

**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração**

Albino Alves Nito da Silva Simione

**Participação Social e Efetividade da Deliberação em
Conselhos Locais em Moçambique**

**Belo Horizonte – MG
Julho de 2018**

Albino Alves Nito da Silva Simione

**Participação Social e Efetividade da Deliberação em Conselhos Locais em
Moçambique**

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Linha de Pesquisa: Estudos Organizacionais e Sociedade

Orientador: Professor Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

**Belo Horizonte – MG
Julho de 2018**

Ficha catalográfica

S589p
2018

Simione, Albino Alves Nito da Silva.
Participação social e efetividade da deliberação em conselhos locais em Moçambique [manuscrito] / Albino Alves Nito da Silva Simione. – 2018.
259 f.: il., gráfs. e tabs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 245-254) e apêndices.

1. Políticas públicas – Moçambique – Teses. 2. Administração pública – Moçambique – Teses. 3. Participação social – Moçambique – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 361.619679

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG. – NMM/057/2018



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **ALBINO ALVES NITO DA SILVA SIMICONE**, REGISTRO N° 207/2018. No dia 03 de julho de 2018, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 19 de junho de 2018, para julgar o trabalho final intitulado "**Participação Social e Efetividade da Deliberação em Conselhos Locais em Moçambique**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Sociedade**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

() **APROVAÇÃO:**

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 03 de julho de 2018.

NOMES

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Alexandre de Pádua Carrieri
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof.ª Dr.ª. Telma Maria Gonçalves Menicucci
(FAFICH/UFMG)

Prof.ª Dr.ª. Simone Martins
(Universidade Federal de Viçosa/ MG)

ASSINATURAS

.....
.....
.....
.....
.....

Agradecimentos

A realização deste trabalho representa o culminar de uma caminhada muito custosa de percorrer, pois durante a formação muitas coisas aconteceram e algumas delas poderiam muito bem me ter levado a “jogar a toalha ao chão”. A persistência, a força e a coragem de seguir em frente sempre foram inspiradas em minha família a quem agradeço bastante, aos meus filhos Wathu e Kyluangue e como não deixaria de ser a minha amada esposa Zyta pela paciência e encorajamento imensuráveis ao longo de todos estes anos de estudos. Agradeço a vocês, pois deram não só sentido a minha vida, mas também iluminaram os meus passos em terras forasteiras.

Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, pela amizade, confiança e ensinamentos durante estes anos todos. Estou inteiramente grato pela disponibilidade sempre demonstrada e por me ter conduzido de forma única na realização desta pesquisa, ganhei mais um parceiro de trabalho, um amigo que juntos com certeza muito teremos ainda que partilhar nesta vida. Sou grato a todos outros professores que juntos pudemos partilhar momentos de aprendizado singulares no CEPEAD/UFMG.

Minhas colegas amigas Raquel Oliveira e Fernanda Matos, vocês foram durante a nossa formação as pessoas com quem vezes sem conta troquei impressões valiosas que muito ajudaram no percurso rumo à etapa final de nosso curso.

Agradecimentos especiais para Joaquim Cossa e Samuel Xlhachuaio por me terem oferecido todo apoio no momento da recolha dos dados que deram corpo a este trabalho, vocês foram exímios na colaboração prestada. Aos Governos Distritais de Bilene e Chibuto pelo acolhimento do estudo e por me terem aberto as portas para a realização do trabalho. Tão colaborativos foram também os entrevistados no estudo a quem agradeço, uma vez que incondicionalmente se disponibilizaram em partilhar seus conhecimentos acerca do problema em estudo e permitiram que eu pudesse trabalhar com informações preciosas acerca do tema pesquisado.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio prestado através do financiamento dos meus estudos e por me ter oferecido a oportunidade de concretizar meus planos de formação na pós-graduação de nível de doutoramento.

Resumo

Esta investigação teve como objetivo analisar a participação institucionalizada e a efetividade dos conselhos locais no que tange à qualidade deliberativa, e vinculação às decisões governamentais e sua atuação como órgão fiscalizador das políticas públicas. Especificamente, com base na realização de estudo de caso dos Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto, efetuou-se uma análise que buscou verificar se eles se constituem em espaços de inclusão da população; sobre quem participa; o que se discute e se decide e os efeitos na governação local. Buscou-se verificar como ocorre a participação social e qual é a efetividade de deliberação de políticas públicas em conselhos locais? No enquadramento do estudo considerou-se as abordagens da participação social alicerçadas nos pressupostos da constituição de instituições participativas propostos por Fung (2004, 2015) e Avritzer (2008), combinados com as contribuições sobre representação feitas por Lüchmann (2007), Lavallo; Houtzager e Castello (2006), assim como nas proposições da abordagem da deliberação pública apresentadas por Bohman (2009), Cohen (2009) e Gutmann e Thompson (2008), associadas às bases conceituais da efetividade deliberativa propostas por Cunha (2007, 2009) e Faria (2010) e sobre efeitos da deliberação nas políticas públicas apresentadas por Michels e Binnema (2018). A abordagem metodológica utilizada caracteriza-se como qualitativa, baseada essencialmente em entrevistas com membros dos conselhos locais abrangidos e documentos normativos sobre a constituição e estruturação dos conselhos nos distritos, assim como em atas concernentes ao seu funcionamento. Em termos gerais, o estudo permitiu constatar a ocorrência de transformações nos padrões de relações entre o Estado e a sociedade na esfera distrital de governo em Moçambique no que concerne ao compartilhamento do poder decisório sobre as políticas públicas na última década, acompanhadas de disfunções que circundam os conselhos locais implantados. Os resultados mostram um potencial reduzido de inclusão dos atores sociais e ocorrência de desigualdades na representação, bem como práticas de deliberação no interior desses espaços dominadas pelo segmento do poder público e desfavoráveis aos segmentos dos atores da sociedade que podem comprometer as expectativas de ampliação da influência dos conselhos nas políticas e a democratização da administração pública.

Palavras-chave: Participação Social, Deliberação Pública, Conselhos Locais, Efetividade da Deliberação, Políticas Públicas, Administração Pública.

Abstract

This research aimed to analyze the institutionalized participation and the effectiveness of the local councils regarding the deliberative quality, and the linkage to the governmental decisions and its action as oversight body of public policies. Specifically, based on the case study of the Bilene and Chibuto Districts Local Councils, an analysis was carried out that sought to verify if they constitute spaces of inclusion of the population; who participates; what is discussed and decided and effects on local governance. We sought to observe how social participation occurs and what is the effectiveness of deliberation of public policies in local councils? In the framework of the study we consider social participation approaches based on the presuppositions of the constitution of participatory institutions proposed by Fung (2004, 2015) and Avritzer (2008), combined with the contributions on representation made by Lüchmann (2007), Lavalley; Houtzager and Castello (2006), as well as in the proposals of the public deliberation approach presented by Bohman (2009), Cohen (2009) and Gutmann and Thompson (2008), associated with the conceptual bases of deliberative effectiveness proposed by Cunha (2007, 2009) and Faria (2010) and on the effects of deliberation on public policies presented by Michels and Binnema (2018). The methodological approach used is characterized as qualitative, based essentially on interviews with members of the councils covered and normative documents that guided the constitution and structuring of the local district councils, as well rules of procedure concerning their operation. In general, the study allowed to verify the occurrence of changes in the patterns of relations between the State and society at the district level of government in Mozambique regarding the sharing of decision-making power over public policies in the last decade, accompanied by dysfunctions that surrounding local councils. The results show a reduced potential for inclusion of social actors and the occurrence of inequalities in representation, as well as deliberation practices within these spaces dominated by the government representatives and unfavorable to segments of society actors that may compromise expectations of expanding influence policies and the democratization of public administration.

Keywords: Social Participation, Public Deliberation, Local Councils, Deliberation Effectiveness, Public Policies, Public Administration.

Lista de Siglas

AGP	Acordo Geral de Paz
BM	Banco Mundial
CL	Conselhos Locais
CRM	Constituição da República de Moçambique
ETD	Equipa Técnica Distrital
FDD	Fundo de Desenvolvimento Distrital
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GDB	Governo do Distrito de Bilene
GDC	Governo do Distrito de Chibuto
GdM	Governo de Moçambique
GOCL	Guião de Orientação para a Constituição dos Conselhos Locais
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPCC	Instituições de Participação e Consulta Comunitária
MAE	Ministério da Administração Estatal
MEF	Ministério de Economia e Finanças
OLE	Órgãos Locais do Estado
ONG's	Organizações Não-Governamentais
OPL	Órgãos do Poder Local
PEDD	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital,
PESOD	Plano Económico e Social Distrital
PROL	Programa de Reforma dos Órgãos Locais
QANPBE	Quarta Avaliação Nacional Pobreza e Bem-Estar em Moçambique
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana

Lista de Figuras

Figura 1: Estrutura organizativa do Estado em Moçambique	3
Figura 2: Estrutura dos órgãos do distrito e do governo distrital	113
Figura 3: Divisão administrativa territorial do Distrito	114
Figura 4: <i>Framework</i> sobre operacionalização do estudo	128
Figura 5: Representação Geográfica das Províncias de Moçambique	130
Figura 6: Representação da forma de escolha dos membros dos conselhos locais	170

Lista de Gráficos

Gráfico 1: População total por Província (em milhares) 1997 e 2007	132
Gráfico 2: População Rural e Urbana (em milhares) 1997 e 2007.....	132

Lista de Quadros

Quadro 1: Resumo das dimensões do estudo	45
Quadro 2: Formas históricas e trajetória da construção do Estado em Moçambique.....	83
Quadro 3: Institucionalização da participação social	98
Quadro 4: Sujeitos de pesquisa.....	119
Quadro 5: Dimensões de análise aplicadas na realização do estudo	127
Quadro 6: Fundamentos da criação dos conselhos locais distritais.....	159
Quadro 7: Resumo da análise efetuada aos resultados do estudo.....	233

Lista de Tabelas

Tabela 1: Classificação das falas analisadas por conselho local estudado	125
Tabela 2: Incidência da Pobreza em Moçambique	134
Tabela 3: Número de membros reconduzidos a novos mandatos nos conselhos locais	161
Tabela 4: Distribuição percentual dos membros dos conselhos locais pesquisados	172
Tabela 5: Proporção por segmento de representação nos conselhos locais.....	174
Tabela 6: Proporção da representatividade nos conselhos locais estudados por mandato	175
Tabela 7: Distribuição dos membros dos conselhos por nível de escolaridade por gênero	182
Tabela 8: Distribuição dos membros dos conselhos por faixa etária segundo o distrito	183
Tabela 9: Distribuição dos membros dos conselhos por nível de escolaridade por distrito	183
Tabela 10: Nível de escolaridade dos membros dos conselhos locais por segmento de representação	185
Tabela 11: Relação de reuniões e atas dos Conselhos Locais 2006-2016.....	190
Tabela 12: Presenças nas reuniões dos conselhos locais por segmento 2006-2016.....	192
Tabela 13: Assuntos discutidos e caráter adotado pelos conselhos locais	197
Tabela 14: Tipo de assuntos presentes nas Atas das reuniões dos conselhos locais	201
Tabela 15: Vocalização dos atores representados nos conselhos locais.....	206
Tabela 16: Expressão dos segmentos por tema debatido	212
Tabela 17: Decisões dos conselhos locais incorporados nos PESOD, 2006-2016.....	216
Tabela 18: Decisões por setor de atividade	219
Tabela 19: Proporção de decisões dos conselhos locais incorporadas nos planos dos governos	222

Sumário

1. Introdução.....	1
2. A Participação Social.....	14
2.1 A Deliberação Pública	28
3. Os Antecedentes Históricos e a Formação do Estado em Moçambique	46
3.1 As Mudanças Sociopolíticas e o Processo de Democratização do Estado.....	74
3.2 A Criação das Instituições Participativas e a Inserção da Sociedade em Moçambique.....	84
2.2.3 A Avaliação da Participação Institucionalizada nos Estudos Nacionais.....	98
4. Considerações Metodológicas	110
4.1 A Escolha dos Conselhos Locais dos Distritos Pesquisados	112
4.2 O Desenrolar do Trabalho de Investigação.....	115
4.3 O Tratamento das Representações e Documentos na Operacionalização do Estudo	122
5. Caracterização Socioeconômica do País e Enquadramento dos Distritos Pesquisados	129
5.1 O Distrito de Bilene	135
5.2 O Distrito de Chibuto.....	140
5.3 A Mobilização e Organização da População em Associações Comunitárias nos Distritos.....	144
6. Os Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto	153
6.1 O Desenho Institucional: Diretrizes da Formalização, Composição e Funcionamento.....	153
6.1.1 A Arquitetura da Representação da Participação em Conselhos Locais Distritais	173
6.2 O Processo de Deliberação: Dinâmica e Efetividade Deliberativa nos Espaços Participativos	188
6.3 Efeitos na Governação Local: Vinculação e o Controle das Políticas Públicas .	215
7. Considerações Finais	234
Referências	245
Apêndice 1	255
Apêndice 2.....	258
Apêndice 3.....	259

1. Introdução

Ao longo das últimas quatro décadas Moçambique passou por intensas transformações políticas e institucionais. Após a declaração da independência nacional da colonização portuguesa em 1975, o país adotou um modelo de Estado socialista de inspiração ideológica dos países soviéticos à época. Uma das características principais desse modelo era o papel privilegiado do Estado, enquanto ente soberano que regulava e controlava todo o processo político e de organização da sociedade. Verificavam-se no período pós-colonial (1975-1989) uma baixa participação de organizações sociais autônomas e um número reduzido de formas de envolvimento da sociedade com a administração pública, sobretudo nos processos decisórios das políticas públicas, já que a participação popular naquele período estava orientada exclusivamente à militância político partidária e atendimento dos ideais socialistas considerados importantes na época.

Entretanto, na segunda metade da década de oitenta, influenciada, entre outros fatores, pelo conflito político-militar, crise humanitária combinados com a crise fiscal e abertura ao Ocidente com a adesão do país em 1985 ao FMI e BM por via do Programa de Ajustamento Estrutural implementado a partir de 1987, o modelo socialista, monopartidário e centralizador se tornou inviável. A partir da década de 1990 iniciou-se o processo de democratização do Estado com a promulgação da Constituição Democrática baseada no pluralismo político, que possibilitou, posteriormente, a aprovação de legislação sobre a liberdade de associação no país, instituída pela Lei n° 8/91, de 18 de junho.

Além disso, a Constituição permitiu a introdução de mudanças político-administrativas e institucionais cujas repercussões estimularam o surgimento de novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade, alterando sobremaneira o quadro anterior caracterizado por maior prevalência de atores estatais e uma fraca presença da sociedade na tomada de decisões sobre as políticas. A Constituição estabeleceu um marco importante das transformações na cena política nacional e, desde então, tem-se observado uma abertura substancial da administração pública para a participação social, ou seja, há a influência dos atores sociais nas decisões das políticas e com maior incidência na última década.

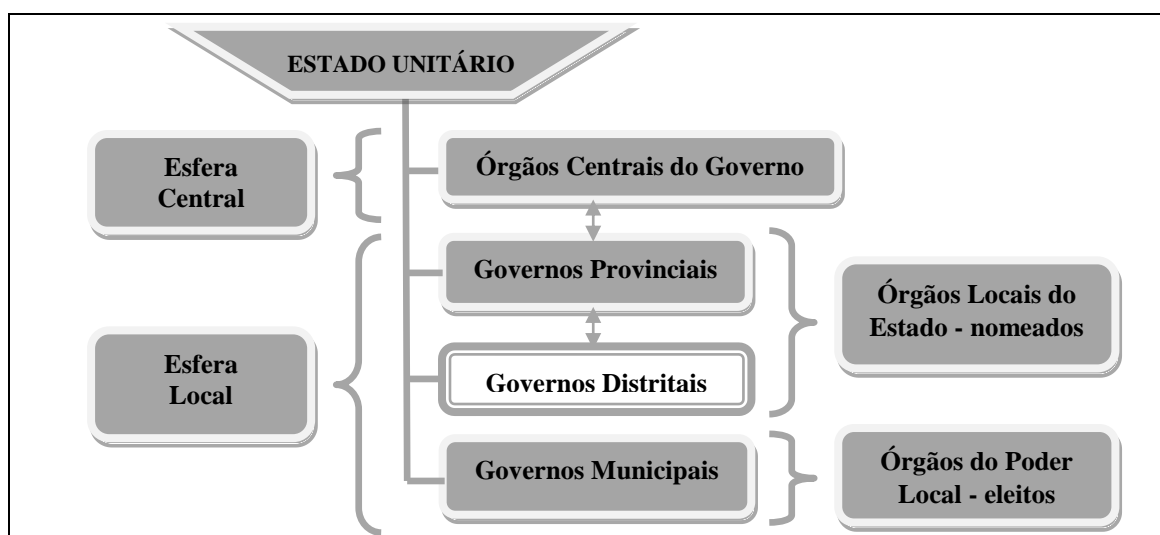
A democratização abriu espaço para a participação social na gestão pública e ampliou as possibilidades de compartilhamento do poder político entre o governo e a sociedade no que tange à tomada de decisões. Nesse contexto, evidencia-se a institucionalização de diversas instituições participativas, tais como os fóruns comunitários, os comitês e comissões de gestão, os observatórios e os conselhos locais por meio dos quais se espera que se dê concretude ao envolvimento do público no processo decisório das políticas públicas. Encaradas dessa forma, as instituições participativas são visualizadas enquanto mecanismos potencialmente capazes de operacionalizar a inserção social tanto no planejamento quanto no controle das ações públicas.

As primeiras experiências-piloto relacionadas à introdução de práticas de participação comunitária no país ocorreram em alguns Distritos das Províncias de Manica, em 1995, e Nampula, em 1998, (BOROWCZAK e WEIMER, 2012). As experiências-piloto envolviam a população nos programas voltados ao planejamento para o desenvolvimento distrital. Na época tinha-se a participação somente como uma forma de aproximar os entes estatais e não-governamentais das comunidades beneficiárias de seus projetos e ações. Esse processo de inserção social significava certo grau de participação por meio de auscultação da população nas suas áreas de residência sobre projetos comunitários nos distritos, em áreas de políticas consideradas mais importantes pelo governo central (MACUANE, *et al.*, 2012). Os processos de auscultação abrangiam, sobretudo, os setores da saúde, educação, agricultura, comércio e infraestruturas.

Poucos anos depois as experiências participativas iniciadas nos distritos foram multiplicadas com a descentralização do tipo municipalização, introduzida em Moçambique pela Lei n° 2/97, de 18 de fevereiro, cujos primeiros governos municipais foram eleitos em 1998. Os distritos são subdivisões administrativas territoriais abaixo das províncias. Na estrutura organizativa do Estado unitário, têm-se os órgãos centrais, posteriormente as províncias, os distritos e, finalmente, os municípios. As províncias e os distritos estão inseridos ou correspondem à esfera local e têm a função de representação do Estado para a administração do desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a unidade e a integração nacionais.

No exercício de suas atribuições, as províncias e os distritos obedecem ao princípio da desconcentração administrativa, observam a estrutura integrada verticalmente hierarquizada, subordinam-se ao governo central e têm como órgãos os governos provinciais¹ e os governos distritais², ambos nomeados pelo executivo central. Por sua vez, diferentemente dos escalões subnacionais de província e distrito, os municípios³ possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial e exercem as suas competências no quadro da descentralização do poder político e os seus órgãos são eleitos. Este trabalho, como ilustrado na Figura 1, está limitado a abordar a participação social efetivada na esfera local distrital de governo.

Figura 1: Estrutura organizativa do Estado em Moçambique



Fonte: Elaboração do Autor.

¹Em sua organização territorial e administrativa Moçambique é um Estado unitário no qual são respeitados os princípios de desconcentração da administração central para as províncias e distritos e da descentralização em relação aos municípios. Os governos provinciais são órgãos da administração pública inseridos na esfera local, encarregados de garantir a execução, no escalão da província, da política governamental centralmente definida. Os governos provinciais são dirigidos por um governador nomeado pelo Presidente da República. Existem 10 províncias mais a cidade capital do país que possui também esse estatuto. Abaixo das províncias existem os distritos, 154 no total.

²Os governos distritais são órgãos da administração pública inseridos na esfera local e exercem competências de decisão, execução e controle de políticas públicas no respectivo escalão. Os governos distritais são dirigidos por um administrador distrital nomeado pelo ministro que superintende a área da administração estatal e função pública, após apresentação de proposta para o efeito pelo governador da província. Para o propósito deste trabalho, usaremos os termos esfera local distrital, governos locais distritais ou simplesmente governos distritais para designar o âmbito em que atuam os conselhos locais distritais em Moçambique, objeto deste trabalho.

³Os municípios são dotados de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações que residem nas respectivas áreas municipalizadas. Tem como órgãos o presidente do município (prefeito) e a assembleia municipal. Existem atualmente em Moçambique 53 municípios que compreendem exclusivamente as áreas urbanas (cidades e vilas).

A partir do início do ano de 2001, e impulsionada pelos avanços registrados com o aprofundamento da democracia moçambicana, a participação social ganhou novo ímpeto derivado da implementação pelo governo central, da reforma administrativa (CIRESP, 2001), que passou a considerar o envolvimento da população como fundamental para a melhoria do processo decisório assim como dos resultados dos entes públicos e para fortalecer e consolidar o Estado democrático. A participação passou a implicar, de um modo geral, a instituição/reformulação do Estado e modificações na sociedade de tal maneira que se tornassem capazes de se relacionar por meio do debate político em espaços que promovessem a inclusão de diversos atores e interesses, no processo decisório sobre as políticas públicas.

Tendo em vista a concretização dessa nova postura que caracterizaria as relações Estado-sociedade nas políticas públicas, o governo central aprovou, em 2003, a implantação de um programa de caráter e abrangência nacional que priorizava que as ações de planejamento dos governos distritais deveriam estar centradas nos anseios e aspirações das populações nessa esfera de governo. Na época, o referido programa veio estender, para todos os 128⁴ distritos do país, iniciativas que visavam tornar efetivas às proposições de uma agenda nacional que intensificasse e aprofundasse o diálogo entre os entes estatais e sociais no intuito de ampliar as possibilidades de participação social na gestão pública. Dentre as iniciativas, foram criados, em todos os distritos no ano de 2006, os conselhos locais, estabelecendo-se como meio principal de intervenção da população no país na tomada de decisão conjunta entre atores provenientes da sociedade e do poder público.

No caso de Moçambique, os conselhos locais ora criados passaram a ser encarados como mecanismos de viabilização da participação dos vários segmentos da sociedade no processo decisório das políticas, tendo-lhes sido atribuído um conjunto diversificado de competências. Os conselhos locais, nos dias atuais, atuam em múltiplas áreas da política pública (saúde, educação, infraestruturas, meio ambiente, agricultura,

⁴Desde o ano de 2014, após a aprovação pelo governo central da criação de mais 26 unidades territoriais com categoria de distritos, Moçambique passou a contar na sua divisão administrativa com 154 distritos que representam e exercem a autoridade estatal na respectiva esfera de governo.

comercialização, recursos naturais, gestão de calamidades, entre outras), sendo que a sua incidência está vinculada apenas à atuação na esfera local distrital de governo. Assim, pode-se afirmar que esses conselhos se estabelecem como promessas de uma instância participativa e deliberativa representando uma forma por meio da qual os governos locais distritais compartilham com a sociedade um espaço para a articulação e decisão sobre as políticas públicas nesse escalão.

Com isso, os conselhos locais são compreendidos como um novo modelo de articulação e coordenação social que pretende suplantar as práticas anteriormente em vigor assentadas no poder de comando do Estado centralizador de então, e aprofundar a democracia ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando desta feita a sua legitimidade. Assim, podem ser visualizados como novidades institucionais incorporando, em sua composição, uma variedade de atores provenientes tanto do Estado quanto da sociedade, que buscam em conjunto articular as melhores soluções para as demandas relativas às políticas públicas setoriais. Nesse sentido, se configuram como um campo distinto de análise sobre a relação entre o governo e a sociedade nos distritos moçambicanos.

Dado a importância que os conselhos locais têm alcançado na articulação com a administração pública no país, o objetivo deste estudo foi analisar a participação institucionalizada e a efetividade dos conselhos locais no que tange à qualidade deliberativa, e vinculação às decisões governamentais e sua atuação como órgão fiscalizador das políticas públicas. Mais especificamente, com base na realização de um estudo de caso dos Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto, realizou-se uma análise que buscou: *a)* verificar a sua formalização, composição e funcionamento; *b)* observar como e quem participa dos conselhos; *c)* analisar a qualidade da deliberação, examinando o que se discute, o que se decide nessas instâncias, a vocalização e expressividade dos atores; assim como *d)* averiguar os efeitos da deliberação nas políticas públicas para o governo, quanto à incorporação na agenda e seu monitoramento após a tomada de decisão pelo conselho. Esses dois distritos estão entre os quatro com maior número de habitantes da Província de Gaza e foram avaliados pelo

governo central em 2015 como sendo os que registraram maiores avanços na implementação da participação entre os onze⁵ distritos que compunham essa província.

Cabe referir que a discussão acerca das instituições participativas é extensa e se baseia em diferentes abordagens. Existem trabalhos que se ocupam das instituições participativas como inovações institucionais, advogando-as enquanto mecanismos e instrumentos de alcance específico de legitimidade, efetividade governativa e justiça social, constituídos por diretrizes político-normativas (WAMPLER, 2008; SANTOS e GUGLIANO, 2014; FARIA, 2010; SMITH, 2009, FUNG, 2015). Outros trabalhos se dedicam aos limites e constrangimentos das instituições participativas, interrogando-se acerca do seu impacto em relação à melhoria do processo governativo e qualidade das respostas às demandas sociais (FISCHER, 2010; GONZÁLEZ, 2015). Outros ainda direcionam suas análises à crítica, sobretudo, em relação à capacidade de inclusão desses arranjos de participação social e sua eficácia como meios de democratização (AVRITZER, 2003; SANTOS, 2002), avaliando as relações de poder entre os atores que atuam nos espaços deliberativos e efeitos produzidos no processo das políticas públicas (ALARCÓN e FONT, 2014).

De forma geral, as contribuições de estudos sobre a participação social se interessam pelos aspectos da relação entre as instituições participativas e a política e têm buscado mostrar a relevância das teorias da participação relativamente a tomada de decisão, mais precisamente a partilha do poder político, caráter do processo de envolvimento da sociedade, representatividade e suas implicações políticas na constituição de espaços democráticos. Mostram que as instituições, suas regras e o domínio do desenho institucional tendem a ser consideradas, portanto, como determinantes importantes dos efeitos democráticos promovidos pelos espaços de participação social (FUNG e WRIGHT, 2001; FUNG, 2004; LÜCHMANN, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER e CASTELLO, 2006; FARIA, 2007; TOUCHTON e WAMPLER, 2014; NABATCHI e AMSLER, 2014; GAVENTA, 2012).

Os estudos sobre a deliberação pública vão além em suas análises oferecendo importantes contribuições a partir de pressupostos que levam em conta a natureza das instituições de articulação entre Estado e sociedade, nas quais participar também tem

⁵Atualmente a Província de Gaza possui 14 Distritos, com a criação de mais 3 no ano de 2015.

significado, de certo modo, deliberar sobre políticas públicas a partir de um processo de discussão e de busca de acordos públicos que repercutem diretamente na vida da sociedade. Um primeiro pressuposto é a valorização do diálogo e a discussão sobre assuntos públicos ocorridos em espaços deliberativos, que devem se constituir em processos que asseguram a formação da vontade e da opinião. Dão enfoque na interação comunicativa e na qualidade da discussão em um espaço decisório coletivo (LUCHMANN, 2002; AVRITZER, 2007; PIRES, 2011).

O segundo pressuposto se refere à legitimidade das decisões, que seria resultado da participação de todos que serão por elas afetados. O outro pressuposto está relacionado à noção de que os procedimentos que organizam a deliberação devem possibilitar a argumentação pública das decisões por meio da apresentação de razões pelos cidadãos. Estão associadas a este último pressuposto, a igualdade deliberativa e a pluralidade (FUNG, 2009; GUTMANN e THOMPSON, 2008). Os pressupostos focam na dinâmica e condições de discussão e deliberação pública, se interessando pelo domínio do perfil deliberativo observando a capacidade dos atores de influenciarem a agenda e controlarem as políticas (CUNHA, 2007, 2009; AVRITZER, 2011; COHEN, 2009; FARIA, 2000; PIRES, 2011; SILVA, 2018).

Assim, visto que se pensa as instituições de participação social como mecanismo viabilizador de práticas de inclusão da sociedade na discussão e decisão sobre políticas públicas, ou seja, como espaços deliberativos, os conselhos locais constituídos nos distritos, são encarados, especificamente, como meios pelos quais pretende-se introduzir mudanças ou transformações em direções mais democráticas no que tange à tomada de decisão sobre os assuntos de interesse coletivo no nível local de governo. A investigação a partir da lente que integra as abordagens de participação social e da deliberação pública permite que seja efetuada uma análise sobre os conselhos locais moçambicanos, considerando dimensões analíticas que ajudam no exame de como aspectos além do discurso a favor da participação são determinantes na adoção e condução de estruturas que possibilitem uma deliberação pública efetiva (FUNG, 2004, p. 174).

O interesse da presente pesquisa foi pesquisar a inclusividade da participação e efetividade da deliberação em conselhos locais, considerados aqui como prática

institucional que implica uma forma ampliada e pública de participação, portanto, elemento fundamental da deliberação. Nessa perspectiva, há uma reflexão acerca dos padrões que norteiam as normas moçambicanas que visam assegurar a interseção entre o poder público e a sociedade em conselhos locais distritais, as especificidades do caráter e desenho institucional que estruturam a composição e organizam o seu funcionamento no quadro do exercício da deliberação sobre as políticas públicas. Este estudo foi concentrado nesses espaços, uma vez que eles foram criados com a finalidade de trazer para a discussão das políticas os diferentes atores sociais considerados relevantes para o processo decisório, na expectativa de democratizar a administração pública e provocar melhoramentos nos resultados das ações governamentais.

A visão principal é que os conselhos locais atuem sob a forma de co-gestão com os governos locais distritais na formulação, implementação e controle das políticas governamentais e seus resultados. Espera-se que os conselhos locais oportunizem a participação dos diferentes segmentos da sociedade no quadro do processo das políticas que são estabelecidas na esfera local distrital. No entanto, em alguns estudos da área existe o entendimento de que determinados espaços de participação constituídos podem ser essencialmente participativos e, ainda assim, com baixo potencial de deliberação. Essa percepção instigou ainda mais a necessidade de problematizar teórica e empiricamente aspectos contextuais que determinam as especificidades em termos de aprofundamento e ampliação democrática que são possibilitadas pelos conselhos locais em Moçambique.

Considerando que a institucionalização dos conselhos locais surgiu por iniciativa do governo central ou até impostos pelas agências internacionais de cooperação (CANHANGA, 2009) e não dos governos locais distritais aplicadores, ou induzidos pelas organizações sociais, a compreensão sobre as suas características, capacidade deliberativa e efeitos em termos de influência nas políticas públicas que são produzidas no exercício de suas funções mostra-se ainda mais interessante. Ademais, a criação de conselhos locais nos distritos em Moçambique tem revelado que eles têm se constituído a partir de bases problemáticas suscitando que sejam observadas as dificuldades e limitações em torno da implementação das experiências existentes, assim como suas implicações na democratização da administração pública. De tal maneira, a investigação foi orientada para responder a seguinte pergunta: **A participação social é**

democrática? Os processos deliberativos são de qualidade e vinculados às decisões governamentais? Em outras palavras, busca-se descortinar quem participa, como funciona e para que servem os conselhos locais, considerando os Distritos de Bilene e Chibuto.

Embora pesquisas científicas anteriores tenham se ocupado essencialmente da caracterização das práticas existentes (CANHANGA, 2009; FORQUILHA e ORRE, 2011; NGUENHA, 2009), e colaborado para o esclarecimento sobre a relevância dos conselhos locais no contexto democrático de Moçambique (NYLEN, 2014; ORRE e FORQUILHA, 2012; PEREIRA, 2012), bem como na identificação dos limites dos conselhos quanto à democratização e controle social (MUXANGA, 2013), entende-se que o campo em que se insere esta tese foi presentemente pouco explorado em nível nacional, sendo quase inexistente a produção acadêmica sobre deliberação pública em conselhos locais.

Em virtude da lacuna identificada nos estudos nacionais, pretende-se colaborar para a sua redução, além de aprofundar o conhecimento sistematizado e embasado metodologicamente que se tem acerca dos processos participativos e deliberativos no contexto de Moçambique. Fundamentalmente, a pesquisa realizada avança na discussão particular da efetividade dos conselhos locais distritais, ao se debruçar acerca da sua capacidade deliberativa e descortinar seus efeitos nas políticas públicas e qualificação da governação local.

A premissa desta tese é de que em decorrência das intensas transformações que tem permeado o Estado e a sociedade moçambicana na última década com a criação dos conselhos locais, haveria movimentos de profundas alterações nas relações do Estado com a sociedade, na forma de definição da agenda pública e decisão das ações governamentais e na concepção do papel atribuído aos diferentes atores sociais no campo das políticas públicas. Essas mudanças, inseridas em um quadro contextual mais amplo – o de transformações no processo decisório exercido pelos entes estatais para tomar rumos mais inclusivos e democratizantes –, tenderiam a conduzir a alterações na forma como ocorre a participação e o processo de deliberação na esfera distrital de governo, aproximando-as de forma mais estreita do modelo de gestão participativa respaldado na maior presença e interação de atores sociais com a administração pública.

A democracia e a cidadania em Moçambique são processos muito recentes iniciados em 1990, e ainda não consolidados (FERNANDES, 2007; IGREJA, 2013), pelo que foi importante considerar as condições nas quais ocorre a participação e a argumentação e deliberação pública por meio dos conselhos locais distritais. Portanto, tornou-se fundamental verificar até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos locais tem permitido que a participação engendrada se traduza em prática na deliberação coletiva. As especificidades sociopolíticas condicionam a configuração institucional dos conselhos locais, bem como de suas funções desempenhadas na esfera distrital de governo, e foram tidas na análise efetuada como potenciais constrangedores da aplicação dos princípios democráticos que devem ser observados dentro desses órgãos.

Para que fosse alcançado o objetivo proposto, o percurso que balizou a análise empírica da investigação foi organizado e desenvolvido em torno de três dimensões – desenho institucional; processo de deliberação; e, efeitos na governação local – aplicadas para o exame dos conselhos locais no campo da prática democrática nos distritos, cada uma com seus questionamentos particulares.

Para uma melhor operacionalização dessas dimensões, quanto ao desenho institucional observou-se, em primeiro lugar, a formalização das instâncias que foi seguida da verificação da consistência das estruturas criadas relativamente à composição e funcionamento e representatividade dos conselhos locais pesquisados. Realizou-se uma análise documental que priorizou o regulamento para a constituição dos conselhos locais e seu regimento interno, adotando como base de sustentação teórico-metodológica para o exame do desenho institucional as propostas desenvolvidas por autores como (FUNG, 2004; FUNG e WRIGHT, 2003; GAVENTA e BARRETT, 2012; SPEER, 2011; ALMEIDA e CUNHA, 2011; AVRITZER, 2008), que elencam um conjunto de critérios que são analisados a partir desse tipo de documentos. Isso auxiliou a qualificação das regras de estruturação dos conselhos, tais como: a composição dos conselhos locais; o número de membros e a existência ou não de paridade entre eles; duração de mandato; quem são e como se elegem os membros que atuam nos conselhos locais; que grupos eles representam; e qual o seu perfil socioeconômico.

Com relação ao processo de deliberação foi focalizada a dinâmica e condições inerentes à deliberação pública, em que foram analisadas as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias correspondentes aos anos de 2006 a 2016 e relatórios dos respectivos governos locais distritais do mesmo período. Nisso, mapeou-se aspectos, tais como: a frequência de reuniões; quem propõe os temas de pauta das reuniões; o conjunto e tipo de decisões desenvolvidas ao longo desse período; assim como a expressividade dos atores nesses espaços, tendo nos inspirado nas colocações de autores que enfatizam a análise temática das atas (FARIA, 2010; CUNHA, 2007, 2009b; MANSBRIDGE *et al.*, 2012).

Por fim, em relação aos efeitos da deliberação (AVRITZER, 2011; MICHELS e BINNEMA, 2018) na governação local verificou-se, inicialmente, que políticas públicas derivadas das discussões e decisões dos conselhos locais teriam sido adotadas pelos governos distritais e incorporadas em seus planos e projetos, e na sequência, focalizou-se a capacidade de os conselhos desempenharem o controle social sobre as ações governamentais. Entender essas relações torna-se importante dado que o discurso da participação “lança exigências e busca articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda” (TATAGIBA, 2002, p. 47).

A partir desse delineamento, a preocupação de se analisar empiricamente a participação social e efetividade da deliberação na realidade dos conselhos locais moçambicanos adquiriram contornos de relevância por pelo menos três razões. A primeira diz respeito à pertinência teórica de se observar a aplicabilidade dos princípios e pressupostos das abordagens teóricas adotadas e evidenciar as formas, aplicações e experiências institucionalizadas, focalizadas nos espaços criados ao nível dos governos locais distritais. Uma segunda razão seria a pertinência prática associada ao fato de a participação e deliberação terem sido apresentadas na última década em Moçambique, como um mecanismo de mudanças e transformações que se propõe a ampliar as formas de articulação entre os entes do poder público e a sociedade, promovendo, desta feita, o aperfeiçoamento das práticas democráticas através de um amplo envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas locais.

Finalmente, associada a essas razões está também a carência de estudos mais detidos sobre os espaços de participação e processo de deliberação neles conduzido, como já referido anteriormente. Os trabalhos existentes apontam uma série de problemas que afetam a institucionalização da democracia participativa. Os resultados dos casos abordados pelos autores demonstram que as experiências avaliadas não indicam uma evolução significativa da democracia moçambicana, conforme teria sido inicialmente esperado quando houve a implantação de conselhos locais, embora se reconheça que os critérios de avaliação que têm sido adotados precisam ainda se basear em padrões e pressupostos, que mesmo ideais devem, contudo, incorporar variáveis que possibilitem captar a complexidade da relação participação e efetividade deliberativa. Isso é, sem dúvidas, pertinente se pensadas as possibilidades de concretização das instâncias participativas, sobretudo, se for considerada a trajetória das instituições democráticas e as dinâmicas que caracterizam as mudanças políticas e socioeconômicas recentes que o país tem vivenciado nos últimos tempos.

Com isso, acredita-se que o presente estudo contribui com subsídios teóricos e práticos para a literatura sobre a participação e efetividade da deliberação a partir do enfoque ao contexto de um país africano. Particularmente traz uma contribuição relevante no que tange ao exame da implementação de espaços participativos e deliberativos e sua adequação aos ideais democratizantes, além de permitir o mapeamento das questões implicadas à participação social institucionalizada no âmbito da administração pública em Moçambique, a partir da análise sobre um campo de práticas que, por ser recente, carece ainda de investidas exploratórias que possibilitem o maior aprofundamento do conhecimento atualmente existente.

Dado que ainda é preciso saber mais sobre como a participação e deliberação têm sido efetivadas em lugares com condições sociopolíticas altamente diferenciadas dos contextos em que tais modelos de democracia são originários, destarte, que possuem uma tradição e cultura democrática consolidadas, comparativamente a esse país que há apenas vinte e sete anos se tornou um Estado democrático, e registrando enormes desafios para a sua efetiva consolidação. Portanto, buscar conhecimento a partir do exame de modelos de participação em países em desenvolvimento apresenta-se como sendo uma estratégia viável e eficaz capaz de produzir informações valiosas para o campo.

Para tanto, este trabalho está organizado em sete partes incluindo esta introdução, que fornece o um panorama acerca do estudo desenvolvido, sua natureza e objetivo. Na segunda faz-se uma abordagem em que são apresentados, primeiramente, os argumentos que embasam a participação social, para adiante destacar os aspectos da deliberação pública que são considerados, aqui, como sendo relevantes para o estudo. Seguidamente, na terceira parte é feita uma incursão sobre os antecedentes e o contexto sociopolítico que caracterizaram a participação institucionalizada no contexto moçambicano no período pós-colonial, em que é destacado o caráter centralizador do Estado e o regime de partido único, predominantes nessa época. Na sequência, é abordada a democratização do Estado, as transformações decorrentes desse processo e suas repercussões no relacionamento com a sociedade. Mais adiante, mostra-se uma descrição relacionada à institucionalização de mecanismos de participação baseados nos conselhos locais criados no país, que é consubstanciada por uma discussão acerca das experiências produzidas por esses órgãos, com base em estudos precedentes.

Na quarta parte, faz-se a apresentação sobre como o estudo de caso efetuado se delimita. Na sequência, nos ocupamos da descrição do desenho de pesquisa que orientou a materialização do estudo que nos propusemos a desenvolver. Na quinta realiza-se uma breve apresentação da estrutura socioeconômica de Moçambique, assim como dos dois distritos pesquisados, com a finalidade de oferecer um panorama geral acerca da realidade social e econômica onde decorreu o estudo. Na sexta parte há a apresentação e discussão dos resultados que mostram que apesar da sua institucionalização, os conselhos locais ainda possuem desafios importantes para efetivarem a participação e deliberação neles esperados.

Os resultados mostram um potencial reduzido de inclusão dos atores sociais e ocorrência de desigualdades na representação, bem como práticas de deliberação no interior desses espaços dominadas pelo segmento do poder público, e desfavoráveis aos segmentos dos atores da sociedade que podem comprometer as expectativas de compartilhamento do poder decisório das políticas públicas e a democratização da administração pública. Por fim, na sétima e última parte, são esboçadas as conclusões consideradas importantes que foram possibilitadas pela análise empreendida no trabalho desenvolvido.

2. A Participação Social

Vários governos nacionais, estaduais e municipais ao redor do mundo têm viabilizado a criação de canais de interlocução com a sociedade para a tomada de decisão sobre as políticas públicas, contribuindo, dessa forma, para a transformação das relações entre o Estado e a sociedade. Tais iniciativas de participação social produzem inovações nas interações entre atores sociais e estatais, ao mesmo tempo que as várias experiências existentes são condicionadas por diferentes fatores relativos à dinâmica política de cada país.

Particularmente, as experiências participativas institucionalizadas em diversos países em desenvolvimento, como Moçambique, foram impulsionadas por organizações e agências de apoio internacional que vinculavam as suas ajudas à realização de reformas políticas e administrativas. O incentivo dado pelas agências internacionais levou os governos e partidos políticos, no contexto desses países, a assumirem compromissos em suas constituições e demais regulamentação visando à inserção de grupos sociais organizados e/ou de interesse na formulação, decisão e acompanhamento de políticas públicas.

A participação se tornou predominante, nesses países, com a difusão dos ideais do desenvolvimento comunitário em que se tem defendido a incorporação do conhecimento local para o planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas (BLAIR, 2000; CORNWALL e COELHO, 2007; GRINDLE, 2007). A participação foi adotada por entidades multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de diversas Organizações Não-Governamentais (ONG's), assim como de organismos regionais ao nível do continente como a União Africana (UA), entre outros, no âmbito de projetos e programas implementados nesses países.

Ao ser introduzida no âmbito dos países em desenvolvimento ela foi associada tanto à ideia de participação comunitária como forma de inclusão de atores sociais nas decisões governamentais, quanto de democratização das decisões políticas. Por um lado, compreende-se que ela permite a criação de um ciclo virtuoso, que possibilita o fortalecimento da sociedade, de tal forma que a maioria das necessidades passa a ser

escutada aumentando a influência e a voz dos excluídos no nível local. Por outro lado, que a participação reforça a legitimidade das ações do governo, melhorando a transparência e o controle social, ao que se pretende, com a participação, assegurar que as preferências e valores das comunidades sejam considerados nas escolhas e desenho de políticas.

O argumento dos defensores da aplicação da participação social nesses países – a exemplo de doadores, partidos políticos e ONG's –, é o de que ela é tanto um meio para melhorar o oferecimento de serviços públicos quanto uma resposta ao “*déficit democrático*” dos sistemas políticos contemporâneos (FISCHER, 2012), sendo, portanto, uma estratégia para aprofundar a democracia. Nesse sentido, para se ter participação é defendido que se deve criar espaços de debate/discussão com envolvimento do Estado e sociedade para favorecer a ampliação do envolvimento da sociedade na decisão das políticas públicas.

Trata-se, pois, de um modo de abordar as questões de por que e como envolver as pessoas no desenho de políticas. A participação tem sido aplicada especialmente como meio de envolvimento da sociedade com o Estado, mas também como um meio de empoderar os cidadãos e estabelecer um governo participativo deduzindo-se que a maior participação traz consigo maior qualidade na tarefa de governar (PETERS, 2005, p. 586). A ideia é que participação cidadãos nos processos de políticas públicas tem o potencial de gerar possibilidades de aprofundamento democrático, sobretudo, para tornar as instituições governamentais mais responsáveis, legítimas e responsivas, e seria indicada para aumentar a capacidade de resposta dos governos locais e prestação de contas (GAVENTA, 2004).

Essencialmente, o envolvimento do público decorre da presunção de que, para ser eficaz, especialmente em termos democráticos, o governo deve ser apoiado pela sociedade, no sentido de que sozinho ele não seria capaz de assegurar à sociedade a satisfação de suas demandas políticas. Por meio de processos participativos, de acordo com Santos e Gugliano (2015, p. 3), torna-se possível que haja uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, supondo-se que os diferentes atores sociais são dotados de capacidade de propor soluções para os problemas locais, influenciando de forma positiva as decisões sobre as políticas que são produzidas pelo Estado.

Nessa ótica, a participação efetiva da população beneficiária dessas políticas públicas, por meio de sua inclusão em diferentes espaços de participação e representada por diferentes atores individuais ou coletivos, potencializa o alcance dos resultados que são desejados. A ideia é que cidadãos engajados na elaboração de políticas permitem que os governos utilizem fontes mais amplas de informações, perspectivas e soluções potenciais, e melhoram a qualidade das decisões alcançadas. Em suma, espera-se que a formulação de políticas participativas diminua a distância entre os cidadãos e o governo, amplie a capacidade de solucionar problemas, aumente o apoio às políticas e melhore a qualidade das políticas.

Essa é uma visão em que as razões para envolver os cidadãos na formulação de políticas são principalmente instrumentais e consideradas dentro de uma perspectiva governamental. Os argumentos expressam que a inclusão de atores sociais, propiciada pelos espaços concebidos em processos participativos, pode melhorar o papel político da sociedade na gestão de políticas públicas, favorecendo a formação de identidades coletivas que possibilitam uma efetiva partilha de poder e de recursos que estão disponíveis. Esses espaços possuem um caráter participativo, mas também deliberativo, como bem esclarece Vigoda (2002), e teriam um grande potencial para gerar resultados positivos nas ações implementadas pela máquina pública, por exemplo, consensos sobre os conteúdos da política pública local, acerca da forma de gastos dos orçamentos, prioridades de intervenção e de serviços a serem consideradas, entre outros aspectos.

Para os fins da pesquisa desenvolvida neste trabalho, entende-se que a participação social possui um caráter genérico e abrangente em termos de definição para o exercício analítico que aqui é efetuado, explicitando inclusive suas naturezas formais de participação e deliberação. A participação social é definida como um processo que privilegia o envolvimento político da população por meio de espaços de participação, passando a atuar em conjunto com os entes governamentais no processo discussão e decisão sobre as políticas públicas. Em outras palavras, concebe-se a participação como um processo em que a sociedade (público ou partes interessadas, indivíduos, grupos e/ou organizações) está envolvida na tomada de decisões que a afeta, seja passivamente por meio de consulta ou ativamente por meio de envolvimento para tomada de decisão das políticas locais.

O público é definido como sendo constituído por grupos de pessoas que não são afetadas ou capazes de afetar as decisões, mas que se envolvem com as questões a que as decisões dizem respeito durante a discussão, e as partes interessadas são definidas como sendo aquelas que são afetadas ou podem afetar uma determinada decisão (REED *et al.*, 2017). A suposição é de que (PETERS, 2005, p. 590) a participação efetiva da população beneficiária dessas políticas públicas potencializa o alcance dos resultados que são desejados.

Contudo, considera-se que a participação se revela uma prática complexa, cujo alcance e viabilização se mostram problemáticos, dado que o público pode ser envolvido (na formação de políticas, etc.) de várias maneiras diferentes, ou em vários sentidos. Em primeiro lugar, há casos em que o público pode participar constituindo-se num receptor passivo de informações dos órgãos de governo em questão; noutros casos, o público pode ser procurado para contribuir, ou ser solicitado a dar opinião pública sobre certos assuntos seleccionados para o efeito; e em outros casos, pode haver participação ativa de representantes da população no próprio processo de tomada de decisão, como por meio da representação pública em uma instância participativa (ROWE e FREWER, 2004).

Noutra compreensão, apresentada por Fraser *et al.*, (2006) a participação pode implicar uma forma de envolvimento caracterizada, por um lado, como sendo do tipo *botton-up* (iniciada e/ou liderada por cidadãos ou grupos de interesse especial com poder de decisão formal limitado). Por outro lado, conforme apontam os autores, pode representar uma forma de envolvimento do tipo *top-down* (iniciada e/ou liderada por aqueles que possuem poder de decisão formal e que desejam capacitar o público ou grupos de interesse com menos poder e influência reduzidas para contribuírem ou para a tomarem decisões).

Em segundo lugar, as formas de participação podem ser distinguidas em relação às diferentes motivações e resultados que impulsionam o processo de envolvimento da sociedade. Os motivos como esclarece Reed (2008) podem ser pragmáticos quando visam, por exemplo, melhores decisões que são mais propensas a serem implementadas. Já na visão de Rowe e Frewer (2004) eles podem ser normativos quando buscam, por exemplo, o direito democrático ou a expectativa de que o público e/ou grupos de interesse devem participar nas principais decisões que os afetam. Os motivos para o

estabelecimento de formas de participação podem estar ligados também à necessidade de aumentar a confiança nos processos de tomada de decisão entre público e grupos de interesse.

Os autores citados anteriormente afirmam, ainda, que motivos diferentes geralmente estão ligados também à busca de diferentes resultados com a forma de envolvimento que é realizada. De acordo com esse ponto de vista, Rowe e Frewer (2004) defendem que os motivos pragmáticos podem estar ligados à busca de resultados relacionados com a decisão ou a questão em que o público e/ou os grupos de interesse estão envolvidos (por exemplo, a defesa de um setor específico de atividades), enquanto os motivos mais normativos ou que buscam criar confiança e aprendizado podem ser mais prováveis quando são visados benefícios para participantes individuais ou grupos.

Finalmente, em terceiro lugar, Rowe e Frewer (2004) defendem que diferentes desenhos institucionais e modos de envolvimento são possíveis e estão tipicamente situados ao longo de um *continuum*. Ressaltam, ainda, que esse *continuum* pode envolver desde a troca de informações ou conhecimento, a partir de abordagens baseadas em fluxos unidirecionais de informação e conhecimento para o público e grupos de interesse (modo de comunicação) e buscando *feedback* do público e grupos de interesse (modo de consulta) para possibilitar mais troca de conhecimento que é baseada em processos considerados como sendo de duas vias, e que, portanto, asseguram a formulação conjunta de metas e resultados (modos mais deliberativos e co-produtivos).

O desenho institucional da participação constitui uma dimensão a qual se atribui uma grande importância, pois se considera que suas características podem concorrer para a qualidade dos processos participativos, bem como limitar o potencial desse tipo de iniciativas afetando sobremaneira a capacidade decisória e o seu funcionamento (FUNG e WRIGHT, 2003; FUNG, 2004). Entende-se por desenho institucional a forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado, dentro do contexto democrático (GUIMARÃES, 2014, p. 92).

Por instituições participativas, como define Avritzer (2008, p. 45), concebe-se que são formas de inclusão dos cidadãos e organizações da sociedade civil nos processos de deliberação sobre as políticas públicas, que podem ser encontradas em

diversas experiências pelo mundo que geralmente se relacionam à criação de espaços de participação⁶ representados por conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, consultas e fóruns populares, conferências setoriais, entre outros que atuam nas diferentes esferas de governo. Essas formas de participação política são consideradas instituições por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política, tal como instituições políticas mais tradicionais (eleições, assembleias legislativas, e outras). Além disso, as instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado –, proporcionam a vocalização de demandas, a discussão pública e a formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade.

Em sua explicitação, Arvitzter (2008) assinala, ainda, que o entendimento é o de que ao serem criadas, as instituições participativas em seus desenhos abrem a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, uma vez que atuam em complementaridade às instituições da democracia representativa com a finalidade de preencher a lacuna existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais, que se baseiam na aferição de interesses via formação de maiorias eleitorais. As instituições participativas podem se diferenciar em ao menos três formas por meio das quais os cidadãos ou as associações da sociedade civil interferem no processo de tomada de decisão política: *i*) desenho participativo de baixo para cima (por exemplo: orçamentos participativos); *ii*) desenho de partilha do poder (tais como conselhos); e, *iii*) desenho de ratificação pública (por exemplo, participação na elaboração de alguns planos diretores).

É importante pontuar, no que diz respeito ao enfoque principal deste trabalho, que será utilizado o conceito de instituições participativas considerando que a participação da sociedade decorre da institucionalização no contexto de Moçambique de diversas instituições participativas, dentre elas, especialmente os Conselhos Locais

⁶Os espaços de participação visam geralmente “[...] facilitar o acesso dos cidadãos comuns na participação das políticas públicas” (ANDERSSON e LAERHOVEN, 2007, p. 1090), implicando também a interdependência e colaboração entre o poder público e os atores sociais. Basicamente, tais espaços envolvem os cidadãos no desenho e decisão, a distribuição dos fundos públicos entre as diferentes comunidades, bem como na realização de fiscalização aos gastos que são realizados pelos respectivos governos, para favorecer a eficácia das ações no nível local de governo ou como afirma Fung (2015, p. 5) para beneficiar a efetividade do governo.

Distritais, que são instâncias participativas mais importantes comparativamente as demais. Eles propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos de interesse, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando formas de mediação entre Estado e sociedade, buscando assegurar a democratização do processo decisório das políticas.

Se concebidas a partir da perspectiva normativa, as instituições participativas que possibilitam o envolvimento da sociedade, conforme reforçam Santos e Gugliano (2015), teriam o potencial de fortalecer a democracia por meio da coexistência e complementaridade entre a participação e a representação. Nessa ótica, o voto não se apresenta como o único elemento legitimador das ações de governo, passando a emergir no campo das políticas a possibilidade de interlocução com os atores diversos provenientes da sociedade civil.

Vistas a partir da perspectiva pragmática, as instituições participativas têm como finalidade possibilitar a integração do público nos processos decisórios sobre as políticas públicas. Com isso, permitem a redução de desigualdades e assimetrias de poder político entre os diversos grupos sociais dadas às possibilidades de inclusão social, assim como a democratização do sistema político que passaria a ser conduzido dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que favorecem os resultados e a qualidade dessas políticas públicas (SMITH, 2009).

Encaradas dessa forma, portanto, elas representam um conjunto de arranjos institucionais que têm por objetivo facilitar o acesso e inclusão de cidadãos comuns no processo de desenho de políticas públicas, bem como conceder o direito de a sociedade monitorar as atividades e avaliar os resultados das ações governamentais (SPEER, 2012). Como pode ser compreendida, a participação social é encarada igualmente como um mecanismo para reforçar a responsabilização vertical e horizontal dos entes governamentais.

O pressuposto é o de que ao possibilitar a articulações entre políticos, as burocracias governamentais e os interesses de atores sociais, usuários e beneficiários de políticas públicas, como defendem Fung e Wright, (2001, p. 27), a participação social propicia e afeta positivamente a *responsiveness* (resposta às demandas) e *accountability* (prestação de contas) dos governos. Corroborando os defensores dessa abordagem,

Santos (2005) realça que a participação é uma forma de regulação social que pretende o estabelecimento de novas formas de realização das políticas e redução da exclusão social nesse processo enfatizando, portanto, que os espaços de participação impulsionam a democratização da administração pública. Com isso, a participação inclui, mas vai além do papel do cidadão como eleitor ou controlador para incluir práticas diretas de envolvimento na deliberação das questões prementes que se apresentam em uma determinada sociedade. A participação significa, nessa ótica, estabelecer mecanismo de inclusão da sociedade nas decisões políticas e permitir o controle sobre os gastos públicos.

Entre os autores que consideram os desenhos institucionais como fator relevante, Craig e Porter (2003) e Arvitzter (2008) apontam que o envolvimento dos cidadãos na formulação e na decisão sobre as ações desenvolvidas pelos governos, por meio de instituições participativas, é uma condição necessária, mas não suficiente para gerar êxito participativo capaz de melhorar a qualidade das políticas e das ações públicas. O que esses autores salientam é que tanto os potenciais quanto os benefícios ou efetividade dos processos de participação social concebidos dependem da consideração também de outros fatores importantes, como comprometimento (político) dos governos com relação aos propósitos da participação, recursos e capacidades (administrativas) e a organização da sociedade civil visto que todos eles se relacionam às condições que podem afetar as experiências participativas.

Nessa mesma linha de entendimento, Fung (2006) afirma que os governos precisam demonstrar vontade de compartilhar o seu poder e a sua capacidade administrativa e financeira para implementar ações e mecanismos que implicam uma gestão participativa, e as decisões decorrentes desses mecanismos de envolvimento da sociedade são indispensáveis para que haja uma participação bem-sucedida. Para Fung (2006) a participação toma em linha de conta a necessidade de reforço das condições políticas e das estruturas que contribuem para um efetivo funcionamento dos órgãos que viabilizam a participação da população. Em relação a isso, Speer (2012) explicita que a participação no nível local pode ser efetiva se considerar a criação de canais colaborativos por meio dos quais são definidos compromissos e são cumpridas promessas (BAIOCCHI, 2003) que viabilizem as iniciativas adotadas capacitando-as, assim, para a democratização das decisões políticas.

O que se defende, de acordo com Wampler (2008), é que a capacidade administrativa e a atitude dos governos locais para promover a participação efetiva da população através das diferentes instituições participativas que podem ser criadas com essa finalidade é decisiva. Segundo Andersson e Laerhoven (2007), ao assegurar o estabelecimento da participação social o governo potencializa que a sociedade civil influencie as políticas públicas que são adotadas em seu nome. Assim, espera-se que a participação modifique os padrões tradicionais de atuação do governo e o seu papel primordial de planejar, formular e implementar políticas públicas para a adoção de uma postura baseada na inclusão e participativa nas decisões sobre às ações governativas dentro do Estado.

A ênfase dada pela abordagem da participação social ao desenho institucional enaltece o papel político da sociedade civil ativa na efetivação do potencial participativo, no sentido de que em algum momento uma sociedade civil bem organizada e forte (FOX, 2004; HELLER, 2001) tende a contribuir para a ampliação do exercício político popular e da cidadania. Mas, também para a democratização das escolhas e decisões políticas conferindo aos atores sociais em interação com o governo uma preponderância na formação da opinião pública. A ideia é que ao inserirem os atores sociais dispostos e capazes de atuarem juntamente com o governo para controlar e fiscalizar o governo (AVRITZER, 2003), desenhos inclusivos possibilitam que aqueles ajam de forma virtuosa e orientados pelo bem comum, promovendo, dessa forma, a constituição de amplas alianças populares em processos de tomada de decisões sobre as várias questões de interesse público.

Os aspectos do desenho institucional abordados neste trabalho encontram embasamento em algumas das proposições apresentados por Fung (2004, 2015). Ao discorrer acerca dos tipos de espaços participativos, afirma que estes possuem funções e formas variadas. Em particular, no que diz respeito às formas de envolvimento do público, enfatiza que importa averiguar o desenho institucional para descortinar: quem participa (composição dos espaços); como eles são escolhidos para tomarem parte das decisões (regras de eleição); a extensão das suas atribuições sobre as políticas (funções e funcionamento); qual é o perfil daqueles que participam (representação da participação). Esses questionamentos são importantes na ótica do autor, pois estão embasados nos valores que norteiam a participação da população e permitem reforçar a

representatividade da participação e interesses dos grupos nas instâncias participativas (FUNG, 2015, p. 3). Por um lado, porque esses questionamentos estão implicados à legitimidade da participação democrática instituída e a efetividade do processo de inclusão do público (organizações, associações e indivíduos) nas políticas que lhes afetam diretamente. Por outro lado, por possibilitarem formas transparentes de escolha de representantes de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas relacionadas a um tema ou política pública (ALMEIDA, 2013, p. 51). Por fim, por permitirem a justiça social pela redução da influência política exclusiva de alguns pequenos grupos favorecidos pelas posições e circunstâncias econômicas e sociais no processo decisório, a ampliação da presença e do poder dos grupos minoritários na definição das ações e políticas públicas.

A opção analítica adotada privilegiou quanto à dimensão sobre o desenho institucional das instituições participativas, os aspectos descritos anteriormente, e que vão desde a formalização dessas instituições, regras de composição e funcionamento, até a inclusão e representação da participação e a forma de distribuição de poder internamente. Salienta-se que essas categorias (formalização, composição e funcionamento, representação) foram utilizadas no desenvolvimento da investigação realizada como uma forma de observar o potencial de inserção social possibilitado e realizado pelos conselhos locais.

A formalização das instituições participativas refere-se à maneira como as concepções da participação social e ideais participativos são promovidas a partir das regras e do funcionamento das instituições estabelecidas. Ela repercute a estrutura organizativa e o desenho institucional que delimita a sua composição e informa o potencial democrático. Em outros termos, nessa perspectiva, indica o grau em que as instituições participativas são reconhecidas formalmente na rede de produção das políticas públicas (LIMA, 2014). As regras que compõem o desenho institucional definem quem tem o direito de ser representado e como os representantes são selecionados e estabelecem o conjunto de competências e funções atribuídas às instâncias.

As fontes geralmente utilizadas para aferir os aspectos da formalização, regras da composição e funcionamento são documentos como as Leis de Criação e Regimentos Internos das instituições participativas, e oferecem uma profusão de informações que

permitem avaliar a aptidão das instituições participativas de cumprirem as promessas que motivaram a sua criação (FARIA, 2007), no caso ampliar e democratizar o acesso às políticas públicas as quais elas se vinculam. Entende-se que quanto maior a regulamentação sobre as instituições participativas, mais institucionalizadas elas se tornam.

A investigação se encaminhou no sentido de que houvesse um aprofundamento acerca das instituições participativas, no caso os conselhos locais e buscou-se discorrer acerca da disposição de reordenamento do Estado na articulação com a sociedade, no sentido de criar instituições porosas ou mesmo abertas à participação; a origem da instituição (se criada por iniciativa própria ou por indução de agentes externos); a intenção da autoridade administrativa em ampliar as possibilidades institucionais para a participação; a concretização da intenção do governo em partilhar a tomada de decisão com os cidadãos, assim como o papel da burocracia no apoio e/ou desenvolvimento institucional.

Por sua vez, a inclusão refere-se à inserção de cidadãos individuais e coletivos no processo das políticas. Autores como Michels (2012, p. 289) fazem referência a dois tipos diferentes de critérios que podem ser considerados para a inclusão: o acesso às instituições participativas e a representatividade no seu interior. Neste estudo, portanto, a inclusão refere-se primeiro à forma como se dá a abertura dos espaços participativos aos cidadãos. Nisso, a inclusão é relevante uma vez que permite que seja observado se todos estão autorizados a participar ou se há uma seleção de participantes nas instituições participativas mediante processos variados – fóruns, eleições, indicações e outros (LÜCHMANN, 2007, p. 150). E, em segundo lugar, inclusão refere-se à forma como o espaço participativo é representativo.

A representação importa na medida em que permite observar quão representativa é uma instituição participativa da população em geral (idade, sexo, educação), e se não têm grupos ou interesses relevantes excluídos da participação, ao mesmo tempo em que ajuda na identificação da distribuição do poder dentro das instituições participativas. A representação implica a pluralização da representação da participação dos atores e a sua legitimidade (quem, o que e como se representa), assim como dessas institucionalidades, dado as especificidades dos mecanismos de autorização e de *accountability* nos processos participativos (ALMEIDA, 2013). Portanto, a legitimidade

democrática das instâncias de participação não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo que ela engendra e no contexto sociopolítico ao qual são instituídas.

A pluralização da representação nas instituições de participativa busca reduzir a polaridade característica dos modelos competitivos da democracia (LAVALLE e VERA, 2011, p. 113), tornando a sociedade civil num instrumento de mobilização social importante para beneficiar a democratização das ações e programas públicos. Nisso, o caráter inovador da participação social está intimamente ligado às mudanças que promove, sobretudo, no *lócus*, funções e atores da representação passando a vincular ao exercício de responsabilidades representativas atores que anteriormente eram excluídos do processo de decisão pública.

Posto isto, embora as considerações sobre a participação social, anteriormente descritas, se posicionem do ponto de vista prescritivo e na suposição de efeitos positivos, vale ressaltar que a discussão exposta não intenta apresentar a participação sob uma perspectiva ingênua na qual ela seria o fim das instituições participativas, tampouco como uma solução para a efetividade das políticas públicas. Logo, é encarada, neste estudo, como um mecanismo indispensável aos processos de intervenção social e operacionalização de políticas públicas, o que não significa, contudo, ser o único motivo para a efetividade das ações governamentais e seus resultados.

Os teóricos e críticos da abordagem da participação social afirmam que ela apresenta limitações e dilemas decorrentes da complexidade da participação da população (ROBERTS, 2004, p. 326). Tais complexidades referem-se, por exemplo: aos interesses que envolvem os diferentes grupos que participam nos processos políticos; aos conflitos nos processos decisórios e das escolhas de prioridades; às condições estruturais e políticas da organização dos espaços de participação social; à ideia e a prática de cidadania ativa; à legitimidade dos interesses políticos dos vários segmentos da sociedade que de certo modo impactam nos resultados da democracia; possibilidades de que as práticas possam gerar implicações que tendem a representar armadilhas como a cooptação que pode prejudicar a formação de interesses coletivos; restrições orçamentárias e demandas múltiplas; condições estruturais; recursos, tempo, entre outras.

Baseados em uma análise sobre os resultados das experiências participativas em vários países, autores como Gaventa e Barrett (2012) corroboram esse entendimento, ao afirmarem que existem diversas questões cruciais que permeiam o desenvolvimento da abordagem participativa na democratização da administração pública, e argumentam que a participação tem limitações e produz resultados positivos que são muitas vezes também acompanhados de efeitos negativos. Quanto a isso se destaca: a representação de interesses de grupos corporativos; o desinteresse da participação do público devido à percepção de que certos interesses estariam sobre representados em determinadas instituições participativas; a perda de identidade dos representantes com relação à base política de sustentação; as distorções na relação entre representante, associação que representa a comunidade usuária; o favorecimento de uma linha de atuação que, no limite, hierarquiza e legitima as ações e resoluções do gestor; e cooptação dos representantes da sociedade por parte do Estado.

As limitações expressam que em diferentes contextos a capacidade das instituições participativas de engajarem os cidadãos depende (GAVENTA e BARRETT, 2012) de vários fatores como: *a)* o envolvimento dos cidadãos que tendem a ser influenciados pelo acesso às informações que estes detêm para participar na vida democrática e assim ampliar o exercício dos seus direitos, seja para exigir a prestação de contas e a responsabilidade efetiva dos governos locais; *b)* a capacidade de ação e o grau de envolvimento dos indivíduos nos espaços de participação, que implica no conhecimento de regras e na mobilização para a defesa dos interesses da sociedade; *c)* a construção de práticas de cidadania que revelam uma interação estado-sociedade, que está sujeita a transparência e à igualdade no seio das instituições participativas; e, *d)* a participação social depende do senso do reconhecimento, da identidade social e da dignidade como elementos determinantes para o verdadeiro envolvimento dos indivíduos nos processos decisórios.

As instituições participativas precisam, assim, como defende Kearns (1995) serem vistas sob a ótica da realidade institucional em que elas são aplicadas, visto que tendem a apresentar frequentemente variações locais significativas (FUNG, 2015). As ações que visam beneficiar a cidadania ativa através de instituições participativas mostram-se limitadas ao não considerarem, em alguns casos, aspectos importantes, como a natureza institucional e as estruturas que sustentam a dinâmica política no

âmbito local. É preciso dar atenção aos contextos em que as instituições participativas são aplicadas e reconhecer a existência de singularidades dos “lugares”, e entender, portanto, que existem aspectos políticos/econômicos/culturais e geográficos que podem operar como barreiras ou oportunidades para o estabelecimento desses espaços de participação democrática.

Em contextos específicos, como o de Moçambique, em que no geral o estabelecimento de instituições participativas (fóruns comunitários, os comitês e comissões de gestão, os observatórios e os conselhos locais), foi impulsionado tanto por fatores atrelados à conjuntura sociopolítica quanto por aqueles associados à necessidade de implantação de programas de desenvolvimento no nível distrital de governo, importa observar essas iniciativas, enquanto institucionalidades enraizadas nas especificidades de cada lugar, captando no seu estudo as trajetórias e a dinâmica política a que estão vinculadas, ou seja, os potenciais para a ampliação da participação que delas se espera.

Complementarmente, como forma de se aprofundar sobre essas iniciativas, compreende-se que é preciso considerar o potencial e a capacidade das instituições participativas efetivarem a participação democrática, com particular enfoque para os conselhos locais, a partir de dimensões que são possibilitadas também pela abordagem da deliberação pública. Parte-se do pressuposto de que a participação social e a conseqüente tomada de decisões políticas encaradas como justas e legítimas nos conselhos requer a existência de condições para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros (FUNG, 2004, p. 176).

Nessa perspectiva, o enfoque dado no estudo desenvolvido nesta tese se sustentou igualmente em algumas proposições oriundas da abordagem da deliberação pública, tendo sido utilizadas como referencial para verificar a efetividade deliberativa, em conselhos locais em Moçambique. Essa opção se justifica pelo fato de considerar que a abordagem da deliberação pública oferece alternativas para a compreensão da dinâmica dos conselhos locais nos distritos, ou seja, as condições da deliberação e a capacidade de incidência nas políticas.

Dado que os conselhos locais não só decidem como também debatem sobre a forma e conteúdo das políticas governamentais às quais estão vinculados, as premissas

apresentadas pela abordagem da deliberação pública ajudam e propiciam o alcance dos objetivos que foram aqui propostos. Nessa perspectiva, compreende-se a participação social concretizada por meios dos conselhos locais nos distritos como um meio para aproximar-se do ideal de democracia deliberativa⁷ (COHEN, 2009, p. 92).

Enfim, concebe-se a participação social a partir de um ponto de vista que relaciona a participação com deliberação como mecanismos políticos através dos quais é possível que os cidadãos estejam ativamente envolvidos no processo de discussão e decisão das políticas públicas, onde a pluralidade de sujeitos, as regras (formais e informais) e as práticas tendem a incluir equitativamente e dar oportunidade à igualdade participativa e deliberativa, interferindo positivamente nas decisões e resultados das ações públicas realizadas pelos governos locais distritais em Moçambique.

Por meio da participação social, como afirmam Fung e Wright (2001, p. 29), o público passa a ter a possibilidade real de exercício do poder estatal e passa a influenciar as estratégias adoptadas pelo governo, para além de incentivar o desenvolvimento de capacidades políticas pragmáticas em cidadãos comuns, possibilitando a prática de habilidades democrático-deliberativas.

2.1 A Deliberação Pública

Em termos gerais, na vasta literatura existente os conceitos de deliberação e participação são apresentados como sendo complementares para a extensão da democracia, no sentido de que a primeira é percebida mais como uma forma de participação política. Essa é uma linha de entendimento cujos pressupostos se preocupam em demonstrar a relevância da institucionalização de espaços de deliberação pública em que a participação e as discussões sobre os assuntos públicos estão implícitos. Sustenta-se que, muitas vezes, a participação depende da atividade deliberativa a ser desenvolvida nas instituições participativas, no sentido de que ela

⁷A concepção sobre o ideal de democracia deliberativa se fundamenta em três aspectos gerais da deliberação. É necessário decidir sobre uma agenda, propor soluções alternativas para os problemas dessa agenda, sustentar essas soluções com razões e concluir apresentando uma alternativa. Uma concepção democrática pode ser representada em termos dos requerimentos que ela impõe a esse procedimento. Em particular, resultados são democraticamente legítimos se, e somente se, eles puderem ser objeto de um acordo livre e razoável entre iguais. O procedimento deliberativo ideal é um procedimento que engloba esse princípio. (COHEN, 2009, p. 92).

fomenta o surgimento de novos problemas e soluções, visando atingir decisões coletivamente construídas.

A literatura compreende que a deliberação pública estaria baseada no diálogo contínuo entre os atores estatais e provenientes da sociedade implicando num sistema político mais democrático, através do reforço das formas deliberativas de tomada de decisão que passam a ser marcadas predominantemente por processos de discussão coletiva e pública de ideias ou assuntos ligados à promoção do bem comum (AVRITZER, 2000; COHEN e FUNG, 2004; FUNG e WRIGHT, 2001; HABERMAS, 1996, 1997a; LEVINE, *et al.*, 2005; NIEMEYER e DRYZEK, 2007; VITALE, 2006; COHEN, 2009). Dado que cada indivíduo tem uma voz igual e a oportunidade de persuadir outros participantes, o processo de deliberação também permite que vozes minoritárias e individuais sejam ouvidas. Além disso, os teóricos da democracia deliberativa também argumentam que a deliberação contribui para a legitimidade das decisões.

Os defensores da abordagem deliberativa diferem sobre onde a deliberação deve ter lugar e quem deve estar envolvido. De fato, alguns autores assumiram uma posição crítica em relação à combinação da deliberação e participação do cidadão e argumentam que as instituições representativas fornecem as melhores condições para a deliberação (GUTMANN e THOMPSON, 2007). Outros mencionam uma ampla variedade de possíveis espaços deliberativos, variando de parlamentos a fóruns de especialistas e painéis de cidadãos e outros (DRYZEK, 2017). No entanto, todos concordam que um processo deliberativo envolve a interlocução, discussão e troca de argumentos públicos (FUNG, 2004), durante os quais os indivíduos justificam suas opiniões, enquanto elemento central da formação da vontade política (AVRITZER, 2011), e mostram-se dispostos a mudar suas preferências.

Levando em conta a amplitude do tema, para a finalidade deste trabalho, as considerações serão apresentadas a partir dos pressupostos que enaltecem a institucionalização de espaços deliberativos como forma de viabilizar a democracia deliberativa, ao mesmo tempo em que se mostram relevantes para a análise da efetividade dos espaços deliberativos nas políticas públicas, que é o objeto desta investigação. Assim, serão tomadas as proposições apresentadas por autores como Cohen (2009), Gutmann e Thompson (2008), Bohman (2009), Chambers (2003) e

Mansbridge (2009) que contribuem expressivamente para a investigação efetuada os requisitos procedimentalistas e dialógicos que se esperam em espaços institucionalizados de deliberação pública.

Um processo deliberativo pressupõe raciocínio público livre, igualdade, inclusão de interesses diferentes e respeito mútuo (GUTTMAN e THOMPSON, 2008). O processo e a qualidade da deliberação seriam o ponto crucial da democracia deliberativa. Sobre a democracia deliberativa, Brugué (2011) pontua que é uma forma de governo na qual os cidadãos livres e iguais, bem como seus representantes, participam e raciocinam juntos e justificando publicamente as suas decisões, em um processo em que há a apresentação para uns e outros os motivos que são mutuamente aceitos e geralmente compreensíveis, no entanto, passíveis de serem revistas no futuro. É um processo de tomada de decisão baseado no princípio da argumentação (BRUGUÉ, 2011, p. 165).

No caso, a deliberação pública é um componente da democracia deliberativa, que, segundo Cohen (2009, p. 91), se baseia em arranjos pluralistas intermediários entre a sociedade e o governo, que funcionam de acordo com normas que orientam o processo deliberativo. Portanto, considera-se a ação deliberativa inserida no quadro do exercício da cidadania implicada na coordenação de interesses entre os atores que atuam em arenas que se apresentam como espaço democrático, que asseguram a discussão coletiva passível de justificar e legitimar as decisões tomadas em torno dos interesses coletivos da sociedade (AVRITZER, 2008; BAIOCCHI, 2003; HELLER, 2001; WAMPLER, 2008; WILLIAM, 2002).

A abordagem deliberativa é vista como um conjunto de pressupostos teórico-normativos que salientam a deliberação coletiva como importante para assegurar a maximização do interesse comum. Embora os seus defensores reconheçam a existência de diferenças sociais, políticas e econômicas entre participantes do processo de discussão e deliberação, nesses casos, a distribuição de recursos e de poder existente na sociedade não pode dificultar ou impedir o acesso dos participantes à deliberação. Enaltecem que o processo deliberação coletiva se torna legítimo na medida em que há um reconhecimento mútuo dos membros como portadores de capacidades deliberativas, cujo resultado da deliberação baseado nas relações e diálogo está associado à clareza

das normas instituídas – a fonte de legitimidade decorre dos procedimentos (COHEN, 2009).

Entende-se que a legitimidade das decisões coletivas (COHEN, 2009; BENHABIB, 2009), portanto, deriva da deliberação em que se forma a vontade dos indivíduos (público) sendo este processo de formação da vontade coletiva o que dá origem à legitimidade das decisões. Estaria por trás desse entendimento a ideia de que pelo fato de os indivíduos não possuírem informações completas, suas preferências são igualmente incompletas, e o procedimento deliberativo possibilitaria que procedessem a alteração de suas preferências em virtude da participação no debate e expressão pública de argumentos.

Tais procedimentos (por exemplo, regras referentes a princípios de participação, ao questionamento) são a forma pela qual se legitimam as decisões, e garantiriam a amenização das diferenças e propiciariam as condições para a cooperação social dentro dos espaços deliberativos, além do conflito. Conforme salienta Marques (2009, p. 12), a deliberação considera formas e procedimentos de comunicação que garantem que todos os pontos de vista estejam envolvidos na discussão sobre as políticas públicas. As normas dariam um formato institucional, seriam um pressuposto da deliberação e assegurariam a racionalidade que decorre da prática deliberativa que encaminha o processo decisório coletivo, no qual os indivíduos são regidos por princípios que garantem as mesmas oportunidades de participação no ambiente de discussão democrática que enaltecem o exercício da cidadania.

Para os fins deste trabalho, entende-se que a deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações políticas para sustentar a tomada de decisões coletivas sobre os problemas sociais, tornando-as mais transparentes e justas (FUNG, 2004, p. 179). É um processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o momento da tomada de decisão. Tal processo ocorre em um espaço que assegura que os participantes exerçam influência através do diálogo e troca de razões que possibilitam resolver problemas da sociedade (LOWNDES; PRATCHETT e STOKER, 2001, COHEN, 2009).

Como a deliberação é parte do desenho dos espaços deliberativos, espera-se que esses espaços tenham um desempenho melhor no aspecto da deliberação. Assim, a

contestação e deliberação de ideias em espaços participativos e deliberativos devem ser pautadas pelo amplo debate público acerca dos problemas sociais e significa uma atividade compartilhada pelos diferentes atores dentro das instâncias de discussão e decisão. Compreendidos dessa forma, os conselhos locais distritais moçambicanos oferecem elementos e características do processo decisório do tipo deliberativo e, por isso, optou-se, como já afirmado anteriormente, pelo estudo de sua experiência como caso de participação cidadã e de maneira especial no que se refere à dimensão do processo de deliberação, estudando, com isso, a sua efetividade.

O processo de deliberação refere-se à tomada de decisão, aos princípios que a inspiram e às características que deveria ter. Adotou-se alguns dos requisitos ou condições da deliberação democrática (liberdade, pluralidade, igualdade, publicidade, informação) que fundamentam a instituição e exercício dos espaços deliberativos.

Ao se debruçar acerca da liberdade como requisito da deliberação, Cohen (2009) defende que a realização da liberdade é uma condição essencial da democracia deliberativa e está refletida no pressuposto de que a manifestação dos atores dentro dos espaços deliberativos deve ser ouvida. A liberdade permite autonomia dos participantes na deliberação, no sentido de posicionarem-se independentemente de influências externas. Esses autores associam a democracia à comunicação livre de coações, enfatizando que os espaços deliberativos devem possibilitar a constituição de relações comunicativas e interações sociais, permitindo a discussão de interesses presentes na sociedade de modo racional, com a finalidade de produzir resultados sobre problemas que afetam a sociedade.

A ideia é que a atuação de atores livres possibilite a interlocução, o debate e a discussão sobre questões e decisões que tratem de questões públicas e influencie a tomada de decisões sobre as políticas. Pode-se afirmar que o exercício da liberdade decorre da estruturação de um espaço deliberativo que intermedeia o processo de ação política e que abre caminhos para o exercício da cidadania, viabilizando a emancipação pela escolha do melhor argumento dentro de um processo livre de discussão entre os participantes.

Em seus argumentos, Benhabib (2009, p. 129) apresenta a pluralidade como condição para que a deliberação se concretize, no sentido de que o espaço deliberativo

funciona como um local de debate e contestação entre cidadãos. Em outras palavras, é um lugar composto por diversidade de público que propicia a formação de opinião, a discussão envolvendo cidadão e grupos organizados que encaminham as deliberações por meio da observância das condições normativas do discurso cuja funcionalidade é pautar o debate livre e racional e que possibilita a tomada de decisões coletivas. Aqui, Benhabib (2009) enfatiza que as decisões coletivas devem ter o respaldo da articulação dos diferentes pontos de vista dos atores de tal forma que os resultados da deliberação se tornem justos.

Na base desse entendimento está o argumento de que a deliberação implica o equilíbrio de interesses que se efetua em forma de compromisso entre os atores políticos e sociais, balizados por negociações que pressupõem a disponibilidade para a cooperação (disposição de, a partir do respeito às regras do jogo, chegar a resultados aceitos por todos ainda que por razões distintas). As condições e procedimentos da política deliberativa necessitam, então, de uma justificação racional (normativa) que vai modelar a equidade dos compromissos, no sentido de que é através da pluralidade de formas de comunicação que uma vontade comum pode se formar. Nesse sentido, não somente se efetivaria pela via de uma autocompreensão ética, mas mediante a observância de regras (HABERMAS, 1995, p. 45).

Somado aos anteriores requisitos da deliberação são apontadas a igualdade política e a publicidade, que seriam necessárias tanto no espaço social onde ocorre a deliberação quanto nas razões oferecidas pelos participantes que estão nele inseridos. A ideia sobre a igualdade política, como salientado por Bohman (2009, p. 35), pressupõe que o processo de deliberação dialógico deva ocorrer em condições de simetria e deva estar sempre aberto e permitir a expansão de oportunidades para que as vozes dos interlocutores sejam levadas em conta durante a troca argumentativa. Segundo Chambers (2003) e Mansbridge (2009), a igualdade deve assegurar a oportunidade para que cada participante contribua efetivamente para os resultados das decisões coletivas, mas também que tais espaços possibilitem que se tenha informação e conhecimento relevantes para a definição dos pontos de vista dos sujeitos em relação às políticas públicas em causa.

O que é enfatizado é que em um espaço de deliberação pública as partes envolvidas devem ser consideradas formal e substantivamente iguais, uma vez que as

regras que regulam o processo deliberativo não fazem distinção entre indivíduos. Todos aqueles que possuem capacidade deliberativa possuem igual *status* nos diferentes estágios do processo decisório. De acordo com esse entendimento, todos os atores podem inserir questões na agenda, propor soluções e oferecer razões para sustentar ou criticar propostas e cada um tem voz igual na decisão. Nessa ótica, no que se refere ao processo de deliberação, pode-se identificá-lo como muito mais do que simplesmente a participação, já que além das escolhas que se pautam na existência de alternativas há o acompanhamento de justificativas.

Ao abordar a publicidade do diálogo como uma das condições gerais de deliberação, Bohman (2009) assevera que ela é necessária tanto no espaço social onde ocorre a deliberação quanto nas razões oferecidas pelos participantes que estão inseridos nesse espaço. Acrescenta, ainda, que ao serem compreendidas por outros, as razões levam os indivíduos a manterem a cooperação que assegura o processo deliberativo. Associadas à publicidade o autor apresenta alguns ideais que, segundo ele, são particularmente relevantes para o processo de decisões coletivamente vinculativas, tais como a imparcialidade, a ausência de intenções manipulativas e convergência, em termos políticos.

Por fim, condição também fundamental para a deliberação é a informação. As assimetrias informacionais tenderiam a enfraquecer a qualidade da realização da deliberação pública, posto que a informação é uma condição indispensável para o debate e a possibilidade da contestação e da não imposição ou coerção, no contexto dos assuntos que são tratados nessas esferas institucionais (COHEN e FUNG, 2004). Esses aspectos se revelam fundamentais, visto que representam fontes de desigualdade política uma vez que podem ampliar ou reforçar as já existentes desigualdades sociais que caracterizam as sociedades contemporâneas e o processo participativo e, ainda, limitar o processo argumentativo desejado na deliberação pública.

Vistos dessa forma, tanto os requisitos procedimentalistas, que devem sustentar os espaços deliberativos propostos por Cohen e Benhabib e Habermas (pluralidade), quanto os da vertente dialógica, formulados por Bohman, Chambers e Mansbridge (liberdade, igualdade, publicidade e informação), se constituem como elementos de um processo “deliberativo ideal” (COHEN, 2009), oferecendo possibilidades analíticas

sobre as práticas políticas dos espaços institucionalizados para a tomada de decisão de políticas públicas.

A partir dessas condições normativas da deliberação pública elencadas anteriormente, como referência, foi realizada uma análise que orientou o desenvolvimento empírico deste trabalho para verificar a efetividade deliberativa dos conselhos locais investigados. Ressalta-se que a efetividade deliberativa é aqui entendida conforme Cunha (2009, p. 189) como a capacidade efetiva de as instituições participativas e deliberativas influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, sendo respaldada nos procedimentos que sustentam a discussão e decisão no interior dos espaços deliberativos.

As condições da deliberação (ALMEIDA; CARLOS e SILVA, 2016) se apresentam como categorias relevantes para a análise da efetividade dos conselhos locais e constituem-se no eixo deste estudo. A escolha deveu-se ao fato de esses requisitos permitirem o acesso a alguns aspectos-chave do processo deliberativo relacionados à compreensão de como está se dando a deliberação, e ajudam no esclarecimento sobre: qual é a representatividade dos atores nas discussões (reuniões e presença dos atores); quais assuntos são tratados (agenda); tipos de decisão ou objeto das decisões coletivas (temas discutidos); qual é capacidade de manifestação de razões ou a voz daqueles que participam ou (vocalização); e, por fim, de que forma ou como está se desenvolvendo a deliberação (expressividade dos atores).

Assim, entende-se que se faz necessária à sua verificação em um contexto sociopolítico específico, em que foram institucionalizados espaços participativos e deliberativos, para que se possa avaliar as condições e a dinâmica de discussão e decisão que o caracterizam. Isso se mostra, sem dúvidas, fundamental, dado que permite examinar se as políticas produzidas nos espaços deliberativos decorrem da “força do melhor argumento ou da razão que todos podem aceitar”, ou seja, permite verificar se o processo deliberativo se trata de uma prática social baseada não em hierarquias sociais, mas no debate de um público organizado em bases sociais mais amplas do que aquelas promovidas pela força do poder e dos recursos financeiros (ALMEIDA; CARLOS e SILVA, 2016).

Em sociedades que se caracterizam pelo pluralismo cultural, pela complexidade social e pelas crescentes desigualdades, como pontua Bohman (2009), a deliberação pública, que assegura a legitimidade das decisões, diz respeito não só ao modo como os cidadãos deliberam, mas também as razões que apresentam na deliberação. Nessa perspectiva, o ideal deliberativo deve representar uma forma através da qual o consentimento e a cooperação seriam estabelecidos, e a seu ver, isso estaria relacionado às formas institucionais constituídas, de modo que os cidadãos possam deliberar juntos e fazer uso público de suas razões por meio de política participativa e autogoverno cívico capazes de concretizar o interesse coletivo.

Vale destacar que de acordo com as finalidades da análise empreendida, o desenho institucional dos espaços de discussão e a decisão de políticas se mostram importantes, já que podem afetar o processo deliberativo, ou seja, a efetividade deliberativa seria determinada por fatores próprios dos espaços onde ocorrem as deliberações, sua estrutura normativa e os processos de interação. Ao se debruçarem sobre os diversos formatos institucionais concebidos para a prática deliberativa, Cohen e Fung (2004) alertam que os desenhos institucionais deliberativos não possibilitam o pluralismo nas escolhas políticas, e, em outras palavras, que todos os cidadãos participem em qualquer área particular da governação pública, ou que qualquer cidadão participe em todas as áreas da política pública.

Nesse sentido, os autores chamam a atenção para o fato de que apesar de o modelo deliberativo se constituir como uma solução potencial para alguns dos desafios democráticos, contudo, ele tenderia a abranger um número limitado de participantes em uma determinada arena, muitas vezes altamente interessados nos assuntos que são discutidos em detrimento do grosso número da população. O formato institucional não somente estrutura a participação, como também influencia a qualidade da deliberação, isto é, o seu potencial de inclusão, de produzir decisões legítimas, dentre outros aspectos.

Fung (2015) também compartilha esse entendimento, lembrando de ser relevante, para o exercício da democracia deliberativa, que os desenhos institucionais respectivos assegurem a participação dos diferentes atores da sociedade civil, com destaque para os socioeconomicamente menos favorecidos. Isto é, defende o amplo

envolvimento dos atores sociais como forma não só de empoderá-los, mas também de ampliar a sua influência nos processos políticos deliberativos.

Essa compreensão assenta na valorização dos atores sociais nas decisões coletivas (AVRITZER, 2000; MANSBRIDGE, *et. al.*, 2010), encarando tanto os atores políticos quanto os da sociedade civil como sujeitos privilegiados no processo deliberativo. A sociedade civil, no caso, torna-se a base social dos espaços deliberativos e ganha um papel importante, visto que desloca a atenção sobre a forma como ocorrem as relações entre o Estado e a sociedade, portanto, dos espaços tradicionais tidos como palco central no processamento das decisões políticas (legislaturas e entidades administrativas) para as arenas de deliberação. A implicação imediata é que a integração social, que tem na solidariedade social seu alicerce fundamental, desenvolve possibilidades de ampliação democrática.

A consideração da sociedade civil como peça chave para o processo deliberativo reitera a apreciação de que o processo discursivo deliberativo não está centrado somente no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes quer para o Estado, como para os atores da sociedade civil (FARIA, 2000, p. 56). Para Avritzer (2011, p. 15), a sociedade civil se torna pré-condição para um desenho deliberativo exitoso. Como já foi ressaltado anteriormente, está igualmente centrado na ideia de que a tomada de decisões dever ser baseada na participação de todos indivíduos que estão a elas sujeitos. Desse modo, por meio de desenhos institucionais da deliberação se estabeleceriam formas de inclusão e contratualização que, segundo Santos (2005, p. 16-18), não mais expressam a clivagem estrutural entre sociedade e Estado, mas expandem a sua interpenetração e imbricação em torno de um processo político caracterizado por horizontalidades, coordenação e parceria que beneficiam a deliberação conjunta.

A contratualização referida se baseia na formulação de um modelo político de emancipação social que assente no reconhecimento da diversidade dos agentes e focaliza a transformação social através da participação popular nos processos deliberativos. Ela implica um ideal de articulação e coordenação que não prescindem da energia da sociedade civil, tendo como finalidade a combinação de estratégias e táticas, definição de agendas e, ainda, a realização de um planejamento com vistas a levar a efeito ações coletivas e a elevar as possibilidades de contemplação dos interesses e

aspirações da população em termos de políticas públicas que se mostram capazes de desencadear a mudança social.

O que as considerações descritas anteriormente procuram mostrar é que a deliberação tende a depender também de condições institucionais, tendo em vista a assegurar o processo de discussão e decisão coletiva. Indicam, ainda, o desenho institucional dos espaços deliberativos como um fator condicionante da sua efetividade, acreditando-se que as regras quanto à representação e à deliberação nesses espaços impactam diretamente a capacidade dos atores neles inseridos influenciarem o resultado do processo. Nesse ponto, entende-se que a abordagem da deliberação mostra a sua interseção com a abordagem participativa, já que o desenho institucional da participação que sustenta a deliberação pode funcionar tanto como meio de inclusão democrática e de redução de injustiças, como também pode reforçar a dominação do processo decisório das políticas públicas pelos grupos que possuem maiores vantagens sociais e econômicas.

Além disso, as considerações dos teóricos deliberacionistas mostram-se também relacionadas ao problema do desenho institucional dos espaços deliberativos, na medida em que se preocupam com o equilíbrio da representação dos atores que atuam no processo de deliberação pública, que se apresenta no caso como fator para a qualidade do debate democrático. Como salientado por Petinelli (2017, p. 613), sabe-se que as regras institucionais definem a representação de participantes por segmento e por categoria dentro de cada segmento, bem como a dinâmica do debate e dos processos decisórios. Portanto, são as regras quem determina a pluralidade da representação, bem como o grau de regulamentação da discussão e da tomada de decisão, produzindo espaços mais ou menos plurais, mais ou menos democráticos e, portanto, mais ou menos inclusivos.

Conforme o exposto, importa que sejam observadas as relações de poder (MANSBRIDGE, *et al.*, 2010) dos atores, independentemente das posições nas quais se encontram ou percepções e comunicação decorrentes dos espaços deliberativos. Em sua argumentação, Lafont (2015) reforça esse entendimento ao afirmar que a forma como se desenrola a deliberação tem um impacto direto sobre a legitimidade dos resultados deliberativos, porque permite questionar a observância ou não nos espaços deliberativos das condições de igualdade, pluralidade e liberdade que lhe são inerentes.

As contribuições apresentadas se preocupam com a apresentação dos condicionantes da efetividade dos espaços deliberativos ao colocarem a questão da busca por um desenho institucional adequado para a deliberação (AVRITZER, 2011, p. 15). Apesar disso, reiteram que o espaço deliberativo torna possível a resolução de problemas práticos (participação e representação) que parecem recalcitrantes ao tratamento pelas instituições políticas convencionais (COHEN e FUNG, 2004, p. 31-32).

É também em consideração à construção institucional que se conectam as ações da deliberação que Cunha (2009) assinala que os espaços deliberativos têm um potencial na produção tanto de deliberações quanto de decisões vinculantes, afetando a justiça social, para além da efetividade deliberativa. Pelas competências e funções estabelecidas nas leis de constituição de espaços deliberativos como os conselhos locais é possível perceber que atuam em duas fases do ciclo de políticas públicas: na sua definição e no seu monitoramento e avaliação, uma vez que cabe aos órgãos de governo a implementação das ações, ou seja, os conselhos atuam na fase em que se estabelece a agenda, identificam-se, avaliam-se e selecionam-se opções de ação e na fase em que se monitora e avalia as ações e seus produtos ou resultados.

Nessa perspectiva, a efetividade da deliberação envolve a análise de dois momentos: o primeiro, já descrito anteriormente, está associado à dimensão do momento deliberativo (quem delibera) relacionado às condições e dinâmica política do funcionamento gerada no interior dos espaços de participação (como é o processo), ou seja, se concentra na análise da efetividade para dentro do próprio conselho que está associada à observância da qualidade deliberativa.

O segundo momento compreende a dimensão da deliberação e seus efeitos em termos de políticas públicas, se ocupando de observar se as decisões foram ou não incorporadas nos programas governamentais (vinculação do governo às decisões), ou seja, diz respeito à dimensão da efetividade para fora dos conselhos, portanto, a sua atuação pós-deliberação. Foca, assim, na fase referente à execução dos projetos já deliberados em que está implicado o controle das políticas adotadas, o conselho visto como órgão fiscalizador. Para os fins deste trabalho considerou-se o segundo momento como dimensão de efeitos na governação local.

De acordo com Michels e Binnema (2018, p. 2) as instituições participativas e deliberativas podem fortalecer a democracia, em primeiro lugar, dando voz às pessoas na formulação e informação de políticas e na tomada de decisões políticas. Em segundo lugar, podem incentivar a cidadania e aumentar as possibilidades de controle das políticas emanadas das discussões e decisões no seu interior. Esses autores afirmam que esta é uma perspectiva que procura ir além do foco nos efeitos do processo interno da participação e deliberação, interessando observar os efeitos dos processos deliberativos nas políticas públicas ou incidência do processo deliberativo na transformação das decisões em políticas concretas.

Salienta-se, que não existe uma abordagem sistemática e consistente para avaliar os efeitos nas políticas, o que torna difícil a análise de suas implicações. Acerca disso, Avritzer (2011) assevera que há estudos que se preocupam com aquilo que ele denomina de efetividade do momento deliberativo, isto é, aqueles que tentam desenvolver uma metodologia que mostra que há deliberação nas instituições participativas em algum dos seus momentos. Argumenta, ainda, que outros trabalhos abordam o problema da efetividade sob o ponto de vista de resultados.

Noutra perspectiva, Michels e Binnema (2018) salientam que o foco na maioria dos estudos sobre efetividade deliberativa está nos resultados internos ou na vocação dos espaços deliberativos, como a qualidade da deliberação ou a satisfação dos participantes com a deliberação. Eles sublinham que até agora, pouco se sabe acerca do que chamam de macro efeitos ou impacto dos processos deliberativos na política, nas políticas públicas e na comunidade social.

O efeito nas políticas, portanto, refere-se a uma conexão entre deliberação e políticas adotadas (AVRITZER, 2011, p. 17). Neste trabalho a análise sobre os efeitos dos processos deliberativos nas políticas públicas foi realizada de duas maneiras. Primeiro, foi feita a verificação da incorporação das decisões tomadas nas instituições participativas aos programas dos governos locais. Em segundo lugar, foi dado um enfoque na avaliação acerca do controle social que é realizado pelas instituições participativas e deliberativas sobre tais decisões políticas, especialmente o exercício do acompanhamento das ações públicas governamentais pelos conselhos locais, já que, como foi salientado anteriormente, além de influenciarem a formulação de políticas, espera-se que se mobilizem no seu monitoramento, na avaliação das condições de

gestão e na execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação das políticas.

Desse modo, os efeitos nas políticas estão diretamente relacionados aos processos externos. Sabe-se que a dinâmica que envolve o processo de deliberação deve propiciar igualmente a ampla fiscalização das decisões que são tomadas nas instituições participativas e deliberativas, pois, “[...] a transparência enquanto exigência do ideal participativo sobre a política pública, tornada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé. Um espaço público que não monitora a ação oficial não pode contribuir para o controle social público nestes termos” (FUNG, 2004, p. 183).

O controle social é definido como uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando ela interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração planos de ação do executivo, estado ou município. É um atributo ou qualidade da sociedade civil, que deve ser municiada e habilitada para acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública (OLIVEIRA e PISA, 2015).

Nesses termos, a participação dos cidadãos por meio das diversas instituições participativas representa uma das possibilidades pelas quais a sociedade civil pode assegurar o controle das ações públicas. Existe o entendimento de que a deliberação que ocorre nos espaços participativos também contribui para ampliar o controle social sobre as políticas. Essa compreensão é subsidiada pela argumentação de Gaventa e Barrett (2012), que interpretam o envolvimento do público nas estruturas e processos de deliberação das políticas públicas como um mecanismo que permite incrementar e fortalecer também as capacidades de intervenção da sociedade e superar as estruturas políticas de poder e controle tradicionais.

De tal modo, o envolvimento possibilitado pelos espaços participativos e deliberativos teria força, por um lado, para expandir a prestação de contas no nível local, dado que, conforme ressaltado por Wampler (2005, p. 36), “têm o potencial de redistribuir autoridade, incorporar diretamente os cidadãos nos processos de tomada de decisão e permitir que novos atores (*third parties*) monitorem a implementação de

políticas públicas”. Por outro lado, Marques (2010) argumenta que em países com um histórico marcado por aspectos como a corrupção e o patrimonialismo (um traço da cultura política, particularmente em países em desenvolvimento), a tendência é de desenhar instituições (onde se incluem as deliberativas) que buscam promover valores como a transparência e a prestação de contas.

O controle social é fundamental, uma vez que compreende o envolvimento da sociedade na elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações da administração pública (RICCI, 2009). Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. Corroborando com essa conceituação, Correia (2000) afirma que o controle social trata da participação direta da sociedade sobre os processos de gestão dos recursos públicos, refletindo a apropriação, pelos sujeitos, dos meios e instrumentos de planejamento, fiscalização e análise das ações e serviços dos quais eles próprios são usuários, ou seja, o controle social é exercido pelos e para os membros de uma sociedade.

Assim sendo, a integração da sociedade ao contexto sociopolítico tende a gerar resultados diretos, como a incorporação de práticas que alavancam o controle social, contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia e fortalecimento da implementação das políticas públicas, já que ele colabora para a junção de atores do poder público e os cidadãos em prol da melhoria das ações públicas. O controle social pressupõe, de um lado, um Estado decidido a assegurar aos cidadãos o exercício desse poder em espaços destinados para tal, e de outro, uma sociedade civil composta por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a exercer uma cidadania ativa junto ao Estado a partir da participação.

Em paralelo aos argumentos apresentados, destaca-se, também, que nos processos deliberativos os atores sociais ganham um novo tratamento no que se refere às políticas públicas por parte do governo, baseado no seu maior envolvimento nos espaços decisórios, resultando em uma expansão dos interesses coletivos, na responsabilização e no maior exercício da cidadania (GRINDLE, 2007). Nesses termos, os processos de envolvimento dos atores sociais no exercício da deliberação ampliam o seu papel nas políticas, dado que são investidos de poder de controlar as ações e resultados governamentais numa determinada sociedade.

O essencial é, conforme Fischer (2012, p. 459), uma distribuição mais equitativa do poder político, mais justa dos recursos no interior desses espaços de tomada de decisão, o desenvolvimento de um amplo e transparente intercâmbio de conhecimentos e informações, o estabelecimento de parcerias de colaboração e uma ênfase no diálogo institucionalizado.

Diante de todos os requisitos necessários e exigidos para que ocorra a deliberação pública, e do fato de ser visualizada como uma alternativa importante de processo representativo democrático, alguns autores (LÜCHMANN, 2007; DRYZEK, 2009; BOHMAN, 2009) consideram a deliberação como uma atividade com problemas, e, devido a isso, algumas críticas são apresentadas, expostas a partir de várias perspectivas analíticas. Destaca-se que as principais críticas que têm sido formuladas salientam as dificuldades enfrentadas pelas democracias para lidar com a complexidade pluralística da sociedade em relação à ação social coletiva, incluindo potenciais obstáculos de escala, a diversidade cultural e desigualdades sociais e de poder persistentes.

A abordagem da deliberação teria dificuldades para apresentar mediações institucionais, capazes de realizar os ideais e as suposições normativas da relação entre Estado e sociedade civil (BOHMAN, 2009, p. 39). Esse modelo apresenta limitações para especificar as características necessárias para que a deliberação entre Estado-sociedade ocorra, bem como de que forma diferentes grupos na sociedade civil lidam com a questão da resistência às incursões de forças do mercado ou de outras instituições mais poderosas que podem evitar um pluralismo competitivo em torno dos recursos institucionais a serem partilhados pelos diversos grupos em interação.

Tais críticas apontam para os desafios para que seja garantida a igualdade procedimental proposta no modelo deliberativo, visto que importa referenciar além das condições ideais, as condições sociais nas quais esses procedimentos são efetivados. A ideia é que os procedimentos para a deliberação por si só não asseguram padrões de justiça e racionalidade, capazes de influenciar sozinho o resultado da deliberação em favor de uma determinada posição dentro desses espaços. As críticas à abordagem deliberativa se referem ao risco de manipulação, a captura e as desigualdades.

Segundo Lüchmann (2007, p. 187), tais críticas se referem aos riscos de o processo deliberativo gerar problemas que envolvem:

[...] populismo, elitismo, coerção da maioria, força e sobreposição dos interesses privados ou egoístas (Elster, 1997) e manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (Przeworski, 1998; Stokes, 1998). [...] acrescenta-se a essa listagem o problema das desigualdades sociais, que interpela diretamente a dimensão – tão cara à democracia deliberativa – da igualdade política. De acordo com Vita (2003, p. 119), “os mais pobres e destituídos de recursos políticos são também aqueles que mais provavelmente estarão ausentes de experiências participativas e deliberativas”. E mesmo presentes, suas condições subalternas na sociedade tendem a conferir menor eficácia discursiva frente aos setores dotados das ferramentas (linguagem e cognição) exigidas na comunicação pública plural [Miguel, 2005] (LÜCHMANN, 2007, p. 187).

Em suma, a despeito dessas críticas, entende-se que a abordagem da deliberação pública não é um modelo político que se refere simplesmente ao processo de tomada de decisões por meio de ação política e social fundamentada no diálogo entre atores informados, pretensamente respeitosos e competentes. Importa que a deliberação pública seja também vista, segundo Dryzek (2009), enquanto possuidora de estruturas (condições e desenho institucional) suficientes para acomodar a deliberação autêntica e inclusiva.

Autêntica no sentido de a deliberação pública ser capaz de induzir os participantes das instituições voltadas à discussão e decisão coletiva à reflexão sobre as preferências de maneira não coercitiva e envolver as conversações, de forma que todos que não compartilham de um mesmo ponto de vista possam considerá-lo como de conteúdo razoável e aceitável. Por inclusiva entende-se que a deliberação sobre políticas públicas permite que todos os envolvidos tenham a mesma oportunidade de se expressarem, de serem ouvidos e de participarem do processo, dando oportunidade para os atores individuais ou grupos envolvidos no processo de deliberação ter as suas posições consideradas.

Resumidamente, pode-se afirmar que as propostas sugeridas pelos teóricos deliberacionistas destacam que em um espaço participativo, como é o caso dos conselhos locais, os atores sociais que participam conquistam a cidadania de forma mais plena. Isso permite que a sua contribuição se dê de forma democrática para as políticas públicas, através da valorização da capacidade discursiva e de argumentação, atuação sustentada na cooperação e formação de processo decisório coletivo baseado na

construção de ideias em comum. Nessa visão a legitimidade democrática se dá a partir do debate público e, portanto, decisões legítimas são aquelas oriundas da participação dos sujeitos afetados pela sua produção.

Ainda que a participação e a deliberação sejam princípios independentes, podendo ser defendidos como um fim em si mesmo, o relacionamento feito sobre eles, com base nas três dimensões elaboradas a partir do referencial teórico, conforme apresentado no Quadro 1, tornou essas abordagens inter-relacionadas.

Quadro 1: Resumo das dimensões do estudo

Dimensões do estudo	Categorias de análise	Descrição
Desenho Institucional	Formalização das instâncias participativas	Refere-se a maneira como as concepções da participação social e ideais participativos são promovidos a partir das regras, indicando o grau em que as instituições participativas são reconhecidas formalmente na rede de produção das políticas públicas.
	Composição e funcionamento	Diz respeito a estrutura organizativa e o desenho institucional que delimita a sua composição, regras de eleição, ao mesmo tempo que indica as atribuições e funções para o funcionamento das instituições participativas.
	Representatividade dos grupos	Diz respeito a abertura dos espaços participativos aos cidadãos, no sentido de assegurar a inclusão e a forma como o espaço participativo é representativo, implicando a pluralização da representação da participação dos atores no seu interior, e a sua legitimidade.
Processo de Deliberação	Igualdade deliberativa	Refere-se a ideia de que todos os participantes da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões dentro dos espaços deliberativos.
	Liberdade	Diz respeito a assegurar as liberdades fundamentais (de opinião, de consciência, de expressão) aos sujeitos envolvidos na deliberação, e que eles não sofram constrangimentos advindos por normas e requerimentos.
	Pluralidade do debate	Refere-se ao funcionamento do espaço deliberativo como um local de debate e contestação entre cidadão e grupos organizados diversos, que propicia a formação de opinião, discussão por meio da observância das condições normativas do discurso.
	Publicidade das razões	Diz respeito ao espaço social onde deve ocorrer a deliberação, bem como os seus procedimentos, o formato do debate e da decisão e o conteúdo das razões oferecidas nessas arenas, devem ser públicos.
Efeitos na Governança Local	Vinculação às políticas públicas	Refere-se a incorporação das decisões tomadas nas instituições participativas e deliberativas aos programas dos governos locais.
	Controle social e fiscalização exercidos	Diz respeito ao exercício do acompanhamento, avaliação das condições de gestão, execução e aplicação dos recursos financeiros destinados a implementação das políticas públicas governamentais pelas instituições participativas e deliberativas, serve de instrumento da democracia e cidadania.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

3. Os Antecedentes Históricos e a Formação do Estado em Moçambique

Para uma análise que possibilite a compreensão do surgimento dos mecanismos participativos é importante que seja tomado como ponto de partida a formação do Estado moçambicano. Esse breve recuo histórico auxilia no entendimento do contexto histórico-institucional no qual a arquitetura da participação social recentemente instituída tem evoluído. O estudo das dinâmicas sociopolíticas do Moçambique contemporâneo, como é defendido por Meneses (2009, p. 12), passa pela também compreensão das complexidades conjunturais, rupturas e continuidades desde o Estado colonial até o atual Estado, uma vez que esse enfoque torna possível uma aproximação das relações entre o tradicional e o moderno, entre o passado, o presente e o futuro dos processos de transformação que têm caracterizado a administração pública moçambicana.

Concretamente, permite assinalar os marcos importantes da trajetória que caracterizaram as relações entre o Estado e a sociedade em dois momentos distintos, mas que possuem aspectos sociopolíticos inter-relacionados quanto a forma como tais relações eram concebidas. O primeiro momento refere-se ao período de colonização iniciado com a chegada dos portugueses à costa moçambicana no século XV. O segundo momento diz respeito ao período a que se seguiu a proclamação da independência de Moçambique, em junho de 1975, e a constituição do novo Estado-nação soberano.

Historicamente a formação do Estado teve, em sua origem, uma grande influência da colonização, que se constituiu a partir da instalação de entrepostos comerciais, as feitorias de comércio de marfim, metais preciosos (ouro, prata e bronze) e de escravos, em Sofala (1505) e na Ilha de Moçambique (1507). Através disso, os navegadores portugueses almejavam controlar e estender suas redes de trocas comerciais realizadas com os mercadores asiáticos, índios e persas ao longo da costa oriental de África (ROCHA e ZAVALE, 2015, p. 107-108), no período de expansão comercial de países europeus para o oriente.

Nos anos subsequentes, a invasão portuguesa se expandiu por todo país e, com a derrota de maior parte dos reinos africanos e a capitulação dos chefes locais que

comandavam as lutas de resistência à presença estrangeira em seus territórios, a expansão comercial efetuada inicialmente foi sucedida pela realização de uma ocupação territorial. Tal fato possibilitou a efetivação do processo de dominação colonial que se traduziu na imposição de formas de submissão da população ao capitalismo mercantil da época. A conjuntura de dominação gerou uma dependência nas relações entre os povos nativos e os colonizadores portugueses, dando origem a constituição de padrões de subordinação dos sistemas de chefatura⁸ aristocrática africanos aos interesses coloniais.

No século XVI o processo de colonização ganhou novo ímpeto com a implantação no país de estruturas feudais, características da realidade europeia portuguesa que eram designados de Prazos da Coroa do vale do Zambeze. Os prazos se baseavam na exploração de terras em Moçambique por meio da cedência às famílias portuguesas pelo prazo de três gerações (daí o nome) que haviam pertencido às antigas “chefaturas africanas” e com a colonização tinham sido transformadas em Terras da Coroa portuguesa (RODRIGUES, 2006, p. 16-17). O “prazeiro” ficava senhor das terras e das populações residentes. Com e sobre ele recaíam as várias responsabilidades, entre outras, a de assegurar a submissão destas à Coroa portuguesa, de organizar forças militarizadas para a própria defesa e a garantia da ordem interna, além de administrar a justiça, de deter direitos exclusivos sobre a produção e o comércio no seu território e de cobrar o tributo⁹.

A partir da segunda metade do século XVII o território de Moçambique serviu como economia escravista, resultado do crescimento do comércio de seres humanos que tinha assumido relevância para os interesses das potências imperialistas europeias. Como destacado por Cabaço (2007), no início dos anos 20 do século XVIII registrou-se o incremento extraordinário do tráfico da África ocidental para as Américas, em especial para o Brasil, quando os franceses iniciaram em grande escala o tráfico humano para as plantações das suas colônias no Índico. Essa atividade comercial se tornou mais predominante no território nacional, substituindo paulatinamente o mercado e a

⁸O termo chefaturas é usado para designar a organização dos antigos reinos africanos que existiam na região de Moçambique antes da chegada dos portugueses.

⁹O tributo era uma contribuição tradicional que as famílias pagavam anualmente ao *mambo*, o chefe das terras, e que, após a ocupação, passou a designar o “imposto de palhota”, imposto de capitação pago ao prazeiro e, mais tarde, ao Estado colonial (Cabaço, 2007, p. 91).

importância dos outros produtos que eram tradicionalmente comercializados (ouro, prata e marfim).

Dado as transformações decorrentes da abolição do tráfico escravista, em 1807, na Inglaterra, e a sua grande fiscalização ao nível internacional, Portugal, que possuía acordos e era economicamente dependente dos ingleses na sequência das invasões napoleônicas, foi impelido, contra sua vontade, a aceitar a restrição do comércio de escravos (CABAÇO, 2007, p. 63). Em 1836, o governo português decretou formalmente a proibição da exportação de seres humanos, embora os registros indiquem que o comércio de escravos continuou sendo praticado por muitos senhores de terra portugueses em Moçambique.

Com o processo de reorganização da administração da colônia, realizado nos finais o século XIX, mais especificamente no ano de 1878, o colonialismo português implantou um modelo de administração indireta baseado na exploração econômica, através da concessão das regiões centro e norte do país às Companhias Arrendatárias de Moçambique (de capitais ingleses) e Niassa (de capitais alemães), respectivamente, ligadas a interesses na área de agricultura comercial, ao qual foram também integrados os prazos no século XX. Essas companhias eram autônomas e, com o poder que lhes tinha sido conferido, exerceram igualmente a autoridade administrativa sobre a população nos respectivos territórios.

Através desse modelo de administração, que teria sido adotado devido à incapacidade dos portugueses de assegurarem exploração econômica e administração de todo o território moçambicano, Portugal alienava na prática a sua soberania plena sobre grande parte do território da colônia, constituindo-se como grande fonte de arrecadação fiscal para a administração colonial. A região sul do país foi mantida sob a administração direta de Portugal.

Durante o século XX vigoravam, em Moçambique, instituições jurídico-administrativas que configuravam um sistema de exploração da população através do trabalho obrigatório, discriminação racial e cultural, baseadas na exclusão dos “indígenas” (possuíam identidade étnica), dos direitos fundamentais e da ampla participação nos processos políticos. Sob essas condições, o sistema colonial estabeleceu uma sociedade dual de submissão dos nativos e superioridade dos colonos

estrangeiros (eram garantidos direitos privados), assente na racialização da cidadania (MENESES, 2009; SUMICH, 2013). A cidadania dos nativos era subalterna e se sustentava em dois sistemas do mesmo poder: o que governava uma cidadania racialmente definida, balizado pelo império da lei e dos direitos (para os colonos); e o que governava os colonizados, caracterizado por um poder coercitivo e jurídico, conduzido de forma administrativa (CABAÇO, 2007, p. 51).

A especificidade do colonialismo português reside no seu sistema econômico “arcaico” e “brutal”, que era baseado na exploração extrema da mão-de-obra africana e em sua ideologia cultural e sua concomitante política de assimilação dos povos nativos (FRY, 2003, p. 273). O regime colonial era desprovido de capital, e não conseguiu desenvolver sua economia colonial de forma que o seu mercado interno se tornasse um estímulo para os africanos procurarem emprego. Portanto, instituiu na mão-de-obra forçada para a produção agrícola, que era exportada para Metrópole (sobretudo nos prazos), ao mesmo tempo em que promoveu a exportação de mão-de-obra para as minas de ouro da África do Sul a fim de obter receitas fiscais diretas das companhias contratantes da força de trabalho moçambicana e receitas indiretas através do dinheiro enviado pelos trabalhadores às suas famílias.

A dominação exercida pelo regime colonial aos povos “indígenas” se fundamentou na ideia que competia ao Estado chamar para si as responsabilidades de tutela daqueles que, por razões civilizacionais (a que deveriam ser submetidos os habitantes da colônia), não possuíam condições de assumi-las (MACAMO, 2014, p. 46). Portanto, o Estado colonial se baseou na ideia da tradição africana (direito consuetudinário e identidade étnica) para legitimar a qualificação social dos indivíduos, impondo limitações as suas liberdades e a constituição de categorias coloniais através de um regime de direitos e obrigações, assumido como superior à ordem costumeira africana.

O objetivo foi a imposição dos valores da cultura do colonizador sobre a população moçambicana, de acordo com Cabaço (2007, p. 41), limitando-se a preparar a prestação dos nacionais aos interesses da exploração sem transformar a ordem existente e elevando a polarização social (racial e cultural), num espaço em que as dinâmicas de interação eram escassas e a ação administrativa colonial se responsabilizava em assumir

uma função predominante na vida da colônia. A transformação civilizatória dos súditos seria garantida pela formação de uma sociedade colonial, segundo discorre Meneses (2009, p. 15-17), fundamentada num sistema hierárquico social assente nas diferenças ráticas, evitando-se qualquer questionamento reflexivo sobre o caráter ambíguo da relação colonial.

Inicialmente, a administração colonial se valeu da instalação de instituições, regulação e uma burocracia subordinada à coroa (MACAMO e NEUBERT, 2004, p. 60) que se apoiava em métodos de repressão e uso de força militar e autoritária, pelas quais dissolvia e controlava as tentativas de insurreição da população local à imposição do projeto político e social que fundamentava a exploração colonial. Existiam, portanto, instituições jurídico-administrativas discriminatórias que excluía os nativos do gozo dos direitos fundamentais, da participação nos processos políticos (SUMICH, 2013; MENESES, 2009) e legitimavam a polarização social (racial e cultural) num espaço em que as dinâmicas de interação eram escassas e a ação administrativa se responsabilizava em assumir uma função predominante na vida da colônia (CABAÇO (2007, p. 41).

A dominação pretendida foi consubstanciada por uma estratégia que havia sido introduzida na segunda metade do século XIX, que combinava uma ação sistemática de desestruturação das sociedades tradicionais outrora constituídas, o enfraquecimento das práticas locais de exercício de poder e o desmantelamento das suas estruturas de funcionamento em todo o território nacional. Essas ações foram acompanhadas pela instituição de um rígido controle administrativo e das fontes de recursos, apoiadas em práticas de constrangimento e vassalagem das lideranças políticas tradicionais¹⁰ locais e na imposição do trabalho forçado aos nativos.

No entanto, a estratégia de controle administrativo sofreu algumas mudanças mais adiante, sendo intensificada no período entre 1900 a 1930. No ano de 1907 foi efetivada uma Reforma Administrativa de Moçambique, que se destinou à instituição de uma nova organização político-administrativa e a atribuição de maiores responsabilidades ao governador-geral na colônia e a redução da dependência e

¹⁰O sistema colonial português fortaleceu a autoridade política tradicional, subvertendo-a e tornando-a no seu instrumento de dominação colonial principal. Segundo explicam Macamo e Neubert (2004) o chamado regulado – as autoridades tradicionais – deixaram de ser uma forma de participação política africana e se tornaram em um artefato da burocracia colonial. Em outras palavras, os chefes, isto é, aqueles que deveriam ser os representantes políticos da população, eram na verdade os representantes da administração colonial antes de suas próprias comunidades (MACAMO e NEUBERT, 2004, p. 61).

centralização do poder à metrópole, assim como a instituição de um colonialismo considerado moderno. Quando houve a aprovação da referida reforma as autoridades coloniais em Moçambique reclamavam a descentralização por parte de Lisboa de poderes visando à implementação e um Estado colonial local.

Desse modo, a realização da reforma veio reforçar a regulamentação sobre a exploração colonial, tendo sido utilizada para assegurar a implementação dos novos métodos de dominação e as concepções do “colonialismo moderno”. A nova política assentava na autonomia local para promover o desenvolvimento através da urbanização e construção de infraestruturas necessárias ao estabelecimento do Estado colonial em Moçambique. Efetivamente, para conseguir materializar esse projeto a administração colonial contava com o uso da força de trabalho local muitas vezes mal remunerada e excessivamente explorada.

No estreitamento das práticas de dominação, é interessante ressaltar que após o desmantelamento das lideranças tradicionais, a partir de 1908, voltaram a ser utilizadas, agora como auxiliares efetivos da administração colonial civil, portanto, como uma espécie de “polícia” que integrava as estruturas de controle da população nas áreas urbanas e rurais. Essa mudança foi acompanhada de disposições normativas que foram aprovadas com vista a fixar as atribuições, os direitos e deveres sociais e administrativos das lideranças tradicionais. Embora isso, na sua essência, não tenha conduzido a transformações no sistema político colonial.

Ao contrário, significaram a recriação das lideranças africanas (CABAÇO, 2007, p. 48) e a sua incorporação como agentes oficiais que estavam ao serviço do regime, instrumentalizadas como meio eficaz das práticas coativas introduzidas e que deveriam assegurar, sobretudo, a articulação entre as autoridades coloniais e as populações nativas. Tendo sido, para tanto, responsabilizadas por velar pelas atividades exploratórias de arrecadação de impostos, o recrutamento de força de trabalho escrava para exportação e a extração dos recursos da colônia (FLORÊNCIO, 2004, p. 99). Portanto, o regime colonial procurou integrá-las ao seu aparelho político administrativo com o objetivo principal de dominar política e economicamente as populações do meio rural de Moçambique, atuando como instrumento de reprodução de seus interesses.

Em termos gerais, a implantação da autoridade colonial portuguesa significou, para o país, uma imposição (LOURENÇO, 2009; MACEDO e MALOA, 2013), às comunidades locais, de valores e padrões de relacionamento sociocultural que eram discriminatórios (MENESES e SANTOS, 2009; SUMICH, 2008), diversamente constituídos das formas tradicionais de convivência dos povos locais e, como destacado anteriormente, que estavam baseados na distribuição de privilégios pelos cidadãos portugueses e exclusão da população local.

Buscou-se instalar, com tal postura discriminatória, uma total subserviência dos súditos e fazer derivar a realização de qualquer atividade (produtiva, social) ou manifestação (cultural) ao devido consentimento dos representantes da administração colonial e de suas autorizações ou permissões formais. Pode-se afirmar que, em grande parte, a postura de política e social de atribuição de privilégios aos “portugueses brancos” consubstanciados pela atribuição de direitos sociais, como o acesso à educação e serviços de saúde de qualidade e outros, e a discriminação aos “negros indígenas”, manifestada pela limitação de direitos e liberdades, que caracterizou a vigência do regime colonial, ditou a polarização da sociedade e que se organizou em áreas urbanas destinadas aos cidadãos colonos e periferias rurais onde vivia maior número da população nativa.

De acordo com Hedges *et al.*, (1993), no fim dos anos 1920, a esmagadora maioria da população moçambicana vivia nas zonas rurais. Em 1930, apenas cerca de 100 mil pessoas viviam em centros urbanos. Este número dividia-se entre os maiores centros, no caso, Lourenço Marques, com 42.779 habitantes (hoje Maputo, a capital do país); Beira, com 23.694; Inhambane, com 10.563; Quelimane, com 9.288; e, Ilha de Moçambique, com 6.898 habitantes. No geral, pode-se afirmar que essas dinâmicas políticas e sociais teriam encaminhado a dinâmica que caracteriza os processos da política ao nível do país atualmente.

Dentro do quadro ressaltado anteriormente, no final da década de 1950 foram iniciadas movimentações políticas cujos objetivos se circunscreviam à contestação ao regime colonial. No entanto, é preciso pontuar que a forma política específica, como foi exercido o colonialismo, nomeadamente a ausência de formas de livre expressão das opiniões políticas e de interesses sociais das populações indígenas e a repressão policial existente, levou ao surgimento dos primeiros movimentos políticos de moçambicanos,

organizados por trabalhadores e exilados que viviam nos países vizinhos, sobretudo, na Rodésia e Tanzânia.

A criação da associação cristã, denominada *Portuguese East African Society* (PEAS), uma agremiação de entre ajuda dos emigrantes moçambicanos que tinham se fixado em Salisbury, na colônia britânica da antiga Rodésia (atual Zimbabwe), desempenhou um papel importante para a constituição de ideias políticas favoráveis à luta anticolonialista. A PEAS teve um papel importante, pois servia de cobertura às atividades políticas dos emigrantes filiados a ela.

Em Bulawayo, já na Tanzânia, outro grupo de cidadãos moçambicanos tinha criado o partido denominado de União Democrática Nacional Africana de Moçambique (UDENAMO), que tinha finalidades anticolonialistas. Dado a continua perseguição no exterior de membros desses agrupamentos de emigrantes pela polícia portuguesa, foram obrigados emigrar para Dar-es-Salaam, tendo recebido apoio e proteção da *Tanganyika African National Union* (TANU), o partido nacionalista da Tanzânia (CAHEN, 2010, p. 351-352).

Ao nível interno em Moçambique, o movimento associativo que havia sido criado no ano de 1920, representado pelo Grémio Africano de Lourenço Marques, que passou, a partir de 1938, a chamar-se de Associação Africana da Colônia de Moçambique; o Congresso Nacional Africano; o Instituto Negrófilo, criado em 1932, que mais tarde deu lugar ao Centro Associativo dos Negros da Colônia de Moçambique, em 1938; o Núcleo Negrófilo de Manica e Sofala; o Brado Africano; e o Núcleo de Estudantes Secundários Africanos de Moçambique (NESAM), desempenhou um papel político importante na contestação ao regime colonial. Eram associações defensoras da chamada causa africana¹¹ (SERRÃO e NEVES, 2009).

Essas associações africanas, que congregavam pequenos grupos de moçambicanos das áreas urbanas que tinham sido alfabetizados nos liceus pertencentes à igreja católica, desempenharam um papel significante e ativo na transformação de um

¹¹Por causa africana entende-se a defesa dos interesses da população africana, cuja identificação pelo movimento associativo foi evoluindo de acordo com o processo histórico. Por exemplo, nas primeiras décadas do século XX, o Grémio Africano de Lourenço Marques equacionou três zonas de pressão: Educação, Justiça e Trabalho; nas décadas de 1940-1950, os intelectuais da Associação Africana, como José Craveirinha e Noémia de Sousa pensavam no levantamento da raça negra; nas décadas de 60- 70, a elite africana nos movimentos nacionalistas lutava pela independência nacional (SERRÃO e NEVES, 2009 p. 185).

protonacionalismo¹² numa consciência nacionalista mais interventiva. Em termos práticos (CAHEN, 2010), o movimento associativo contribuiu para a difusão de ideias e mensagens de protesto contra a política indígena e ações do colonialismo como o trabalho forçado, a discriminação racial, a expropriação das terras e a falta de educação, e em favor da liberdade do povo de Moçambique.

É relevante pontuar, além disso, que se verificava também nesse período, em Moçambique, certo amadurecimento nacionalista, caracterizado pela ocorrência de motins e reivindicações, sucessivamente em 1932, 1953 e 1954, realizadas por trabalhadores das indústrias e principais portos nas duas maiores cidades de do país, em Maputo e na Beira. As reivindicações principais em torno das manifestações eram contra os métodos de exploração e discriminação racial utilizados pelo regime de colonialismo português.

Até o ano de 1961 existiam três movimentos nacionalistas dedicados ao anticolonialismo: a *Makonde*, denominada, mais tarde, de *Mozambique African National Union* (MANU), a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO) e a União Nacional de Moçambique Independente (UNAMI), que tinham as suas sedes no estrangeiro. A formação de vários movimentos nacionalistas africanos¹³ que tinham como objetivo a luta pela dignificação da própria identidade em seus países, influenciou a consciência anticolonial no seio dos diferentes movimentos, tendo ganhado novo ímpeto, caracterizado pela união dos diferentes agrupamentos políticos que tinham se constituído (OPELLO, 1975).

Fruto dessa conscientização para a luta anticolonial, em Dar-es-Salam os pequenos grupos de associações de trabalhadores migratórios e refugiados, provenientes de Moçambique, promoveram a sua unificação. Já no ano de 1962, quando houve a realização da *All African Freedom Fighters Conference*, de 30 de maio a 2 de junho em Acra no Ghana, os três grandes movimentos nacionalistas (MANU; UDENAMO;

¹²O protonacionalismo é o conceito utilizado para caracterizar o embrionário nacionalismo africano, e abrange o período histórico de emergência de um discurso que se distingue pelo seu triplo caráter fragmentário (no pensamento e na ação), descontínuo (na temporalidade) e ambivalente (no seu posicionamento face ao sistema colonial).

¹³Muitos dos integrantes dos movimentos nacionalistas haviam já ganhado uma mais apurada consciência da segregação e da opressão, mas também da legitimidade de lutar pela liberdade. Muitos deles tinham vivido na Europa (e não só) e combatido na Segunda Guerra Mundial, integrados nos exércitos das grandes potências aliadas, contra o racismo alemão e italiano em nome da liberdade. De regresso aos seus territórios de origem conduziram protestos contra as desigualdades colônias (CABAÇO, 2007, p. 2019).

UNAMI), uniram-se em um projeto nacional independentista que passou a ser denominado de “Frente de Libertação de Moçambique” (FRELIMO).

A FRELIMO reuniu não só os membros dos anteriores movimentos sociais e políticos, como também um número de moçambicanos exilados que não tinham estado integrados naquelas organizações. Os movimentos nacionalistas tinham como principal objetivo a descolonização de Moçambique e defendiam a libertação e retirada dos portugueses para a reorganização da vida do país fora do sistema capitalista de exploração, submissão e humilhação da população que beneficiava apenas uma parcela reduzida de cidadãos estrangeiros colonos.

Dois anos depois da sua formação, a FRELIMO encetou em 1964 uma luta com vista a conquista da liberdade e autodeterminação de Moçambique (OPELLO, 1975, p. 78). O avanço da luta armada contra o colonialismo possibilitou à FRELIMO estabelecer, nos primeiros anos da guerra, as chamadas “zonas libertadas” nas províncias do norte do país, em Cabo Delgado e Niassa, tendo alcançado, por fim, grande parte do território nacional nos finais dessa década.

Vale assinalar que durante o período de decurso da guerra pela liberdade emergiram as primeiras opções ideológicas de organização da sociedade a serem materializadas, uma vez alcançada a independência. No território das zonas libertadas, buscando organizar a população, a frente de libertação concentrou a população em aldeias comunais para “efeitos de proteção” ao mesmo tempo em que eram criadas cooperativas de produção e comercialização. E montaram-se campos de produção agrícola nos quais era feito o cultivo de diversas culturas agrícolas que serviam para a subsistência da população.

Em 1966, portanto, dois anos após ter iniciado a luta pela liberdade até o ano de 1970, a FRELIMO registrou lutas políticas internas, uma vez que tinham se constituído duas linhas de orientação ideológica que se dispunham ao controle do processo político. Pode-se apontar que uma era mais “reformista”, que defendia um simples nacionalismo conduzido na linha do levar à independência de maior parte dos países africanos à época; e, a outra, se identificava como “revolucionária, em que se defendia que a luta armada pela independência nacional implicava uma transformação social em que o grupo beneficiário seria o “povo trabalhador”. Apesar disso, não existia uma exata

definição de quem constituía esse povo e, principalmente, das suas características sociais (LOURENÇO, 2009).

Por meio desse cenário de lutas políticas é possível perceber que existia uma confluência de várias ideologias, umas com raízes mais arraigadas no meio em que decorria a luta política da FRELIMO, e outras derivadas da composição social do grupo que se tinha formado (heterogêneo, nele se reuniam operários e camponeses, representantes dos escolarizados, intelectuais e alguns chefes tradicionais). Por isso estava sujeito a tensões sociais e divergências de natureza das que foram se manifestando no seio do movimento.

Em outras palavras, essas ideologias distintas manifestavam posicionamentos de base anticolonial e anticapitalista que a luta ideológica assumira no quadro internacional, com o surgimento dos dois grandes blocos de orientação econômica que eram liderados pelos EUA e a URSS. Durante o período de confrontação militar para “derrubar” o regime colonial, a FRELIMO recebeu apoio logístico (militar e treinamento de seus guerrilheiros) dos chamados países do bloco do leste, destacando-se a antiga URSS, a China e Cuba e de países africanos como a Argélia e a Tanzânia.

Assim, os fenômenos decorrentes da conjuntura histórica e a sua repercussão política mundial, num momento em que em África vários países recém-libertados da colonização buscavam estratégias para a construção das nações em construção, e o fato de a luta pela liberdade em Moçambique ter decorrido nessa mesma época, assim como a ligação que a FRELIMO manteve com os países de orientação soviética, teriam contribuído para a ocorrência dessas tensões ideológicas internas (LOURENÇO, 2009). Assumia-se que a luta tinha uma natureza anticolonial e o seu propósito estava vinculado à extinção do sistema político-econômico dominante a nível mundial que, segundo o entendimento dos nacionalistas moçambicanos, possibilitava a continuação da ocupação colonial.

No início da década de 1970, conforme a guerra anticolonial começava a representar uma grande ameaça para o controle, o governo português implementou medidas para acelerar o processo de assimilação com a realização de ações que envolviam o estabelecimento de contato direto do administrador colonial com as famílias nativas; com a redução da mediação entre a população e administração colonial

realizada pelos chefes locais; o respeito dos costumes e construção de um ambiente social multirracial sem preconceitos (FRY, 2003; SANCHES, 2014). O conjunto de medidas adotadas visava, por um lado, tentar frear o apoio e adesão da população às lutas nacionalistas e, por outro, atrair os moçambicanos à visão de pertença à nação portuguesa e afastá-los da possível adesão e apoio à guerra que estava sendo promovida pela FRELIMO.

A revolução militar de abril de 1974, em Portugal, e a consequente queda do governo de regime autoritário, dirigido inicialmente por Salazar (1932-1968) e, posteriormente, por Marcelo Caetano (1968-1974), propiciou condições para a aceleração do processo de descolonização. Em setembro de 1974, após negociações o governo português e a FRELIMO, assinaram, na Zâmbia, os Acordos de Lusaka, que marcaram o fim da luta de libertação (1964-1974). A FRELIMO foi a única organização moçambicana que participou nas negociações realizadas com o Governo Português, originando o fim do regime colonial e possibilitando o início da transição política. A transição se deu com a constituição de um governo nomeado antes da independência, que era composto por dirigentes de origem portuguesa e moçambicana, cuja incumbência era assegurar a gestão política do país e prepará-lo para a declaração da independência.

É importante destacar que a inserção da FRELIMO no processo de partilha do poder após as negociações, anteriormente mencionadas, fez com que ela passasse de um movimento de luta pela liberdade com recurso a guerrilha e se tornasse um partido de poder, em vias de assumir o controle político, jurídico, administrativo, econômico do novo Estado moçambicano ora em constituição. A FRELIMO, enquanto movimento anticolonial, disfrutava, na conjuntura de transição política de regime, de um prestígio militar e político junto à população em todo o país, o que teria possibilitado que obtivesse apoio social. É dentro desse quadro que o seu projeto ideológico se reconstruiu, com a adesão generalizada da população rural e urbana, antes da declaração da independência nacional (LOURENÇO, 2009).

A proclamação da independência nacional da dominação colonial portuguesa ocorreu em junho de 1975. Após isso, a FRELIMO formou o primeiro governo moçambicano em um processo que não envolveu a realização de alguma consulta pública. O governo não procurou alcançar legitimidade mediante a realização de

eleições. Por conseguinte, aprovou a Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM, 1975), na qual adotou o regime político de democracia popular, inspirado no modelo de Estado socialista, conforme o expresso nos Artigos 1º e 4º, § 5º.

Em termos gerais, a constituição expressava e assegurava a legitimação do regime de partido único e o princípio da unidade do poder como os pilares de sua estruturação, eliminando, deste modo, qualquer forma de pluralismo político (LALÁ e OSTHEIMER, 2003). Também se pode afirmar que com a nova CRPM houve uma ruptura significativa com a ordem anterior marcada pelas práticas exploratórias e de segregação racial e cultural.

Embora a transformação das estruturas política, social e econômica fosse considerada prioridade durante a luta pela independência e pelo primeiro governo instituído (1975-1989), observou-se uma continuidade da concepção da relação política baseada na forma de governo autoritário¹⁴, que primou pela imposição de restrições aos espaços de expressão e exercício dos direitos civis, ainda que com base em razões diferentes. Após a independência, a construção do socialismo baseou-se na “ideia de que o cidadão não tinha maturidade suficiente para assumir por si próprio a responsabilidade de gerir a sua vida longe da tutela do Estado”, estabelecendo a prerrogativa de definir o bem-estar individual em função do seu próprio ideal político nacionalista (MACAMO, 2014, p. 46-47).

A construção da nação moçambicana, representada por um ideal pretensamente inadiável e como uma entidade homogênea através do combate aos ideais do colonialismo português, levou a uma “operação de engenharia social e moral” (MACAGNO, 2009) que pudesse assegurar o desejo de união, pela exorcização do legado colonial. Sob essas concepções, o Estado-nação concebido deveria expurgar o tribalismo, a superstição, a tradição, que, na visão dos nacionalistas revolucionários, se oporiam contra a tentativa de sua construção através de uma base social compacta, singular e unificada.

¹⁴Para maiores considerações sobre o assunto, ver o trabalho realizado por Ribeiro (2007) intitulado *Chissano contra Machel e o Colono: representações sociais do Estado em Moçambique*. Nesse estudo, baseado nas experiências políticas de Moçambique, o autor oferece uma análise importante que reflete as representações sociais da relação entre a sociedade e o Estado, cujos resultados sugerem ser possível detectar uma maior proximidade entre o caráter autoritário implantado pelo Estado colonial e pelo Estado pós-colonial socialista.

O entendimento que corporizou a formatação do Estado moçambicano esteve arraigado nas próprias estruturas e categorizações da administração colonial que pregava o abandono. Conforme os “usos e costumes”, para passar à categoria de assimilados, no período independente, as “populações” deveriam abandonar o “obscurantismo” para se integrarem ao denominado povo moçambicano (MACAGNO, 2009). Portanto, o unitarismo desejado tendeu a reproduzir, mesmo que com conteúdos inversos, a mesma dinâmica de exclusão para todos aqueles que não se alinhavam aos novos ideais estabelecidos. A construção da nação moçambicana significava, na visão dos nacionalistas revolucionários, a unificação das populações num ideal que pregava o abandono das políticas coloniais e das práticas tradicionais locais, que poderiam comprometer o desejo de união e de concretização da constituição do Estado independente e soberano (MACAGNO, 2009, p. 21).

Nesse sentido, vários autores (LOURENÇO, 2009; MACAGNO, 2009; MACAMO e NEUBERT, 2004; MACEDO e MALOA, 2013; MENESES e SANTOS, 2009; SUMICH, 2008) consideram que Moçambique herdou da tradição colonial a presença dominante do Estado e a constituição de um aparelho político e administrativo que estava constituído em torno das lideranças político-partidárias nacionalistas que controlavam o governo, a FRELIMO. Importa destacar que a ascensão da FRELIMO como a entidade política que assumiu o governo e a orientação política básica do Estado possibilitou a construção de um Estado socialista autoritário, dirigido por um partido centralizador.

Como expressado no Artigo nº 3, da constituição de 1975, a FRELIMO se constituiu na “força dirigente do Estado e da Sociedade” que organizaria e orientaria os destinos do país (SUMICH, 2008, p. 322), na qual o Estado considerava ser primordial que este superasse a constituição da “cidadania” que assentava na categorização segregacionista racial e buscasse o reconhecimento da realidade multicultural moçambicana distintamente do uso de critérios de pertença étnica como tinha sido feito pelo regime colonial. Assim, o governo instituiu o princípio da igualdade jurídica de todos os cidadãos, independentemente das suas raízes étnicas e emergiu uma nova identidade nacional, distinta do passado étnico (MENESES, 2009), implicada na construção da nação e rejeição das formações sociais baseadas nos valores e princípios da tribo.

Foram, então, introduzidas diversas medidas que buscaram dar concretude ao projeto revolucionário concebido com a obtenção da soberania pelos moçambicanos. As funções do Estado e o seu papel econômico e social foram delineados a partir da revisão constitucional aprovada pela Lei nº 11/78, de 16 de agosto, e estavam ancoradas no centralismo democrático (MACAMO e NEUBERT, 2004; PLANK, 1993). Este se traduzia na supremacia formal do legislativo (não era eleito diretamente pela população e composto apenas por membros do partido no governo – FRELIMO, e esvaziado do sentido e alcance da delegação e representação através do voto) face aos demais órgãos estatais.

A prática institucional conduziu a um regime de governo de partido¹⁵ dominante do Estado (WEIMER, MACUANE e BUUR, 2012, p. 38), que regulava as relações sociais e econômicas instituindo disciplina e vigilância em relação aos desvios da concepção sociopolítica adotada, no qual a participação popular não implicava a observância de processos eleitorais populares, nem remetia às instituições do governo representativo. A centralização do poder no executivo contribuiu para o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil. Daí até o início da década de noventa o exercício do poder político e administrativo foi consubstanciado no modelo socialista de orientação marxista-leninista.

Os alicerces desse modelo foram: a implementação de um amplo programa de nacionalizações; o controle estatal dos meios de reprodução e distribuição através da propriedade, cuja gestão foi assegurada pelas chamadas empresas estatais; a regulamentação e economia planejada; a socialização do campo que era uma política pela qual se pretendeu promover o aumento da produção agrícola, uma vez que a maior parte da população moçambicana pertencia ao setor agrícola (80%); a criação de cooperativas agrícolas; e, a organização da população em aldeias comunais para possibilitar a concretização dos programas agrícolas e a construção de infraestruturas sociais.

Era um regime não liberal, uma vez que não se fundamentava na atribuição de direitos que expressavam o livre envolvimento da população nos processos decisórios

¹⁵Conforme pontuam Macamo e Neubert (2004, p. 61) e Fernandes (2013, p. 27) a FRELIMO se afirmou como a única força política na sociedade, como um “partido de vanguarda marxista-leninista”. Ele se impôs como a “força dirigente da sociedade e do Estado”, deveria então guiar, mobilizar e organizar as massas na tarefa de construir uma democracia popular, “rumo ao socialismo”.

sobre as políticas públicas nacionais. Pautava-se pela centralização política caracterizada por uma forma específica de intervenção estatal na economia (com a estatização de todas as empresas nacionalizadas), que se traduzia numa extrema centralização financeira e decisória no nível central de governo, que controlava todos os recursos públicos e a ela estavam subordinados os diferentes entes subnacionais e a respectiva máquina burocrática.

No campo administrativo, a aprovação do Decreto nº 1/75, de 27 de julho, que instituiu a organização da administração pública para o aparelho central, e das Leis nº 5/78; 6/78; e 7/78 todas de 22 de abril, de 1978, que estabeleceram, respectivamente, a regulamentação das funções dos governos provinciais; a extinção de todos os corpos administrativos coloniais e a criação das estruturas administrativas do Estado com funções executivas; bem como, as Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central (NODAEC), aprovadas pelo Decreto nº 4/81, de 10 de junho, serviram para a constituição em termos formais de uma burocracia estatal (central) que era detentora do monopólio de todo o processo decisório.

No que diz respeito à administração dos recursos públicos foi instituído, em 1978, o Plano Estatal Central (PEC), que era o instrumento fundamentado em regras por meio do qual o governo efetuava o planejamento, fixava as metas para a produção nacional, alocava recursos e realizava a previsão os resultados da sua atividade fiscal. Noutra vertente administrativa, o poder local e as lideranças tradicionais foram extinguidas, sob a justificação de terem atuado diretamente como colaboradores do regime colonial, tendo assegurado a ligação com as populações rurais e por se constituírem num obstáculo à ação anticolonial unitária (CABAÇO, 2007, p. 399). Nessa perspectiva, o poder local e as lideranças tradicionais eram considerados indesejados para as aspirações do novo Estado independente de construção da nação (MENESES e SANTOS, 2009, p. 135), por conseguinte, se tornavam igualmente alvos da luta ideológica.

Esse conjunto de medidas normativas e organizacionais visou à adequação da máquina administrativa aos interesses nacionais, como interpretado pelo partido no poder, racionalização do planejamento governamental de tipo *top-down* e controle das políticas públicas que estavam imbuídas do viés ideológico socialista, sobre o acesso igualitário dos cidadãos aos serviços públicos. A organização política do regime

instaurado primou, também, pela ampla supervisão do governo central ao exercício da atividade pública e a subordinação hierárquica dos governos subnacionais mediante a implementação de um modelo organizacional burocrático. Os padrões de administração centralizada que haviam sido estabelecidos limitavam o espírito de iniciativa dos níveis inferiores, que eram desprovidos de recursos e capacidades para responderem às demandas das comunidades locais.

Relativo ao seu funcionamento, os níveis subnacionais, representados à época por províncias e distritos (constituem as subdivisões administrativas territoriais do país), possuíam reduzida autonomia decisória sobre as demandas da sociedade e, no desempenho de suas funções, foram relegados à simples tarefa de implementação das decisões centralmente tomadas. O Estado adotou o intervencionismo, o controle, a direção e a orientação do aparelho administrativo estatal (SOIRI, 1999). Essa postura serviu para assegurar a autoridade central de governo e estabelecer as prerrogativas do modelo de administração centralizada instituído.

No campo econômico, o governo moçambicano procedeu, em 1977, a aprovação do Plano Prospectivo e Indicativo (PPI), que apresentava as ideias estratégicas para promover o desenvolvimento da economia do país. Ele passou a privilegiar, com sua política, uma forma de produção que se baseava na criação de plantações agrícolas estatais, as quais se estabeleceriam como o “polo de desenvolvimento”, na perspectiva de que a transformação rural seria mais efetiva através do setor público (COELHO, 2003; FERNANDES, 2013).

Esperava-se que a construção de um setor agrícola modernizado, e submetido ao controle direto do governo, seria capaz de proporcionar o incremento das plantações estatais e gerar maior produtividade, comparativamente ao setor familiar, que foi considerado, naquelas circunstâncias, como pouco eficaz para promover o desenvolvimento almejado, assim como atrasado, visto que servia apenas para garantir a subsistência das famílias e fazia uso do trabalho manual. Portanto, apostava-se na substituição do modelo de produção familiar pela realização de uma agricultura de escala baseada na tecnologia mecanizada.

A opção política do governo significou, como salienta Mosca (2005, p. 189), a implementação de uma estratégia que assentava na articulação de num conjunto de

medidas como: *a*) constituição de uma aliança operário-camponesa; *b*) organização da produção por meio de cooperativas e das empresas estatais; *c*) implantação de um projeto de desenvolvimento rural que se baseava na agricultura e na pequena indústria, esta última considerada seu fator dinamizador principal; *d*) definição da indústria pesada como base para o alcance da independência econômica do país; *e*) criação de aldeias comunais para concentração da população e viabilização das formas coletivas de produção visando a melhoria das condições de vida; e, *f*) cessação das lideranças tradicionais locais vistas como apoiadoras do sistema colonial e, portanto, impeditórias da implementação do poder popular. Assim, concebeu uma socialização inédita que se impunha como uma inevitável transformação da estrutura social moçambicana em busca da “modernidade” que se apresentava como oposta à sociedade capitalista colonial.

No campo da organização social, a participação popular estava limitada aos chamados Grupos Dinamizadores (GD) e inserida dentro de um ideal que pregava o “interesse nacional” ou “vontade popular” (MACAMO, 2014), que se baseava na construção de uma sociedade justa, sem exploração, guiada pelos princípios do socialismo. Os GD eram compostos por militantes e simpatizantes do partido, no governo, e atuavam na difusão de mensagens e das orientações políticas deste nos locais de trabalho, especialmente no aparelho do Estado e locais de residência, ao mesmo tempo em que funcionavam como órgãos de controle do partido. Eles teriam introduzido formas de participação da população através das quais ela era chamada a tomar conhecimento das diretivas do partido, e estabelecido um espaço no qual o controle social e político exercido pelo partido, e a esta participação se confundiam (BRITO, 2010, p. 19).

As iniciativas de organização social introduzidas não focalizaram a sociedade civil, no sentido de torná-la um ator que exercesse algum protagonismo nos processos políticos nacionais, tendo se constituído um número pequeno de grupos corporativos filiados ao partido no governo. Ao contrário, o partido empenhou-se em suprimir todas as formas de organização política existentes, baseadas nas etnicidades (IGREJA, 2015; LUNDIN, 2015; SUMICH, 2008), assim como as independentes, principalmente na área da cultura.

O Estado desestruturou as principais referências tradicionais (ritos, símbolos, relações de parentesco, hierarquia baseada na linhagem, entre outras) e exerceu o papel

diretamente na estruturação das relações sociais através da implantação de uma identidade cultural e uma cultura política profundamente hostil à cidadania (MACAMO, 2014), se estabelecendo como o único agente incentivador de qualquer tipo de práticas associativas nacionais, provinciais ou locais.

Como destacado nas palavras de Cabaço (2007), o projeto prescritivo de uma nova identidade tinha o partido de libertação como embrião do Estado, sendo que a construção de uma nova dimensão da identidade cultural ligava-se à convicção dos revolucionários de que a cultura se transformava com a transformação da sociedade. E, ainda, de que o fato de tomar em suas mãos a própria libertação e a reorganização autônoma da vida introduzia, na cosmogonia das populações, uma diferente dimensão da existência e um dinamismo sem precedentes. A luta pela libertação criava uma ruptura radical, iniciava uma viagem sem retorno cujo destino, em discussão, era, todavia, diferente da sociedade tradicional pré-colonial (CABAÇO, 2007, p. 399-400).

A proposta identitária da FRELIMO tinha como fundamento a “criação do homem novo”, que representava um modelo de expressão de repulsa ao “homem colonial”, ao “homem tradicional”. Nessa perspectiva, o “homem novo” representaria a gradual convergência das identidades dos diferentes grupos etno linguísticos nacionais numa realidade “modernizadora”. Dessa forma, se constituiria, também, uma organização social de tipo novo na qual as atividades populares organizadas se circunscreveriam apenas ao cumprimento de agendas político-ideológicas particulares ligadas às aspirações e anseios do regime monopartidário.

Portanto, do modo pelo qual a FRELIMO entendia essas mudanças, a transformação do homem novo estaria implicada numa ordem econômica, mas também no nível da personalidade individual, e deveria ocorrer, tanto sob o socialismo como sob a plenitude do comunismo (MACAGNO, 2009, p. 20). Nesse sentido, o regime impediu a constituição de grupos sociais autônomos no processo decisório. Havia uma ausência de espaços políticos abertos de interlocução e de negociação de interesses que se estabelecessem como instâncias de envolvimento da sociedade, não subordinados ou tutelados pelo regime e que assegurassem uma inserção social mais ampla nas discussões políticas.

As práticas associativas da época estavam ligadas às manifestações políticas realizadas somente por organizações pró-governo integradas majoritariamente por membros da elite política. Tais organizações foram criadas nas décadas de setenta e oitenta e servem de seu instrumento de governação estando sob seu estrito controle e são braços sociais do partido FRELIMO no governo. Negrão (2003) aponta que elas são representadas pela Organização da Mulher Moçambicana (OMM), fundada em 1973, o braço feminino de apoio ao governo; a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), criada em 1977, formada por jovens membros e militantes do partido; a Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLIN), criada em 1983, constituída por membros do partido que se encontram ainda no ativo, antigos militares que atuaram no âmbito da luta pela liberdade e independência colonial e apoia, também, as políticas do governo.

Existiam, ainda, como colocado por Lourenço (2009), algumas organizações sócio profissionais, tais como: a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), fundada em 1976, de caráter sindical; a Organização Nacional dos Professores (ONP), criada em 1989; e, a Organização Nacional dos Jornalistas (ONJ), criada em 1978, que possuíam vínculos com o regime socialista e eram por ele rigorosa e diretamente controladas. É importante destacar, além dessas, a União Nacional dos Camponeses (UNAC), voltada à organização de pequenos e médios agricultores na época, segundo os planos de produção definidos pelo Governo, à semelhança de todos os outros sectores da economia.

Entretanto, havia um reduzido número de organizações que desenvolviam atividades filantrópicas e de caridade, o Conselho Cristão de Moçambique (CCM), criado em 1948, e a Caritas Moçambicana, fundada em 1977, ambas de índole religiosa, que atuavam fora do controle estrito do governo (LOURENÇO, 2009; NEGRÃO, 2003).

Do contexto em que essas organizações estavam inseridas e da dinâmica político-social imposta pelo Estado socialista, compreende-se, por um lado, que as formas autônomas de organização social foram abolidas e incentivadas apenas àquelas que permitiriam, de forma mais eficaz, cumprir a implementação do projeto político socialista. Por outro lado, apesar da sua força e relevância quanto à disseminação dos ideais políticos da época, e de influência partidária exercida junto das comunidades

locais, esses arranjos sociais não se caracterizavam como dispositivos de ampliação da cidadania comprometidos com a participação da sociedade.

Representavam, de certa forma, apenas os interesses dos grupos corporativos e das elites filiadas. Nessa perspectiva, a instalação da república popular independente teria alterado pouco o grau ou o tipo de participação política promovida no país em comparação ao período de administração colonial, ainda que tenha possibilitado introduzir, de forma restrita, uma forma de exercício do poder político diferente da época colonial, mas ainda centralizador e limitado a essas organizações excluindo, assim, a grande maioria da população das discussões e das decisões políticas.

No que se refere à implementação de políticas públicas e ao atendimento das demandas da população, teriam sido possibilitadas pelo desenvolvimento do modelo burocrático caracterizado por um aparelho administrativo no qual os escalões superiores do aparelho estatal eram os responsáveis pela definição das prioridades de desenvolvimento, pelo planejamento e pelos trâmites dos processos e tomada de decisão do período socialista. A organização desse modelo burocrático foi essencial para a consolidação do Estado independente, durante os anos de 1976 a 1983, e para a promoção de um considerável crescimento econômico durante esses anos (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1995).

Alguns autores (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1995; FERNANDES, 2013) consideram que o impacto da nova ordem estabelecida com a implantação das políticas do regime socialista promoveu uma relativa melhoria nas condições de vida da população, comparativamente ao período de implementação das políticas coloniais¹⁶. Em relação a este último aspecto, entendem que teve uma grande importância, visto que pautou de certa forma por uma lógica de universalização das políticas, por exemplo, visando à expansão e oferta de serviços públicos (saúde e educação) cujo acesso era

¹⁶Os dados disponíveis indicam que de 1977 a 1981 as exportações de Moçambique aumentaram 83%. No que se refere aos sectores sociais, e o sistema educacional e o número de professores foram expandidos tendo passado de 10 mil para 20 mil. Na altura da independência em 1975, a taxa de alfabetização global era de apenas 8% (AWORTWI, 2010, p. 732), tendo o analfabetismo reduzido de 93% para 70% em 1982. O sistema de saúde conheceu um alargamento para zonas rurais, sobretudo dos cuidados de saúde primária e o número de habitantes por unidade sanitária reduziu de 26 mil para 10 mil. Nos primeiros cinco anos depois da independência nacional o governo conseguiu alcançar progressos significativos na educação, saúde e habitação tendo sido, por exemplo, proclamado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1981, que o seu sistema de cuidados de saúde e prevenção era um modelo para os países periféricos do chamado terceiro mundo (FERNANDES, 2013, p. 26).

anteriormente restrito, excludente e de qualidade baixa para maior parte da população moçambicana.

No fim da primeira metade da década de 1980, o Estado socialista centralizado passou a ser afetado por três problemas gerados tanto por fatores derivados da conjuntura interna, quanto por fatores impulsionados pelas circunstâncias das relações comerciais com o exterior. O país registrava: *a)* uma progressiva erosão das capacidades de recursos fiscais e operacional; *b)* ineficácia da burocracia, destituída de autonomia no nível local e de uma estrutura de incentivos para o seu funcionamento que favorecesse níveis elevados de desempenho; e, *c)* o conflito político-militar armado iniciado em 1976, que tinha como atores contendores principais o Governo de Moçambique dirigido pela FRELIMO e o movimento militarizado da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO).

A RENAMO se constituiu como um movimento de desestabilização e de revolta contra o regime implantado, e recebeu ajuda financeira e militar inicialmente da Rodésia e mais tarde da África do Sul, o que pode ser compreendido como resultado do ambiente geopolítico da época que opunha os dois grandes blocos, dado que esses países possuem sistemas de orientação capitalista, e de alguma forma o estabelecimento de um Estado vizinho de regime socialista teria se constituído como uma ameaça no quadro da busca pela expansão e predominância dos dois grandes sistemas econômicos em disputa na época. Conjugado a esse cenário teria também contribuído para a constituição do movimento oposicionista, o sentimento de que as políticas adotadas pelo regime socialista, tinham deitado abaixo o sentimento de esperança e de liberdade renascidos com o alcance da independência do país. A RENAMO se estabeleceu nas áreas rurais e se caracterizava como uma força de guerrilha e defendia posturas mais conservadoras e uma posição pró-capitalista (MACEDO e MALOA, 2013) e reivindicava a partilha do poder político no país.

Os fatores externos estiveram relacionados às implicações da descolonização e opção política de estabelecimento de um Estado socialista no contexto regional africano. O governo moçambicano tinha herdado, da administração colonial, políticas econômicas de natureza capitalista que tinham como um de seus principais pilares a prestação de serviços (transportes terrestres, portuários e vias férreas) aos países do *hinterland* e o fornecimento de mão-de-obra às companhias mineiras de ouro da África

do Sul, constituindo-se como uma fonte importante de arrecadação de divisas para o país. O outro pilar da economia, que se constituiu em fonte de arrecadação de divisas durante a colônia, era a agricultura comercial voltada à exportação e praticada por empresas majoritariamente de capitais estrangeiros, que tinham interesses no agronegócio da exportação de açúcar, copra (a polpa seca do coco), algodão, castanha de caju e chá.

Visto que o governo defendia uma política protecionista e um dirigismo da economia, esse novo posicionamento afetou as relações comerciais e diplomáticas com os países da região, principalmente com a África do Sul e o Zimbábue. Receosos da constituição de uma economia socialista (COELHO, 2003) e das repercussões políticas internacionais desse modelo na região da Austral de África e no contexto da guerra-fria, os governos desses dois países impuseram um boicote econômico através de cortes nos acordos comerciais existentes buscando isolar o governo moçambicano. A realização de cortes nos acordos comerciais com os países gerou uma redução drástica do nível de arrecadação das receitas fiscais.

Outro aspecto relevante do âmbito da cooperação internacional, que teve implicações para a implementação da agenda governamental, foi a recusa dos países membros à adesão de Moçambique ao Conselho de Ajuda Mútua Econômica (COMECOM), em 1980. Essa decisão teria representado um enorme constrangimento ao governo para a extensão do apoio por parte dos países europeus do bloco do leste (nesse período, 50% do investimento público era assegurado por ajuda externa oficial). Pesou, para essa decisão, o fato de o Estado moçambicano ter sido considerado parte do movimento dos países não alinhados, nem aos capitalistas e nem aos países da órbita da antiga URSS.

Em relação aos fatores internos, as infraestruturas econômicas e sociais teriam sido seriamente afetadas por uma mescla de dificuldades associadas à inexistência; quando do início das atividades do novo governo, de um quadro de funcionários públicos com baixo preparo profissional (AWORTWI, 2010); e à deficiente gestão estatal, mas também à fragilização do tecido social (CASTEL-BRANCO, 1994). Isso se deu devido à crise político-militar e aos efeitos da retirada de maior parte dos agentes econômicos de origem portuguesa, que eram quem assegurava o funcionamento da rede de comercialização rural antes da independência (BRITO, 2010).

Com a proclamação da independência de Moçambique e instalação de um Estado soberano, os agentes e mecanismos do mercado colonial e capitalista foram substituídos e um número expressivo de cidadãos portugueses com qualificação e especialização foi obrigado a deixar o país. Segundo Weimer, Macuane e Buur, (2012, p. 32), cerca de 300 mil gestores e técnicos nos setores do Estado e da economia. Como resposta a esse movimento o governo moçambicano colocou, nos serviços públicos e nas antigas empresas privadas, ora nacionalizadas, profissionais nacionais que não tinham qualquer experiência para dirigir ou garantir o funcionamento eficiente e eficaz desses setores. A convergência desses fatores afetou grandemente a produção interna e reduziu o nível das exportações nacionais¹⁷ afetando, por consequência, tanto a capacidade administrativa quanto de financiamento dos principais programas governamentais instituídos na época.

As dificuldades fiscais resultaram em uma combinação de problemas relacionados tanto à queda da produtividade da economia e das exportações, entre 1976-1984, devido ao fechamento de várias indústrias nacionais (CASTEL-BRANCO, 1994), quanto à retirada de maior parte dos agentes econômicos de origem portuguesa, que eram quem assegurava o funcionamento da rede de comercialização rural antes da independência (BRITO, 2010). Portanto, a vaga de migração de grande parte dos atores do setor privado, ou seja, de grupos empresariais de capitais portugueses que tinham filiais em território moçambicano e que detinham o controle sobre a economia, assim como de algumas das grandes empresas de capitais estrangeiros que operava no setor agroindustrial e empresas de pequenos negócios que controlavam parte do comércio de produtos e matéria-prima, gerou um impacto direto nos rendimentos da economia nacional.

A ineficácia administrativa derivou principalmente da fraca capacitação técnica e de recursos que caracterizava o funcionamento dos entes estatais (AWORTWI, 2010), sobretudo nas províncias e distritos e despreparo e falta de qualificação de maior parte dos profissionais colocados nos serviços públicos (sobretudo na saúde e educação cujo pessoal não era especializado), nessas esferas governamentais. Como salientado

¹⁷Para maiores detalhes sobre o desempenho da economia nacional no período 1976-1984 vide Castel-Branco (1994) e Coelho (2003) que destacam que à entrada do ano de 1983 as exportações nacionais haviam caído para metade, as importações haviam baixado em um terço, sendo o valor das segundas cinco vezes mais que o das primeiras.

anteriormente, os profissionais de origem portuguesa, que eram os que detinham qualificação para atuar na administração pública, tinham se retirado do país.

Quanto à guerra, nos anos de 1982 e 1983 a ofensiva do movimento oposicionista ao governo atingiu praticamente todas as províncias do país (COELHO, 2009; FRANCISCO, 2003) e a guerra civil registrava uma intensificação e seus efeitos e consequências contribuía de forma intensa para o agravamento da situação socioeconômica que se vivia no país, sobretudo nas zonas rurais. O conflito levou ao encerramento de várias indústrias que constituíam o esteio principal de apoio da economia nacional.

A disputa pelo poder político nacional teria colocado em xeque a capacidade de resposta do governo às demandas da sociedade em crescimento (MACAMO e NEUBERT, 2004), *vis-à-vis* o orçamento em profunda contração (SOIRI, 1999; FERNANDES, 2013). De forma combinada, o conflito-político militar, o fim do ciclo de expansão¹⁸ do sistema econômico socialista e a crise fiscal solaparam a capacidade de o Estado assegurar a execução de suas políticas públicas definidas no pós-independência e realizar os ideais da formação de uma sociedade igualitária, provocando um agravamento das condições de vida da população e aumento significativo dos problemas sociais, pobreza, carências e desigualdades. Os efeitos combinados desses problemas agravaram a baixa renda da população criando uma desilusão pública face ao aumento das desigualdades, carências e pobreza extrema de maior parte da população¹⁹. Essas implicações socioeconômicas e políticas geraram ao

¹⁸Segundo mostra Francisco (2003, p. 155) no início da década de 1970, o PIB per capita de Moçambique era de 70% do PIB médio per capita da África Sub-sahariana. Entretanto, em 1980, o PIB representava apenas 80% do nível de 1975 e menos 60% do nível de 1973. Passados dez anos após a independência o PIB real tinha sofrido uma queda para apenas um terço do nível de 1973. O PIB per capita tinha reduzido de USD 418 para 284, em 1975, 201 em 1980, e 145 em 1984. Após ajustamento para avariação temporais no poder de compra, dez anos depois da independência o PIB real tinha diminuído para cerca de do nível atingido em 1973.

¹⁹Na década de 1980 a pobreza cresceu e conforme Green (1991, p. 15) o custo inicial, a nível nacional, segundo percentagens de pobreza absoluta, estava acima de 60% e, provavelmente, acima de 67% nas zonas rurais. A estimativa da UNICEF sobre o número de mortes no período entre 1980 e 1989 estava na ordem de 1.000.000 – metade eram bebês e crianças que teriam vivido caso tivesse continuado a expansão ocorrida entre 1975 a 1980, relativamente aos cuidados básicos de saúde de assistência primária a crianças e mães e o associado declínio da taxa de mortalidade. Segundo as estimativas apresentadas pelo governo no Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I, 2001-05) o nível de pobreza no país era de 70% em 1997 e o objetivo era reduzi-la para o nível de 60% em 2005. O PARPA II (2006-09) estabeleceu como meta a redução do nível de pobreza para 45% tendo a incidência ficado em 55%, em 2009. Entre os anos de 2011-14 foi implementado o PARP cujas metas se propuseram a reduzir a incidência da pobreza da população moçambicana para níveis de até 42%.

nível interno um desapontamento generalizado em relação aos resultados das políticas governamentais (FERNANDES, 2013), elevando o descrédito das instituições centralizadoras perante a sociedade, colocando o poder público em xeque quanto a sua função principal de prover serviços sociais básicos à população e proporcionar o bem-estar à sociedade.

Visto que a degradação das condições de vida da população avançava de forma muito rápida, o cenário político e administrativo nacional, descrito anteriormente, implicaram na necessidade de mudar e superar o modelo institucional marcado pela centralização de viés socialista, que visava concretizar os princípios de um Estado centralmente planejado. O desenvolvimento do Estado durante o período de instabilidade política e econômica passou, então, a ser visto pelo governo e pelos doadores internacionais sob a perspectiva de reformas políticas e econômicas que pudessem viabilizar o estabelecimento de um novo modelo institucional para a organização do país, segundo princípios democráticos (MACAMO e NEUBERT, 2004).

Face ao reconhecimento do fracasso das principais iniciativas de intervenção socialista, em 1984 o governo ratificou, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), um acordo que permitiu que Moçambique acesse aos empréstimos de suas agências financeiras através de donativos e créditos bilaterais. Esses doadores procederam ao financiamento de programas e projetos voltados à melhoria das condições de vida da população (no contexto da ajuda humanitária para fazer face aos efeitos da guerra de desestabilização e assistência técnica às iniciativas de caráter privado), através de ONG's internacionais (WORLD VISION, CARE INTERNATIONAL, CARITAS, SAVE THE CHILDREN, OXFAM, entre outras).

A intervenção realizada pelas organizações estrangeiras, a partir da segunda metade da década de oitenta, teria iniciado a formação de arranjos sociais restritos aos projetos de apoio às comunidades afetadas pela crise humanitária, que atuavam nas zonas mais carenciadas em termos de serviços públicos essenciais, e onde a presença da representação do poder público era muito fraca. Descrevendo o caráter das organizações da sociedade civil moçambicana (MACAMO, 2014; FRANCISCO, 2010), lembram que a sua emergência foi favorecida pela presença das ONG's internacionais, mais por

razões econômicas e menos por motivações ou compromisso com ideias político-associativas para o estabelecimento de uma comunidade política aberta e dotada de uma consciência política forte e interventiva. Isto é, a criação de arranjos sociais passou a significar uma fonte de rendimento para muitos indivíduos, dado as melhores condições de trabalho e benefícios conexos que eram proporcionados nos projetos sociais criados nessa época, do que representar um mecanismo de agregação de interesses coletivos em prol do associativismo político e social.

Apesar dessa crítica sobre a trajetória da sociedade civil nacional, reconhecem terem existido condições para o desenvolvimento de uma “experiência profissional”, que acabou sendo utilizada não só a favor de causas humanitárias, mas também para facilitar e coordenar ações de desenvolvimento. Essas ações eram muitas vezes articuladas no âmbito da linguagem normativa utilizada para os países em desenvolvimento, como Moçambique, pelos organismos internacionais financiadores.

A sociedade civil se estruturou e consolidou, dentro de uma lógica assentada em atividades de intermediação de atores sociais locais nas iniciativas de ONG’s internacionais e recepção de apoios financeiros por parte daqueles, com o objetivo de que garantissem a execução de projetos de desenvolvimento em Moçambique. Esse fator teria contribuído para forjar uma sociedade civil caracterizada, atualmente, por vários autores (CAMBRÃO, 2016; PEREIRA, 2012; FRANCISCO, 2010) como fracamente conscientizada e capacitada para articular, conjuntamente com o governo, a busca de soluções sobre os problemas e assuntos políticos de interesse público.

Pode-se afirmar que o contexto político e a convergência entre a deterioração das condições de vida nas zonas rurais e urbanas e a vulnerabilidade causada pelo conflito armado fizeram com que as organizações filantrópicas e as ONG’s nacionais (emergentes) passassem a se ocupar do assistencialismo humanitário. Produzindo, com isso, iniciativas institucionais que estiveram fundamentadas na atuação de organizações sociais (HODGES e TIBANA, 2005) em áreas específicas de apoio e advocacia às crianças, mulheres, pobres, vítimas da guerra, entre outros grupos que eram os receptores de auxílio para o desenvolvimento. A ineficácia do Estado derivada do cenário de colapso do sistema político e econômico durante a segunda metade da década de oitenta está intimamente ligada às reformas institucionais concretizadas na década seguinte.

Com cada vez menos retornos das suas políticas, ao governo interessava mudar, justamente para enfrentar os desafios impostos pela conjuntura da crise, que afetava o país desde os primeiros anos da década de oitenta. Nesse contexto, a partir de 1987, ainda no decorrer da guerra civil, foram concretizadas as primeiras mudanças institucionais cuja estratégia envolveu a aprovação pelo governo do Programa de Reabilitação Econômica (PRE). Esse programa era voltado ao ajustamento estrutural do mercado, transações, políticas, com enfoque na liberalização e privatização em conjugação com a estabilização das variáveis monetárias, bem como, da sua componente social o Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), em 1989, patrocinados pelas agências internacionais, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

As agências internacionais condicionavam o apoio financeiro ao país (renegociação da dívida e *déficit* externo público), assim como o apoio a diversos projetos (ajuda alimentar e de desenvolvimento) à aplicação de um conjunto de reformas fundamentadas no sistema de economia de mercado e baseadas nos princípios da livre concorrência (CASTEL-BRANCO, 1994; MOSCA, 2005). As mudanças políticas, organizacionais e administrativas introduzidas em Moçambique tiveram como objetivo o desenvolvimento de um projeto social, político e econômico expressivo que assenta na institucionalização de uma estrutura administrativa modernizada e claramente orientada por uma concepção neoliberal condensada nas opções de políticas sociais e econômicas do que se designou de *Washington Consensus*.

O que se pode observar a partir do final dessa década foi a ocorrência de transformações institucionais e a emergência de iniciativas que visavam mudanças políticas dentro do Estado, que tiveram grande influência no estabelecimento de um novo modelo de relações sociais entre este e a sociedade, que viria a se estruturar a partir dos primeiros anos da década de noventa. A implementação do PRE promoveu a abertura do Estado e a implementação de políticas que viabilizaram a criação de um setor privado nacional e a constituição de interesses econômicos e grupos emergentes de capitalistas nacionais que demandavam a criação de condições sociopolíticas que propiciariam a sua consolidação e rápido e eficaz desenvolvimento.

No que se refere à sociedade, nesse período registrava-se uma grande mobilização de entidades religiosas (líderes das igrejas moçambicanas – católica e

anglicana –) com o objetivo de explorar possíveis espaços para aproximar as partes litigantes e buscar soluções para o fim do conflito armado (BRANCO, 2011; SANCHES, 2014). Em 1988 as ações, visando possíveis contatos para conversações diretas entre o governo e o movimento oposicionista, foram intensificadas por essas lideranças e por representantes de países africanos vizinhos que estavam a favor da realização de negociações para o alcance da paz.

Desse modo, ficava cada vez mais sólida a visão sobre a necessidade de um novo projeto político que se adaptasse às exigências impostas pelas mudanças estruturais no campo da economia e da política internacional (com o fim do modelo das economias socialistas no final da década de oitenta). Foi dentro dessa conjuntura que, no início da década seguinte, começou-se um processo de redesenho ou reconfiguração da organização política e administrativa do Estado moçambicano para tomar novas direções demarcadas por conceitos que associam o pluralismo político, a autonomia institucional e a dinamização da participação da população.

3.1 As Mudanças Sociopolíticas e o Processo de Democratização do Estado

Os apelos para o fim do conflito político-militar se multiplicaram nos anos finais da década de oitenta. A articulação dos clérigos moçambicanos, representantes do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), e da Igreja Católica, com as partes contendoras, possibilitou as mais significativas negociações, ocorridas em Nairobi, na Namíbia, em agosto de 1989. Esse evento político teria encaminhado a criação de condições para a aproximação e realização de conversações diretas entre o governo moçambicano e as lideranças do movimento oposicionista RENAMO, depois de uma troca de documentos oficiais, nos quais foram apresentados pontos importantes sobre as condições nas quais seriam realizadas as negociações diretas, que foram iniciadas no ano seguinte (BRANCO, 2011, p. 56).

Em 1990 tiveram início as grandes transformações do Estado nacional e das suas instituições como resultado da aprovação pela Assembleia Popular Legislativa, constituída no período socialista, da nova Constituição da República de Moçambique (CRM, 1990), que instituiu o modelo de democracia e rompeu com o regime de governo de partido único da FRELIMO, instituído em 1975, que durou quinze anos.

Fundamentalmente, a constituição produziu uma reforma do Estado alterando o sistema socialista então existente. Ela introduziu um novo sistema político (BRITO, 2010, p. 23) baseado nos princípios da democracia pluripartidária e alterou os mecanismos e padrões de gestão baseados no planejamento centralizado da economia, estabelecendo o liberalismo econômico inspirado na aplicação de regras fundamentadas na lógica do funcionamento do mercado e nos princípios do capitalismo.

Quanto à democratização do Estado, é importante ressaltar (FRANCISCO 2010; MACAMO, 2014) que a democratização em Moçambique não foi obtida pela via da pressão e mobilização popular, mas derivou de uma estratégia de negociação política entre o governo da FRELIMO com as lideranças oposicionistas e os representantes da sociedade, facilitada pelas organizações cristãs que atuaram como mediadores do processo negocial. Fundamentalmente, buscou-se, nas negociações, o rompimento da matriz socialista e a implantação de uma liberalização política visando assegurar maior abertura do processo da política e reforçar a organização administrativa do Estado (FERNANDES, 2007; LUNDIN, 2015), sobretudo através da criação de novas estruturas de poder, e, portanto, democratizar o exercício do poder político na esfera local (províncias e distritos) de governo.

O processo de negociação implicava na redução da centralidade do Estado através de seu esvaziamento (pela eliminação de seu protagonismo central, do seu controle aos espaços públicos e da presença na resolução de todos os problemas), que abriria caminho para uma nova realização organizacional e reordenação institucional fundadas na democracia, vista como uma nova forma que conduziria o enfrentamento dos problemas políticos e sociais que afetavam o país. Com a constituição foram apresentadas propostas de reformulação do Estado orientadas para a sua democratização.

Entre os elementos essenciais da reforma democrática em Moçambique esteve um vasto leque de liberdades civis. A CRM estabeleceu a liberdade de expressão política (Artigo 74), reconheceu a liberdade de culto (Artigo 78), os direitos civis (Artigo 82) e o direito de propriedade (Artigo 86), dando fim à formatação dada na era socialista em que os direitos do povo moçambicano, como um todo, haviam se sobreposto aos dos indivíduos (WEST, 2008, p. 359). Portanto, incorporou não só instrumentos legais de exercício da soberania popular (voto), mas também princípios e

diretrizes para a participação da sociedade civil, juntamente com os entes governamentais nas decisões sobre as políticas públicas, estabelecendo a participação das comunidades como um princípio da organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado.

A nova constituição permitiu a viabilização da Lei nº 7/91, de 23 de janeiro, referente à formação e atividade dos partidos políticos, que possibilitou a criação de novos partidos no país. Essencialmente, essa lei abriu espaço para o surgimento de novos atores políticos em todo território nacional com a criação de 40 partidos políticos a partir de 1992, destacando-se o PIMO, UD, MONAMO, PT, PADEMO, SOL, FUMO, entre outros. Através da lei dos partidos políticos foram delineadas as condições para o estabelecimento de um sistema multipartidário e a emergência de um ambiente político mais competitivo e diversificado.

Do ponto de vista administrativo, a constituição permitiu o estabelecimento, também em 1991, de uma agenda nacional favorável às mudanças institucionais dentro do Estado. A constituição determinou a incorporação de estruturas autônomas no processo de tomada de decisão no escalão inferior do Estado, significando uma inovação nos princípios que ordenavam a atuação exclusiva das instâncias superiores, ministérios e agências nacionais quanto ao processo das políticas públicas até então. As concepções de um possível modelo de autonomização de estruturas administrativas vieram a ser concretizadas no que se designou de Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL). Essencialmente, esse programa teve como principal objetivo a implementação do processo de descentralização no país, sendo financiado pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ).

Mazula (1998) destaca que o PROL iniciou um quadro de reformas institucionais e de iniciativas legislativas descentralizadoras que estavam orientadas para a devolução de poderes para as comunidades locais, a criação de municípios e a melhoria do processo de tomada de decisões. Assim, a descentralização passou a ser encarada como um mecanismo que permite a autonomia política e administrativa das esferas locais, com vistas ao aprofundamento da democracia e a ampliação dos espaços para a gestão das políticas públicas locais. Esses princípios marcaram a ruptura com o centralismo do Estado e a administração pública e, segundo Soiri (1999), se impuseram

como as alavancas para o desenvolvimento da democracia participativa e a partilha do poder de decisão entre as esferas central e local de governo.

O PROL pode ser apontado como o marco fundamental nesse processo que visou tornar o sistema democrático mais permeável a novas práticas participativas, pois nele foram apresentadas as primeiras ideias da repartição do poder decisório entre os diferentes níveis de governo, baseadas na descentralização territorial operada através da criação de órgãos que exercem o seu autogoverno e possuem autonomia administrativa e fiscal. Esse processo desencadeou, no decorrer da década de noventa, ao menos três consequências centrais para o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade e a permeabilidade ao diálogo social no desenho e implementação de políticas públicas: *i)* enfraquecimento das estruturas centralizadas; *ii)* abertura à competição política-eleitoral; e, *iii)* criação de instituições participativas voltadas a aprofundar a democratização da administração pública, dentre as quais se destacam os conselhos locais.

Através desse programa de reformas institucionais, conduzidas sob o governo da FRELIMO, deu-se início a uma nova fase de construção do Estado nacional. Com as mudanças propostas foram esboçadas as condições que favoreceram o início da abertura para a instituição de uma nova forma de partilha do poder político na esfera local de governo. Estrategicamente, para o governo, a descentralização seria uma forma do regime assegurar a integridade de sua base de apoio, ameaçadas pelo avanço da guerra civil e reestabelecer a presença e controle do Estado nos territórios dominados pela oposição (majoritariamente as zonas rurais). Do ponto de vista dos opositores ao regime, a descentralização representaria uma possibilidade real de exercer o poder e difundir suas ideias políticas e propostas sobre a governação.

No que diz respeito às organizações sociais, com reforma constitucional e democratização elas ganharam destaque como formas de associação que desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública. A aprovação da Lei nº 8/1991, de 18 de junho, sobre a liberdade de associação, abriu espaço para a multiplicação de organizações da sociedade civil. Isso possibilitou a retomada da participação de organizações sociais de caráter religioso, associações profissionais, associações de assistência e fundações diversas na vida pública e no processo das políticas.

O surgimento dessas organizações permitiu o fortalecimento da esfera pública, a pluralização das formas participativas e a democratização das relações políticas e sociais, alterando, substancialmente, a política ideológica que cerceava o associativismo civil autônomo e inibia a construção de oportunidades e incentivos para o surgimento de organizações e mecanismos de diferentes expressões dos privilegiados no modelo socialista. Elas vieram consolidar a constituição dos espaços públicos de negociação e de consulta, alterando substancialmente o padrão tradicional da política participativa entre o Estado e os demais atores sociais organizados. Como exemplo das organizações que foram criadas, pode-se citar o Grupo Moçambicano da Dívida – G20 (GMD); a Organização Rural de Apoio Mútuo (ORAM); a Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC); a Associação de Mulheres Empresárias e Executivas (ACTIVA); a Liga dos Direitos Humanos (LDH); e, a Confederação das Associações Econômicas (CTA).

Assinala-se que a participação social, no contexto democrático em Moçambique, não se iniciou como um fato isolado. Ela decorreu de um processo de redefinição do desenho das instituições nacionais, como resultado da oposição ao modelo de Estado e das formas de exercício do poder instituídos na segunda metade da década de 1970, que possuíam um caráter centralizador. Nisso, a reforma constitucional representou uma decisão fundamental à mudança institucional, abrindo espaço para a participação, em todos os níveis de governo, de novos partidos políticos no jogo político e no exercício do poder.

É preciso lembrar que, até então, durante praticamente todo o regime socialista (1975-1989), a administração pública e as formas de controle das políticas e decisões governamentais contemplavam estratégias de participação popular limitadas. Os poucos mecanismos de controle público que existiam contemplavam as assembleias populares nas esferas provincial e distrital, que possuíam fraca participação nas discussões sobre a definição das políticas públicas no país, visto que se constituíam mais para a difusão dos ideais político ideológicos da época. Ao fim, a constituição sinalizou possibilidades importantes de transformação do Estado e de suas instituições, reconfigurando as estruturas do processo decisório e a abertura da relação entre Estado e sociedade civil, especialmente no tocante aos processos de formulação da agenda e execução de políticas públicas.

De forma mais abrangente, as transformações políticas do aparato estatal tiveram, também, grande influência no decurso do conflito moçambicano, tendo concorrido para o seu término. Além disso, o quadro geral de mudanças no contexto histórico internacional e político regional, vivenciado no final da década de oitenta, se apresentam como outros fatores importantes que impulsionaram o fim da guerra. Como assinala Branco (2011, p. 93), com isso e com o fim do *Apartheid*, na África do Sul, e, conseqüentemente, das ligações que cada um dos contendores tinha com as grandes potências dos dois blocos mundiais da época, terminava, igualmente, o apoio político e financeiro aos esforços de realização da guerra. O autor sustenta que nenhum governo da região estava em condições de manter o apoio aos seus aliados em Moçambique, e no início dos anos noventa a situação política regional tinha-se tornado propícia à resolução do conflito.

Após negociações e conversações diretas decorridas no período de (1990-1992), realizadas no Mosteiro de Santo Egídio, em Roma, sob a mediação de um grupo constituído pelos representantes das Igrejas moçambicanas, da Comunidade de Santo Egídio e do Governo Italiano, as partes em conflito – Governo de Moçambique (GdM) e a RENAMO – subscreveram, em outubro de 1992, o Acordo Geral de Paz (AGP). O processo de pacificação a que se seguiu o acordo foi conduzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), cujo papel foi assegurar a implementação das matérias que tinham sido acordadas.

Assim sendo, o AGP constituiu-se como um evento político de grande relevância, uma vez que permitiu a estabilização política do país e impulsionou o processo de transição do regime monopartidário para o pluralismo político. A estabilização política do Estado, conseqüentemente, permitiu a reorganização das suas estruturas e da administração pública possibilitando, desse modo, a aplicação de novas formas de gestão pública contemporânea baseadas em mecanismos, como a responsabilização e *accountability*, gestão por resultados, além de arranjos de participação social como os fóruns comunitários que visam chamar os cidadãos e organizações da sociedade civil para atuarem como atores políticos da gestão pública.

Vale destacar que, como complementação das transformações políticas e institucionais verificadas no período da democratização, a CRM de 1990 e o ambiente de paz vividos no país a partir de 1992 possibilitaram a realização das primeiras

eleições²⁰ para presidente da república e para a escolha dos deputados, que se tornaram regulares a partir de 1994. No plano político, esse fato se constituiu como uma conquista importante para o exercício da cidadania por meio do sufrágio e uma possibilidade de inclusão de novos partidos políticos e de fomento de canais democráticos de participação da população na agenda política, primeiramente de forma indireta através de seus representantes eleitos.

O ano de 1995 foi marcado por intensos debates políticos no parlamento sobre a realização de eleições locais. A Comissão dos Assuntos Jurídicos do novo legislativo multipartidário (composto nomeadamente pelos partidos FRELIMO, RENAMO e a coligação de partidos da UNIÃO DEMOCRÁTICA) assumiu um posicionamento que indicava que o pacote de leis apresentado pelo governo, e que orientaria a realização de tais eleições, era inconstitucional (HANLON, 1996). A justificativa apresentada ao parlamento, e que foi aceita pelos partidos políticos, foi que a CRM tinha consagrado órgãos locais executivos nomeados pelo executivo central (nas províncias) e órgãos representativos eleitos (nos distritos). Esse entendimento indicava que os distritos é que corresponderiam as unidades territoriais que seriam municipalizadas, enquanto que a Lei dos municípios n° 3/94, de 13 de setembro, que tinha sido aprovada pela última Assembleia Popular Legislativa do período de regime de partido único, contrariamente, previa apenas a eleição de órgãos executivos e das assembleias municipais.

Face ao entendimento da existência de imprecisões e ambiguidades no pacote de leis para as eleições locais (distritais), foi realizada, em 1996, uma emenda constitucional visando ultrapassar as ambiguidades descritas anteriormente, que viabilizou a efetiva implementação da descentralização do tipo municipalização. A emenda à constituição criou o Poder Local institucionalizando, através da Lei n° 2/1997, de 18 de fevereiro, e garantindo legalmente a descentralização na esfera local municipal. Portanto, transferiu para as unidades subnacionais municipais os poderes e as atribuições que estavam até então centralizados e assegurou sua autonomia

²⁰Nas eleições de 1994, o candidato da FRELIMO à presidente foi eleito com 53% dos votos, contra 34% do candidato da RENAMO. Nas legislativas desse mesmo ano a FRELIMO conquistou 129 assentos contra 112 da RENAMO e 9 da União Democrática (UD). A FRELIMO e seus candidatos venceram todas as eleições presidenciais e legislativas realizadas nos períodos eleitorais subsequentes, 1999, 2004, 2009 e 2014. A RENAMO é atualmente a segunda maior força política do país. O Movimento Democrático de Moçambique (MDM) é o outro partido que conquistou assentos nas eleições de 2009 e 2014. O MDM foi criado em 2008 após divergências internas entre membros da RENAMO. A UD nunca mais conseguiu eleger deputados para o parlamento.

administrativa e financeira para a prossecução do interesse coletivo no nível municipal. Dessa forma, estabeleceu a participação e o exercício direto do poder pelas comunidades nas áreas municipais. A implementação da Lei n° 2/1997 alterou a estrutura político-administrativa do Estado, que passou a ser constituída por três tipos de órgãos governativos: os Órgãos Centrais do Governo (OCG), representados pelos ministérios e agências nacionais; Órgãos Locais do Estado (OLE), representados pelos governos provinciais e governos distritais; e, os Órgãos do Poder Local (OPL), representados pelos governos municipais.

A descentralização surgiu, nesse contexto, como parte de uma estratégia de reformulação do regime pós-colonial e uma reconfiguração do *modus* de articulação entre os entes governamentais, assim como a ampliação do papel político e administrativo das esferas subnacionais. Como pode ser observado, a CRM de 1990, é, portanto, o marco legal dessas mudanças e gerou as condições sociopolíticas para a criação de novas instituições que visam garantir a participação dos cidadãos nas decisões acerca das políticas públicas em Moçambique, com destaque para a atuação conjunta destes com os governos distritais e municipais, assegurando o controle público sobre as suas ações políticas. Ela conferiu ao Estado a responsabilidade quanto à promoção da inclusão social, ao mesmo tempo em que abriu espaço para inovações nos formatos de sua organização, que possibilitaram a alteração nas suas relações com a sociedade civil.

A participação popular na administração pública se estabeleceu com a progressiva liberalização política e visou responder ao desafio de incorporar o ideário do envolvimento dos cidadãos, pautado no discurso público apropriado da literatura existente nessa época acerca da democracia participativa e nas concepções da nova constituição. As concepções da democracia participativa em Moçambique foram estabelecidas no n° 2 do Artigo 263, da CRM, que definiu a institucionalização da participação popular na administração pública. Nos termos dessa cláusula, a participação impõe potencializar o dinamismo dos grupos sociais no nível local e a participação da população nas ações governamentais. Ao expressarem essa nova postura em relação à incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil nas políticas públicas, esses preceitos, do texto constitucional, abriram espaço para a prática da democracia participativa, incentivando o surgimento de processos

participativos. Esse novo cenário implantou as condições políticas e jurídicas para o surgimento de experiências de gestão e participação institucional inovadoras no nível local nos finais da década de noventa, contrárias ao histórico centralismo político-administrativo moçambicano, da época anterior ao início da democracia. De forma geral, a participação foi compreendida como envolvimento dos cidadãos no processo decisório, com vistas a reduzir a influência exclusiva dos atores políticos e burocratas sobre as decisões das políticas públicas. Isto pode ser denominado de participação nos assuntos de natureza pública.

A partir dos anos de 2000, as ideias acerca da participação social ganharam densidade, com a constituição de conselhos inicialmente nos governos locais distritais e posteriormente nos municípios. Foi com a implementação da reforma administrativa, em 2001, que a instituição da participação social se tornou prioridade do governo central. A reforma administrativa enfatizava a abertura do setor público e a exploração de práticas de gestão pública, consideradas inovadoras, para favorecer a aproximação entre os políticos, os administradores públicos e os atores da sociedade com o duplo objetivo de ampliar os canais de articulação sobre as políticas públicas e reforçar a democracia e a inclusão da população nos assuntos públicos para além dos mecanismos da votação. Destacou-se na reforma administrativa que a governança participativa deveria se constituir num dos pressupostos fundamentais da promoção da participação social, sobretudo nas esferas locais, distrital e municipal.

Assim, as práticas de participação em Moçambique têm sido apresentadas dentro de um ideário de aperfeiçoamento e consolidação democrática (CANHANGA, 2009) e como um conjunto de princípios e instrumentos para melhorar a gestão (FORQUILHA e ORRE, 2012), cuja finalidade é fomentar, de um modo abrangente, a participação dos diferentes atores políticos na administração pública. A ideia central, conforme definida na lei, é a ampliação da cidadania e a conscientização da sociedade para tomar parte nos assuntos políticos que se sucedem nas esferas locais, através do estabelecimento de mecanismos participativos (fóruns comunitários e comitês de gestão) baseados em novas estruturas de interação e relacionamento que possibilitem a melhoria da atuação das instituições governamentais e dos resultados das políticas públicas. Por fim, as concepções da participação se articularam em torno de uma visão emancipatória das comunidades locais, cujo ideário participativo conjugou diversos aspectos, como: a

escolha de representantes da sociedade na articulação com o governo, as instâncias balizadas pelo direito que contempla o livre envolvimento da população e a ação dos cidadãos na formulação de políticas locais. Nesse ponto de vista, o processo de participação tem em vista colocar o cidadão como um ator indispensável na tomada de decisões acerca dos assuntos que são de seu interesse. Além disso, com a participação busca-se uma maior interdependência e articulação entre os diferentes atores sociais, de tal modo que seja garantida a democratização da administração pública. O Quadro 2 apresenta, de forma resumida, a trajetória histórica que caracterizou a construção do Estado e o papel dado à administração pública e à sociedade nas últimas quatro décadas.

Quadro 2: Formas históricas e trajetória da construção do Estado em Moçambique

Caracterização do Estado, Administração Pública e Sociedade			
Descrição	1975-87	1987-90-2000	2000-06-2011...
Natureza do Estado	Estado dito socialista	Institucionalização do Estado capitalista e estabelecimento do Estado democrático.	Estado democrático
Orientação da Administração Pública	Adoção de um sistema de administração baseado nos princípios da burocracia centralmente controlada e planejada.	Coexistência entre administração burocrática do Estado e da burocracia descentralizada no contexto da criação da municipalização.	Adoção de novos princípios de gestão pública participativa.
Caraterísticas da Administração Pública	Exercício do controle e autoridade das estruturas administrativas de nível central e falta de autonomia e de poder de decisão dos governos locais (províncias e distritos).	Surgimento da administração indireta do Estado, privatização e criação de formas descentralizadas de gestão pública e estabelecimento de estruturas administrativas autônomas.	Implementação da reforma administrativa Transformações do modelo de administração tradicional, modernização da gestão pública.
Escopo da Administração Pública	Direção econômica, técnica e administrativa vinculada às ações de desenvolvimento planificado do país.	Prestação de serviços públicos com novos modelos de gestão que promovem a eficiência econômica do Estado e autonomização dos processos de tomada de decisão.	Administração com enfoque na eficiência, transparência, prestação de contas, voltada para a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos e participativa na sua gestão.
Papel da Sociedade	Limitado às organizações sociais criadas pelo regime de governo de partido único controladas pelo governo e vinculadas à difusão das políticas e ideal socialista.	Impulsionado pela emergência de novos princípios constitucionais assegurando a participação da sociedade e presença do associativismo fundado em diversos grupos de interesse da sociedade civil.	Criação de marcos legais para a estabelecimento da participação social e difusão de instituições participativas assegurando a inserção da sociedade no processo de gestão democrática.

Fonte: Elaboração do autor com base no referencial adotado no estudo.

3.2 A Criação das Instituições Participativas e a Inserção da Sociedade em Moçambique

Como destacado na seção anterior, a construção do Estado moçambicano, ao longo da sua história, passou por mudanças institucionais profundas e de natureza muito diversa. Algumas dessas mudanças envolveram a implantação de um regime socialista e uma burocracia estatal centralizadora nos finais dos anos 1970, que vigorou durante toda a década de 1980. Estas mudanças visaram à afirmação dos órgãos centrais do governo como os entes principais na condução do processo das políticas públicas. As outras transformações ocorridas, mais especificamente a partir de 1987, se destinaram à implantação do sistema de economia de mercado, assim como mudanças político-administrativas que buscaram responder às exigências feitas na época, tanto pelos opositores do governo centralizador, quanto pelos organismos internacionais e suas agências de financiamento, relativamente à necessidade de se reformar o modelo de Estado instituído e estabelecer um pluralismo político. Esse conjunto de modificações político-institucionais veio, no entanto, a se consolidar com a revisão da Constituição, em 1990.

A Constituição da República de Moçambique (CRM), aprovada em 1990, foi, certamente, um valioso dispositivo normativo enfatizador das maiores transformações políticas e sociais vivenciadas nos últimos 28 anos no país, atribuindo ao Estado e à sociedade moçambicana princípios importantes para o seu relacionamento nas políticas públicas. Fundamentalmente, as mudanças ocorridas, além de terem assegurado a criação de um Estado democrático (Artigo n° 3), introduziram, também, reformas sociais e políticas importantes que abriram espaço para uma maior participação da população no exercício do poder político por meio de seus representantes e de forma direta (Artigo n° 73). Além disso, instituíram o modelo de descentralização do poder político pelos entes governamentais (n° 1 do Artigo 263). A CRM incorporou igualmente os princípios para a participação da sociedade civil nas políticas públicas ao expressar a garantia da participação ativa dos cidadãos nas decisões da administração pública (n° 3 do Artigo 263, e o Artigo n° 271).

Essas determinações constitucionais vieram responder às exigências colocadas pelo contexto histórico nacional de então, incorporando as ideias sobre a gestão, compartilhadas nas ações realizadas pelo Estado, alterando, especialmente, as relações

entre governos locais e atores sociais mediante a introdução de práticas de participação social, no intuito de assegurar a democratização da administração pública. A participação social, enquanto sinônimo de envolvimento das comunidades na tomada de decisão coletiva (BOROWCZAK e WEIMER, 2012; GONÇALVES, 2013), ocorreu, em Moçambique, inicialmente, nas Províncias de Manica, em 1995, e de Nampula, em 1997, em que se efetivaram as primeiras experiências-piloto desenvolvidas no âmbito dos programas de apoio à descentralização, patrocinadas por diversas organizações internacionais.

Na Província de Manica, as ações de participação estiveram voltadas além da assistência técnica aos governos locais distritais beneficiários (Gondola, Catandica e Chimoio), também ao envolvimento da população na elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital (PDD)²¹, que foi financiado pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ). Na Província de Nampula, as ações de participação da população abrangeram os governos locais distritais (Mogincual, Angoche, Mogovolas, Nacala-Porto e Moma), e buscaram, essencialmente, ampliar e aperfeiçoar as experiências iniciadas em Manica, sendo desenvolvidas no contexto do projeto da *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF).

O projeto da UNCDF em Nampula visava à definição de prioridades de desenvolvimento comunitário e estava baseado na articulação entre a população beneficiária e os entes públicos implementadores (BOROWCZAK e WEIMER, 2012, p. 110). Essas experiências inspiraram, posteriormente, a criação dos chamados Fóruns Locais que reúnem as populações nas suas Localidades²² (são as unidades administrativas territoriais mais pequenas, dentro da divisão administrativa de um distrito, sendo compostas por povoados, aldeias e bairros), para participarem nas

²¹A experiência de elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital (PDD) foi institucionalizada inicialmente em alguns distritos de Manica e estendia mais tarde a todos os 128 distritos do país em 2006. Nesse período, a prática de elaboração de planos de desenvolvimento local passou a ser utilizada como instrumento de planejamento mais importante utilizada pelos governos locais distritais, estabelecendo dessa forma as diretrizes sobre as grandes prioridades de intervenção governamental, passando a se designar de Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD), estando em uso até hoje.

²²Na circunscrição territorial de uma Localidade existe um Chefe (que é representante do Estado) nomeado para o efeito e com poderes limitados para atuar na articulação entre a população e o poder público, fazendo parte da extensão da estrutura administrativa do governo local distrital ao qual responde diretamente e presta contas, respeitando o princípio da subordinação hierárquica nos distritos. Portanto, a Localidade representa o escalão territorial de base (inicial) da estrutura administrativa.

decisões sobre a aplicação dos fundos que eram disponibilizados pelo UNCDF nas suas áreas de habitação.

É importante salientar que, apesar de alguns governos locais distritais (de Manica e Nampula) terem sido pioneiros na implementação das experiências participativas, como mencionado acima, sua expansão e multiplicação nos anos subsequentes se deu, contudo, pela via dos municípios. Foi justamente através destes últimos que se verificou, no país, o crescimento de processos de participação direta da sociedade na gestão local, impulsionados pela aprovação de legislação específica (Lei n° 7/97, lei dos municípios) que delimitou as formas de envolvimento das comunidades nas políticas públicas. Isso permitiu, por um lado, que os governos municipais buscassem desenhar alguns de seus programas de governação em conjunto com a população (eleitores). Por outro lado, permitiu, também, o surgimento de um número significativo de projetos de desenvolvimento cuja implementação concebia iniciativas de gestão compartilhada nos municípios do país.

No nível municipal, o aprofundamento das ideias sobre a chamada gestão participativa deu-se por meio de regulamentações complementares às diretrizes constitucionais que definiram a participação da população no governo (n° 3 do Artigo 263, e o Artigo n° 271 da CRM). Nisso, a Lei n° 2/1997, de 18 de fevereiro, operacionalizou a descentralização político-administrativa, atribuindo aos municípios um importante papel nas políticas públicas.

A descentralização produziu um efeito na forma pela qual as disputas de interesses pelos atores políticos e sociais passaram a se desenrolar, uma vez que por meio dela os entes municipais passaram a dispor de uma relativa autonomia administrativa e a gerir recursos públicos que demandariam a articulação entre o poder público e as populações beneficiárias de suas ações. Portanto, pode-se afirmar, que essa lei (Artigo n° 28) representou, também, a concretização efetiva da regulamentação da intervenção da sociedade na formulação, implementação e controle das políticas públicas, visto que fez menção ao modo de integração dos grupos locais na tomada de decisões dos municípios.

Entretanto, terá sido a realização das primeiras eleições municipais ocorridas em 1998, que possibilitou a implementação de alguns projetos políticos que visaram

introduzir princípios democrático-participativos na administração municipal. Em vários governos municipais, os projetos políticos foram fortemente influenciados pela intervenção de algumas organizações não-governamentais internacionais que se disponibilizaram em patrocinar tais iniciativas.

Podem ser citados como exemplos: *i*) o Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM)²³, da *Swiss Development Cooperation* (SDC)²⁴; *ii*) o Programa de Apoio aos Distritos e Municípios (PADM)²⁵, da *Austrian Development Cooperation* (ADC)²⁶; e, *iii*) os Programas Cinco Cidades e Sete Cidades ambos da *Danish International Development Agency* (DANIDA)²⁷. Cabe lembrar que os programas dessas ONG's atuavam em conjunto no apoio à consolidação do processo de transição política democrática em Moçambique (NGUENHA, 2009; BOROWCZAK e WEIMER, 2012), inaugurado em 1990, e que seu contributo tinha uma grande importância para o estabelecimento e funcionamento das novas instituições descentralizadas, bem como para a materialização do ideal do Estado democrático.

A sua atuação viria a propiciar, também, o surgimento do associativismo comunitário de base, com focos temáticos diversos sobre as políticas públicas, que eram trabalhados por esses projetos que tinham como exigência principal o envolvimento das comunidades nas decisões sobre sua implementação, materializando os princípios constitucionais (NEGRÃO, 2003, p. 3-4). Nesse novo cenário, as várias organizações da sociedade civil, que tinham sido criadas a partir do início da década de noventa, passaram a contar com um novo ambiente de interação política que impulsionou o estabelecimento de estruturas que serviram como meios de interpelação da sociedade ao governo, oferecendo de alguma forma as condições e oportunidade política para que se configurassem espaços de colaboração entre ambos.

²³Abrangeu os municípios de Catandica, Chimoio, Manica (na Província de Manica, centro do país) e Vilankulo (na Província de Inhambane, no sul do país).

²⁴Abrangeu os municípios de Cuamba e Metangula (na Província de Niassa), Ilha de Moambique (na Província de Nampula) e Mocimboa da Praia e Montepuez (na Província de Cabo Delgado), todos no norte do país.

²⁵Abrangeu os municípios de Manhiça, Matola, Namaacha (na Província de Maputo, no sul do país).

²⁶Abrangeu os municípios de Dondo e Maromeu (na Província de Sofala, no centro do país).

²⁷Abrangeu treze cidades (Quelimane Montepuez, Nampula, Mocimboa da Praia, Mocuba, Nacala, Pemba, Beira, Beira, Cuamba, Dondo, Ilha, Marromeu, Metangula), todas das regiões centro e norte do país.

Por seu turno, no nível distrital, as iniciativas do UNCDF, introduzidas na Província de Nampula (que teve êxitos na implementação de processos de participação comunitária no desenvolvimento distrital), tinham se constituído como inovações institucionais no final dos anos noventa, tendo, por isso, fomentado o surgimento do que se designou de práticas de planejamento participativo na esfera distrital (MACUANE, *et al.*, 2012, p. 240). As experiências de participação de Manica e Nampula inspiraram, posteriormente, no início da década de 2000, o primeiro conjunto de regras que buscaram a formalização das formas de articulação Estado-sociedade, com a aprovação do Decreto n° 15/2000, de 20 de junho. Com as referidas regras surgiram os chamados Fóruns Locais, que reúnem as populações nas suas áreas de habitação e estiveram voltados a assegurar a sua participação nas decisões sobre a aplicação dos fundos que eram disponibilizados pelo UNCDF.

Adicionalmente, o processo de institucionalização de formas de participação social ganhou maior solidez no âmbito da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP), aprovada pelo governo em 2001 e implementada em duas fases (2001-05 e 2006-11). Além de outras prioridades relativas à reestruturação do setor público, essa reforma se dispôs a implantar um modelo democrático-participativo que se baseou tanto na ideia de controle público sobre o Estado e suas instituições, quanto pela valorização do papel da população na decisão e implementação das políticas públicas (CIRES, 2001, p. 18).

A EGRSP concebeu, em seus pressupostos, que era necessário introduzir maior controle sobre os resultados dos processos realizados pela administração pública moçambicana. Além disso, se mostrava importante, ainda, atribuir maior autonomia aos órgãos públicos e tornar efetiva a resolução dos problemas das comunidades, flexibilizar a atuação da máquina pública, dotar os funcionários públicos de competências, qualificando-os tecnicamente, racionalizar as estruturas administrativas do Estado pela integração setorial e reformulação do seu papel na sociedade e ampliar o envolvimento entre os atores políticos e sociais na tomada de decisões. Em sua essência, a reforma representou uma forma de resposta aos anseios da sociedade pela construção de uma administração pública considerada mais moderna, participativa e responsiva (SIMIONE, 2014, p. 563).

Esta convergência de fatores resultaria, a seguir, na aprovação de um conjunto de diretrizes que visaram à regulamentação da participação de representantes da população filiados às organizações da sociedade civil na formulação, implementação, avaliação e controle das ações políticas dos governos locais distritais. A reforma administrativa possibilitou a criação de espaços abertos ao questionamento, discussão e acompanhamento das ações governamentais com o estabelecimento, nesse período, por exemplo, dos observatórios de desenvolvimento nos distritos e províncias.

Como corolário das novas concepções sobre a participação trazidas pela reforma administrativa, a partir do ano de 2003 as práticas de planejamento participativo, realizadas no contexto do programa do UNCDF, passaram a ser asseguradas pelas chamadas Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), criadas com o propósito de estabelecer uma plataforma de participação mais ampla e que não se restringisse ao domínio comunitário, que reunisse, portanto, atores ao nível distrital. A dinâmica política criada em torno das IPCC possibilitou o processo de aproximação dos governantes e da população, ampliando o espaço para o conhecimento das questões, inquietações e opiniões provenientes da sociedade (GONÇALVES, 2013, p. 612). Isto é, elas se difundiram como forma de consulta sobre as prioridades de intervenção do poder público nas políticas sociais e operavam, na verdade, como mecanismo que antecedia a tomada de decisões.

As IPCC ganharam grande popularidade no âmbito da transformação do UNCDF em Programa Nacional de Planejamento e Finanças Descentralizadas (PNPFD). Este último foi implementado pelo executivo central tendo como beneficiários todos os governos locais distritais do país. Não obstante o seu caráter meramente consultivo, os atores políticos e sociais nos distritos passaram a defender uma relação estreita em torno da formação da agenda das prioridades da ação governativa local através das IPCC, configurando uma clara mudança na postura marcadamente burocrática do Estado para uma defesa da ampliação dos espaços nos quais a sociedade civil poderia interferir nas decisões relativas ao “futuro” do novo modelo de Estado em construção.

Como se percebe, as iniciativas das agências de cooperação e a reforma administrativa realizada pelo governo convergiram para a aprovação de regulamentação específica sobre participação de representantes da população filiados às organizações

civis na formulação, implementação, avaliação e controle das ações políticas dos governos distritais. Ou seja, o período entre os anos de 1998 e 2003 se constituiu como um momento fértil para a redefinição das fronteiras nas relações entre o Estado e a sociedade, tanto pela via dos governos locais distritais quanto dos governos municipais. Em ambas as esferas de governos, agências de cooperação ajudaram na capacitação técnica da população em matérias de planejamento participativo, na criação de comitês de desenvolvimento local e de fóruns comunitários para a articulação com os respectivos governos.

Em 2003 foi aprovada a Lei nº 8/2003, de 18 de maio, que estabelece a organização e o funcionamento dos Órgãos Locais do Estado (representados pelos governos provinciais e distritais). Essa lei se propôs a institucionalizar a participação de organizações sociais locais na gestão das políticas juntamente com o Estado, tendo sido regulamentada, posteriormente, pelo Decreto nº 11/2005, de 10 de junho. Este último estabeleceu a obrigatoriedade de integração das comunidades e dos líderes tradicionais (que são as autoridades comunitárias que exercem um poder baseado nos costumes e práticas políticas tradicionais e legitimado no seio das respectivas comunidades e são formalmente reconhecidas pelo Estado) na tomada de decisões sobre assuntos comunitários, inaugurando uma nova fase da implantação de instâncias democrático-participativas em Moçambique.

A aprovação desse conjunto de normas visou à efetivação da participação social e criação das bases para a implantação de instâncias participativas no contexto dos OLE (governos distritais) e definiram que os seus órgãos “asseguram a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito”. Pretendeu-se a formalização dos espaços deliberativos como mecanismos de influência das ações dos governos locais através da apresentação de opinião e formação da vontade geral acerca das políticas públicas.

No seguimento dessas normas, emergiram diversas instituições participativas, dentre as quais encontram-se os Fóruns de Consulta Comunitária (FCC); as Comissões de Gestão (CG); os espaços de debates públicos no âmbito dos encontros do Observatório de Desenvolvimento (OD) e os Conselhos Locais (CL), sendo que apresentam formatação, características e alcances distintos quanto à sua proposta de

concretizar a participação da população nas decisões políticas. De forma geral, do ponto de vista normativo, sobre essas instituições espera-se que possam contribuir para a democratização das estruturas de poder do Estado, por meio da ampliação e diversificação dos atores sociais e compartilhamento da autoridade decisória, possibilitando incrementar o controle das ações governamentais pela sociedade.

Nos casos dos comitês, fóruns de consulta e comissões de gestão e monitoramento setoriais, a iniciativa de criação é dos governos locais (provinciais e distritais), que contam com uma intervenção das organizações civis. O papel dessas instâncias é basicamente o monitoramento e a avaliação das atividades em áreas específicas, como educação e saúde, assim como para a preservação de recursos naturais e do meio ambiente. O observatório de desenvolvimento é um espaço voltado especialmente para discussões específicas realizadas nas três esferas de governo (central, provincial e distrital), sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidos no Plano Econômico e Social (PES)²⁸,

O entendimento que se pode ter, sucintamente, é que essas instituições de participação funcionam como espaços através dos quais se efetivam encontros de coordenação de ideias e expressão de opiniões em torno de interesses articulados de atores da sociedade e dos governos, relativamente a assuntos temáticos, preocupações e inquietações diversas das comunidades ou dos grupos diretamente afetados. No entanto, tendem a possuir reduzida força de proposição de ações vinculantes no contexto da agenda política, atuando apenas como instâncias de aproximação entre o poder público e a sociedade no contexto de temas ou assuntos específicos da governação, para os quais os atores sociais são chamados apenas a se pronunciar ou a apresentar seu ponto de vista e não participam do processo decisório. Apesar da importância, e do papel desempenhado por cada uma dessas instâncias participativas mencionadas, as mais expressivas têm sido os conselhos locais que vêm sendo implementados na esfera local distrital.

²⁸O PES é um documento do governo central e serve como instrumento operacional principal do seu programa de governação. Nele são definidas as intervenções a serem realizadas em cada ano nos diferentes setores e orienta o planeamento e orçamentação das atividades dos governos provinciais e distritais visando a “melhoria das condições de vida do Povo Moçambicano, aumento do emprego, produtividade e a competitividade, criação de riqueza e geração um desenvolvimento equilibrado e inclusivo, num ambiente de paz, segurança, harmonia, solidariedade, justiça e coesão entre os Moçambicanos”.

No caso vertente dos conselhos locais, objeto de estudo neste trabalho, a sua proposição foi oriunda do executivo central e não dos entes locais aplicadores, os Distritos, e foram constituídos como resultado de um grande incentivo dado por aquele. A sua constituição tem um caráter obrigatório (representado por previsão legal) com vista ao estabelecimento de espaços de interação entre os governos distritais e a sociedade, estando principalmente voltados à promoção de um tipo especial de articulação política no contexto do processo governativo. Em outras palavras, os conselhos locais são encaminhados à intervenção direta no planejamento das ações de governação distrital e articulação entre a sociedade e o poder público no processo de gestão pública.

É válido salientar que o governo central teve um papel indutor no processo de criação dos conselhos locais nos distritos, inclusive por meio de incentivos financeiros através de transferências diretas²⁹ destinadas ao financiamento de projetos comunitários visando à redução da pobreza. Os conselhos foram criados em 2006, com base no Guião de Orientação para a Constituição dos Conselhos Locais (GOCL), aprovado pelo executivo, no contexto de projetos de desenvolvimento local comunitário do já extinto³⁰ Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OILL), que contava também com recursos provenientes do apoio financeiro prestado por doadores internacionais.

A missão principal dos conselhos locais, conforme previa o Guião-GOCL, era, basicamente, colaborar na preparação de projetos de desenvolvimento dos distritos. Ao contrário do que havia sido pensado quando institucionalização pelo governo central, no primeiro ano de seu funcionamento os conselhos locais, em grande parte dos distritos³¹, decidiram pelo uso dos recursos alocados através do OILL para a realização de projetos de reabilitação ou construção de infraestruturas (edifícios para serviços públicos, salas

²⁹Em 2006, o montante do OILL foi de 910 milhões de meticais – MT (cerca de 36 milhões de dólares – USD) e teve um crescimento 55% em 2009 que correspondente a 1,414 milhões de MT (USD 56 milhões). Discussão sobre implicações deste orçamento no processo governativo local ver trabalho intitulado *Uma iniciativa condenada ao sucesso: o fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique*, de Orre e Forquilha (2012).

³⁰No ano de 2009, o OILL foi transformado em Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), aprovado pelo Decreto n° 90/2009, de 15 de dezembro, que é utilizado para estimular as atividades econômicas locais nas mesmas áreas priorizadas pela primeira iniciativa. Seu mecanismo de funcionamento obedece à empréstimos efetuados diretamente pelos governos distritais aos beneficiários (grupos organizados ou cidadãos singulares), que deverão reembolsá-lo mediante prazos os estabelecidos consoante o tipo de projeto financiado, e obedece a um princípio de rotatividade na sua aplicação.

³¹Dados do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento mostram que 97% dos recursos do OILL em 2006 foram gastos em projetos de infraestruturas. (MPD, 2008).

de aula, fontes de água, construção de pequenas pontes, abertura de estradas, entre outros). Isso se deu em virtude de falhas na seleção de projetos que seriam objeto de financiamento e falta de clareza nas orientações sobre as finalidades de sua utilização (ORRE e FORQUILHA, 2012, p. 170).

As falhas verificadas na aplicação da iniciativa do OIIL (representadas pela aplicação das verbas em projetos de construção e reabilitação de infraestruturas, residências, escritórios e outros nos distritos) levaram a sua reformulação. As mudanças para seu aprimoramento foram efetuadas entre os anos de 2007 e 2008, e tiveram como finalidade o redirecionamento do uso dos recursos para promover o desenvolvimento econômico local, baseado no planejamento participativo das comunidades, isto é, a criação de emprego, a geração de rendimentos e a produção de alimentos. As mudanças referidas ganharam corpo legal com a aprovação do Decreto nº 90/2009, de 15 de dezembro, por meio do qual o OIIL passou a se designar de Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) e privilegiar pequenos projetos de iniciativa da população (fomento da produção em pequenas plantações agrícolas, no sector pesqueiro e na criação de animais, bem como de pequena indústria de recursos naturais como mel e caju, apoio ao comércio formal e informal de bens de consumo e serviços como moageiras, carpintarias, alfaiatarias, estabelecimentos de reparação de veículos e atividades similares de baixa tecnologia).

É possível perceber que as atividades realizadas no âmbito do OIIL não estiveram associadas a uma iniciativa que tinha, na sua essência, a gestão participativa, e sim representaram o cumprimento de uma medida do governo que tinha como foco principal o combate à pobreza absoluta³² e a mitigação dos problemas de escassez de alimentos que geralmente assolam os distritos do país, sobretudo nas zonas rurais. Contudo, apesar da limitação da atuação dos conselhos locais a essa iniciativa, eles promoveram a inserção de atores sociais e tiveram certa influência nos processos decisórios dos projetos de desenvolvimento local nos distritos, possibilitando, nesse quesito, novas práticas de interação entre o Estado e a sociedade, ainda que seu papel deliberativo tenha se tornado mais influente nos anos seguintes.

³²No período entre 2006-2008 foram financiados no país 26.000 projetos nas áreas de pecuária, agricultura, abastecimento de água, comércio rural e pequena indústria no âmbito do OIIL, e criado 107.950 postos de trabalho (ORRE e FORQUILHA, 2012, p. 177).

A sua constituição abrangeu, inicialmente, 128 distritos em todo o país. Em março do ano de 2013 o parlamento moçambicano aprovou a proposta do governo que tinha como finalidade a criação de mais vinte e quatro distritos, totalizando 152, nos quais foram igualmente constituídos os respectivos conselhos locais em 2014, quando começaram a funcionar.

A aprovação do Diploma Interministerial nº 67/2009, de 17 de abril, definiu formalmente os princípios e critérios para a constituição e estruturação formal dos conselhos locais no âmbito distrital e sua inserção na estrutura dos respectivos governos distritais. Essa norma veio reforçar a ideia de que a partir da aplicação de novos instrumentos normativos de participação poderia se assegurar a interseção entre o poder público e a sociedade para favorecer as políticas públicas distritais. Segundo esse dispositivo legal os conselhos locais passaram a ser compreendidos como “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”. Eles consistem na constituição de um espaço público de mediação institucional através da qual os representantes das comunidades, organizações e grupos de interesse seriam incentivados a participar do debate e escolha, sobretudo das grandes prioridades de intervenção do poder público no nível local.

O Diploma legal nº 67/2009, consagrou a constituição de conselhos locais como mecanismo para permitir a gestão democrática na esfera distrital, assegurando a participação da população e das associações representativas (Artigo nº 4) na identificação e na procura de soluções dos seus problemas, formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos. Desde então, na sua atuação, em tese, os governos distritais contam com uma estrutura político-institucional baseada nos atores coletivos da sociedade civil, que estão em interação permanente com o poder público e que propiciam a participação cidadã.

A composição dessas instâncias se deu por um conjunto de atores coletivos, conforme o estabelecido (Artigo nº 2), quais sejam: as diferentes organizações sociais na esfera distrital de governo, agregadas em torno dos conselhos locais nela constituídos; o executivo distrital; as autoridades comunitárias (chefes tradicionais), inseridas nos conselhos; e, por fim, os cidadãos individuais ou grupos de cidadãos não integrados nas organizações civis locais, mas que se acham em articulação política no

quadro do estabelecimento desses espaços institucionais. De acordo com as diretrizes sobre a constituição dos conselhos locais em Moçambique, todo esse conjunto de atores está envolvido diretamente nesses órgãos e são componentes do problema que foi aqui estudado. Esses atores estão diretamente interessados ou afetados pelas matérias abordadas pelos conselhos locais e possuem atribuição consultiva (Artigo n° 4) e tendem, ainda, a atuar como fonte de influência nas decisões do poder público (definição de estratégias de ação e de prioridades nas diferentes áreas de política pública).

O envolvimento dos atores nos conselhos locais obedece a um conjunto de princípios que privilegiam a participação social como direito da população e expressão de sua autonomia; a consolidação da democracia através da participação como método de governo; a participação da sociedade em reuniões e discussões sobre assuntos públicos; a influência das ações dos governos locais através da apresentação de opinião e direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas. Existem, atualmente, no país, 152 conselhos locais que reúnem 7.246 indivíduos (membros), dos quais 4.249 são homens e 2.997 são mulheres³³. Do número total de membros dos conselhos locais, 3.056 são provenientes de organizações sociais.

A institucionalização dos conselhos locais buscou assegurar, através das diretrizes que fundamentam o processo de participação cidadã em Moçambique, fundamentalmente, dois aspectos importantes da democratização do Estado: o exercício da cidadania e a construção social. Nesse sentido, pode-se afirmar que essas esferas institucionais se baseiam na criação de espaços públicos cuja finalidade é dar voz aos atores ou organizações sociais locais, propiciando a implementação de um modelo de gestão democrática no qual é privilegiada a inclusão das pessoas que são implicadas pelos desdobramentos dos processos decisórios governamentais sobre as políticas públicas na esfera distrital.

Assim, os conselhos locais são instâncias de promoção da participação e interlocução entre o poder público e a sociedade, que têm como uma de suas principais características fomentar o debate, a explicitação dos pontos de vista, as opiniões e os

³³O número de mulheres membros dos conselhos locais corresponde a 29%. Em 89 governos distritais a representatividade feminina no conselho local é igual ou superior a 30%, conforme o recomendado nas diretrizes de constituição desses órgãos, o diploma legal n° 67/2009 (Ministério da Administração Estatal e Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2014, p. 92).

interesses dos grupos envolvidos por meio do privilégio da interação comunicativa no seu interior. O caráter de organização e funcionamento desses espaços deliberativos remete à implantação de um processo de governança participativa alicerçado em arranjos de ação pública visando à ampliação e a intervenção da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas.

Por fim, a sua instituição obedeceu a um conjunto de princípios que privilegiam a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; consolidação da democracia através da participação como método de governo; promoção de mecanismos de mobilização da sociedade civil; participação dos cidadãos em reuniões e discussões sobre assuntos públicos; influência das ações dos governos locais através da apresentação de opinião e direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas. Além disso, foram instituídos tendo como pressupostos equilibrar a relação entre a vontade política dos governantes e o interesse público; a participação popular na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e de políticas públicas.

Vistos dessa forma, os conselhos locais apresentam-se como espaços institucionalizados que ampliam, em grande medida, a participação da sociedade quando comparados àqueles existentes nos finais dos anos de 1970 e predominantes durante a década de 1980 até a segunda metade da década de 1990, se for considerado que a sua criação, de certo modo, veio promover a inclusão de determinados grupos (associações de luta em favor da educação, defesa do meio ambiente, direitos da mulher e contra violência, de deficientes físicos, entre outros), que naquela época não participavam no processo das políticas públicas locais. Portanto, permitem que esses grupos anteriormente excluídos possam influenciar o processo das políticas. A expectativa e o caráter associado ao papel de integração desses grupos podem ser encontrados nas regras sobre a organização e composição dessas instâncias participativas, uma vez que elas buscam concretizar a visão sobre a promoção de maior inclusão das diferentes organizações sociais nas decisões sobre os assuntos de interesse público. É uma comparação em termos formais.

As experiências de criação³⁴ de conselhos de participação e deliberação pública, que atuam juntamente com os governos locais distritais, refletem a importância da interação entre Estado e sociedade para a criação de mudanças institucionais que buscam uma maior valorização da sociedade e sua inserção nas políticas públicas. Embora não tenham sido impulsionados por um movimento específico de mobilização social, que demandou a ampliação dos espaços de participação política como aspiração de concretizar e aprofundar a democratização do país, a suposição é de que a criação de instâncias participativas encontrou ressonância na sociedade política gerando desejo de participar de grupos de cidadãos e ganhado espaço, passando, assim, a se constituir nos últimos anos como princípio organizador da ordem social e política para o enfrentamento dos problemas que afetam Moçambique.

Desde os primeiros anos da década de 2000 projetos políticos afins, sustentados por alguns segmentos da sociedade e por atores posicionados no interior do Estado, possibilitaram a inscrição das diretrizes de participação em diversas áreas de políticas públicas e a produção de alterações institucionais no seio do Estado no sentido de torná-lo mais democrático, ainda que as tensões decorrentes da existência concomitante de culturas políticas antagônicas entre si (autoritária e democrática) apontem para as inconsistências inerentes a coabitação dessas formas políticas, que podem comprometer ou perpetuar relações de subordinação de sujeitos individuais e coletivos. As relações entre Estado e sociedade somente poderão se mostrar proveitosas na medida em que venham fortalecer a esfera pública, a construção do interesse público e o conteúdo democrático que orienta as formas institucionais que dão fundamento à democracia.

De acordo com essas considerações, se julga que as experiências de constituição dos conselhos locais no contexto moçambicano representam uma nova ordem social e política traduzida por mudanças institucionais com implicações na ampliação e aprofundamento democrático. Contudo, é pertinente realçar que o desenho institucional concebido por essas instâncias participativas tem como desafio poder ser capaz de

³⁴De acordo com o *Relatório Nacional de Desempenho dos Distritos, SMO-DD-2014* que avaliou os governos distritais no âmbito do monitoramento das ações realizadas anualmente, na componente da governação local em Moçambique, existem nos 128 distritos 5.952 membros dos conselhos locais dos quais 1.703 são mulheres. Esse número de mulheres membros dos conselhos locais corresponde a 29%. Os indicadores nesse documento mostram igualmente que em 89 governos distritais a representatividade feminina no conselho local é igual ou superior a 30%, conforme o recomendado nas diretrizes de constituição desses órgãos, o diploma legal nº 67/2009 (Ministério da Administração Estatal e Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2014, p. 92).

assegurar que os diferentes grupos ocupem, de forma eficaz, o espaço público criado e nele realizem seus interesses.

Esse desafio significa que o funcionamento dos conselhos locais exige que haja condições sociopolíticas para que atuem efetivamente como mecanismos de compartilhamento de poder decisório e se constituam como um mecanismo adequado para minorar os efeitos das desigualdades sociais, tanto no interior quanto fora dessas instâncias. O Quadro 3 apresenta resumidamente os marcos principais do processo de institucionalização dos espaços de participação social em Moçambique.

Quadro 3: Institucionalização da participação social

Período	Descrição dos Mecanismos/Instituições Participativas	Marcos da Formalização da Participação Social
1995-1997	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento das experiências-piloto de participação no planejamento comunitário nos Distritos de Manica e Nampula; - Estabelecimento de práticas de identificação de prioridades de investimento e desenvolvimento nas áreas municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de comités comunitários de participação. - Aprovação da Lei n° 2/1997, de 18 de fevereiro.
2000-2005	<p>Difusão de mecanismos de envolvimento das comunidades com a criação de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fóruns Locais (FC) - Fóruns de Consulta Comunitária (FCC); - Comissões de Gestão (CG); - Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC). 	<p>Aprovação de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreto n° 15/2000, de 20 de junho; - Lei n° 8/2003, de 18 de maio; - Guião de Orientação para a Constituição das IPCC, 2003; - Decreto n° 11/2005, de 10 de junho.
2006-2009...	<ul style="list-style-type: none"> - Criação dos Conselhos Locais Distritais (CLD); - Estabelecimento do Observatório de Desenvolvimento (OD). 	<p>Aprovação de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diploma Interministerial n° 67/2009, de 17 de abril.

Fonte: Elaboração do Autor baseada nos documentos selecionados para o estudo.

2.2.3 A Avaliação da Participação Institucionalizada nos Estudos Nacionais

Nos últimos tempos os diversos Estados do mundo inteiro e, particularmente, os países em desenvolvimento, como Moçambique, têm sido desafiados a realizar

profundas mudanças (reformas democráticas e administrativas) que visam reorientar os processos dentro da administração pública e do relacionamento entre os governos e a sociedade, ou seja, a fim de introduzir novos padrões configurados no que se tem designado de gestão democrática.

Contribuições de estudos nacionais das áreas de ciência política e administração pública abordam a questão dessas mudanças institucionais como sendo motivadas pela necessidade de superação das falhas do modelo centralizador de então e a valorização da participação dos cidadãos nos espaços públicos para conferir ao processo decisório governamental um novo sentido que se espera mais democrático na resposta às demandas da sociedade.

É enfatizada, nesses trabalhos, a importância dos conselhos locais para cunhar novas relações entre o Estado e a sociedade. Os conselhos locais estabelecidos em Moçambique possuem vida institucional de apenas onze anos e, portanto, a literatura que trata do processo de implementação dessas instituições participativas e gestão democrática é ainda muito recente. Apesar desse fato, os conselhos locais têm gerado grandes expectativas quanto à promoção de maior democratização das relações entre os atores estatais e da sociedade, no sentido de que possam ampliar a participação do público nas decisões sobre as políticas públicas e despertar interesse de vários pesquisadores que exploram as contribuições das experiências existentes e suas implicações na democratização do país e na criação de oportunidades para o envolvimento das organizações da sociedade civil nos processos políticos nacionais.

Os estudos realizados têm destacado quatro aspectos que se mostram recorrentes nas análises sobre os resultados das inovações trazidas pelos espaços públicos que têm sido constituídos. O primeiro aspecto salientado está relacionado às implicações histórico-conjunturais do período do regime de partido único na implementação das instâncias participativas; o segundo tem a ver com a representatividade democrática e a capacidade de organização da sociedade civil para atuar lado a lado com o poder público na tomada de decisões; o terceiro aspecto se refere ao nível de comprometimento político-ideológico dos entes governamentais na constituição desses espaços públicos; e o último é relativo à análise do impacto da descentralização na criação de estruturas de envolvimento dos cidadãos e ampliação da democracia no contexto nacional.

As pesquisas que se concentram na análise sobre determinantes da constituição de instâncias participativas em Moçambique (FORQUILHA, 2009, MACUANE, *et al.*, 2012; FORQUILHA e ORRE, 2012) referem-se ao contexto sociopolítico histórico que circunda a criação dos conselhos locais e o seu funcionamento no país e sugerem que a participação tem sido implementada dentro de uma lógica que reforça a recentralização do poder decisório nos órgãos do poder público, cristalizada no controle do Estado sobre a forma como esses dispositivos são constituídos e na sua fragilização enquanto instâncias criadas para influenciar as políticas públicas. Os autores sinalizam que, apesar das diretrizes que orientam o processo de participação social, sua criação está centralizada no representante do governo (o administrador do distrito) que não atua como facilitador da institucionalização dos conselhos locais, mas sim como quem comanda todo o processo, sobretudo nos lugares em que a presença da sociedade civil é fraca ou quase inexistente (FORQUILHA, 2009, p. 35).

De acordo com esse entendimento, as reformas introduzidas pela democratização do país contribuíram para o estabelecimento de espaços de participação, no entanto o legado histórico marcado pela cultura política autoritária e forte presença do Estado na condução da sociedade teria limitado a pluralidade de sujeitos no seu interior e tornado os conselhos locais em apenas órgãos de consulta dos governos locais distritais, amputando sobremaneira a sua capacidade deliberativa. O contexto sociopolítico caracterizado pelo dirigismo governamental, no qual tais reformas têm vindo a ser implementadas, contribui para reforçar o poder dominante do Estado sobre a sociedade através da transformação dos conselhos locais em espaços de participação controlados, com reduzida capacidade de inclusão e esvaziados de poder efetivo para influenciar a tomada de decisões (FORQUILHA, 2009, p. 47). Essa abordagem indica que a mera constituição de espaços participativos derivada de determinação legal não tende a garantir a criação de institucionalidades que efetivam as propostas de democratização do processo decisório através dos conselhos locais.

Aqueles estudos que procuram discutir os problemas associados à representatividade democrática dos conselhos locais (FORQUILHA e ORRE, 2011; PEREIRA, 2012) concentram-se em descortinar o peso dos atores políticos que interagem dentro desses espaços públicos, destacando a forma como os membros desses órgãos são escolhidos e as lógicas de ocupação de espaço político dentro dos conselhos

locais (FORQUILHA e ORRE, 2011, p. 43). Esses aspectos teriam uma forte influência no debate/decisão e monitoramento do conjunto de deliberações das políticas que são adotadas. Alegam que grande número dos membros dos conselhos possui vínculos com o partido no governo. Em sua estruturação interna, os conselhos locais tendem a excluir os segmentos dos setores mais desfavorecidos, de baixa escolaridade, com educação informal, da economia informal, das associações de moradores das comunidades e das organizações comunitárias não formalmente registradas (PEREIRA, 2012, p. 48) da influência das políticas públicas.

A despeito de serem órgãos cuja formatação possibilita a inclusão de diferentes atores sociais, a participação não tem operado adequadamente no sentido de incluir membros que representem as mais diferenciadas visões da sociedade, o que pode gerar dúvidas quanto à própria legitimidade de suas decisões. Sobre esse aspecto, Forquilha e Orre (2011) identificaram quatro categorias de representantes no seio dos conselhos locais, nomeadamente: governo, autoridades comunitárias, secretários do partido no governo, sociedade civil no geral, incluindo camponeses e pescadores, trabalhadores de saúde, educação, indivíduos influentes, líderes religiosos, representantes do sector privado, membros das organizações sociais de apoio ao partido no governo e outras categorias.

Contudo, esses autores destacam, por um lado, a importância da inclusão de representação de grupos específicos, constituído por mulheres e jovens, possibilitadas pela sua filiação político-partidária. Por outro lado, afirmam que essa última constatação reforça o argumento relativo à influência do partido no governo sobre diferentes grupos a nível local, mas também na representação e na escolha dos membros que integram esses espaços participativos. Nessa perspectiva, a postura que caracteriza a constituição dos conselhos locais tende a contribuir para a inclusão nessas instituições de atores sociais com fortes vínculos com o próprio poder público (muitos deles são membros da Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Organização da Juventude Moçambicana (OJM), Associação dos Combatentes de Luta de Libertação Nacional (ACLIN), favorecendo a exclusão dos que não são a eles filiados, do processo das políticas públicas no nível local de governo.

Esses atores sociais (os incluídos) possuem experiência política e de mobilização diferenciada (PEREIRA, 2012) em relação àqueles sem essa trajetória pela via

partidária (os excluídos). Assim, a participação, feita a partir do partido que apoia o governo, permite aos indivíduos filiados aos seus órgãos sociais desenvolver capacidades organizativas e habilidades argumentativas que são importantes no desempenho da função dos representantes dos conselhos locais. Esses fatores indicam que a forma de escolha dos membros que integram os conselhos locais induz à formação de fragilidades dentro dos conselhos, visto que muitos tendem a ocupar a posição sem um vínculo direto com a base na comunidade, exercendo uma representação pessoal e apenas com sustentação derivada da filiação ao partido que os indicou para atuarem nos conselhos locais.

Essas pesquisas observaram, ainda, que a formatação dos espaços de participação social no nível distrital obedece a um conjunto de regras sobre a composição e forma de escolha dos representantes da sociedade civil, além daqueles indicados pelo governo e dos representantes do poder político tradicional. Contudo, apesar de salientarem a relevância da determinação jurídica para a criação desses órgãos, apontam que elas permitem falhas, pois possibilitam tanto a inserção de atores sociais e políticos quanto inibem, ao mesmo tempo, a incorporação de determinados grupos de interesses que não possuem as mesmas oportunidades de participação, como algumas organizações ligadas aos setores profissionais (saúde, educação, entre outros). A forma como são constituídos os conselhos, assim como a forma de escolha dos seus membros, têm se mostrado relevantes para a produção de resultados em alguns conselhos (FORQUILHA e ORRE, 2011; PEREIRA, 2012).

Outro aspecto estudado diz respeito ao funcionamento dos conselhos. As análises têm como foco as assimetrias de informações entre os membros dos conselhos, e não só, mas também entre estes e os membros representantes do governo, que tendem a influenciar o processo pelo qual ocorre a tomada de decisão. Em seu trabalho, Simione e Ckagnazaroff (2017) constataram que a falta de informação condiciona os debates e exclui os não habilitados para participar das discussões, e que as grandes diferenças informacionais acarretam, muitas vezes, em uma grande influência dos gestores/técnicos nas atividades dos conselhos, influenciando diretamente na definição da agenda, assim como nas decisões que são tomadas por esses órgãos. Esses aspectos fragilizam a sua capacidade e a oportunidade de os conselhos poderem exercer, de forma efetiva, o controle social.

Ainda sobre a dinâmica desses órgãos, há estudos que analisam as atribuições dos conselhos e os resultados esperados no processo de gestão pública através da articulação exercida com os governos distritais. Relativamente a uma de suas competências principais, mostram que os conselhos locais não têm estado a participar no processo de execução e fiscalização dos planos distritais aprovados e que sua atuação acaba se limitando à aprovação de agendas e projetos da iniciativa dos governos. A realização de ações de monitoria e avaliação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e do Plano Económico e Social do Distrito (PESOD) ainda não fazem parte da área da atuação dos conselhos. Nesses termos, existiria uma contradição que se observa entre a intenção de tornar os governos locais mais *accountable* pela via desses espaços públicos e a eminente instrumentalização dos conselhos locais cujo funcionamento tem sido dominado pelo cumprimento da “agenda imposta” pelos entes governamentais aos quais estão ligados.

O aspecto relacionado à capacidade de organização da sociedade civil para atuar juntamente com o poder público focaliza as fragilidades decorrentes da reduzida experiência da grande maioria das organizações sociais que atuam nos distritos. Tais estudos, como o desenvolvido por Pereira (2012, p. 45), defendem as necessidades de empoderar e dinamizar associações comunitárias formadas pelos pobres ou pelos segmentos mais marginalizados das zonas urbanas ou peri-urbanas, como forma de incentivar uma cultura política que favorece a democratização efetiva da sociedade moçambicana.

O argumento central tem sido de que a capacidade em formar redes sociais e organizações cívicas, onde possam envolver-se em discussões públicas, negociações de interesses e de suas demandas, possibilitaria, à sociedade civil, a luta pelo aumento dos seus direitos cívicos, não só em termos de acesso a serviços básicos de qualidade, mas também em termos de participação em mecanismos de consultas de formulação de políticas públicas nos diferentes espaços públicos criados (conselhos locais, fóruns e plataformas locais, provinciais e nacionais).

A constatação sugere que no contexto moçambicano um grosso número das organizações da sociedade civil, que estariam representadas nos espaços participativos, não possui uma base de formação nascida de experiências de lutas e reivindicações. As lideranças dessas organizações denotam possuir um fraco engajamento social, e não

foram forjadas com uma consciência crítica sobre o processo político nacional. A cultura associativa e a dinâmica de participação cívica nos conselhos locais estariam restritas a um pequeno segmento social, o qual convive com a apatia política de amplas parcelas da população e produz uma cultura na qual coexistem instituições democráticas, a informalidade e o clientelismo (PEREIRA, 2012).

Esses fatores geram um contexto social desfavorável a ampla participação social e política da população (cidadania política), incapaz de ampliar o exercício efetivo dos direitos sociais necessários a uma vida de qualidade (cidadania social) de forma a reverter a situação dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social. O que se tem é que a sociedade civil moçambicana, mesmo após ter se constituído e fortalecido com o processo de democratização do país na década de noventa, se apresenta fracamente organizada. Além disso, em vários setores ou áreas da política pública possui pouca expressão social, sobretudo nos segmentos que compõem os mais desfavorecidos, embora existam algumas exceções, como o G20³⁵ e os Observatórios de Desenvolvimento.

Noutro ponto de vista, análises sobre a articulação de interesses no interior dos conselhos locais e sua ligação com as comunidades, realizadas por vários autores (FORQUILHA e ORRE, 2011; PEREIRA 2012, MACUANE, 2012), realçam que existe um *déficit* significativo nas ligações entre os membros desses órgãos e a população a quem representam. Esses estudos salientam a existência de atores e organizações sociais que participam dos espaços públicos que não foram eleitos nem indicados pela população. A sua atuação não é baseada em vínculos permanentes com as comunidades supostamente representadas, sendo caracterizada pela defesa de perspectivas e interesses próprios e não de seus anseios, mostrando o estabelecimento de novas fontes de alienação e não de instâncias efetivas de inclusão e de negociação e partilha de interesses.

Portanto, tais estudos reiteram a discussão sobre a articulação dos interesses da sociedade pela via das diferentes instâncias participativas (observatórios, fóruns, conselhos locais) e seu papel nas políticas de combate à pobreza, ressaltando a sua

³⁵O G20 é uma iniciativa que congrega diversas organizações sociais que fazem o monitoramento sobre a execução do orçamento do Governo de Moçambique, e o acompanhamento da dívida pública interna e da contraída com agências internacionais como o FMI e BM. Esse grupo de organizações contribuiu para a criação do espaço denominado de Observatório de Desenvolvimento no início dos anos de 2000.

problemática tanto do ponto de vista de sua concepção quanto de funcionamento e às fragilidades decorrentes de capacidade e inclusividade da sua agenda, que ainda é determinada pelo governo (MACUANE, 2012, p. 72). Nesse contexto, cresce a importância da formação do capital social, ligada ao fortalecimento da cidadania, da cultura cívica e colaborativa para o desenvolvimento da democracia participativa.

Os estudos que abordam aspectos relacionados ao comprometimento político-ideológico dos entes governamentais na constituição desses espaços públicos no contexto da descentralização e democratização do Estado (OTAYEK, 2007; ORRE e FORQUILHA, 2012; BOROWCZAK e WEIMER, 2012) focalizam o fato de a gestão participativa ter sido, na maioria das vezes, impulsionada a partir do topo, e ser, a partir do topo, pensada em termos de política pública e traduzida em objetivos, o processo participativo aí articulado não tem significado a reapropriação do poder pelas comunidades locais (OTAYEK, 2007).

Os estudos abordam os fatores determinantes para a criação das instâncias de participação social, como o Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL), na esfera distrital, e o Programa de Redução da Pobreza Urbana (PERPU), na esfera municipal, que operaram como condicionalismos impostos pelo executivo central para o recebimento dos recursos disponibilizados no âmbito dessas iniciativas (ORRE e FORQUILHA, 2012). Tais pesquisas indicam que pode existir um reduzido comprometimento dos governos locais implementadores das experiências participativas, visto que muitas delas foram constituídas como forma de assegurar os repasses no âmbito do fundo, e que não existiria vontade política dos atores governamentais em partilhar sua autoridade decisória no contexto dessas institucionalidades democráticas.

Apesar de Orre e Forquilha (2012) reconhecerem que a legislação sobre a participação social possibilitou democratizar o processo de tomada de decisão relativamente ao uso do orçamento para iniciativas de desenvolvimento comunitário, destacam, contudo, que o funcionamento dos conselhos locais não tem estabelecido canais de articulação social que favoreçam a institucionalização de um processo público de decisão coletiva e de reforço do aparato de *accountability* sobre as demais ações políticas realizadas pelos governos locais.

A partilha de responsabilidades tem se limitado à distribuição de recursos pelos projetos considerados elegíveis, no âmbito do OILL, não se estendendo ao exercício de maior controle social sobre os resultados da ação governativa local. Forquilha e Orre (2012, p. 42) explicam que isso estaria relacionado a dois fatores: os governos distritais são não eleitos (os representantes políticos exercem cargos por nomeação); e, ainda, os conselhos locais distritais não se acham integrados em um contexto político de descentralização democrática (mas em uma estrutura na qual os entes governamentais se relacionam, obedecendo ao princípio de subordinação hierárquica), o que tende a desresponsabilizar a prática de prestação de contas efetivas das autoridades administrativas locais através desses órgãos de participação social.

Algumas pesquisas, noutra perspectiva, mencionam os impactos promovidos pelas transições políticas fundamentadas na implementação da descentralização como fator de ampliação da democracia e melhoria do processo governativo na esfera local de governo. De acordo autores como Otayek (2007, p. 138) e Borowczak e Weimer (2012, p. 104), o discurso descentralizador, articulando estreitamente democratização e descentralização baseado no pressuposto de que de que a segunda irá consolidar a primeira por favorecer o aparecimento de novos intervenientes, a mobilização da sociedade civil, a construção de um campo político local e a renovação das práticas participativas, tem demonstrado falhas. O argumento dessa visão é de que as descentralizações empreendidas em países africanos, como Moçambique, pouco têm alterado os padrões dominantes da atuação estatal e permanecem tributárias de uma visão essencialmente administrativa e tecnicista que mais serve aos interesses dos políticos e burocratas locais do que a democracia participativa através das organizações civis.

A descentralização não tem produzido necessariamente um impacto positivo para a melhoria da governação, nem mudanças que favoreçam os mais pobres no contexto de Moçambique. Contrariamente, ela tem feito emergir fenômenos de cooptação dos atores sociais influentes no nível local e dos representantes das organizações civis, bem como reforçado a captura das elites locais pelas nacionais dominantes, instrumentalizando as elites locais com o objetivo de manter a hegemonia política (e econômica) das elites nacionais através do seu sistema clientelista (BOROWCZAK e WEIMER, 2012). Isso tem ocorrido, também, pela fragilidade

estrutural das organizações sociais constituídas no âmbito da descentralização e inexperiência dos atores sociais locais, que permite, aos entes governamentais e elites centrais, subverter e esvaziar o sentido da proposta participativa, ancorada na criação das arenas locais e seguidamente controlar a sua dinâmica.

Estudos que examinam as possibilidades de participação popular e limitações no contexto do orçamento participativo nas cidades que se destacaram na sua constituição, Maputo (NYLEN, 2014) e Dondo (NGUENHA, 2009), identificaram, também, alguns fatores considerados importantes que expressam o caráter das experiências existentes relativamente ao modelo institucionalizado. De acordo com essas pesquisas, as práticas existentes em torno do processo implementado não provem uma efetiva participação cidadã, por causa das fraquezas referentes à sociedade civil, por ser política e ideologicamente motivadas e, ainda, porque ocorrem juntamente com a onipresença relativa de um partido-Estado neo-patrimonial, essencialmente desinteressado na promoção da cidadania autônoma e ação coletiva (NYLEN, 2014, p. 3).

Por não ter sido um processo decorrente de um movimento *bottom-up* mutuamente construído e tendo como protagonistas as organizações da sociedade civil, funcionários do governo e ativistas políticos da sociedade, como ocorreu em países como o Brasil e Índia, e por não se enquadrar nas abordagens normativas da democracia radical e da abordagem liberal que fundamentaram as experiências desses países, Nylen (2014) e Nguenha (2009) sustentam que o modelo moçambicano pode ser descrito como “altamente improvável”. Fatores como vontade política; tradição associativa local; e desenho institucional são apresentados como sendo as principais limitações existentes.

Os autores asseveram que o caráter do orçamento participativo nessas cidades tem sido negativamente influenciado pelo quase inexistente capital social historicamente formatado pelos condicionalismos impostos à sociedade que se caracterizavam na exclusão dos cidadãos nacionais durante os cinco séculos de vigência do regime colonial, assim como pelas limitações político-ideológicas derivadas do regime de partido único, instituído antes da democratização do Estado em 1990, representado, sobretudo, pela fraca tradição do associativismo comunitário e por uma baixa cultura cívica da sociedade civil no país.

As análises sobre a dinâmica da descentralização (CANHANGA, 2009) e planejamento participativo (NGUENHA, 2009) apontam como uma das causas da deficiência no processo de envolvimento da população no nível municipal a ausência de um quadro referencial normativo específico, que define como prioritário o *social accountability*. E, ainda, regulamente o processo de articulação e coordenação entre os governos municipais e as comunidades. Nisso, os autores realçam as deficiências das estruturas participativas implementadas pelo fato destas não assegurarem uma metodologia participativa e um compromisso político institucional com a ampliação da democracia no processo de definição das políticas públicas municipais.

De acordo com esse entendimento, as falhas geradas pela ausência de normas específicas ao contexto municipal, sobre a estruturação da participação da população, têm levado à exclusão dos grupos sociais representativos das camadas desfavorecidas no processo decisório, e a uma grande influência de alguns agentes econômicos que possuem fortes ligações políticas com os órgãos municipais. Como resultado, é apontado o enfraquecimento da responsabilidade das autoridades administrativas locais nos municípios, de envolver os diferentes grupos sociais no processo de planejamento realizado, dificultando a ruptura dos padrões da administração burocrática e centralizada nos políticos e funcionários burocratas. Além disso, é assinalada, também como problema, a ausência de um efetivo exercício democrático na governação descentralizada (CANHANGA, 2008, p. 107-108).

Os trabalhos mencionados mostram abordagens teóricas diversificadas e análises que observam diferentes fatores relacionados ao processo de participação social em Moçambique. Muitos estudos, contudo, têm-se limitado a analisar a natureza dos processos que geram o envolvimento da população e seus impactos sobre a gestão local, tomando como foco de análise o Estado, ou seja, a ação dos governos. Poucos têm se dedicado a olhar de forma mais aprofundada os conselhos locais e a deliberação pública neles efetuada, as implicações do desenho institucional no processo deliberativo das políticas públicas e seus constrangimentos e limites formais e informais, o que se vislumbrou ser substancial para a contribuição desta pesquisa.

Eles mostram, de forma geral, que o ideário participativo deriva, no contexto moçambicano, de uma construção própria e diferente da participação, conforme discorrido na teoria democrática, embora suas proposições, em certo sentido, buscam se

constituir a partir de seus pressupostos. A despeito de a participação social ter se configurado, nos últimos tempos, como um mecanismo de possível exercício de uma ação social democrática, como referido anteriormente, a participação emergiu mais propriamente nos anos de 1990 e, curiosamente, sem uma articulação entre atores sociais ou de um ideário participativo fortemente arraigado nos atores de origem popular que teriam lutado para o seu estabelecimento. A abertura à adoção de práticas participativas foi induzida pelo poder público. Conforme (PEREIRA, 2012; NYLEN, 2014; ORRE e FORQUILHA, 2012), esses fatores têm se apresentado como cruciais para o desenvolvimento das formas de gestão participativa atualmente existente.

As pesquisas empreendidas sinalizam, também, que a propensão dos governos locais e a capacidade das organizações civis para se envolver no processo das políticas públicas usando mecanismos de participação, dependem da articulação de um conjunto variado de aspectos críticos, que derivam tanto dos próprios atores que interagem nos espaços estabelecidos quanto do contexto social, ideológico, cultural e econômico em que se inserem as iniciativas participativas. No caso, sinalizam que o fortalecimento da sociedade civil mostra-se ser um fator crítico de grande importância no processo de participação nas decisões sobre políticas públicas. Além disso, que a participação depende, também, da reconfiguração das estruturas de poder do Estado como um todo, de modo que seja capaz de tornar os espaços participativos mais efetivos como meio não só de inclusão de atores sociais, mas também de favorecimento da democratização da ação governativa na esfera local de governo.

Os aspectos que foram destacados estão, portanto, articulados dentro da natureza do processo democrático no contexto nacional. Deu-se atenção a sua trajetória e as especificidades de sua organização e finalidades quanto à possibilidade de construção de espaços participativos e deliberativos, que tornam uma possibilidade real, a materialização da coordenação e articulação entre o governo e a sociedade, através da implantação de novas formas de relacionamento que potencializam tais institucionalidades.

Por fim, são ainda escassos os estudos sobre conselhos locais que articulam as proposições da participação com a deliberação em um único processo de análise. Nessa ordem, importa investigar a constituição dos espaços participativos e deliberativos no contexto nacional enfocando nos aspectos do desenho institucional, processo

deliberativo e efeitos na governação local, para observar as ligações entre os objetivos normativos e a dinâmica que caracteriza as práticas que corporizam às experiências existentes, e se articulam no âmbito do funcionamento dos conselhos locais nos distritos em Moçambique.

4. Considerações Metodológicas

No que concerne à natureza ou desenho da pesquisa, realizamos um estudo que se caracteriza como predominantemente de abordagem qualitativa, uma vez que o problema que foi estudado demandou uma investigação de cunho interpretativo (GODOY, 2006, p. 124), porque buscou analisar a participação institucionalizada e a efetividade dos conselhos locais no que tange à qualidade deliberativa, e vinculação às decisões governamentais e sua atuação como órgão fiscalizador das políticas públicas. Acredita-se que a pesquisa interpretativa permite encontrar significados nos dados, que ajudam a ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas delineadas em torno de um problema ou fenômeno social.

A pesquisa de abordagem qualitativa focalizou a obtenção de informações através de um desdobramento interativo (REY, 2005) entre o pesquisador e os sujeitos que participaram na investigação, inseridos na situação objetivo de estudo. A pesquisa possui natureza qualitativa uma vez que em seu foco aborda fatos relacionados ao problema de pesquisa levantado baseando-se em práticas opiniões, crenças e valores dos sujeitos dentro da investigação.

A abordagem qualitativa possibilita a interação entre o pesquisador e os sujeitos de pesquisa, facilitando a compreensão da vida social por meio da reconstrução, descrição e análise do fenômeno estudado. Essa opção respeita, também, um posicionamento epistemológico segundo o qual se entende o processo de pesquisa como de aprendizagem, em que o aprendiz/investigador é, também, um construtor do conhecimento, em vez de um mero receptor. Nessa perspectiva da recolha e tratamento dos dados, o que se espera obter é uma representação da realidade, e não a realidade em si.

Ademais, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva já que buscou descrever a participação institucionalizada e a deliberação pública em conselhos locais, ou seja, teve

como propósito descrever as características do fenômeno investigado na realidade em estudo por meio de seu processo de constituição e conteúdo. Por se tratar de uma primeira aproximação em face de um objeto até aqui pouco estudado, esta iniciativa configura-se como uma exploração do problema com a finalidade de se aprofundar sobre as suas manifestações. Empreendeu-se, para tanto, uma abordagem que visa fornecer uma ideia mais clara e sistematizada acerca do funcionamento dos conselhos locais, contextualizando-os no espectro maior das preocupações acerca da sua inclusividade e efetividade nas políticas públicas no contexto de Moçambique.

Foi adotado o método de estudo de caso (YIN, 2001), selecionado pela sua pertinência teórica metodológica em relação ao objetivo da pesquisa, e pela sua pertinência prática dado a possibilidade de se aprofundar nas experiências dos conselhos locais selecionados. Estudos dessa natureza são profícuos quando se pretende estudar um fenômeno particular e complexo ao qual se busca sua compreensão ou clarificação por meio de uma análise que envolve uma explícita interpretação daquilo que representa a ação.

É um método que exige do investigador rigor na condução do trabalho e a utilização combinada de várias técnicas para reunir evidências a partir de fontes de dados distintas. Esse tipo de pesquisa tem duas características: o pesquisador é o meio através do qual o estudo é realizado e o efeito é aprender sobre algum aspecto do mundo social. Assim, proporciona ao pesquisador um envolvimento estreito com a realidade estudada, desenvolve a atenção para o processo e estimula uma compreensão crítica e reflexiva dos fenômenos.

O estudo de caso é recomendável às análises qualitativas no campo das Ciências Sociais sendo utilizado quando se busca responder a questões explicativas “como” e “porque”, possibilitando estudar um fenômeno dentro de seu contexto. Neste caso, foi empregado para compreender como ocorre a participação institucionalizada e a deliberação pública em conselhos locais para verificar a inclusividade e a dinâmica dos debates, o que permitiu descortinar características dos seus participantes e condições das discussões e decisões.

Além disso, o estudo de caso foi empregado para averiguar os efeitos da deliberação nas políticas públicas e na ação governativa na esfera local distrital. Como

ressalva vale destacar que o estudo de caso adotado não tenciona tornar os resultados do estudo passíveis de qualquer forma de generalização. A pesquisa representa um ganho interessante, porquanto, diferentemente dos estudos precedentes que se debruçam sobre a democracia participativa, apresenta um enfoque que busca integrar diferentes categorias analíticas da participação associando-as à deliberação pública considerando os seus pressupostos ou princípios em um único processo de análise.

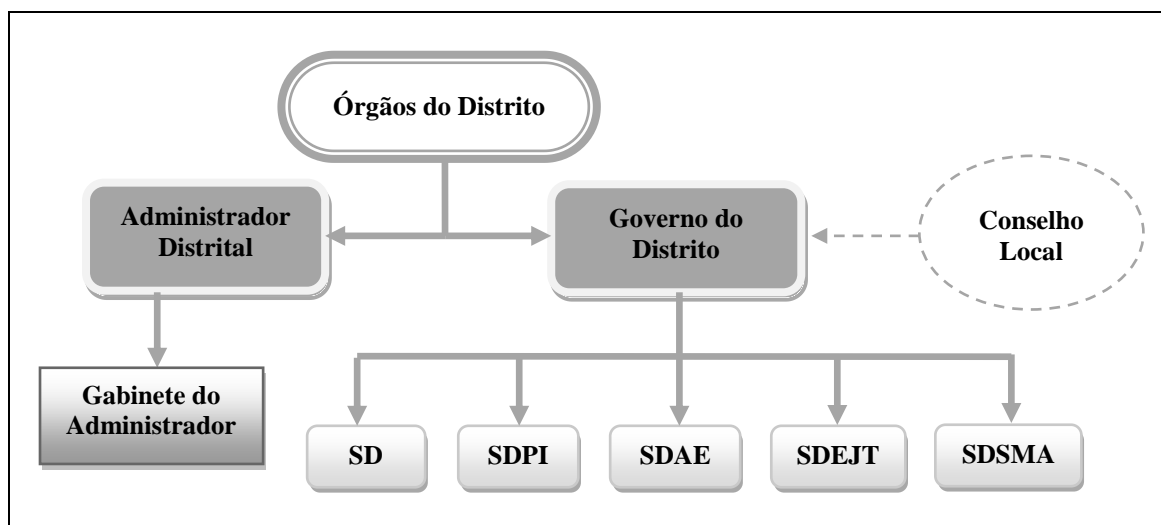
4.1 A Escolha dos Conselhos Locais dos Distritos Pesquisados

O estudo dos Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto reveste-se de um conjunto de especificidades que resultam da própria forma com que se constituem esses espaços participativos. Ao contrário de outros exemplos de instituições participativas no país (fóruns, comitês, comissões, observatórios), os conselhos locais apresentam-se como uma peça importante no aparato institucional responsável pela formulação e implementação das políticas dos governos distritais nas diferentes áreas da política pública.

Praticamente todas as ações governamentais no escalão territorial de distrito, pelo menos em termos legais, devem ser submetidas à apreciação desses órgãos. Isso faz com que este estudo tome como ponto de partida o fato de os conselhos locais, distintamente dos outros tipos de instituições participativas existentes, estarem acoplados ou terem uma inserção privilegiada na estrutura da governação dos distritos respectivos. Além disso, os conselhos atuam nas diversas áreas da política pública, não são temáticos, o que enaltece ainda mais a sua relevância política na influência das decisões no nível distrital.

A Figura 2 ilustra como estão inseridos os conselhos locais na estrutura do governo do distrito.

Figura 2: Estrutura dos órgãos do distrito e do governo distrital



Fonte: Elaboração do Autor.

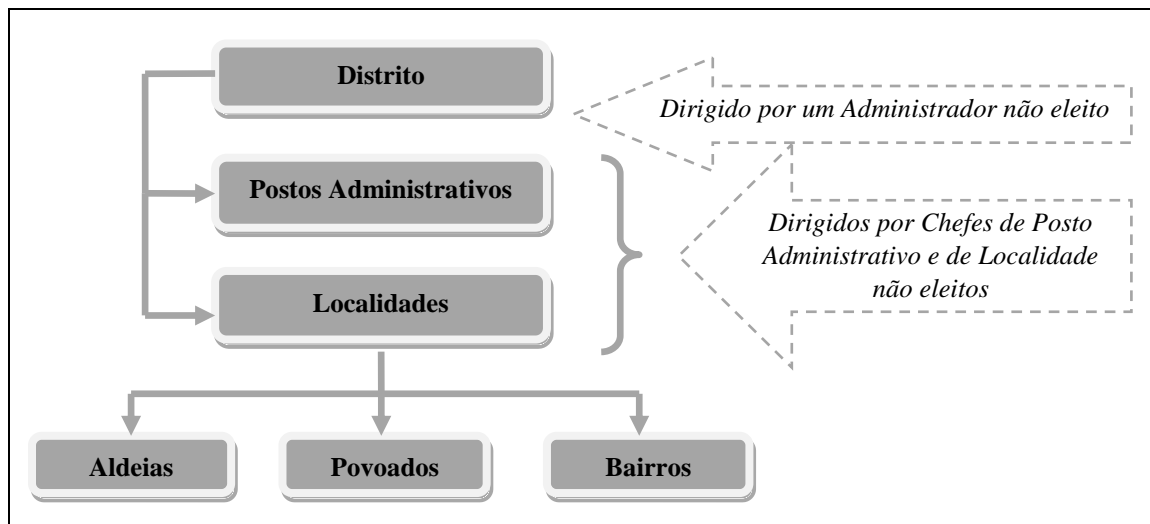
Órgãos do Aparelho do Estado: SD – Secretaria Distrital; SDPI – Serviço Distrital de Planejamento e Infraestruturas; SDAE – Serviço Distrital de Atividades Econômicas; SDEJT – Serviço Distrital de Educação Juventude e Tecnologia; SDSMA – Serviço Distrital de Saúde Mulher e Ação Social.

Os conselhos constituem-se, efetivamente, não apenas em um relevante espaço de discussão, mas também em importante instância de decisão no que concerne às políticas públicas direcionadas às comunidades locais. As decisões e deliberações que são neles produzidas fazem parte do núcleo da ação governamental no âmbito distrital. Seu estudo, na forma ora realizada, constitui-se em um esforço inicial não apenas de focalizar o processo de participação social no desenho das políticas, mas também de analisar a qualidade da deliberação pública dentro deles, assim como os efeitos nas ações governamentais nas áreas de sua intervenção.

A escolha dos Distritos de Bilene e Chibuto como os lugares para a análise desenvolvida nesta pesquisa, foi feita de forma intencional, justificando-se por três razões, sendo a primeira delas a que parece ser uma peculiaridade: ambos os distritos fazem parte da Província de Gaza e apresentam, na sua divisão administrativa, 6 subunidades territoriais. São eles: os Postos Administrativos – que são as maiores unidades territoriais da divisão administrativa de um distrito e compostos por Localidades – que são as menores unidades territoriais de um distrito, possuindo 16 e 17, respectivamente; as Localidades, que são compostas por circunscrições territoriais menores, nomeadamente os povoados, aldeias e bairros, comparativamente aos outros doze distritos que compõem essa província (que possuem entre 2 a 4 subunidades de

tipo Posto Administrativo e 7 a 14 de tipo Localidade). Sobre a divisão administrativa dos distritos em Moçambique vide ilustração na Figura 3.

Figura 3: Divisão administrativa territorial do Distrito



Fonte: Elaboração do Autor.

Como segunda razão, além do conselho local criado no escalão distrital, foram criados, também, conselhos em cada uma das subunidades administrativas desses dois distritos, reunindo no total 480 pessoas nos Postos Administrativos e 700 pessoas nas Localidades, tendo em vista a viabilização do processo de participação social. Portanto, esses dois distritos possuem maior número de espaços para a participação comparativamente aos demais, fato que sinaliza para a possibilidade de envolvimento da população no processo decisório das políticas.

Aliado a isso, as únicas avaliações anuais com dados sistematizados acerca desses processos participativos e disponíveis foram realizadas pelo governo central por meio do Sistema de Monitoria e Avaliação de Desempenho Distrital (SMoDD) nos anos de 2012 a 2015. Os resultados indicam que na componente participação comunitária as práticas adotadas alcançaram índices entre (3-suficiente a 5-excelente), mostrando que esses distritos se destacam em relação aos outros doze que também foram avaliados na Província de Gaza. A terceira e última razão tem a ver com o fato de os Distritos de Bilene e Chibuto estarem entre os quatro que possuem o maior número da população, dentre os catorze distritos existentes nessa província, tendo 163,386 e 210,251 habitantes, respectivamente (Censo, 2007).

Não menos importante para essa escolha foi o aspecto relacionado à possibilidade de acesso para a coleta de dados, considerando a disponibilidade dos órgãos de participação respectivos de acolher o estudo e, ainda, a existência de material (documentos que foram acessados) durante a efetivação da pesquisa. Contribuiu também para a escolha dos Distritos de Bilene e Chibuto o fato de o pesquisador ter já trabalhado, entre 2008 a 2010, com matérias relacionadas aos conselhos locais desses distritos, o que acabou representando uma facilidade para a realização de encontros que tiveram como finalidade a recolha de informação para a pesquisa.

O recorte deste estudo é longitudinal e está delimitado ao período de 2006 a 2016. Esse período coincide com a criação e o início do funcionamento dos conselhos locais nos distritos em Moçambique.

4.2 O Desenrolar do Trabalho de Investigação

No desenvolvimento do trabalho, realizou-se prioritariamente uma pesquisa de dados secundários, documentos pertinentes (legislação de criação e estruturação, regimentos internos, atas e relatórios) à construção do processo de investigação que foi efetivado, assim como na base de dados SP/DATA/GAZA (Mapas sobre Conselhos Locais Distritais). A base de dados referida está disponível no Departamento de Administração Territorial e Autárquica da Secretaria Provincial de Gaza, que constitui como é um organismo do Governo Provincial responsável pela execução das atividades de coordenação interinstitucional e intergovenamental em cada província do país. Foram recolhidos, também, dados primários – entrevistas semiestruturadas e em profundidade com atores-chave (membros dos conselhos locais ou conselheiros) –, e realizada a uma observação não participante com a presença do pesquisador em algumas reuniões da assembleia geral dos conselhos locais abrangidos.

Os dados secundários do estudo foram coletados em documentos que foram produzidos pelos conselhos locais abrangidos no estudo – atas de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no período 2006-2016, no Diploma nº 67/2009, de 17 de abril, referente à diretriz sobre a participação social no contexto moçambicano e regimento interno dos Conselhos Locais nos Distritos de Bilene e Chibuto. Dados foram colhidos, também, em outros documentos oficiais no caso concernentes aos Planos

Econômico e Social Distrital (PESOD) e seu relatório balanço anual também referentes ao período contemplado.

O PESOD e seu relatório anual são documentos que espelham o conjunto de ações públicas planejadas e realizadas pelos governos locais distritais aos quais estão acoplados os conselhos locais estudados. Coletou-se informação adicional nos Perfis Distritais, publicados no ano de 2012, e em documentos concernentes à informação estatística nacional (Atlas de Estatísticas Socioeconômicas, 2011), documentos relativos à avaliação socioeconômica de Moçambique, apresentada nos relatórios dos Planos Econômico e Social (PES) do Governo Central, referentes aos anos de 2015 a 2017, assim como em documentos que espelham os Índices Internacionais de Desempenho Social alcançados pelo país.

Ao se privilegiar particularmente os PESOD, a intenção foi recolher informação adicional acerca da participação da população, visto que os conselhos locais são uma ferramenta importante do processo de governação local nele documentado. Dessa forma, os registros efetuados nos planos e relatórios dos governos distritais se mostraram importantes como complementares as informações acerca das políticas públicas locais que teriam sido adotadas pelos governos e que derivaram da atuação dos conselhos estudados, e permitiram corroborar os resultados que foram sendo produzidos na pesquisa.

Considerou-se que a utilização das diferentes fontes documentais mencionadas, na busca dos objetivos propostos nesta pesquisa, ajudou a reforçar a interpretação do problema em estudo, na medida em que a pesquisa documental ofereceu a possibilidade de examinar materiais que não receberam ainda qualquer tratamento analítico. Os documentos servem como complementares às informações reunidas na investigação (GODOY, 2006), o que contribui para aumentar as evidências vindas de outras fontes de dados utilizadas na pesquisa.

Os dados primários foram obtidos através de entrevistas em profundidade apoiadas em um roteiro semiestruturado (vide Apêndices A e C), realizadas no período de abril a novembro de 2017. O roteiro de entrevistas foi organizado de acordo com as dimensões do estudo embasadas no referencial teórico adotado, e cada uma delas contendo questões específicas que se cingiram resumidamente ao histórico da criação

dos conselhos locais nos distritos pesquisados, a participação possibilitada, ao processo de deliberação e decisão no seu interior e às práticas de fiscalização das políticas derivadas desses espaços e adotadas pelos governos distritais. Os dados a respeito da criação e composição dos conselhos e de suas deliberações, embora abordados no roteiro de entrevistas, foram todos observados e detalhados através de consulta à lei de criação e ao regimento interno e de análise temática das resoluções. Todas as conversações foram gravadas para permitir a reprodução exata das falas dos respondentes, e transcritas na íntegra.

A realização das entrevistas abrangeu tanto os respondentes que estiveram diretamente envolvidos com os conselhos locais desde a sua criação, no ano de 2006, ou seja, a partir do momento de sua institucionalização, quanto respondentes que se viram envolvidos nesses espaços em anos mais recentes. Partindo desse delineamento quanto aos respondentes, foram abrangidos, basicamente, os seguintes atores: membros dos conselhos locais e representantes dos governos locais distritais de Bilene e Chibuto que participam dos conselhos.

Foram abrangidas, também, as lideranças comunitárias³⁶ inseridas nos conselhos locais; representantes das organizações sociais; técnicos que atuam na organização e funcionamento dos conselhos locais e, por fim, os cidadãos individuais (membros dos conselhos) não integrados em organizações sociais locais, mas que se acham em articulação política no quadro do estabelecimento dos conselhos locais. De acordo com as diretrizes sobre a constituição dos conselhos locais em Moçambique, toda essa tipologia de atores está envolvida diretamente nesses espaços e são componentes do problema aqui estudado. É importante notar que embora o número de entrevistas não tenha abrangido o universo de atores nos conselhos locais, permite avançar na compreensão dos processos participativos, de forma a contribuir para as discussões sobre um tema ainda em amadurecimento no contexto nacional, a inclusão da participação da sociedade na implementação e gestão de políticas públicas no nível distrital.

³⁶Os líderes comunitários são autoridades comunitárias que exercem um poder baseado nos costumes e práticas políticas tradicionais e legitimado no seio das respectivas comunidades e são formalmente reconhecidas pelo Estado.

Inicialmente, contataram-se os governos distritais, por meio de uma carta formal (redigida pelo CEPEAD), acompanhada por ligações telefônicas para descrever brevemente o objetivo do estudo e solicitar a realização de entrevistas com os membros dos respectivos conselhos locais. Em seguida, foi dada a oportunidade, tanto em Bilene quanto em Chibuto, de realizar reuniões com os dirigentes respectivos. Nessas ocasiões foi explicado todo o processo que envolvia a pesquisa e os governos, através de seus conselhos locais, foram convidados a participar do estudo, sendo esse convite apreciado favoravelmente. Essa foi uma etapa muito importante para a materialização da pesquisa, visto que era relevante a abertura dos governos distritais escolhidos para acolherem o estudo, além do fato de que a receptividade, de certa forma, conferiu maior disposição dos respondentes em participarem e contribuírem na realização desta pesquisa.

No processo de seleção de entrevistas foi utilizada a técnica *Snowball* (bola de neve), pela qual foi possível identificar os respondentes que mais se destacavam como informantes fundamentais no contexto do problema estudado e se mostraram centrais para a coleta dos dados conforme o interesse da pesquisa. Segundo explicitam Denzin e Lincoln (2006), a técnica de bola de neve visa à construção de uma cadeia de referência para o recrutamento de entrevistados, fazendo uso das relações entre os indivíduos. Caracteriza-se como uma forma de amostra intencional, que se fundamenta nos potenciais respondentes cujo critério de inclusão é o elevado domínio, conhecimento ou experiência destes em relação ao assunto objeto de investigação.

Assim, optou-se pelo procedimento de bola de neve a partir da suposição de que é propício e mais fácil um ator político ou social envolvido diretamente na questão tratada nesta pesquisa conhecer outros seus pares, do que a identificação de respondentes ser feita exclusivamente pelo pesquisador. Contribuiu, também, para o uso dessa técnica de seleção de entrevistados o fato de termos considerado a importância do uso da língua local como um diferencial para a realização de conversação, pois a percepção que se tinha era que alguns informantes se sentiriam mais à vontade se expressando na língua local e não na língua portuguesa, que é a língua de trabalho utilizada pelo pesquisador.

Como se tratou de escolhas por indicação, mostrou-se importante ter certa atenção à possibilidade de a técnica favorecer a indicação tendenciosa de entrevistados. Assim, para reduzir esse risco estrategicamente, sobre os informantes indicados, optou-

se por entrevistar aqueles que se disponibilizaram e que estiveram e os que ainda estão atualmente envolvidos com os conselhos locais, obedecendo, portanto, ao período de recorte temporal deste estudo. A adoção dessa postura na realização do trabalho de campo foi ao encontro do interesse principal da presente pesquisa, de poder captar a história da trajetória dos conselhos locais dos distritos de Bilene e Chibuto, assim como relatos que evidenciassem a vida cotidiana, ação social e práticas neles existentes, na medida em que se buscou captar, através dos sujeitos, a construção de discursos que mostrassem uma aproximação dos processos e da dinâmica que caracterizam a realidade dos conselhos. Ao final, com a aplicação da técnica de bola de neve, 18 pessoas foram entrevistadas, conforme mostra o Quadro 4.

Quadro 4: Sujeitos de pesquisa

Nº	Distrito	Descrição do Entrevistado	Tipo de Representação
1	Bilene	Cidadã Influyente	Membro do Conselho - Ator Individual
2	Chibuto	Religiosa	Membro do Conselho - Ator social
3	Bilene	Professor	Membro do Conselho - Poder público
4	Chibuto	Cidadão Influyente	Membro do Conselho - Ator Individual
5	Chibuto	Líder Comunitário	Membro do Conselho - Lideranças Locais
6	Chibuto	Comerciante	Membro do Conselho - Ator social
7	Bilene	Chefe de Localidade	Membro do Conselho - Poder público
8	Bilene	ETD	Funcionário - Técnico do Governo
9	Bilene	Professora/Secretária da Mesa	Membro do Conselho - Ator social
10	Bilene	Líder Comunitário	Membro do Conselho - Lideranças Locais
11	Chibuto	ETD	Funcionário - Técnico do Governo
12	Bilene	Líder comunitário	Membro do Conselho - Lideranças Locais
13	Chibuto	Agricultor	Membro do Conselho - Ator social
14	Bilene	Professora	Membro do Conselho – Ator social
15	Chibuto	Chefe de Localidade	Membro do Conselho - Poder Público
16	Bilene	Administrador Distrital	Presidente do Conselho
17	Chibuto	Secretário Permanente Distrital	Funcionário do Governo Dirigente
18	Bilene	Secretária Permanente Distrital	Funcionário do Governo Dirigente

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A obtenção de informações se deu num processo de viagens do pesquisador para os Distritos de Bilene e Chibuto. Isso fez com que fossem realizadas quatorze viagens para obter as entrevistas, uma vez que não era possível contatar os informantes de uma única vez, devido ao fato de nem todos os membros dos conselhos estudados serem residentes nas sedes dos distritos. Além disso, nessas viagens o pesquisador precisava dar conta do acesso os documentos selecionados e disponibilizados pelos governos distritais, já que muitos deles precisavam ser localizados nos sistemas de arquivo institucional aos quais o pesquisador não tinha acesso direto.

Já em contato individual com os entrevistados, estes puderam falar livremente sem a interferência do pesquisador, cujo papel se limitou a manter a narrativa voltada para a questão central. Foram tomados os devidos cuidados com as narrativas contadas e produzidas pelos atores que foram entrevistados, e com essa postura cuidadosa buscou-se focar naquilo que Denzin e Lincoln (2006) mencionam como fundamental para qualquer pesquisa, que é assegurar que as narrativas retratem o fenômeno através de uma rica descrição com base nos pontos de vista individuais e que expressam o cotidiano e os constrangimentos sobre o mesmo. As entrevistas ocorreram em salas cedidas para o efeito pelas Secretarias Distritais e Postos Administrativos em ambos os distritos.

A técnica de entrevista, como salientado por Mattos (2006), possibilita a obtenção de informações relevantes e significativas que permitem o esclarecimento de situações, atitudes e comportamentos em uma determinada complexidade social. As situações referentes ao estudo realizado foram consideradas a partir da análise dos aspectos, elementos ou características retratadas pelos entrevistados relativamente aos objetivos da pesquisa. O entrevistador foi o mesmo para todos os membros dos conselhos locais em cada um dos distritos abrangidos, e as entrevistas foram gravadas e transcritas integralmente.

À medida que as entrevistas mostraram estar produzindo informação anteriormente coletada (repetição de ideias) com respondentes iniciais, optou-se por abandonar, nesse momento, a entrevista individual e aproveitar outras técnicas de entrevista que privilegiassem a coleta de informações por meio das interações grupais. Em Chibuto, particularmente, foi realizada uma entrevista grupal que envolveu 3 respondentes. Para alcançar o uso dessa técnica aproveitou-se do fato de que havia esse

número de membros do conselho local que haviam sido solicitados para concederem entrevista, e construiu-se uma ideia de conversação derivada das entrevistas grupais, com características de grupos focais. Nesse caso, para evitar a passividade ou simplesmente uma postura opinativa dos entrevistados, optou-se pela valorização da experiência e subjetividade, assim como pela solicitação de comentários acerca das informações emergentes transmitidas pelos respondentes durante a entrevista no que se referem às questões de pesquisa.

A pesquisa se apoiou, também, na técnica de observação não participante, que se traduziu na presença nas assembleias gerais dos conselhos locais. A observação envolveu o comparecimento do pesquisador em 4 reuniões ordinárias que estiveram previamente programadas, que ocorreram, respectivamente, em março e novembro em Bilene, e em abril e novembro em Chibuto, durante o ano de 2017. O objetivo foi, de forma complementar, buscar o aprofundamento sobre as condições em que funcionam os espaços participativas estudados, e observar as situações e o contexto no qual ocorrem os processos deliberativos subjacentes, captando o ambiente que circunda as práticas argumentativas ou a realização dos debates entre os atores em relação aos assuntos das políticas públicas que foram discutidos.

Isso possibilitou que fossem realizados registros de ocorrências e eventos de relevância significativa para o estudo, efetuados em um caderno de campo preparado especialmente para o efeito. Essas informações serviram também como uma fonte de dados para a pesquisa quando da operacionalização da técnica de análise de conteúdo. Assim, a observação ajudou na afirmação do caráter construtivo-interpretativo (REY, 2005) desta pesquisa, possibilitando, dessa forma, que tivesse legitimidade de produzir novas construções teóricas no curso da confrontação do pensamento do pesquisador com a multiplicidade de eventos empíricos decorrentes do processo de investigação.

Assim sendo, focalizou-se no uso de estratégias de observação dos atores nos conselhos locais para captar o decurso das interações no contexto da participação e deliberação. Essa escolha se deveu, por um lado, ao fato de essa técnica possibilitar a apreensão das formas como são realizadas as discussões, que antecedem a tomada de decisão ou a produção de políticas, e a apreensão da sua relação com as condições que informam à dinâmica que as caracteriza, o diálogo, a contestação de ideias, a apresentação de opiniões, entre outras. Por outro lado, porque permite acompanhar o

indivíduo no seu *locus* de uso do direito a voz e identificar os padrões discursivos adotados pelos diferentes atores governamentais e da sociedade civil, possibilitando compreender em profundidade a realidade social, as relações de poder e visões que se estabelecem no quadro do processo deliberativo.

4.3 O Tratamento das Representações e Documentos na Operacionalização do Estudo

Para a realização da análise dos dados coletados na pesquisa, adotou-se como técnica a análise de conteúdo, aplicada em ambas as fontes de dados desta pesquisa em momentos separados. Optou-se por essa técnica de análise da informação recolhida, pois, segundo esclarece Bardin (2004), ela permite procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das informações obtidas na investigação de caráter social. Além disso, por garantir a utilização direta dos dados no processo de redação do relatório da pesquisa, possibilitando a inferência de conhecimentos válidos e relativos às condições e sentido das mensagens no material recolhido para o estudo.

Bardin (2004) afirma que a técnica de análise de conteúdo é ideal para a interpretação de um texto. Para tanto, discorre que a sua utilização compreende a um conjunto de etapas interligadas. Na primeira o pesquisador faz a pré-análise que significa a seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos. Na segunda etapa faz-se a exploração do material que implica a implementação dos procedimentos definidos. Na terceira e última etapa faz-se o tratamento dos dados e a respectiva interpretação, que implica a geração de inferências e dos resultados da investigação de acordo com o quadro teórico e os objetivos propostos. É importante sublinhar que é na terceira etapa que o pesquisador confirma ou não as suposições avançadas para a pesquisa.

Assim, sua aplicabilidade, nesta pesquisa, derivou do fato de ser condizente com a abordagem qualitativa adotada no estudo, permitir confrontar o quadro de referência do investigador com o material empírico recolhido, assim como através da análise de conteúdo ter sido possível abranger nas diferentes etapas da análise efetuada. Bem como as comunicações tanto verbais quanto as existentes nos documentos, mediante a identificação de – conjuntos de significações – a partir do recorte e agregação de

excertos/trechos, ideias, frases consideradas significativas, que foram recortadas tendo como base a interpretação do pesquisador, para a compreensão do conjunto de categorias analíticas selecionadas para a pesquisa. Salienta-se que a análise de conteúdo possui uma dimensão descritiva, na medida em que dá conta do que é narrado, e uma dimensão interpretativa, que decorre das interrogações que o investigador faz face ao objeto de estudo (GUERRA, 2006, p. 69).

A utilização da técnica de análise de conteúdo envolveu a inventariação e sistematização de todas as informações recolhidas. Nisso, o seu uso implicou tanto a descrição analítica efetuada aos textos primários (que foram produzidos com base nas narrativas dos respondentes), quanto à realizada aos textos secundários (os documentos selecionados para o estudo), individualmente a fim de identificar significações e constituir o *corpus* acerca do sentido das falas e das informações documentadas relativamente às questões colocadas na pesquisa. A descrição analítica em cada uma das etapas do processo de análise se fundamentou nos procedimentos de codificação, classificação e categorização de todo o material coletado. Na interpretação dos dados realizou-se uma construção com base nos objetivos desta pesquisa, que permitiu proceder a inferência a partir do contexto analisado.

Especificamente, em relação às entrevistas, a codificação e a classificação tiveram sempre em consideração o recurso ao texto mais completo produzido pelos sujeitos, bem como ao contexto no qual foi produzido, para que fossem categorizadas enquanto relevantes para a análise efetuada. Para tanto, a técnica de análise de conteúdo tomou como ênfase a análise temática, que tem por objetivo descobrir os temas que compõem uma comunicação, cuja presença e frequência são significativas para análise desejada. Nesse processo analítico, todas as falas dos entrevistados devidamente classificadas foram postas em anonimato.

Para captar as representações dos respondentes da pesquisa quanto aos aspectos estudados foi importante verificar o compartilhamento dos significados, as diferenças e sentidos principais contidos nos textos produzidos a partir das falas dos sujeitos. Nesse sentido, a partir delas foi constituído o *corpus* da análise com recurso à verificação de co-ocorrências de ideias nos enunciados dos entrevistados acerca do problema pesquisado, o que veio a possibilitar a organização e a sumarização de informações que

foram consideradas mais importantes para a descrição e interpretação realizadas no estudo.

A organização das informações se cingiu a cada uma das três dimensões elaboradas (desenho institucional, processo de deliberação, efeitos na governação local), sempre que as falas dos respondentes mostrassem possuir o enquadramento em uma das cinco categorias analíticas preliminarmente selecionadas (formalização, composição e funcionamento, representatividade, efetividade deliberativa, vinculação nas políticas públicas). Na prática, as categorias analíticas serviram de instrumento que assegurou a efetivação da pesquisa qualitativa.

Importa esclarecer que a categoria efetividade deliberativa foi considerada para dentro dos conselhos (igualdade, liberdade, pluralidade publicidade, informação), portanto, expressa a qualidade deliberativa. Quanto à categoria vinculação nas políticas públicas, efetividade foi considerada para fora dos conselhos, que expressa a sua vinculação (grau de incorporação das decisões nos programas dos governos e controle social), portanto, é também uma agregação dessas duas ideias. A opção de constituir apenas categorias únicas se justificou pela necessidade de tornar a operacionalização do estudo mais facilitada. O Quadro 5, apresentado mais adiante, mostra de forma detalhada como foram organizadas as dimensões e categorias deste estudo.

Em relação às atas estudadas, abrangeram o período de 2006-2016 e a análise efetuada considerou um roteiro específico de questões (vide Apêndice 2). Tem se ciência de que tomar por base essa fonte documental pode se constituir numa limitação à análise social, dado a impossibilidade da presença e conseqüente observação das reuniões que já ocorreram no passado e que serviram como referência para a realização do estudo. Ao serem submetidos à análise de seu conteúdo, verificou-se, nesses documentos, que em algumas ocasiões a narração das falas ou a manifestações dos atores que espelham o que teria ocorrido nas reuniões, portanto, a descrição nas atas não expressa ideias completas ou conclusivas manifestando um reduzido aprofundamento no tratamento dos assuntos que foram abordados. Além disso, notou-se que podem ter sido deixadas de registrar várias falas dos atores inseridos nos conselhos.

Talvez tal fato se justifique pelo fato de as atas serem produzidas por técnicos que assistem e apoiam o funcionamento dos conselhos locais, que falham, algumas

vezes, no detalhamento dos registros que são nelas efetuados, bem como a falta de rigor na estruturação dos documentos elaborados pelas equipas técnicas. A despeito disso, por se constituírem como documentos oficiais (previstos das diretrizes de funcionamento dos conselhos) e serem válidos para as finalidades deste estudo elas foram adotadas, visto que além de se constituírem como o único meio de registro sobre a dinâmica do funcionamento dos conselhos locais, apresentam de forma mais precisa os temas e questões que compuseram as pautas e as decisões que teriam sido tomadas ao nível dos órgãos de participação e deliberação estudados.

Similarmente ao procedimento analítico efetuado às falas dos respondentes deste estudo, o tratamento das atas selecionadas envolveu um criterioso trabalho de sua leitura e aplicação da técnica de análise de conteúdo dos textos produzidos pelos secretariados dos conselhos baseando-se em dois critérios de análise aplicados em simultâneo. O primeiro desses critérios se ocupou basicamente da identificação do tipo de assunto tratado nas falas. Nessa etapa, as falas identificadas nas atas foram discriminadas em seis tipos de assuntos principais identificados, como os que são recorrentemente tratados nas atas: *i)* aprovação de relatório; *ii)* demanda de projetos; *iii)* informes diversos; *iv)* apresentação de pareceres; *v)* análise de relatório; e *vi)* propostas. Particularmente, a classificação desses assuntos foi utilizada para o desenvolvimento da dimensão processo de deliberação.

Este trabalho envolveu a análise e sistematização de um total de 2217 falas em atas produzidas pelos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, como mostra a como mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Classificação das falas analisadas por conselho local estudado

Número de falas identificado nas Atas: 2006-2016							
Conselhos Locais	Classificação por tipo de assunto						
	Aprovação de relatório	Demanda de projetos	Informes diversos	Apresentação de pareceres	Análise de relatório	Propostas	Total
Bilene	210	309	79	168	181	157	1104
Chibuto	203	329	96	174	147	164	1113
Total	413	638	175	342	328	321	2217

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Ao longo da realização da classificação das falas nas atas também foram efetuadas classificações diversas das manifestações documentadas durante as assembleias gerais/reuniões e, portanto, contidas nos textos, constituindo-se, assim, no segundo critério de análise que permitiu identificar os temas em que se inserem as falas e os anunciantes das falas, os segmentos com voz, o tipo de decisão (se resolução ou recomendação), assim como a realização de interpretações acerca dos significados e sentidos das expressões registradas nesses documentos, relativamente às questões colocadas para a materialização deste estudo. Os dados obtidos nessa etapa são apresentados adiante no trabalho.

Em relação aos demais documentos utilizados no estudo (legislação, regimentos internos e relatórios e base de dados), a análise efetuada sobre seu conteúdo se cingiu basicamente à obtenção de informações complementares à evidenciação dos resultados, tendo seguido como critério analítico a adequação às categorias analíticas e oferecimento de subsídios à descrição que é aqui realizada.

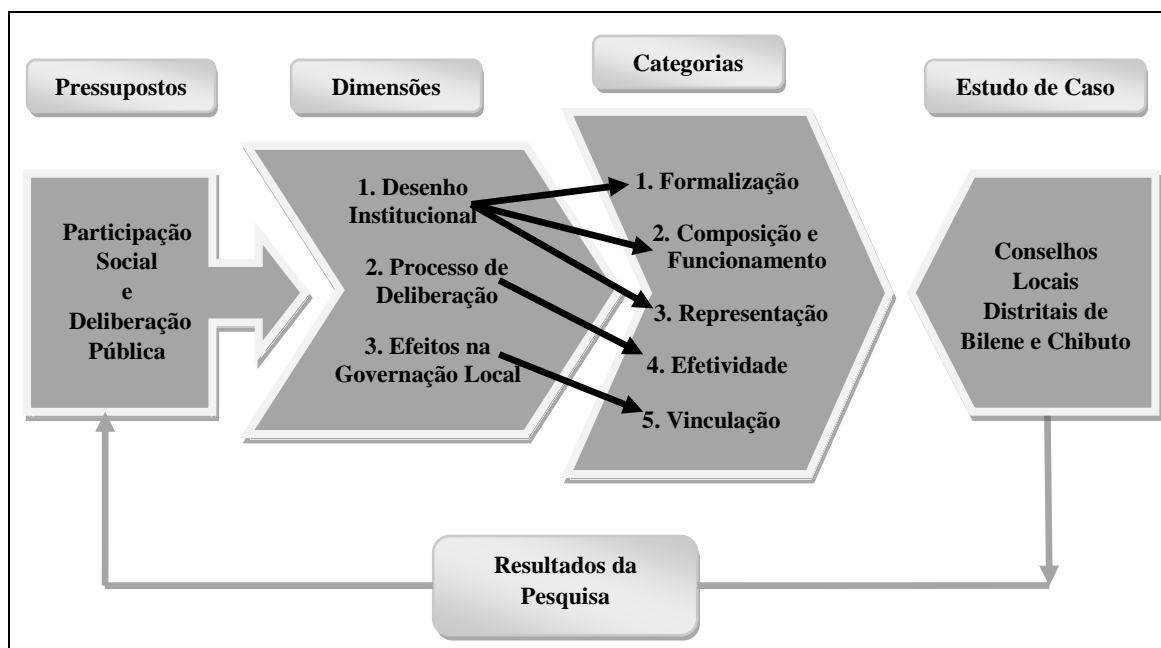
Quadro 5: Dimensões de análise aplicadas na realização do estudo

Dimensão	Perguntas	Finalidade	Categorias	Questão de Estudo
Desenho Institucional	Quais as condições em termos de normas que sustentam os conselhos locais?	Buscamos descortinar o grau de formalização dos conselhos locais.	Formalização dos conselhos	Qual é o grau de Institucionalização (regulamentação) das regras sobre a constituição dos conselhos locais?
	Que atores participam dessas instâncias? Como funciona?	Procuramos observar o quanto elas oportunizam o envolvimento da população e de que forma eles funcionam.	Composição e funcionamento	Como são escolhidos e quais sujeitos configuram os conselhos? Como funcionam e quais são as suas competências?
	Qual é a origem política/social dos membros envolvidos?	Para pesquisar aspectos relacionados a inclusão e legitimidade da representatividade no interior dos conselhos locais, como seus membros foram/são selecionados e por quem.	Representação dos grupos	Quais são os grupos que interagem dentro dos conselhos locais?
Processo de Deliberação	Como se dá o processo de deliberação?	Pretendemos conhecer as condições institucionais que balizam a tomada de decisão, observando os requisitos democráticos que possibilitam o exercício da deliberação nos conselhos.	Efetividade deliberativa	Os conselhos locais observam os procedimentos de deliberação no seu funcionamento?
	Qual é a qualidade de expressão dos diferentes atores no interior dos conselhos locais?	Para verificar o funcionamento dos conselhos locais, fundamentalmente observar quais assuntos são abordados e de que forma, como é a constituição da agenda, e quais participantes têm voz nesses espaços.		Quais assuntos são decididos e qual é a origem? Quem são os que discutem no interior dos conselhos locais?
Efeitos na Governança Local	Quais os efeitos da deliberação em termos de incorporação das decisões nos programas dos governos e de monitoramento das políticas adotadas?	Buscamos verificar que políticas públicas resultaram das decisões coletivas tomadas por esses espaços e se os conselhos locais exercem o controle das ações públicas na esfera distrital de governo.	Vinculação e controle social	Que políticas públicas foram adotadas pelos governos distritais e como se dá o controle sobre as ações governamentais?

Fonte: Adaptado a partir das contribuições de: Fung (2004, 2015); Fung e Wright (2001); Lüchmann (2007, 2011); Cohen (2009); Bohman (2009); Avritzer (2008, 2011); Faria, (2010); Cunha, (2007, 2009); Gutmann e Thompson (2008); Michels e Binnema (2018).

Vale sublinhar que as dimensões de estudo e categorias analíticas apresentadas no quadro anterior foram selecionadas tendo em vista os objetivos e o problema de pesquisa. Se mostra relevante, também, observar aspectos do contexto e descortinar como ocorre a participação social e efetividade da deliberação em Conselhos Locais nos Distritos de Bilene e Chibuto, ao que a materialização desse interesse de investigação seguiu os procedimentos delineadas no esquema apresentado na Figura 4.

Figura 4: Framework sobre operacionalização do estudo



Fonte: Elaborado pelo Autor

A ideia principal desse esquema foi inspirada nos argumentos de autores como Fung (2004) e Thompson (2008), que defendem que os espaços de participação social se configuram como espaço plural, que reúne um conjunto de atores (governo, sociedade e cidadãos comuns) que coordenam seus interesses distintos por meio da comunicação, possibilitando assim a deliberação coletiva. Nessa perspectiva, os conselhos locais se apresentam como espaço aberto ao público no qual os indivíduos, que são nele envolvidos, podem deliberar coletivamente norteados por princípios democráticos que possibilitam manifestar suas razões através do diálogo intersubjetivo que tenderia a favorecer a tomada de decisões sobre as políticas públicas.

Espera-se que em sua composição diferentes segmentos sociais sejam envolvidos como forma de assegurar representatividade do órgão. Da mesma maneira,

no processo de interação entre os atores sociais no exercício da prática participativa neles possibilitada, os atores atuam com base na troca de razões e uso da argumentação que fundamentam o processo de deliberação pública. Tratando-se do papel dos conselhos, espera-se que as propostas que são feitas pelos atores sejam debatidas pelos sujeitos e constituídas como políticas públicas pelos respectivos governos locais distritais.

Depois desta apresentação sobre as considerações metodológicas levadas em conta neste trabalho, prossegue-se, na próxima seção, com a breve caracterização socioeconômica de Moçambique e dos dois distritos escolhidos para o desenvolvimento do estudo.

5. Caracterização Socioeconômica do País e Enquadramento dos Distritos Pesquisados

Tendo em vista a sua relevância para este estudo, se mostra importante fazer a caracterização do quadro socioeconômico do país em que os conselhos locais, analisados adiante, se encontram inseridos. Assim sendo, a apresentação do breve panorama que se segue procura abranger, essencialmente, alguns aspectos que se constituem como particularidades que possibilitam perceber o contexto e as condições tanto do país em geral e dos distritos em particular, nas quais as instâncias de participação estudadas atuam.

No que diz respeito à sua localização, Moçambique é um país do sudeste do continente africano e tem uma extensão de 2515 quilômetros a leste de faixa litorânea do Oceano Índico. Ainda, na sua delimitação, faz fronteira com seis países³⁷ do interior do continente, quatro deles sem acesso direto ao litoral. Geograficamente, o território moçambicano está estrategicamente situado, o que permite ao país ocupar uma posição privilegiada e importante como corredor para o acesso ao mar, através de seus três portos marítimos, que se constituem na região como os canais principais para os mercados globais. O país ocupa uma superfície de 799.380 quilômetros quadrados, e sua divisão administrativa é constituído por três regiões: norte, centro e sul. As regiões

³⁷Ao longo da sua linha de fronteira faz limite a norte com a Tanzânia e na parte sudeste com o Malawi, Zâmbia, Zimbabwe e África do Sul e Suazilândia.

sul e norte possuem três províncias cada e a centro tem quatro províncias, sendo compostas por distritos. A sua extensão territorial de norte a sul é de quase 2.000 quilômetros. Existem no país majoritariamente áreas rurais que urbanas.

Figura 5: Representação Geográfica das Províncias de Moçambique



Fonte: BM, 2017.

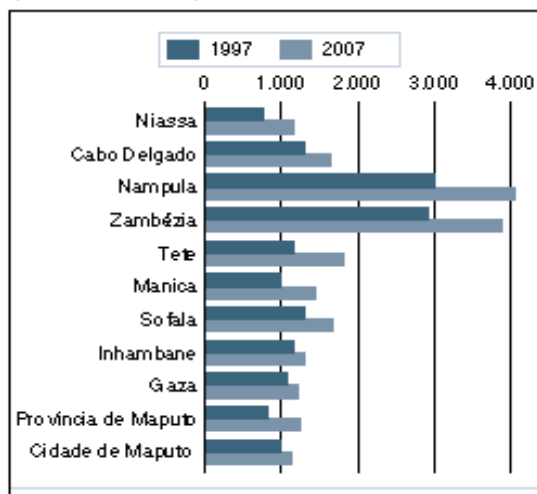
A população de Moçambique é de 20,5 milhões³⁸ de habitantes. Os dados dos últimos dois Censos permitem perceber que tanto num quanto noutro, a população moçambicana revelou-se essencialmente rural, tendo alcançado 70,8 por cento no inquérito de 1997 e variado para 69,6 por cento no inquérito de 2007. Nesse mesmo período, a proporção da população residente em áreas urbanas teria passado de 29,2 por cento para 30,4 por cento, respectivamente. A região sul do país é a que possui maior nível de urbanização concentrando as maiores percentagens da população com 53,9 por cento em 2007, contra 36,1 por cento em 1997. É nessa região onde está localizada a cidade capital do país.

A Província de Nampula, a norte, a zona central do país (Províncias da Zambézia, Sofala, Manica e Tete) e a parte sudeste da faixa costeira (Províncias de Inhambane, Gaza e Maputo) são as mais povoadas (Gráfico 1) e com as densidades mais altas de população rural (Gráfico 2). A densidade de população, conforme os critérios de cálculo utilizados para esse efeito pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), refere-se ao número de pessoas que vivem num determinado Posto Administrativo (PA), dividido pela área desse mesmo PA, medido em quilômetros quadrados (INE, 2011).

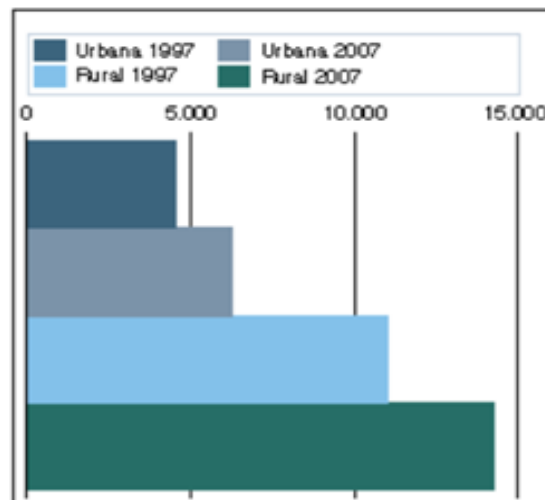
Um aspecto que se revela importante é o fato de Moçambique ter uma população muito jovem, que se distribui em particular pelas regiões centro-norte do país em que a população com menos de 15 anos é superior a 50 por cento. Ainda, sobre a composição da estrutura etária da população, apenas no sul e no extremo norte existem distritos em que mais de 15 por cento da população tem 50 anos ou mais. No computo geral, a população feminina representava 52,1 por cento do total contra 48,9 por cento de população masculina em 2007. A maior parte das áreas do sul caracterizam-se por uma percentagem maior de população feminina.

³⁸A população de Moçambique está em expansão e os dados preliminares do inquérito aos agregados familiares publicados em dezembro de 2017, indicam que a população moçambicana cresceu atualmente para 28 milhões (INE, Censo-2017). Para os fins deste trabalho, os dados se basearam no Censo do ano de 2007 (INE, 2007).

**Gráfico 1: População total por Província
(em milhares) 1997 e 2007**



**Gráfico 2: População Rural e Urbana
(em milhares) 1997 e 2007**



Fonte: Atlas de Estatísticas Socioeconômicas, INE, 2011.

Em Moçambique existe uma variedade de línguas faladas em todo o país, sendo que o português é a única língua que é falada em todo o território nacional por uma percentagem significativa da população 60 por cento, mas, ainda assim, a capacidade de falar português varia menos de 20 por cento da população em algumas áreas rurais e mais de 60 por cento nos principais centros urbanos. Ou seja, além do português existem outras línguas nacionais que possuem também variações distintas, prevalecendo geograficamente como línguas mais faladas pela população em determinadas regiões do país.

As principais línguas nacionais que podem ser encontradas nas três regiões do país são: no sul (*Xitsonga e Xitswa*); cento (*Sena, Cindau, Echuwabo e Cinyanja*); e finalmente norte (*Emakhuwa*). É importante sublinhar que cada uma dessas línguas tem entre duas a cinco ou mais variações, compreendendo que, embora o português seja a língua mais falada no conjunto das regiões, raramente é a língua principal para uma maioria da população.

No geral, Moçambique tem registrado taxas de crescimento avaliadas entre 6 por cento e 8 por cento nos últimos anos³⁹, resultado esse que pode ser relacionado ao

³⁹O crescimento do PIB desacelerou a partir de 2015 tendo alcançado 6.6 por cento, no ano de 2016 o crescimento foi de 3.3 por cento, e em 2017 alcançou 4,6 por cento. Estiveram na origem desse fraco desempenho uma combinação de fatores, como o baixo investimento, a queda das exportações e a diminuição da confiança. O país enfrentou rebaixamentos sucessivos por agências de classificação de

conjunto de reformas políticas e econômicas que têm assegurado a formação de um quadro de estabilidade institucional, que incentiva o estabelecimento de ações importantes para a promoção do desenvolvimento. Contudo, mostra-se importante que o país traduza o seu desempenho, em termos de crescimento econômico para fortalecimento de ações que incidem na redução da pobreza (medida pela proporção do consumo *per capita* e a linha de pobreza representada pelo custo de aquisição de uma cesta básica em cada domínio espacial específico⁴⁰), e geração de resultados de desenvolvimento melhorados em todo o território nacional.

Embora se verifiquem níveis de crescimento com taxas elevadas, é, ainda, um dos países mais pobres do mundo com 0,416 de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), portanto, muito abaixo daqueles considerados satisfatórios. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* é de USD 1,070 um dos mais baixos do mundo. O país enfrenta enormes desafios em setores importantes como da saúde, educação, comércio e agricultura, bem como para ampliação de investimentos para a criação de infraestruturas, como redes de transportes rodoviário, ferroviário e marítimo, cuja concretização depende de condições fiscais e capacidade orçamental que o Estado moçambicano não as possui.

Em uma breve comparação dos dados dos Inquéritos aos Agregados Familiares (IAF, 1996 e 2002) e dos Inquéritos ao Orçamento Familiar (IOF, 2008 e 2014), que têm como objetivo principal medir a pobreza de consumo e outras dimensões de bem-estar num determinado ponto no tempo, é possível observar aspectos interessantes sobre a evolução da profundidade da pobreza e sobre a dinâmica que tem caracterizado o padrão de pobreza em Moçambique. Esses inquéritos foram realizados pelo INE, e a Tabela 2 a seguir apresenta os resultados da incidência da pobreza (indicando as taxas de pobreza) e sua distribuição territorial.

crédito devido ao aumento da dívida, o que enfraqueceu a confiança dos investidores. O investimento direto estrangeiro registou um declínio anual de 20 por cento até o final de 2016 afetando diretamente projetos em áreas chave como infraestruturas e serviços financeiros. A redução das exportações gerou uma forte queda nas receitas fiscais e grande pressão às contas públicas. Esse cenário, elevou o índice de inflação em média para 20 por cento, sendo que a subida dos preços dos alimentos foi de 32 por cento em 2016 (BM, 2017, p. 3).

⁴⁰O rácio do consumo nominal de cada família com as linhas de pobreza indica o número de cestas básicas que as pessoas podem adquirir por dia. No entanto, a estimação da pobreza leva em conta além do consumo outras dimensões de bem-estar, como sejam a propriedade de bens duráveis, o acesso a bens e serviços, públicos ou privados, e medidas antropométricas de bem-estar infantil (MEF, 2018).

Tabela 2: Incidência da Pobreza em Moçambique

Área/Província	%				
	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14	
Nacional	69,7	52,8	51,7	46,1	
Urbano	61,8	48,2	46,8	37,4	
Rural	71,8	55,0	53,8	50,1	
Norte	67,3	51,9	45,1	55,1	
Centro	74,1	49,2	57,0	46,2	
Sul	65,5	59,9	51,2	32,8	
Niassa	71,9	48,3	33,0	60,6	Norte
Cabo Delgado	59,1	60,3	39,0	44,8	
Nampula	69,4	49,1	51,4	57,1	
Zambézia	67,6	49,7	67,2	56,5	Centro
Tete	81,9	60,5	41,0	31,8	
Manica	62,4	44,7	52,8	41,0	
Sofala	87,8	41,3	54,4	44,2	
Inhambane	83,0	78,1	54,6	48,6	Sul
Gaza	64,8	55,4	61,0	51,2	
Maputo Província	65,6	59,0	55,9	18,9	
Maputo Cidade	47,1	42,9	29,9	11,6	

Província em que foi realizada a pesquisa

Fonte: MEF, 2016.

Na comparação dos dados do inquérito realizado em 2008, que indicavam uma incidência de 51,7 por cento com os do inquérito anterior, pode-se notar que os níveis de pobreza tendem a melhorar em nível nacional. A melhoria da situação social/econômica pode ser verificada quando se retrocede no tempo e se compara os níveis alcançados correspondentes a 46,1 por cento no período de 2014-2015 com os níveis de incidência de 69,7 por cento observados em 1996-1997, que, portanto, eram muito baixos. Tal fato ajuda a corroborar o entendimento de que existem avanços substanciais em termos de redução das taxas da pobreza, tanto nas zonas rurais quanto nas urbanas (atualmente 50,1 e 37,4 por cento, respectivamente), e em todas as províncias.

Existem desigualdades sociais e concentração da pobreza nas áreas rurais e entre famílias chefiadas por mulheres sem qualquer instrução escolar (BM, 2017). Sobre isso, o coeficiente Gini⁴¹ mostra que a desigualdade cresceu a nível nacional nos últimos anos (de 0,42 em 2008 para 0,47 em 2014) variando entre as três regiões do país. O índice espelha, também, que o aumento dos níveis de desigualdade foi mais acentuado para a área urbana com 0,55 e para a região sul com 0,54. As regiões norte e centro obtiveram índices de 0,40 e 0,41, respectivamente.

Uma boa parte da população (46,1 por cento) continua, ainda, a viver na pobreza. Os níveis de crescimento da população de $\pm 2,4$ por cento ao ano (WUYTS, 2016, p. 99) comparados com a taxa de redução da pobreza indicam que os resultados alcançados têm impacto quase nulo, pois, 60,7 por cento das pessoas vive com menos de USD 1,25 por dia (PNUD, 2015). Por sua vez, o Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* é de USD 1.123, portanto, um dos cinco mais baixos do mundo e bem longe da média da região que é de USD 3.363.

Enfim, além disso, subsistem, no país, *déficits* que dão azo à ampliação das desigualdades encontradas entre os gêneros e o rendimento. O índice de desigualdade entre gêneros é um dos mais elevados (0,591), colocando Moçambique no 135º lugar num total de 188 países. Essa realidade caracteriza-se pela ausência de instrução da população adulta feminina, uma vez que apenas 1,4 por cento possui o ensino secundário completo face aos 6,2 por cento na população masculina. Contudo, a taxa de participação na população ativa é superior nas mulheres (85,5 por cento), do que nos homens (82,8 por cento) (PNUD, 2015).

Nesse contexto de desenvolvimento econômico baixo mostra-se, portanto, essencial para reduzir os altos níveis pobreza, garantir aos cidadãos os ativos básicos como pré-condições para se engajarem produtivamente na economia.

5.1 O Distrito de Bilene

Nesta seção são apresentadas resumidamente algumas características socioeconômicas da população ao nível dos distritos pesquisados, e inicia-se pelo

⁴¹O coeficiente de Gini está limitado no intervalo [0,1] onde, 0 representa a inexistência de desigualdade, e a medida que a desigualdade vai crescendo o coeficiente aproxima-se a 1.

Distrito de Bilene, que está situado a sudeste da Província de Gaza na região sul de Moçambique, e sua formação pertence, historicamente, a um número de famílias nas quais são preponderantes os clãs *Cossas, Macies e os Mataveles*, além de pequenas áreas pertencentes aos *Matusses, Pelembe, Zimba e Mazivilas*. Por razões ligadas às alterações na divisão administrativa territorial, fizeram com que as terras dos “*Bila*” (significa terra negra) que se estendem ao longo do vale do Limpopo e que lhe deram o nome, ficassem fora dos limites desse distrito dando origem à delimitação atualmente reconhecida.

É conhecido por nele ter ocorrido, durante o período da ocupação colonial, na região de Magul, em setembro de 1895, uma batalha com o mesmo nome, que envolveu a força expedicionária portuguesa e os guerreiros tribais Ronga, no contexto das chamadas campanhas de pacificação de África nos finais do século XIX e início do século XX. A administração colonial portuguesa se instalou, inicialmente, na região alta de *Muchovane*, e, durante o ano de 1905, foi transferida para a localidade da Macia. Em 1957 foi criado naquele território pelos portugueses o Conselho de Bilene (MAE, Perfil Distrital, 2012a).

Posteriormente, quando houve a independência de Moçambique, em 1975, e a realização de reformas na delimitação dos territórios no nível local distrital, no contexto do Decreto n.º 6/86, de 25 de julho, foram criados, no Distrito Bilene, 6 Postos Administrativos, nomeadamente: Chissano, Macuane, Mazivila, Messano, Praia do Bilene e Vila da Macia⁴² – este último é a sede distrital –, que estão subdivididos, também, em 16 Localidades. É importante assinalar que recentemente, como resultado da aprovação da Lei n.º 3/2016, de 6 de maio, que cria novos distritos na Província de Gaza, a região de Chissano foi desanexada do território de Bilene passando a integrar a jurisdição do novo Distrito de Limpopo criado.

À luz da implementação dessa norma, a unidade territorial de Chimondzo foi elevada à categoria de posto administrativo, o que fez com que o Distrito de Bilene

⁴²Além dos Postos Administrativos existem abaixo destes as circunscrições territoriais mais pequenas da divisão administrativa dos Distrito de Bilene que são unidades territoriais designadas de Localidades. Portanto, existem 12 Localidades assim constituídas: Chimondzo (Incaia e Chimondzo-Sede); Mazivila (Olombe, Mazivila-Sede e Zimbene); Macuane (Tuane, Macuane-Sede e Chitlango); Messano (Magul e Messano-Sede) Praia do Bilene (Praia-Sede) e Vila da Macia (Macia-Sede).

mantivesse as seis unidades desse nível anteriormente existentes. Uma particularidade interessante do distrito é o fato de ser o único nessa província que possui dois municípios, a Vila da Macia, criado em 2008, e a Praia do Bilene, criado no ano de 2013. Este último constitui um dos lugares turísticos mais procurados e frequentados, no país, por turistas nacionais como estrangeiros.

Com exceção dos territórios dos municípios mencionados acima, que são áreas relativamente urbanizadas com taxas de 20 por cento, a maior parte das outras unidades administrativas do distrito possui características de áreas rurais. Apenas as circunscrições das sedes dos postos administrativos, em que estão comumente inseridas as instituições do funcionalismo público como escolas, postos de saúde, entre outros, e serviços de comércio, têm características semi-urbanas.

O Distrito de Bilene possui uma grande diversidade cultural e linguística, destacando-se, além do português, que é a língua oficial, o *Xitsonga* com variante *Changana*, que predomina como língua nacional mais utilizada pela população residente. A população do distrito com 5 ou mais anos de idade fala português, sendo esta língua predominante entre os homens comparativamente às mulheres, dado a sua maior inserção na vida escolar e no mercado de trabalho.

A população do distrito é de 163,386 habitantes, que correspondem a 12,3 por cento dos habitantes da Província de Gaza, e a densidade populacional é de 74,9 por cento, apresentando uma taxa de crescimento populacional de 2,8 por cento ao ano entre 1997-2007. A distribuição dos habitantes é irregular, constituída por uma pirâmide etária de base muito larga, característica de uma sociedade onde predomina com 48,3 por cento uma população com menos de 15 anos e uma esperança de vida de 50 anos. A população feminina se constitui como maioria, representando 54,5 por cento dos habitantes do distrito.

Observou-se que os indicadores de riqueza e bem-estar, como a propriedade de ativos e o consumo *per capita* relacionado à população do distrito, indicam índices baixos de riqueza e desigualdades entre as áreas rural e urbana, conforme o IOF 2014-2015. Aliás essa é uma característica que segue o padrão da região sul do território moçambicano. Contudo, não foi possível, durante a pesquisa, encontrar dados socioeconômicos detalhados sobre a situação específica do Distrito de Bilene quanto

aos índices (PIB per capita, taxa de incidência da pobreza, índice Gini acerca da amplitude das desigualdades) pelo fato de não estarem disponíveis.

Assim sendo, na tentativa de minimizar a falta dessas informações, e buscando oferecer um panorama geral que possibilite uma aproximação da realidade dos dois distritos aqui pesquisados, optou-se pela apresentação dos dados disponíveis de referência à Província de Gaza, onde os dois distritos se situam. Os níveis de pobreza nessa província em 1996 foram avaliados em 64,8 por cento, tendo passado de 55,4 por cento em 2002 para 61,0 por cento em 2008. Atualmente, a pobreza atinge 51,2 por cento da população dessa província, e o índice de consumo *per capita* é de 1,45 (número de cestas básicas que cada família pode adquirir num dia), o mais baixo entre as três províncias do sul do país (MEF, 2016).

Ao nível do distrito, a agricultura é praticada predominantemente nas áreas de planície (Mandzir e Magul) em regime de consorciação de culturas com base em variedades locais e, em algumas regiões, com o recurso à tração animal, sendo que o uso de maquinário, como tratores, ainda é bastante limitado às poucas associações de agricultores locais. As atividades no setor agrícola são comumente acompanhadas pela criação de bovinos e suínos, além da pecuária e avicultura. Entre 6 por cento e 10 por cento dos animais são vendidos, constituindo-se, assim, como uma fonte de rendimento para as famílias criadoras.

Em média, as famílias que praticam a agricultura exploram áreas próximas de 1 hectare cada, e 65 por cento são cultivadas majoritariamente por mulheres. O grosso número de agregados inseridos na estrutura de exploração agrícola do distrito representa 70 por cento da população que trabalha no setor, sendo 87 por cento das explorações cultivadas por 3 ou mais membros do agregado familiar.

Os restantes 30 por cento da população estão envolvidos nos setores formal e informal, destacando-se, neste último, as pequenas atividades ligadas predominantemente ao comércio, mecânica, transporte coletivo e varejo. Os serviços considerados como setor formal no distrito englobam atividades como a prestação de serviços às empresas e setor público, alojamento, gráfica, artesanato, restauração e pesca artesanal (INE, Perfil Distrital, 2012a). A administração pública no distrito emprega 1.654 servidores públicos, sendo 693 homens e 961 mulheres (GDB-PESOD,

2017), apresentando-se como um dos sectores responsáveis por parte significativa da força de trabalho que possui emprego formal.

Bilene é um distrito que conta, ainda, com uma rede de pequenas unidades empresariais constituídas predominantemente em torno de atividades como: agricultura, produção animal, caça, e outros serviços relacionados (10); indústrias alimentares (4); indústria do vestuário (4); fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas ou artificiais (1) (exceto produtos farmacêuticos); fabricação de mobiliário e de colchões (14); comércio a retalho (192) (exceto de veículos automóveis e motociclos); alojamento (19) e restauração (78). Existem agências bancárias que representam três bancos, concentradas entre as regiões da Vila da Macia e Praia do Bilene. Além disso, existem várias instituições financeiras de microcrédito que respondem majoritariamente às necessidades de operadores comerciais informais.

Relativamente à área social da educação, verificou-se, entre 1997 e 2007, um aumento da população alfabetizada que reduziu de 60 para 32,6 por cento. Contudo, existe uma grande diferença entre os gêneros: 59,1 por cento das mulheres e 34 por cento dos homens entre os 30-39 anos não são alfabetizados. A taxa de reprovação feminina no nível médio é de 42 por cento, e a relação alunos por professor, nesse nível de ensino, atinge uma média de 51,5 no distrito. O nível primário apresenta valores da relação média alunos por professor de 50, portanto, comparativamente muito próximos dos valores do nível secundário.

No que diz respeito às unidades de ensino, nota-se um crescimento do número de escolas nos diferentes níveis de ensino (primário, secundário, médio e técnico profissional). Em 2003 existiam 93 unidades de ensino, número que passou para 127 escolas em todo o distrito em 2012. Importa destacar igualmente na área de educação técnico-profissional a existência de uma escola de nível formação básica em agricultura. A taxa de aprovação no ensino primário foi de 60, 2 por cento em 2013, o que significa uma variação positiva de 60,8 por cento em relação ao ano de 2009 (INE, 2012a). No nível superior, o Distrito de Bilene conta com uma universidade privada recentemente instalada em 2014 na vila-sede.

No setor de saúde, existem, ao nível do Distrito de Bilene, 11 unidades sanitárias que estão distribuídas pelas seis circunscrições territoriais, sendo nove unidades de

saúde de nível de postos de saúde, um centro de saúde e um hospital (o maior e de referência para todo o distrito), que atendem a um quadro epidemiológico predominantemente constituído de doenças como a malária e o HIV. A taxa bruta de fecundidade é de 5,5 entre mulheres entre 15-49 anos, e a taxa de cobertura de partos realizados nas unidades sanitárias do distrito é de 60,9 por cento.

Do total, 54 por cento da população têm acesso a fontes de água seguras e 13,8 por cento a energia elétrica. Somente 25,9 por cento das habitações do distrito são construídas tendo como base material convencional (bloco de cimento e tijolo) e, desse número, apenas 1,4 por cento possui água encanada no interior da residência. A percentagem de casas com saneamento é de 9,1 por cento (INE, 2012a).

5.2 O Distrito de Chibuto

O Distrito de Chibuto localiza-se igualmente na região sul da Província de Gaza. A sua designação é tradicionalmente conhecida por “*Chimbutsu*”, que deu origem a seu nome atual, depois da chegada e dominação do território pelos colonizadores portugueses durante o século XVIII. No passado, a região teve um significado importante para a prática agrícola, devido à elevação de terra considerada sagrada em que decorriam as cerimônias de evocação aos deuses para a queda das chuvas. A região era dominada pelo Régulo “*Chigonguanhane Macuacua*”, ao qual todos os anciãos da região, acompanhados da população, se dirigiam para a realização dos atos tradicionais (MAE, Perfil Distrital, 2012b).

Após a chegada dos portugueses e a conquista dos territórios de *Chimbutsu*, a administração colonial portuguesa subdividiu o local em duas áreas: Serra, que ficou sob a responsabilidade do régulo local; e, Vale, que foi intervencionada pelos portugueses através do sistema de chefes de terras. O distrito possui, também, um local histórico no qual decorreu, em dezembro de 1895, a batalha de Tchaimite, que teve como contendores os chefes tribais e os portugueses e esteve inserida nas lutas de resistência à dominação colonial.

No âmbito do Decreto n° 6/86, de 25 de julho, aprovado na época da reorganização territorial da esfera local distrital no país, foram criados, no Distrito

Chibuto, um total de 6 Postos Administrativos, nomeadamente: Alto Changane, Godide, Malehice, Tchaimite, Changanine e Chibuto-Sede. Este distrito possui o maior número de subunidades territoriais da província abaixo da estrutura dos Postos Administrativos, subdividindo-se em 18 Localidades. A média de subunidades nesse escalão territorial noutros distritos da província é de 7 Localidades.

Tem predominantemente o *Xitsonga* com variante *Changana* como língua nacional mais utilizada, e apenas 37 por cento da população com 5 ou mais anos de idade tem conhecimento da língua portuguesa. Ou seja, apesar de o português ser a língua oficial, maior parte dos agregados familiares ao nível do distrito não tem a língua portuguesa como a mais usada para se comunicar no seu dia-a-dia.

Chibuto possui o maior número de população entre os distritos da Província de Gaza com 210,251 habitantes que representam 15.6 por cento do total, e uma densidade populacional aproximada de 37 habitantes por quilómetro quadrado, apresentando uma taxa de crescimento populacional de 2,9 por cento ao ano. Com uma população jovem (45 por cento abaixo dos 15 anos), tem um índice de masculinidade de 42 por cento e uma taxa de urbanização de 28 por cento. A população está concentrada na cidade do Chibuto (município) e nas áreas periféricas de matriz semi-urbana, especificamente, nas sedes dos respectivos postos administrativos.

Existe uma grande concentração da população na cidade de Chibuto e no Posto Administrativo de Malehice que, em conjunto, ocupam 10 por cento da superfície territorial do distrito, acolhendo, ambos, 63 por cento dos habitantes. A população feminina se constitui como a maioria, representando 54,6 por cento dos habitantes do distrito. Do número total de agregados familiares do distrito, 45 por cento são famílias alargadas, isto é, com um ou mais parentes para além de filhos e têm, em média, 3 a 5 integrantes membros.

É também um distrito marcadamente rural sendo desenvolvida, nessas áreas, principalmente a agricultura como a atividade. É uma atividade essencialmente voltada à subsistência das famílias que produzem diversas culturas alimentares básicas e de rendimento, utilizando meios ainda precários como a enxada e tração animal. A prática da atividade agrícola é desenvolvida em áreas pequenas e médias, que correspondem a 14 por cento, sendo cultivadas majoritariamente por mulheres (69 por cento). É uma

agricultura muito dependente da chuva, devido à falta de sistemas de irrigação melhorados, apesar de o distrito ser atravessado em quase toda a sua extensão por três grandes rios (Limpopo, Changane e Nwaluezi). O trabalho agrícola emprega o maior número da população do distrito (72 por cento). A prática da agricultura também é acompanhada pela criação de animais para o próprio consumo e a venda (bovinos e atividades da pecuária), sendo essa a segunda fonte de renda mais importante das famílias (MAE, Perfil Distrital, 2012b).

A estrutura das outras atividades desenvolvidas pela população ativa é marcadamente dominada pelo comércio informal, presente tanto nas áreas urbanizadas quanto nas áreas periféricas ou rurais. É nos setores informal, dedicado à revenda de produtos primários, e formal, constituído essencialmente de serviços, que se encontram os 28 por cento da população que estão fora do setor agrônômico. Esse percentual envolve também a força inserida no mercado de trabalho formal pela administração pública, que emprega 2.022 servidores públicos, dos quais 974 são homens e 1048 são mulheres (GDC-PESOD, 2017).

Segundo o levantamento realizado pelo INE (2012b) é possível identificar que, ao nível do Distrito de Chibuto, em termos de número de unidades econômicas existentes, estas distribuem-se basicamente pelos seguintes ramos: agricultura, produção animal, caça, e outros serviços relacionado, (13 unidades); indústrias alimentares (3 unidades); indústria extrativa (1 unidade); indústria da madeira e da cortiça (1 unidade) fabricação de produtos metálicos (2 unidades); fabricação de mobiliário e de colchões (5 unidades); comércio a grosso e retalho (187); alojamento (4 unidades) e restauração (41). Existem agências bancárias que representam dois bancos e estão concentradas na cidade de Chibuto. Operam igualmente instituições financeiras de microcrédito de pequeno e médio porte.

O Distrito de Chibuto tem acompanhado o elevado ritmo de crescimento da taxa de alfabetização que tem sido verificada na província nos últimos anos. Nesses termos, observou-se que nos índices da área da educação 72,9 por cento da população entre 15 a 19 anos é alfabetizada, predominantemente mulheres com taxa de 37,4 contra 15,6 por cento de homens nessa mesma faixa etária. Portanto, constata-se que mais de 50 por cento de seus habitantes, principalmente residentes no posto administrativo da sede

(área municipal), frequentam ou já frequentaram a escola, na sua maioria até ao nível primário.

Nas áreas rurais do distrito, 60 por cento das crianças em idade escolar terminam a terceira classe sem saber ler e com dificuldades assinaláveis de desenvolvimento da escrita. Se a frequência do nível primário e a leitura se constituem numa base fundamental do desenvolvimento de capacidades humanas, então é compreensível dizer que existem problemas de qualidade de educação que interferem sobremaneira na vida das famílias e no seu bem-estar. A diferença entre os gêneros é expressiva, com 44,1 por cento das mulheres e 15,3 por cento dos homens entre os 30-39 anos que nunca foram alfabetizados. O nível primário apresenta valores da relação média alunos por professor de 52, portanto, comparativamente maior que os outros distritos da Província de Gaza, cuja relação é de 50 alunos por professor no nível primário.

Observa-se que no distrito as ações visando o melhoramento do setor de educação, sobretudo a construção de infraestruturas escolares tem crescido, o que permitiu elevar o número de unidades de ensino de 99 escolas em 2000, para um total de 115 escolas e 41 centros de alfabetização, em 2004. No que diz respeito às unidades de ensino, notou-se um crescimento no número de escolas nos diferentes níveis de ensino (no primário com 152 em 2013, contra 111 em 2009; no secundário com 11 no ano de 2013, contra 9 no ano de 2009) (INE, 2012b). No nível superior, o Distrito de Chibuto conta com uma universidade pública que funciona desde o ano 2009.

A rede sanitária do Distrito de Chibuto é constituída por 15 unidades de saúde que estão distribuídas da seguinte forma: treze centros de saúde; um posto de saúde; e um hospital (o maior e de referência para todo o distrito). As doenças mais frequentes atendidas nessas unidades hospitalares são a malária e o HIV, e sua cobertura quanto aos partos institucionais é de 59 por cento apenas.

Em todo o distrito, apenas 24% da população tem acesso a água potável. O maior centro urbano de Chibuto enfrenta, há mais de duas décadas, grandes problemas no fornecimento regular de água. Um número bastante reduzido de habitações é construída a base de material convencional (bloco de cimento e tijolo), apenas 7 por cento tem saneamento básico e 31 por cento da população vive sem qualquer estrutura de saneamento (INE, 2012b). O nível de cobertura de energia elétrica é deficitário,

existindo apenas 7 por cento de agregados familiares que têm esse serviço como fonte principal de eletricidade. O distrito possui a maior taxa da província de famílias que usam o petróleo/parafina/querosene como fonte principal de energia, com 65,5 por cento

5.3 A Mobilização e Organização da População em Associações Comunitárias nos Distritos

O surgimento das associações está relacionado com vários aspectos da história que caracterizaram Moçambique durante grande parte do século XX, sobretudo no decurso das últimas décadas. Algumas associações surgiram a partir da imposição de ajuda ao desenvolvimento, num ambiente neoliberal de crítica do Estado pós-independência, por não ter conseguido promover o desenvolvimento, Estado dirigido pela FRELIMO, considerado autocrático, e que não possibilitou o crescimento de um movimento associativo autônomo, fora do seu controle, à semelhança do que acontecera no período colonial (CASIMIRO, 2015, p. 52).

No início década de 1990, a partir da aprovação da nova constituição democrática, observou-se, em Moçambique, uma multiplicação de formas de organização da população que tinham como objetivo acessar os fundos de apoios que eram disponibilizados pelas representações de instituições internacionais (ONG's) que atuavam no país e financiavam diversos projetos governamentais nas comunidades, implementados diretamente por organizações civis locais escolhidas para serem as beneficiárias de tais recursos. A tendência de propagação organizações civis se caracterizou pela criação de várias associações comunitárias em todo o país, também acompanhadas nos territórios dos Distritos de Bilene e Chibuto, que constituem o objeto de estudo deste trabalho.

A partir da democratização, quando foram criadas as condições para o respeito pelos direitos individuais, a livre expressão, o direito à associação e conseqüente influência na abertura de novos espaços de participação na vida pública, e especialmente estimulada pela regulamentação dada na Lei nº 8/91, que o surgimento das organizações sociais nas comunidades pode ser mais nitidamente identificado (CASIMIRO, 2015). É importante recordar que antes dessa lei já existiam, em Bilene e

Chibuto, representações distritais de algumas associações que tinham um caráter e abrangência nacional, como o sindicato da Organização dos Trabalhadores de Moçambicanos (OTM); a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), ambos originariamente criados pelo governo da FRELIMO na década de setenta (NEGRÃO, 2003).

Também se faziam presentes representações do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), que reúne diferentes agremiações religiosas, embora esta organização não tivesse uma estrutura formalmente estabelecida nesses distritos comparativamente às outras organizações mencionadas acima. Ao longo da trajetória desses distritos, os processos em torno da expansão de organizações sociais emanada das populações esbarraram na ação restritiva do regime de governo no período socialista. O contexto da democratização constituiu-se, então, num cenário distinto em que se ampliaram as possibilidades em concretizar tais demandas a partir de novos atores sociais, surgidos a partir das próprias comunidades e com características associativas inovadoras.

A liberdade de associação possibilitou que entidades internacionais, dentre elas o PNUD, UNICEF e a USAID introduzissem, no país, técnicas de desenvolvimento das comunidades. Essas organizações internacionais operavam em diversas áreas das políticas públicas, oferecendo apoio técnico e capacitação institucional (CAMBRÃO, 2016; PEREIRA, 2012; NEGRÃO, 2003) nas áreas de educação, extensão agrícola, saúde pública preventiva e assistência social, no intuito de propiciar tanto a reestruturação do país em fase de transição político-econômica, quanto à organização social das comunidades, estimulando e orientando, no seio delas, mudanças consideradas importantes para a sua integração ao processo de construção do novo Estado democrático instituído.

O ideário que dominou a organização da população em associações comunitárias nesses distritos, durante toda a década de noventa, foi impulsionado pelas mudanças sociopolíticas que Moçambique vivia, e sustentou-se na compreensão das comunidades como dependentes do apoio das ONG's internacionais e do Estado, que eram, portanto, incapazes de organizar-se autônoma e coletivamente. Essa época foi marcada por um rápido crescimento de associações de caráter diversificado que atuavam com foco em diferentes objetivos e sob diferentes contextos, recursos e condições. No geral, ao nível

nacional, as ONG's desempenhavam atividades de representação da população onde estabeleceram a sua inserção, e pode-se destacar como principais campos de atuação, o sócio humanitário, a formação e a integração social, a promoção da equidade de gênero cultural, religioso e político partidário (com destaque para as ligas juvenis dos partidos políticos), sendo que a maior parte veio a estabelecer as suas sedes nas áreas urbanizadas.

Os Distritos de Bilene e Chibuto possuíam, essencialmente, uma tradição e um padrão associativos muito bem delimitados e orientados pelos princípios que eram defendidos no regime de governo de partido único da FRELIMO. Cabe lembrar que, historicamente na configuração de Moçambique, o associativismo foi fortemente limitado e impedido de contrariar a autoridade política do regime instituído. Era o Estado quem decidia a forma e os mecanismos de representação dos “grupos de interesse” cujos ideais deveriam estar em consentâneo com a ideologia política da época. Além disso, quando ocorreu a chegada das ONG's internacionais ao país não existiam organizações, à época da democratização, que pudessem operar como contraparte daquelas, o que impunha os esforços do Estado e das ONG's no sentido de encorajar a institucionalização de agrupamentos associativos nas comunidades, para fazer jus tanto a nova realidade política vivenciada, quanto influenciar o surgimento de associações locais.

A perspectiva adotada durante os primeiros anos após a democratização pressupunha uma passividade das comunidades locais que demandavam o apoio para a resolução dos problemas principais que afetavam a população, a pobreza e a vulnerabilidade decorrente das consequências do conflito político-militar de 1975-1992, especialmente em relação à insegurança alimentar. Ou seja, foram estabelecidas, a partir daí práticas de associativismo em cuja essência as comunidades beneficiárias não tinham uma postura ativa e propositiva que estimulasse a organização e a participação. Eram organizações sem personalidade e sem ideologia próprias (NEGRÃO, 2003) e de reduzida competência nas diversas áreas em que atuavam (CAMBRÃO, 2016).

Assim, foram constituídas relações por meio de plataformas que, muitas vezes, reforçavam o poder estatal e as organizações internacionais impulsionadoras e uma atuação de seus agentes vincada na hierarquia e autoridade com as comunidades locais, percebidas apenas como “simples beneficiárias” das ações dos entes que apoiavam tais

processos de organização social. É válido pontuar, como lembra Cambrão (2016, p. 117), que as organizações que emergiram atuavam em regiões mais periféricas, cujos territórios possuem grandes *déficits* em termos de serviços públicos ou são inexistentes. Por isso, o surgimento de associações locais não deixa de estar associado à ineficácia e às debilidades do Estado.

As intervenções realizadas pelas entidades internacionais tinham como premissa o desenvolvimento da comunidade como orientação, e foram realizadas várias ações, como, por exemplo, voltadas para o melhoramento das condições de educação (como construção de diversas salas de aulas, em Chibuto) e a organização de diversos grupos (de camponeses e pescadores, em Bilene), entre outras. Nesse sentido, a participação possibilitada por essas organizações internacionais era percebida como uma contribuição das populações locais seja por meio direto ou por intermédio das suas lideranças na articulação com os governos, tendo como finalidade que aos agentes estatais e das ONG's, que concebiam e implementavam programas de desenvolvimento, pudessem tanto recolher informações sobre problemas locais quanto intervir na sua execução, ou seja, era vista como forma de adesão das comunidades aos programas dos governos locais distritais.

Tais relações, devido ao fato de serem balizadas pelas circunstâncias de vulnerabilidade e risco em que as comunidades se encontravam nas áreas onde teriam sido constituídas (saúde, educação, agricultura e assistência social), aliado aos baixos níveis de instrução de maior parte da população nessa época, tornaram-se fator de constrangimento para que elas buscassem uma participação mais arrojada com as representações da administração pública (Chefes de Postos Administrativos e de Localidades). Isso acabou sendo feito de forma meramente simbólica com a sua intervenção nos programas de desenvolvimento e, muitas vezes, numa relação grande de subordinação e de dependência em termos de recursos para o seu funcionamento. Em outras palavras, a gênese e o contexto da implantação do associativismo não favoreceram o aparecimento de uma cultura de expressão dos atores não estatais. Essa postura referida persiste apesar de estar sendo alterada, mas muito lentamente (PEREIRA, 2012).

No que se refere à dinâmica associativa, apesar do surgimento de um número considerável de associações o que parece é que poucas possuíam capacidade sobre os

processos públicos, em Bilene e Chibuto. Especificamente, segundo os registros do Fórum das Organizações Nacionais de Gaza (FONGA), que opera como uma plataforma que reúne 202 ONG's formalizadas da província. Em Bilene atuam organizações como: a Associação Rural de Agrícola de Moçambique (ORAM), criada em 1998; a Associação Cristã para o Desenvolvimento (ACRIDEC), criada em 2005; a Associação Moçambicana de Beneficência Social (AMOBESO), criada em 2006; a Associação de Mulheres Vulneráveis filiada à Igreja Anglicana da Macia, criada em 2004; a Associação de Apoio a População Rural (PHAKAMISSA); e, a Organização Contra o HIV/SIDA (OCSIDA).

Já em Chibuto atuam: a Associação Moçambicana para a Democracia (AMODE), criada em 1998; o Conselho Cristão de Moçambique (CCM), estabelecido em 1998; a Associação para o Desenvolvimento Distrital (ADD), criada em 2001; a associação Provincial das Mulheres Vulneráveis (APMUV), criada em 2005; a Associação para o Combate do HIV/SIDA e Pobreza (NTWANANO), criada em 2005; a Associação para Crianças Vivendo e Pessoas Vulneráveis ao HIV (1 de Junho), criada em 2006; a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais (HANHANE), criada em 2006; e, a Associação de Jovens Empreendedores do Distrito de Chibuto (AJEDEC).

Os dados evidenciam algum crescimento das associações e pode ser observado, também, que as associações existentes, apesar de possuírem orientações baseadas em uma visão assente no ideal social, têm os seus processos de organização concentrados nas áreas relacionadas às questões sociais, como destacado anteriormente. Tendo sido direcionados exclusivamente para ações, muitas vezes focados em estimular a conscientização das comunidades sobre doenças endêmicas; em melhorias de processos de produção agrícola; e, também, na erradicação do analfabetismo. Portanto, sendo menos à intencionalidade de uma participação com o poder público, com enfoque na reivindicação de assuntos e decisões que dizem respeito à sua vida de modo a transformarem sua realidade (em áreas como a econômica e de infraestruturas), e mais voltadas para resolução de seus problemas imediatos.

Em alguma medida, essa concentração de associações voltadas à intervenção na área social é reflexo do próprio processo de seu estabelecimento, no início dos anos de 1990, no qual a mobilização comunitária nos distritos se concentrou fortemente nos

assuntos sobre as políticas sociais. Nesse contexto, as novas associações, por conta de sua formatação e reduzida autonomia, demonstraram enormes dificuldades em se constituírem efetivamente como *locus* do enfrentamento político e social da agenda governamental. Tanto a conjuntura constituinte do associativismo nos distritos quanto aquela na qual as associações operam, se tornaram mais próxima do Estado e de seus financiadores com vínculos mais frouxos com as comunidades, no que diz respeito à identidade e representação de demandas mais amplas àquelas comumente perseguidas (as citadas no parágrafo anterior) e passíveis de disputa no âmbito do processo das políticas públicas locais.

Acrescido a isso, os casos particulares da OTM e da OMM, que atuam nesses distritos, como ressaltam estudos anteriores (FRANCISCO, 2010; MUXANGA, 2013) têm apenas um peso simbólico nas relações ora constituídas. São geralmente mobilizadas para fins cerimoniais como campanhas públicas de divulgação de programas e projetos das áreas específicas de sua atuação. Outras ainda, mostram-se muito ativas nos períodos eleitorais, no resto do tempo realizam atividades de impacto reduzido apenas com pequenos grupos aos quais estão diretamente filiados, não sendo permeáveis ao poder público no intuito de exercerem algum tipo explícito de reivindicação. A partir da dinâmica estabelecida por essas organizações, é compreensível a dificuldade dos atores nelas envolvidos, uma vez que mesmo que filiados ao partido no governo denotam fraca capacidade para estabelecerem diálogos que permitam construir ideias que fazem convergir demandas associativas das comunidades e os atores políticos nesses distritos (CAMBRÃO, 2016).

Pequenas mudanças foram observadas na dinâmica associativa na década de 2000, induzidas pelas novas concepções e regras sobre a participação impulsionada pela aprovação do Decreto nº 15/2000. A partir daí as ideias sobre a participação veiculada e fortemente utilizada pelo governo central (dirigido pela FRELIMO) passaram a estar enquadradas na criação de oportunidades de controle exercido pelas comunidades e gestão sustentável dos recursos disponíveis (sobretudo, de exploração dos recursos florestais e pesqueiros).

A mobilização e a organização comunitária em associações foram encaradas como a possibilidade da manutenção de canais de comunicação entre a população e as autoridades locais, para a definição de planos de manejo, conservação e uso e

aproveitamento desses recursos naturais com geração de benefícios econômicos também para as comunidades diretamente afetadas ou interessadas, tendo em consideração a dependência das comunidades pelos recursos naturais. Vale lembrar que apenas 13,8 por cento da população de Bilene e 7 por cento de Chibuto têm acesso à energia elétrica e, para a sua sobrevivência, um número expressivo dessas famílias recorre a esses recursos para satisfazer as necessidades primárias.

A mobilização e organização, portanto, passaram a incluir ou a estarem associadas ao controle dos recursos naturais nas comunidades como um meio de garantir, além disso, os direitos relacionados ao benefício de 20% do fundo gerado pelas taxas de exploração para apoiar as comunidades na melhoria de suas condições de vida e de suas participações na conservação dos recursos florestais e faunísticos, assegurado à continuidade da exploração. A Lei nº 10/99, assim como a sua regulamentação pelo Decreto nº 12/2002, constituíram-se nos meios para se buscar a redução da exploração ilegal dos recursos florestais e incluíram abordagens relacionadas à possibilidade de participação das comunidades locais, do setor privado e de organizações sociais em ações inerentes, embora se note a falta de inclusão de grupos sociais distintos e uma representatividade mais plural nos comitês gestores desse fundo (SERRA, 2014).

Outro aspecto importante de se destacar é que, os dados da pesquisa do INE⁴³, referente às Instituições Sem Fins Lucrativos, realizada em 2004, indicavam a existência de 4.853 associações formalmente reconhecidas ao nível nacional. Relatórios mais atualizados (do ano de 2012) baseados nessas informações, particularmente sobre o mapeamento do associativismo nos distritos, identificaram a existência de 23 associações sem fins lucrativos no ano de 2004 em Bilene, e este número cresceu para 32, em 2012. Quanto a Chibuto, existiam 41 associações no ano de 2004, com um registro de crescimento em 2012 (51).

Por serem distritos de economia agrária com uma presença considerável de serviços, e se beneficiarem das ajudas prestadas pelas organizações de desenvolvimento focalizadas no problema da pobreza, pode-se entender que um maior número dessas associações acabou se concentrando na esfera de produção agrícola, projetos de

⁴³ A informação do Instituto Nacional de Estatística de 2004, refere cerca de 5.000 associações formalmente reconhecidas, um número que deve ter atualmente crescido e até duplicado.

desenvolvimento local, saúde preventiva e assistência social, como mostram os dados da última década referentes à criação das organizações sociais de grande expressão e intervenção em cada um dos distritos (INE, 2012). O que se pode perceber é que o seu papel participativo na qualidade de interlocutores com o poder público tende a permanecer ainda muito restrito às ações públicas que ocorrem no âmbito dos fóruns, comissões e comitês de gestão e encontros do observatório de desenvolvimento, que são organizados pelos respectivos governos distritais.

Algumas associações em Bilene e Chibuto são, muitas vezes, convidadas a tomarem parte nos Fóruns (combate e prevenção da malária; a promoção de poupança; agropecuárias; segurança rodoviária; HIV; entre outros), promovidos pelos governos distritais e seus parceiros sempre que um determinado assunto de interesse público em uma área da política pública exigir a sua presença. É importante notar que as associações são simplesmente convidadas a participar dos debates e a apresentar suas contribuições em torno de tal matéria em discussão. Um mecanismo de particular importância são os encontros realizados no âmbito da elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital, (PEDD) que já possui duas edições. As ações de elaboração dos PEDD se constituem em uma ocasião única na qual os atores sociais podem influenciar diretamente as opções e estratégias políticas dos governos, embora o caráter auscultativo desses encontros nem sempre asseguram que as ideias serão incorporadas pelos governos.

A participação nos comitês de gestão foi impulsionada pelos projetos de gestão de calamidades e conservação de fontanários públicos. Isso tem sido possível porque as autoridades locais do setor de fornecimento de água nas áreas rurais (Serviços Distritais de Planejamento e Infraestruturas, SDPI) promoveram a criação de comitês de prevenção de risco e calamidades. A atuação das comissões e comitês se circunscreve em assegurar a observância dos modelos de gestão comunitária desenhados pelos governos distritais para as áreas específicas nas quais eles foram instituídos, com vistas a assegurar a manutenção e conservação das infraestruturas que estão a eles relacionadas.

Os Observatórios Distritais de Desenvolvimento (ODD) funcionam desde 2005 e são realizados uma vez ao ano, e envolvem as associações em um momento em que os atores sociais podem questionar e até cobrar explicações sobre o decurso de uma

política pública e desempenho de um indicador socioeconômico no distrito. Apesar dessa abertura à interação entre o poder público e as associações, compreende-se que este é um fórum que aborda assuntos com uma carga elevada de tecnicidade que exigem capacidades para a análise dos relatórios que são neles apresentados e que, muitas vezes, os participantes não as possuem, além do fato de não serem disponibilizados com antecedência aos participantes do evento. Essa iniciativa resulta de uma perspectiva que vincula os governos distritais à criação de mecanismos consultivos em matéria econômica e social para garantir a participação dos operadores de âmbito local, e como se pode perceber, é dada pouca atenção à criação de oportunidades reivindicatórias das associações comunitárias caso elas assim pretendam atuar (STEVANO, 2013).

Em todas as iniciativas descritas anteriormente as associações não participam investidas de algum poder decisório ou como parte de uma estrutura permanente, cujos membros teriam sido eleitos para esse fim e lhes sido conferida autorização para atuarem enquanto representantes “legítimos” das comunidades. Tão somente são convidados a participar desses encontros como atores considerados importantes pelos governos distritais, visando interagir em uma plataforma pública destinada a buscar e partilhar soluções para problemas de um sector específico (saúde, educação, meio ambiente, agricultura) ou que afetam todo o distrito.

Por fim, pode-se afirmar que há similaridades que podem ser destacadas em relação à dinâmica associativa dos Distritos de Bilene e Chibuto. As trajetórias históricas muito próximas, tanto de suas economias quanto a gênese dos processos de mobilização e de organização da população que têm sido desenvolvidos nas últimas duas décadas nas regiões onde estão localizados, parecem relevantes para compreender tal dinâmica.

Em ambos os distritos, as associações foram induzidas pelo Estado, sendo que as relações constituídas são amplamente determinadas pelo contexto de sua criação, capacidades institucionais e pela fraca cultura participativa, mostrando-se crucial a necessidade de as associações se consolidarem e, ao mesmo tempo, se qualificar para melhor tomarem parte nos processos públicos, aliás, como foi descrito, nos quais muitas vezes surgem como meros “espectadores” (MACUANE, 2012). Assim, elas possuem um carácter que se identifica mais pela importância dos apoios que eventualmente

recebem, do que por possuírem uma natureza propositiva e interventiva nos campos temáticos de sua atuação ao nível dos distritos.

6. Os Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto

6.1 O Desenho Institucional: Diretrizes da Formalização, Composição e Funcionamento

Os conselhos locais são instituições presentes na administração pública e na política moçambicana há onze anos, estando a sua estrutura vinculada ao poder executivo na esfera distrital de governo. Constituem-se como espaços para as políticas dos diferentes setores de atividade sendo órgãos consultivos, deliberativos e fiscalizadores que têm como objetivos básicos o estabelecimento, o acompanhamento, o controle e a avaliação das políticas distritais.

A abordagem participativa postula que o desenho institucional se constitui como a principal ferramenta que confere a possibilidade de as instituições participativas concretizarem o envolvimento do público nas políticas e, por conseguinte, aprofundar a democracia via inclusão política. A formalização concretizada por meio das regras e procedimentos que pautam as escolhas dos indivíduos e definem as competências e funções podem ser delineadas de tal forma a garantir ampla participação e pluralidade de atores, bem como legitimidade, justiça e eficiência das decisões tomadas sobre as políticas públicas. Para descortinar a formalização dos conselhos locais estudados foram tomadas as leis que balizaram a sua criação e respectivos regimentos internos, pois esses documentos possibilitam (FARIA, 2007; FUNG, 2004) conhecer as condições de regulamentação das regras sobre a constituição e o seu potencial democrático e deliberativo.

De forma inaugural, o Decreto n° 15/2000, de 20 de junho, constitui-se como o primeiro conjunto de regras que buscaram a formalização das formas de articulação dos Órgãos Locais do Estado⁴⁴ (OLE) com as autoridades comunitárias (lideranças tradicionais). Basicamente, com essa legislação apareceram novos elementos sobre a

⁴⁴Os Órgãos Locais do Estado (OLE) são constituídos pelos Governos Provinciais e Governos Distritais, Especialmente, as regras expostas no Decreto n° 15/2000, de 20 de junho, regulamentaram apenas a articulação entre o Estado e sociedade da escala distrital de governo.

disposição da participação, tendo em vista que buscou a distribuição de funções entre as autoridades que representam o Estado na esfera distrital e lideranças tradicionais locais, o que viria a conformar uma estrutura de intermediação relevante à articulação dos assuntos e problemas das comunidades pela via da participação.

A perspectiva adotada nesse documento ressalta, no seu Artigo 2, que, no desempenho de suas funções, os OLE deverão articular com as autoridades comunitárias, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais, na concepção e implementação de programas e planos econômicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local. Embora sem especificar o modo como ocorreriam tais processos de organização e participação social, pode-se compreender que esse documento buscou, de certo modo, a abertura de espaços para novas formas de relacionamento entre a administração pública e a sociedade.

Com o propósito de ampliar a discussão e decisão das diferentes políticas setoriais, a criação dos conselhos locais em Bilene e Chibuto esteve também associada às mudanças institucionais, em razão da descentralização administrativa⁴⁵ (e não política), ocorrida com a aprovação pelo Governo Central da Lei n° 8/2003, de 19 de maio. Foi no âmbito do aperfeiçoamento do modelo de organização administrativa do Estado, iniciado por essa legislação que o governo central (dirigido pela FRELIMO) empreendeu ações para a ampliação da participação social. Especificamente, no número 3 do seu Artigo 3, previu-se o relacionamento e articulação com a sociedade viabilizados por instrumentos de consulta e participação popular. Adiante, com a aprovação da revisão da Constituição da República de Moçambique (CRM, 2004), esta incorporou, no n° 2 do Artigo 263, a participação da sociedade na administração pública.

De forma complementar, o Decreto n° 11/2005, de 10 de julho, aprovado com a finalidade de aperfeiçoar as diretrizes para a articulação entre os OLE e a sociedade, reforçou essa intencionalidade ao enfatizar, no seu Artigo 4, que os governos locais distritais, no seu funcionamento, garantem a participação ativa dos cidadãos, incentivam

⁴⁵O modelo de descentralização em Moçambique compreende a criação de entidades que possuem autonomia política administrativa e são representadas pelos municípios. No entanto, os distritos são órgãos de exercer por meio do princípio de desconcentração de competências e poder decisório no respectivo escalão territorial, seus órgãos são não eleitos e respondem hierarquicamente ao escalão provincial e ao nível central quanto à realização das políticas do governo.

a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades, aplicando, nomeadamente, os recursos ao seu alcance. Importa esclarecer que essas duas normas instituíram as bases para a criação dos conselhos locais (SIMIONE e CKAGNAZAROFF, 2017) e definiram que os seus órgãos “asseguram a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito”. Pretendeu-se a formalização dos espaços participativos como mecanismo de influência nas ações dos governos locais pela apresentação de opinião proveniente da sociedade e tomada de decisão acerca das políticas públicas.

Cabe referir que o desenho institucional dos conselhos locais nunca possuiu variações e se orientava inicialmente no ato da sua criação, por um instrumento designado de Guião de Orientação para a Constituição dos Conselhos Locais (GOCL), que regulamentou a participação comunitária nos distritos em todo o país (existe, portanto, uma uniformização desses espaços participativos pelo menos quanto a sua estruturação, apesar da diversidade cultural que Moçambique apresenta), e delineou os aspectos sobre as atribuições, organização e composição. O Guião foi editado conjuntamente pelos Ministérios da Administração Estatal (MAE), Ministério para o Planeamento e Desenvolvimento (MPD) e Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MPD), em outubro de 2003. Esse documento se afirmava como um instrumento que “serviria de base de trabalho das administrações distritais, postos administrativos e localidades no processo de planeamento participativo”.

O referido Guião ancorava-se em duas assertivas: a primeira de que a participação comunitária é um processo através do qual as pessoas, especialmente as mais desfavorecidas, têm oportunidade de influenciar as decisões que lhes afetam; e a segunda sobre a valorização da organização social das comunidades locais e aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública (MAE/MPD/MADR, 2003, p. 9). Como apresentado anteriormente, e conforme os documentos normativos que criaram os conselhos locais, pode-se perceber que o seu estabelecimento foi um empreendimento do poder executivo central, ou seja, não houve iniciativa na esfera distrital de governo, a qual coube a responsabilidade de sua efetivação.

Assim sendo, ao nível dos Distritos de Bilene e Chibuto, foram criados, já no ano de 2006, no primeiro distrito, 23 conselhos locais que se subdividem em termos de representação territorial no distrito, da seguinte forma: 1 conselho no escalão de Distrito; 6 conselhos no escalão de Posto Administrativo; e, 16 conselhos no escalão de Localidade. No segundo distrito foram criados 25 conselhos locais, sendo 1 conselho no escalão de Distrito; 6 conselhos no escalão de Posto Administrativo; e, 18 conselhos no escalão de Localidade. Todos esses conselhos iniciaram as suas atividades no mesmo ano.

É interessante ressaltar que na altura da implantação dos conselhos locais, em 2006, o princípio da representatividade expresso no Guião-GOCL não foi devidamente respeitado na composição dos 50 membros previstos para integrarem os conselhos. Algumas pesquisas assinalam que a fraca representatividade verificada se deveu ao fato de as diretrizes sobre a constituição dos conselhos locais não terem sido rigorosamente seguidas pelos governos distritais. Mas, também às fragilidades do Guião-GOCL que, segundo explicitado, não era suficientemente claro quanto à forma como a pretendida participação da população nessas instâncias deveria ocorrer, e não assegurava uma escolha dos representantes isenta de interferências e transparente. Como consequência, os processos de constituição dos conselhos acabaram, muitas vezes, sendo criticados por diferentes atores da sociedade (MACUANE, 2012).

Além disso, os estudos indicam que a fraca representatividade derivou também do fato de os processos de constituição dos conselhos terem sido pouco participativos e de que os membros (conselheiros) escolhidos nesse período foram indicados pelos próprios governos (FORQUILHA e ORRE, 2011) e possuem ligações com o partido no poder, a FRELIMO. Em outras palavras, a seleção dos membros dessas instâncias excluiu o acesso de pessoas de outras formações partidárias aos conselhos criados. Os estudos ressaltam, também, que a tendência de exclusão de pessoas consideradas como pertencentes aos partidos e organizações civis, que fazem oposição aos governos locais (seus dirigentes são individualidades nomeadas pela FRELIMO, mediante confiança política para exercer seus cargos), ainda persiste (KLEIBL *et al.*, 2015).

Apesar das críticas, os conselhos implantados em 2006 foram mantidos em funcionamento. No entanto, as regras sobre a formalização do desenho institucional, dispostas no Guião-GOCL, sofreram vários aperfeiçoamentos entre 2006 e 2008, que

desencadearam a aprovação pelo governo central do Diploma n° 67/2009, de 17 de abril. Essa norma se estabeleceu como um novo instrumento “legal” que define os termos para a constituição dos conselhos, distintamente da observância de um “guião”, e permitiu a realização do primeiro processo de revitalização dos conselhos locais e constituição de novos mandatos iniciados em 2010.

As alterações realizadas no desenho institucional, com a aprovação do Diploma n° 67/2009, envolveram novas diretrizes que asseguraram a instituição de tempo de mandato (4 anos), que admite a recondução dos membros do conselho por igual período; a previsão de perda de mandato em razão de fraca participação ou quebra de legitimidade do membro. Esses dois aspectos não tinham sido regulamentados anteriormente. Também foram acrescentadas competências às já existentes, a atribuição para a elaboração de regimento interno; a criação de diferentes comissões de trabalho⁴⁶ dentro dos órgãos.

O referido diploma estabeleceu, no seu Artigo 31, a criação de comissões de trabalho cuja atuação é essencialmente complementar às atividades dos conselhos locais visando a produção de subsídios, propostas e recomendações à Assembleia Geral do órgão. As comissões podem ser compreendidas como espaços de discussão temática que contribuiriam para qualificar as discussões e as deliberações. Nesses termos, considera-se que elas possuem um papel de assistência para o aprimoramento de questões relacionadas às atribuições dos conselhos, mas também se apresentam como um lugar em que ocorre a concertação política.

Na composição dos conselhos foram delimitadas cotas mais precisas para a representação dos diferentes atores dentro dos conselhos, tais como mulheres e jovens, embora a forma como foi estabelecida gere dúvidas, dado que não ficam claros os critérios utilizados na definição de tais cotas, de forma que assegurem a legitimidade dos interesses que são representados em cada segmento. Mas, a delimitação de cotas mais precisas permitiu que a forma de escolha dos membros da sociedade, anteriormente bastante criticada, pelo menos passasse a ser constituída por processos de

⁴⁶Na operacionalização do artigo 31 do Diploma Interministerial n° 67/2009, de 17 de abril, foram criadas em Bilene as comissões de: implementação e monitoramento de projetos; infraestruturas; assuntos sociais; segurança pública; assuntos religiosos; saneamento do meio; agropecuária; cultura e desporto e recursos naturais. Em Chibuto foram criadas as comissões de: produção; transportes; monitoramento de projetos financiados pelo FDD; comércio; gestão de recursos naturais; gestão de calamidades naturais.

eleição em fórum mais abertos e, em alguns casos⁴⁷, contassem com a presença de fiscalização da Equipa Técnica Provincial (ETP⁴⁸, integrada por funcionários da SP, DPPF, DPCAA, DPA e DPOPH) que apoiava a capacitação e monitorava das ações dos conselhos locais distritais.

Foi também determinada a obrigatoriedade de as Secretarias Distritais realizarem a previsão em seus orçamentos, de um montante específico para a assistência ao funcionamento dos conselhos. Essas mudanças evidenciaram a preocupação do GC em tornar os conselhos um pouco mais democráticos, na medida em que elas principalmente visaram atribuir mais transparência ao processo de sua constituição.

No Quadro 6 é apresentado, de forma resumida, o enquadramento dado ao processo de construção dessas instâncias de participação social no país.

⁴⁷Em 2010 a revitalização dos conselhos locais dos Distritos de Bilene, Mandlakazi, Xai-Xai, Chibuto, Chókwe foi acompanhada por técnicos integrantes da ETP.

⁴⁸A ETP foi constituída no âmbito do programa financiado pelo PNUD na província de Gaza denominados de Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), e era integrado pelos seguintes setores: Secretaria Provincial (SP) que possuía atribuições de coordenação e desenho de atividades relacionadas à capacitação dos conselhos locais; Direção Provincial do Plano e Finanças (DPPF) que tinha atribuições de gestão dos fundos alocados pelo programa; Direção Provincial para a Coordenação da Ação Ambiental (DPCAA) a quem cabia a concepção de atividades relacionadas à gestão do meio ambiente; Direção provincial de Agricultura (DPA), que desenvolvia atividade no âmbito da agricultura e segurança alimentar; e Direção Provincial de Obras Públicas e Habitação (DPOPH) a quem cabiam matérias relacionadas às infraestruturas.

Quadro 6: Fundamentos da criação dos conselhos locais distritais

Enquadramento	Diretrizes da Participação Social Institucionalizada
Contexto institucional legal	<ul style="list-style-type: none"> - CRM, no seu n° 2, do Artigo 263. - Lei n° 7/97, de 18 de fevereiro. - Decreto n° 15/2000, de 20 de junho. - Lei n° 8/2003, de 18 de maio. - Decreto n° 11/2005, de 10 de junho. - Diploma Interministerial n° 67/2009, de 17 de abril.
Concepções e pressupostos da participação social	<ul style="list-style-type: none"> - Participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia. - Consolidação da democracia através da participação como método de governo. - Promoção de mecanismos de mobilização da sociedade civil. - Participação dos cidadãos em reuniões e discussões sobre assuntos públicos. - Influência das ações dos governos locais pela apresentação de opinião. - Equilibrar a relação entre a vontade política dos governantes e o interesse público. - Participação popular na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas. - Direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas.
Constituição das instâncias de participação	<ul style="list-style-type: none"> - Participação da sociedade civil. - Envolvimento de lideranças comunitárias. - Vinculação dos membros das arenas às associações ou grupos de interesse. - Representantes do poder público. - Garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil. - Critérios para os processos de escolha e indicação dos representantes das comunidades locais.

Fonte: Elaboração do Autor baseada nos documentos selecionados para o estudo.

Sobre as repercussões das alterações ocorridas vale assinalar que, se por um lado, possibilitaram que os membros dos conselhos que já tinham exercido seu mandato, e com resultado “bom” em sua avaliação, pudessem ser reconduzidos à função, por outro lado, compreende-se que isso tem levado a manutenção dos mesmos atores como membros dos órgãos o que, pelo que se pode ver, tende a levar à sua perpetuação, caso que se observa nos dois conselhos estudados (Bilene e Chibuto). Como já foi avançado em estudos realizados no Bangladesh (SPEER, 2012), Kenya e Uganda (DEVAS e GRANT, 2003), Malawi (ZIWOYA, 2016) e Brasil (CUNHA, 2009), é importante efetuar uma análise cuidadosa sobre as regras que informam os mandatos em conselhos, dado que em certos casos nota-se uma tendência de grande parte de seus integrantes, com o passar do tempo, se tornar permanentes dado a baixa rotatividade, o que denota o risco de comprometimento da renovação democrática desses espaços.

No que se refere aos dados da pesquisa na Tabela 3, adiante, que expressam a rotatividade dos membros nos conselhos locais ao longo do período considerado, mostram que no Conselho Local do Distrito de Bilene, 42 por cento dos representantes fazem parte do órgão há 11 anos e a taxa de renovação é de 27,5 por cento entre os mandados. Essa tendência também se verifica no Conselho Local do Distrito de Chibuto, embora com menor incidência, pois apenas 28 por cento dos representantes que integram o conselho como membros do órgão estão nessas funções desde a criação do órgão em 2006, cuja taxa de renovação é de 25,5 por cento.

As razões para a baixa rotatividade observada podem estar relacionadas provavelmente a uma insuficiência do exercício democrático nos períodos que antecedem a escolha dos representantes, aliás, algumas das entrevistas efetuadas no estudo indicam que existe uma grande tendência de interferência por parte dos governos locais distritais na indicação de possíveis indivíduos a integrar os conselhos em causa, como a seguir é evidenciado.

[...] fazem 6 anos que sou membro do conselho e a minha entrada aqui se deve aos trabalhos que já realizei com a comunidade em anos lá atrás e no momento dessas eleições quando o trabalho da pessoa é reconhecido na base, trabalhei muito na célula do partido, nos círculos a pessoa é levada para realizar atividades noutros órgãos [...] o governo reconhece o que fazemos [...] e cheguei até aqui, assim mesmo (ENTREVISTADO 1).

[...] eu sou professor e sendo um jovem tive uma conversa com a Chefe da Localidade que responde pelos interesses do governo aqui que me colocou essa proposta sobre o conselho explicou como ele funciona e me propôs que eu pudesse aderir dado a minha personalidade então eu devia analisar para ver se eu podia aceitar ou não então quando fossem fazer a revitalização [...] eu aceitei a proposta e quando chegou a fase da revitalização eu já estava lá [...] depois fui apurado para representar os jovens no conselho no nível de posto e depois fui apurado para representar o posto no distrito, sou membro desde 2010 [...] (ENTREVISTADO 3).

[...] por inerência de funções cheguei a ser membro do conselho, eu fui nomeada diretora de uma escola na Localidade e lá as qualificações da população são muito baixas [...] nós fomos identificados pelo governo distrital na Localidade pediu-se os líderes, as mulheres, homens e no meio daquele trabalho todo fez-se a eleição, a comunidade é que elegeu e depois do apuramento fiquei assim membro do conselho consultivo e venho daquele local [...] (ENTREVISTADO 9).

Entretanto, parece aceitável que essa constatação se deva, também, ao fato de haver uma fraca disputa pelo lugar de membro do conselho local, dado que eles oferecem condições de trabalho consideradas muito baixas que acabam não favorecendo um grande interesse dos indivíduos para integração nessas instâncias. O que ocorre é

que muitos indivíduos, além de atuarem na representação de interesses nessas instâncias, preferem exercer funções remuneradas, que não é o caso das que são desempenhadas nos conselhos analisados.

Tabela 3: Número de membros reconduzidos a novos mandatos nos conselhos locais

Membros dos Conselhos Locais	Mandato			
	2006-2009	2010-2013	2014-2017	% Média de renovações
	Inicial	Nº de renovações		
Distrito de Bilene	50	34	21	27,5
Distrito de Chibuto	50	38	13	25,5

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Já havia sido salientado, a criação e a reestruturação normativa dos conselhos locais tiveram sempre uma forte presença do poder público, na conformação tanto das regras quanto da estrutura dos conselhos locais, e os dados acima indicam que essa presença é muito forte também na escolha de quem participa, o que suscita ainda mais a importância de se aferir o seu potencial democratizante, considerando o quanto autônomos são e qual o grau de envolvimento por eles possibilitado. Além disso, embora se possa afirmar que as mudanças realizadas, nas regras descritas anteriormente, ofereceram a esses espaços participativos certa flexibilidade institucional, no entanto, não foram originárias desses espaços, pois, como já foi dito, decorreram de críticas da sociedade civil e de pesquisadores do campo que teriam sido feitas na época ao Guião de Orientação para a Constituição dos Conselhos Locais (GOCL), instituído pelo governo central.

A fraca intervenção dos conselhos locais na mudança das regras não permitiu que, ao nível dos distritos onde eles foram criados, surgissem propostas de melhoria resultantes do seu funcionamento e da dinâmica política de cada lugar. Como é apontado por Muxanga (2013), o fato de as regras que governam os conselhos locais terem sido produzidas pelo poder central e com aplicação obrigatória para todo o território nacional, não sendo um produto de construção coletiva entre os diversos atores

interessados em cada contexto onde funcionam esses espaços, faz com que elas não consigam captar as especificidades e dinâmicas sociais locais, corroborando para o risco de comprometimento dos resultados da participação social estabelecida na esfera distrital de governo.

Quanto ao funcionamento, os conselhos locais não possuem autonomia administrativa e financeira. Apesar de seu acoplamento na estrutura do governo, os conselhos não integram o organograma do poder executivo dos distritos aos quais estão vinculados. No entanto, como forma de assegurar a previsão de recursos orçamentários para que os conselhos realizem as suas atividades, existe, desde 2009, a obrigatoriedade expressa na diretriz de criação e estruturação dos conselhos, de a Secretaria Distrital (é o órgão do aparelho do Estado que têm a função de garantir a assistência técnica e administrativa ao funcionamento do governo distrital) criar as condições para o seu funcionamento.

No entanto, nos primeiros anos a seguir a sua institucionalização, em 2006, não tinha sido definido alguma verba para o funcionamento, o que causou grandes deficiências na realização das sessões desses órgãos. Esse fato foi relatado por todos os entrevistados no estudo, que salientaram a falta de dotação orçamentária própria para os conselhos. Enfatizaram, ainda, que com a falta de recursos, durante todo o primeiro mandato (2006-2009), os membros dos conselhos tinham que custear o seu próprio deslocamento para os lugares da realização das reuniões plenárias, geralmente na sede do distrito, do posto e da localidade.

Como referido, a função desempenhada pelos membros dos conselhos nesses espaços participativos não é remunerada. Desde o ano de 2010 os membros dos conselhos recebem algum apoio do governo, especificamente, lhes sendo assegurado o pagamento das despesas com deslocação para participarem nas reuniões (na sede do distrito), assim como de alimentação. Esse tipo de apoio mostra-se importante para reduzir os custos de participação, notadamente daqueles atores representantes que não possuem condições financeiras. O apoio referido apenas é regularmente oferecido nos casos em que são marcadas reuniões plenárias, não acontecendo quando se trata da realização das reuniões das comissões de trabalho.

Como evidenciado nas falas dos entrevistados,

[...] e era muito difícil para muitos de nós membros que viemos das Localidades porque como nós vivemos distante e precisamos de apanhar “chapa” (transporte coletivo) para a sede do distrito tínhamos dificuldades de irmos participar [...] agora as coisas estão diferentes [...] o governo paga o transporte ou fala com os transportadores lá do distrito que nos levam para as reuniões [...] (ENTREVISTADO 6).

Eu posso dizer que melhorou [...] sabe não tínhamos apoio, mas agora temos algumas condições e já podemos ir participar, nos dão transporte de ida e volta refeição quando é reunião do conselho [...] precisa melhor ainda mais e dar condições de transporte para quem está na comissão poder ir trabalhar com os seus colegas [...] hoje fazer trabalho nas comissões é difícil porque dizem que o orçamento não chega (ENTREVISTADO 12).

[...] as vezes a Secretaria Distrital manda uma viatura deles que nos leva aqui do posto para lá no distrito para participarmos nas reuniões [...] (ENTREVISTADO 15).

Contudo, mesmo se revelando importante, o papel dado às Secretarias Distritais de assegurarem o funcionamento dos conselhos locais acaba colocando esses espaços participativos em situação de dependência tanto das regras de gestão orçamentária quando dos agentes burocratas desse setor, ou seja, do governo como um todo. Essa situação tende a se constituir em fator condicionador de suas atividades e pode comprometer o cumprimento integral do seu papel, uma vez os recursos disponibilizados têm se mostrado insuficientes para garantir a realização de todas as atividades dos conselhos.

A esses condicionalismos pode ser acrescentada, ainda, a falta de locais para o funcionamento das comissões de trabalho. É certo que as comissões têm acesso às salas de reuniões plenárias dos governos em Bilene como em Chibuto. Mas, situações tem havido em que várias comissões pretendendo se reunir, não conseguem pelo fato de não existirem infraestruturas para tal, para o seu adequado funcionamento, o que contribui para a sua fraca atuação.

Todos os conselhos locais possuem seu regimento interno e as atividades por eles desenvolvidas não são permanentes, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento de planos e projetos estratégicos governamentais. No que se refere ao acompanhamento de planos/projetos, os Conselhos Locais de Bilene e Chibuto obedecem a realização de sessões (reuniões), sendo duas ordinárias, em que a primeira de cada ano se realiza até ao mês de abril é destinada à apreciação e aprovação das realizações (PESOD) do governo e aprovação do plano do ano respectivo. A segunda

sessão decorre no mês de setembro e tem vista a avaliar os planos de atividades do governo distrital conforme o preestabelecido para a sua implementação.

Os conselhos locais realizam reuniões extraordinárias convocadas sempre que se mostrar importante a discussão e decisão de matérias que demandam o pronunciamento e cuja competência cabe a esses espaços, sendo que este tipo de reuniões ocorre de 4 a 5 vezes ao ano, nos conselhos de Bilene e Chibuto. No ato da realização das reuniões eles são apoiados por uma equipa técnica indicada pelo respectivo governo distrital (em Bilene e Chibuto os conselhos recebem o suporte das Equipas Técnicas Distritais – ETD, que operam originariamente na concepção e planeamento das ações de desenvolvimento local).

No desempenho de suas funções, contam com uma mesa diretora, que é composta por um presidente, secretário e dois vogais. Deve-se salientar quem que preside a mesa do conselho local é o Administrador Distrital, a quem cabe orientar as atividades do órgão, preparar e conduzir as reuniões, registrar as deliberações, sendo esse exercício uma determinação da diretriz sobre o funcionamento dos conselhos locais e do seu regimento interno. Os demais integrantes da mesa são escolhidos pelo respectivo conselho entre os seus membros durante a assembleia geral, com a presença ou quórum formado por todos os membros do conselho local, devendo o secretário ser sempre oriundo das organizações sociais representadas dentro do órgão participativo.

A mesa tem o mandato fixo e não variável de quatro anos. Considera-se que esses aspectos, e particularmente o formato da indicação da presidência, assim como a não previsão de rotatividade na mesa diretora, a quem compete definir os temas que poderão ser objeto de apreciação pelo conselho, embora nesses casos a determinação legal justifique as razões para tal, tendem a suscitar problemas na democratização das relações no interior desses conselhos (esse assunto será retomado em seção específica mais adiante).

As reuniões são abertas à participação de qualquer pessoa interessada no acompanhamento das discussões e as sessões são públicas, com a sua realização e agendas publicadas. A abertura é de fundamental importância, pois, serve como meio de se verificar se os conselhos locais atendem ao princípio da publicidade, enfatizado pela abordagem deliberativa (BOHMAN, 2009; GUTMANN e THOMPSON, 2004). Em

relação a isso, constatou-se que essas formalidades exigidas muito parcialmente têm sido cumpridas, particularmente porque a deliberação ocorre em lugares que não permitem a acessibilidade do público.

Os locais nos quais são realizadas as reuniões não existem condições suficientes para que o público acompanhe as discussões, em razão de exiguidade de lugares ou mesmo por esses espaços nunca contemplarem, ou reservarem lugares para que o público efetue esse acompanhamento. A infraestrutura física dos conselhos locais não apenas diz respeito às suas condições de funcionamento, mas também indica quanto apoio político dos governos distritais elas recebem para a efetivação de uma gestão participativa.

Os dados coletados na pesquisa sobre as sessões dos conselhos locais, desde 2006 a 2016, não fazem qualquer referência à eventual participação de pessoas na condição de assistentes interessados nos debates dos órgãos, embora alguns entrevistados na pesquisa tenham afirmado que eventualmente um número reduzido de cidadãos acompanha as sessões do conselho. Salienta-se que nas diversas reuniões plenárias dos conselhos locais de Bilene e Chibuto em que houve a participação deste pesquisador, durante o ano de 2017, não houve registro de presença de cidadãos que estivessem acompanhando os trabalhos dos conselhos. As falas dos entrevistados no estudo evidenciam essas constatações, conforme pode ser observado a seguir:

[...] as nossas reuniões são públicas qualquer cidadão aqui do distrito é permitido vir participar e assim pode assistir os trabalhos que são realizados, mas eu não costumo ver pessoas que não são membros do órgão, vejo mais convidados de outras instituições que vem em sessões específicas [...] a população geralmente não vem aqui assistir as nossas sessões (ENTREVISTADO 3).

[...] está dito na lei que os trabalhos do conselho podem ser assistidos pela população, mas eu acho que as pessoas não têm interesse em vir, elas estão mais preocupadas com as decisões do fundo [...] o funcionamento em um lugar maior elas podiam cá vir assistir [...] talvez viessem não tem acesso hoje em dia [...] (ENTREVISTADO 14).

É importante esclarecer, que mesmo que haja a participação de outros cidadãos na condição de assistentes, quem está autorizado a usar da palavra e exercer o direito de votar nessas reuniões são exclusivamente os membros dos conselhos locais (representantes eleitos ou indicados). Os conselhos locais possuem competências alargadas (conforme o Artigo 35, do Diploma Ministerial nº 67/2009, e o Artigo 118, do

Decreto nº 11/2005) e têm como finalidade incidir na formulação de diferentes políticas públicas setoriais no nível local distrital, segundo os quatro domínios de atuação estabelecidos nessas diretrizes.

As funções exercidas pelos Conselhos Locais nos Distritos de Bilene e Chibuto são as seguintes: *a)* no domínio cívico, tem a ver com a educação cívica, convivência e justiça social; *b)* no domínio social, estão relacionadas com a saúde pública, educação, cultura e solidariedade; *c)* no domínio econômico, tem a ver com a segurança alimentar, abertura e manutenção das vias de acesso e de valas de drenagem, abertura de poços de água, fomento da produção e comercialização pesqueira, agrícola e pecuária, bem como a indústria e outros negócios; e, *d)* no domínio dos recursos naturais, se relacionam com o aproveitamento da terra, recursos hídricos, florestas, fauna bravia e meio ambiente.

As atribuições dos conselhos locais podem ser sumarizadas da seguinte forma: *1)* promover a mobilização e organização da participação da população na implementação das iniciativas do desenvolvimento local e apresentar respostas aos problemas colocados pelas comunidades; *2)* recolher e transmitir às autoridades competentes as opiniões e preocupações das comunidades locais em relação aos problemas do desenvolvimento, ao combate contra a pobreza, a prestação de serviços públicos e a qualidade da governação; *3)* colaborar com as autoridades locais na divulgação da informação relevante ao desenvolvimento; *4)* participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e planos distritais de desenvolvimento; *5)* apreciar e dar parecer sobre as propostas dos planos distritais e de desenvolvimento, incluindo os planos de ONGs; e, *6)* propor ou apreciar propostas de criação do fundo distrital de segurança alimentar, de desenvolvimento e outros de interesse local.

Cabe também aos conselhos locais: *7)* participar na avaliação de propostas de investimento privado e de concessão de exploração de recursos naturais, do direito do uso e aproveitamento da terra; *8)* promover a introdução e disseminação de experiências e tecnologias apropriadas para o aumento da produção e luta contra a pobreza; *9)* aprovar a proposta de pedidos de concessão de financiamento aos projetos de iniciativa local; *10)* procurar solução dos problemas da comunidade com base nos recursos locais bem como desenvolver ações para mitigar o impacto do conflito homem/fauna bravia; e, por fim, *11)* promover a participação das comunidades na construção de infraestruturas

locais como escolas, centros de saúde, rádios comunitárias e outro tipo de obras, como forma de incentivar a formação do empresariado local.

Como também é destacado na classificação apresentada por autores como Texeira, Souza e Lima (2012, p. 21), o conjunto de atribuições dos conselhos locais implica que da atuação desses órgãos se espera o apontamento de diretrizes e prioridades para o desenvolvimento local. Existem também aquelas atribuições destinada à normatização de determinados procedimentos ou até mesmo de normas mais gerais em torno de uma política específica. Nesse caso, os conselhos locais se apresentam como instituições participativas legitimadas para produzir normas que deverão vincular os utilizadores da política em causa.

Os conselhos têm igualmente atribuições relacionadas à aprovação de planos e apreciação de relatórios de gestão realizada pelos governos distritais. Por fim, as atribuições têm a ver com a expressão de objetivos de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas governamentais, mas também de apreciação de processos e concessão de benefícios (financiamento de projetos de iniciativa local para a redução da pobreza) a cidadãos individuais ou organizações ou associações locais que operam em uma área específica.

É importante elucidar, além disso, que os conselhos locais possuem atribuições para apreciar, sempre que necessário, matérias de natureza específica que implicam na sua intervenção, com destaque para aquelas que lidam com a questão dos direitos de determinados grupos da população. E, neste caso, com uma forte influência da população dado a natureza da matéria – quando os conselhos locais intervêm em matéria de gestão de recursos no âmbito da implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).

Quanto à composição, os conselhos locais são espaços participativos compostos por representantes do poder público e da sociedade. O desenho institucional que remete à composição dos conselhos tem o potencial de indicar se esses espaços se consolidaram como canais de participação que permitem a inclusão de novos atores nos processos decisórios com a administração pública, contribuindo, assim, para a redução de desigualdades (ALENCAR *et al.*, 2013, p. 114). Considera-se, como defendem Fung e Wriht (2003), que o desenho institucional constitui a principal ferramenta para

aproximar as instituições do ideal da participação e da deliberação, uma vez que ele e suas regras definem quem participa e em que proporção, como e onde participa e quais os resultados esperados de tal participação. Para tanto, segue-se o ato normativo nº 67/2009, de 17 de abril, para examinar a composição que tem sido observada na constituição desses espaços desde o ano de 2010.

Como já referido anteriormente, os conselhos locais distritais são compostos por 50 membros que são escolhidos de entre aqueles que representam os conselhos nas subunidades territoriais de Postos Administrativos. Um primeiro critério para sua composição estabelece que 60 por cento dos membros dos conselhos devem ser oriundos das diferentes regiões, e que, portanto, na sua composição, eles devem respeitar a representatividade geográfica das unidades territoriais de cada distrito. Além desse critério, os conselhos locais devem observar a representação das mulheres, nunca abaixo de 30 por cento, e de jovens, devendo ser de pelo menos 20 por cento. As lideranças comunitárias também devem ser sempre integradas nesses espaços participativos.

As diretrizes analisadas ou regimento interno não indicam organizações específicas para comporem os conselhos locais, fazendo simples referência aos segmentos de origem. Assim sendo, os membros dessas instâncias são provenientes tanto das organizações sociais ou grupos que atuam nas respectivas comunidades, quanto dos governos distritais locais, bem como de diferentes setores considerados importantes ao nível do distrito. Eles são compostos por representantes selecionados pela sociedade, e por individualidades que chegam ao conselho pela via de indicação feita pelo responsável do governo local (o administrador do distrito), podendo ser integrantes do governo e pessoas que possuem certo grau de influência, reconhecidas no campo político, econômico e cultural. Integram, ainda, os conselhos locais as lideranças comunitárias legitimadas pela população como tais, que são habilitadas por expressa determinação legal. Como se pode perceber, o regulamento que institui as diretrizes da organização dos conselhos locais já incorpora as formas de escolha de participantes nesses órgãos.

As escolhas realizadas pelo governo geralmente não envolvem qualquer consulta sobre se sujeito pode ou não ser indicado, ficando essa prerrogativa sob a exclusiva responsabilidade do administrador distrital. Os representantes da sociedade são eleitos

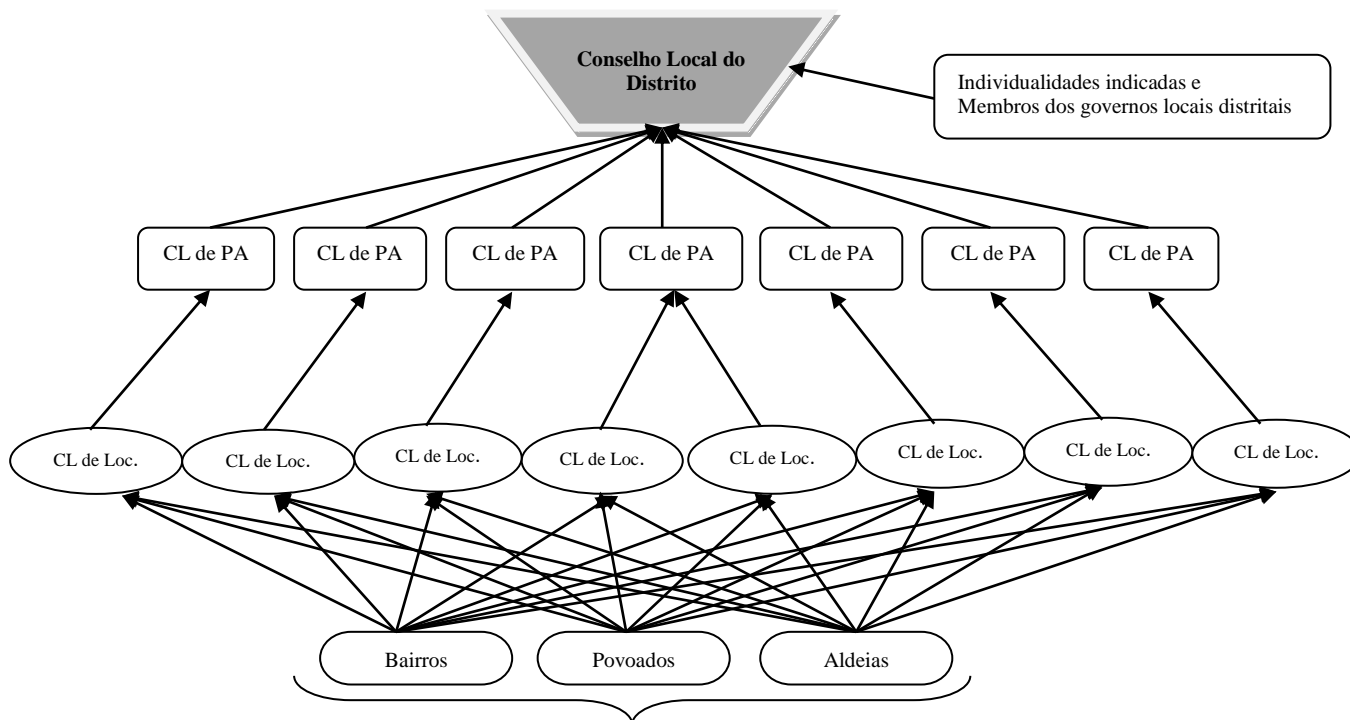
em espaços abertos a toda a população. Particularmente, as lideranças comunitárias são escolhidas em um ritual que segue os costumes da organização social e política tradicional e envolve a legitimação pública da pessoa que deve exercer essa função, pela comunidade. Elas adquirem esse estatuto formal pela via de reconhecimento pelo Estado moçambicano, aos quais confere um papel importante na implementação de seus programas e projetos no seio das respectivas comunidades locais.

Embora não se tenha obtido dados precisos que indicassem o número de participantes por região (em cada subunidade territorial) em que teriam sido escolhidos os representantes, considera-se que o mecanismo de escolha pública ser importante para sustentar a legitimidade da representação dos membros. No caso dos distritos pesquisados, a escolha dos atores da sociedade obedece a um ritual que compreende um processo escalonado que se baseia no percurso ascendente do sujeito eleito, a partir da comunidade em que reside (geralmente no bairro ou aldeia), assegurando que participantes de uma subunidade sigam como representantes para as subunidades territoriais seguintes (da Localidade para o Posto Administrativo e desta para o escalão de Distrito, como mostra a Figura 6, apresentada adiante).

Observa-se, de acordo com os dados, que em média 5 por cento dos membros no Conselho Local de Bilene e 6 por cento no de Chibuto, não são escolhidos pela via de eleição para desempenhar a função de representantes nesses espaços de participação social. E, ainda, que a escolha pela via da eleição seja utilizada como método que visa o envolvimento dos representados nesses espaços de participação, conforme descrito anteriormente, ela apenas possibilita que representantes com os requisitos delineados nas diretrizes sobre a participação social em Moçambique se façam eleger para integrarem os conselhos.

Além disso, é importante frisar que nesse processo de escolha tais representantes devem contar com o reconhecimento e prestígio social adquiridos em seus locais de residência, o que tem servido para legitimar a sua inclusão nesses órgãos. O desenho institucional delineado no regulamento dos conselhos locais não contemplou a escolha de suplentes e as substituições de membros envolvem a realização de um processo específico de escolha de um novo representante.

Figura 6: Representação da forma de escolha dos membros dos conselhos locais



É nessas três principais circunscrições territoriais que se inserem as comunidades e residem os cidadãos escolhidos pela população para integrarem o Conselho Local do escalão de Localidade (CL de Loc.), dentre os quais alguns ascendem para integrar o Conselho Local do escalão de Posto Administrativo (CL de PA), de onde são igualmente escolhidos aqueles que integram o Conselho Local Distrital para compor os 50 membros previstos para o órgão. As organizações sociais diversas estão inseridas nos Bairros, Povoados e Aldeias.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Com essa estruturação pode-se afirmar que se pretendeu, na diretriz, assegurar desde uma composição implicada aos territórios em que reside a população, buscando conferir ao mandato dos representantes uma legitimidade baseada na vontade dos representados, a aspectos ligados a coerência e continuidade no processo de participação dos membros dos conselhos. Isso no sentido de que os assuntos tratados, discussões realizadas e decisões tomadas nas subunidades administrativas abaixo do distrito (Posto Administrativo e Localidade) possam ser conhecidos e acompanhados, no nível distrital, até por aqueles que buscam a redução de desigualdades situadas nas relações de poder locais.

Uma vez que os conselhos locais buscam envolver atores que possam encaminhar as demandas das comunidades (selecionadas no bairro ou aldeia) para serem discutidas em etapas subsequentes, essa forma de escolha dos representantes se

mostra importante, porquanto assegura que os membros participem em sede do conselho local distrital, da discussão e formulação de propostas de políticas para a resolução dos problemas apresentados pela comunidade respectiva. Os conselhos locais distritais possuem uma vinculação de representação que parte da Localidade, passando pelo Posto Administrativo até chegar ao Distrito.

Os membros dos conselhos entrevistados na pesquisa acreditam que essas instâncias incentivam a participação, uma vez que a população intervém na escolha dos representantes e estes têm a responsabilidade de encaminhar as demandas para o conhecimento ou intervenção do governo. Embora, não tenha se conseguido identificar o quantitativo da população que teria estado presente na escolha dos representantes, foi possível registrar algumas considerações importantes sobre esse aspecto, como ressaltado, a seguir:

Acredito sim eu creio que os conselhos são participativos, até porque nós somos escolhidos por eles e nós como representantes não ficamos com as informações que discutimos lá no distrito, quando voltamos chamamos a população para dizermos o que aconteceu com as preocupações que nós levamos [...] participam membros que vem das associações de agricultores, comerciantes líderes, membros do governo e outros [...] os membros vem das localidade e dos postos [...] (ENTREVISTADO 6).

As comunidades estão mais conscientes da importância da participação e sabem que os conselhos na tomada de decisão ajudam a resolver os problemas e isso eu entendo que é devido a participação no conselho [...] (ENTREVISTADO 17).

Vejo que há interesse há vontade de participar tanto da população que quer ver suas preocupações recebidas pelo governo quanto dos membros do conselho que vão lá representar as suas comunidades e apresentam essas preocupações (ENTREVISTADO 12).

Eu acho que termos conselhos já é uma forma de ampliar a participação das comunidades [...] acredito que vamos melhorar ainda mais estamos a aprender mesmo o próprio governo está a melhorar porque nós procuramos ajudar e já conseguimos ver muitos resultados por causa desses órgãos [...] (ENTREVISTADO 10).

É interessante notar que as falas dos entrevistados evidenciam que, de certa forma, a criação dos conselhos locais veio alterar os padrões de relacionamento entre os entes estatais e a sociedade. A compreensão dos entrevistados reforça o caráter inovador da participação possibilitada por essas instâncias, deixando a impressão de que elas podem incluir politicamente mais pessoas no processo de tomada de decisão, ao

mesmo tempo em que permitem uma articulação mais aproximada entre os representantes da sociedade e o governo.

Percebe-se que, de forma geral, os conselhos locais possuem uma composição predominantemente masculina, conforme ilustrado na Tabela 4, em média de 54 por cento de homens e 41 por cento de mulheres no Conselho Local de Bilene, e uma média de 70 por cento de homens e 30 por cento de mulheres no Conselho Local de Chibuto, e se constituem com relativa paridade entre homens e mulheres. Essa proporção tem variado pouco ao longo dos anos.

Tabela 4: Distribuição percentual dos membros dos conselhos locais pesquisados

Conselhos Locais							
Mandatos	Período	Bilene			Chibuto		
		Homens	Mulheres	% Mulh.	Homens	Mulheres	% Mulh.
	2006-2009	31	19	38	36	14	28
	2010-2013	29	21	42	34	16	32
2014-2017	27	23	46	35	15	30	

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

A relativa igualdade da participação de mulheres, como é ilustrado no quadro, não se refletia nos primeiros anos da implantação dessas instâncias nos distritos. Nos conselhos locais estudados no período entre 2006-2009 os homens eram uma maioria expressiva. No entanto, é possível notar uma melhora significativa na composição dos conselhos, ocorrida, sobretudo, em 2010, após no ano anterior ter sido aprovada formalmente a lei das diretrizes sobre a organização e funcionamento desses espaços, a que se seguiu um processo de revitalização.

No mandato correspondente aos anos de 2010-2013 observou-se uma subida considerável na proporção das mulheres. Nessa época, tanto Bilene, com 42 por cento, e Chibuto, 32 por cento, passaram a ter representação de mulheres acima de 30 por cento, que é a proporção determinada pelo regulamento para este segmento dentro dos conselhos locais, embora isso não configure, ainda, representatividade semelhante à presença feminina na população nesses distritos, conforme mostram os dados do Censo 2007.

Considerando a importância de aprofundar a análise sobre a composição dos conselhos locais, além das características formais do mecanismo de seleção, como visto até aqui, julga-se ser fundamental também observar em que medida na prática, as regras institucionais possibilitam o engajamento dos cidadãos de diferentes grupos sociais, assegurando que “nenhum grupo” é marginalizado ou excluído da participação. Assim sendo, a seguir, na próxima seção, é apresentado o delineamento dado pelas regras de participação social que conformaram o desenho institucional seguido pelos conselhos locais, sendo verificadas que escolhas foram feitas e o quanto os espaços estudados se revelam inclusivos.

6.1.1 A Arquitetura da Representação da Participação em Conselhos Locais Distritais

No que diz respeito à representatividade, a análise efetuada partiu do que está previsto no diploma legal que institui a estrutura de participação social e delimita como deveria operar a representação nos conselhos estabelecidos no país. Considera-se, portanto, que antes de participativos esses são espaços representativos, sendo importante observar a forma de escolha dos participantes e conhecer que categorias ou grupos de participantes são envolvidos nesses espaços de participação.

Dessa forma, partindo da norma legal e documentos que espelham a composição dos conselhos locais de Bilene e Chibuto, foi possível saber quem está sendo envolvido para exercer a função de representante nesses espaços participativos (quem é o membro do conselho local), assim como, o modo como funciona no que se refere à forma de escolha dos representantes. Como apontado na seção anterior, as diretrizes definem os conselhos locais como espaços em que a representação se dá por meio de eleição, indicação e desempenho da função na comunidade.

Nesse sentido, ao examinar os conselhos locais de Bilene e Chibuto pretende-se verificar em que medida essas instâncias participativas promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política comuns. Essa incursão possibilitou constatar em que medida esses espaços estão cumprindo o ideal democrático de ampliação de canais de acesso político, ou se, ao contrário, como

argumenta Lüchmann (2011), “acabam exacerbando as desigualdades de representação por meio de processos que privilegiam os grupos e setores mais organizados e influentes”.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade nos conselhos locais é a presença significativa, mas não predominante, de atores de organizações civis ou atores sociais, já que nem todos os representantes provenientes da sociedade pertencem a algum grupo de interesses organizado. No Conselho Local do Distrito de Bilene a proporção encontrada entre atores provenientes da sociedade e governo é de 36 por cento de representantes da sociedade e 52 por cento que são do governo distrital. São encontrados, ainda, nesse distrito, outros integrantes como lideranças comunitárias e atores convidados.

Já a proporção encontrada entre atores provenientes da sociedade e governo no Conselho Local do Distrito de Chibuto, é de 33 por cento de representantes de organizações sociais e 46 por cento do governo distrital. Outros atores, como lideranças comunitária e convidados escolhidos pelo poder público, também podem ser encontrados, como mostra a Tabela 5, referente à representação por segmento nos conselhos locais estudados.

Tabela 5: Proporção por segmento de representação nos conselhos locais

Conselho Local	Segmento de Representação (em %)			
	Governo distrital	Organizações Cívicas	Outros Atores	Total
Bilene	52	36	12	100
Chibuto	46	33	21	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Uma primeira ilação sobre esses dados é que o número de membros dos conselhos locais para cada um desses segmentos, se comparado ao número de organizações civis existentes em cada distrito, indica que as instâncias participativas dos Distritos de Bilene e Chibuto têm uma vivência de experiência de reduzida representação. A seguir, na Tabela 6, é considerada a distribuição dos diferentes segmentos encontrados nos conselhos locais estudados, sendo que mostra qual é a

composição dentro desses espaços nos três mandatos constituídos desde a sua institucionalização.

Tabela 6: Proporção da representatividade nos conselhos locais estudados por mandato

Representação da participação em conselhos locais (em %)								
Distrito de Bilene								
Período/ Mandato	Governo	Autoridades comunitárias		Convidados	Organizações Cívicas			Total
	Poder público	Lideranças tradicionais	Secretários de bairro ⁴⁹	Sujeitos autônomos	Comerciantes	Associações diversas	Agricultores	
2006-2009	48	5	5	7	11	13	11	100
2010-2013	49	4	7	4	7	19	10	100
2014-2017	52	4	4	4	6	18	12	100
Distrito de Chibuto								
2006-2009	47	10	8	5	11	11	8	100
2010-2013	46	12	6	8	10	10	8	100
2014-2017	46	12	5	4	13	13	7	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

No Conselho Local do Distrito de Bilene, entre os 52 por cento dos representantes governamentais são encontrados majoritariamente (chefes de postos e de localidades, professores e servidores públicos de diferentes setores). Um dado importante é que o segmento de sujeitos autônomos é constituído por individualidades que são escolhidas pelo governo distrital no uso da prerrogativa para indicá-los, podendo ser pessoas reconhecidamente influentes, sobretudo, líderes religiosos e sujeitos das mais diferentes áreas ao nível do distrito da cultura, desporto, economia, entre outras. No que se refere às associações, são encontrados representantes de associações de pescadores, das mulheres e dos jovens.

Verificou-se uma similaridade na proporção de representantes no Conselho Local do Distrito de Chibuto comparativamente ao do Distrito de Bilene, ou seja, a natureza dos segmentos se repete tanto num quanto noutro espaço participativo, com

⁴⁹Os Secretários de bairro são individualidades escolhidas pelos moradores de um bairro e exercem funções de ligação com as estruturas da administração pública nas áreas urbanas e rurais (para resolver questões, por exemplo, de saúde pública, segurança comunitária, conflitos sociais e outros assuntos). A sua atuação em cada bairro representa uma primeira instância a qual os moradores recorrem para a apresentação de seus problemas e preocupações.

apenas uma ligeira diferença quanto ao segmento de representação de pescadores, visto que em Chibuto não foi verificada a existência desse segmento. Isso é compreensível, pois o Distrito de Bilene possui uma região de costa em que é desenvolvida a atividade de pesca artesanal pelas comunidades locais, o que não ocorre em Chibuto, que tem o seu território localizado numa região do interior da Província de Gaza. Em todos os conselhos analisados, muitos conselheiros, inclusive dentre os que representam a sociedade civil, trabalham no serviço público.

Em ambos, nos conselhos locais são observadas significativas alterações na estrutura de representação, especificamente, variações da proporção dos segmentos no período entre cada um dos mandatos ao longo dos onze anos de existência desses espaços participativos nos dois distritos. Em relação a essas variações, o destaque vai para o crescimento do número de atores governamentais em Bilene, de 46 por cento, em 2006 para 52 por cento, em 2014.

Não fica muito clara a razão que explica esse crescimento, contudo, conforme mostram os dados da pesquisa, houve substituições de conselheiros e tais substituições foram realizadas com a entrada, para os conselhos locais, de atores que são majoritariamente professores. Acerca dessas substituições de conselheiros, compreende-se que mesmo que tenham sido escolhidos pela população, no conselho eles se identificam mais com o governo e menos com as comunidades de onde são procedentes.

Por seu turno, em Chibuto constatou-se que o número de atores governamentais quase não tem variado, o que pode ser explicado provavelmente pelo fato de se verificar a manutenção de grande parte dos membros do conselho local em face da renovação de mandato que tem vindo a ser permitida desde 2009.

É importante abrir um parêntese acerca da compreensão que é possibilitada por esses dados, uma vez que ilustram disparidades entre as concepções da participação social estabelecidas na diretriz sobre a composição e funcionamento dos conselhos locais, e a representatividade que tem sido realizada ou efetivada. O princípio adotado é de que “a participação nessas instâncias deve ser baseada num processo através do qual pessoas, especialmente as mais desfavorecidas, influenciam as decisões que lhes afetam”. Contudo, constata-se, nos dados da pesquisa, que, nos Conselhos Locais dos

Distritos de Bilene e Chibuto, grupos como de pessoas desfavorecidas não estão representados entre os seus membros.

Embora haja essa ocorrência, a representatividade geográfica tem sido razoavelmente observada ou respeitada. Analisando a distribuição dos membros do Conselho Local do Distrito de Bilene, por região, é possível perceber que a região onde reside o maior número de membros é no Posto Administrativo de Messano, com 9 por cento, sendo que dos 50 membros do conselho que residem nessa região, 24 são do posto-sede. A segunda região com maior proporção de membros é Posto Administrativo de Mazivila, com 8 por cento, seguida pela região do Posto Administrativo da Praia do Bilene, com 7 por cento, da região do Posto Administrativo de Macuane, também com 7 por cento, e, por último, a região do Posto Administrativo Macia, com 3 por cento. Cabe lembrar que na estrutura organizativa de um Distrito, o Posto Administrativo subdivide-se em unidades menores que são as Localidades.

Quanto à distribuição dos membros do Conselho Local do Distrito de Chibuto, é possível perceber que a região na qual reside um maior número de membros é a do Posto Administrativo-Sede, com 30 por cento, sendo que dos 15 membros do conselho que residem nessa região, 9 são residentes na cidade de Chibuto (município). A segunda região com maior proporção de membros é a do Posto Administrativo de Malehice, com 16 por cento, seguida pelas regiões dos Postos Administrativos de Tchaimite, Changanine e Alto-Changane, com 14 por cento e, por último, a região do Posto Administrativo Godide, com 12 por cento.

Considerando que esses conselhos locais têm como atribuição fomentar a participação, somente pouco mais de um terço de associações que podem ser chamados genuinamente de base comunitária estão neles representadas. Esse dado chama atenção pelo fato de a representatividade através de grupos não encontrar expressão nesses espaços. Com a exceção dos representantes do poder público e o segmento das lideranças comunitárias (régulos, secretários de bairro), mais uma ou outra associação, a maioria dos membros do conselho local não está vinculada a algum grupo de interesse específico, o que mostra que muitos deles participam como representantes da comunidade apenas porque foram escolhidos por ela, o que foi diversas vezes mencionado pelos entrevistados no estudo. Como nos excertos abaixo:

[...] fui escolhida pela população e posso dizer que entrei para representar a área de educação [...] (ENTREVISTADO 13).

[...] eu não estou diretamente inserida em alguma associação específica, fui escolhida por fazer parte da igreja como tenho responsabilidades lá [...] (ENTREVISTADO 2).

[...] represento a minha comunidade que me escolheu na Localidade onde eu vivo [...] (ENTREVISTADO 16).

Nesse contexto, com uma presença de associações bastante reduzida, percebe-se que, no quadro da participação existente, persiste a tendência de concentração da participação em apenas grupos de atores de natureza muito próxima aos governos locais (lideranças comunitárias), assim como atores que possuem vínculos profissionais formais, atuando como (dirigentes de órgãos públicos dos distritos, servidores públicos, chefes de localidades). Isso tem como implicação a criação de condições para a reprodução de relações e interações, que pouco beneficiam o aperfeiçoamento das noções de cidadania e de democratização na formação das políticas públicas, o que pode funcionar como fator de retardamento da sua ampla difusão naquele nível de governo.

O contexto associativo e político dos Distritos de Bilene e Chibuto evidenciam que a dinâmica da vida associativa tem um papel reduzido para a criação de condições para a inserção organizações civis como sindicatos, grupos de defesa do meio ambiente, associações de professores, empresariado local, universidades, entre outros nos espaços de participação social. Nessas condições, como se pode perceber, a dinâmica associativa pouco tem ecoado no poder administrativo não possibilitando a intensificação da participação por meio desses espaços criados. Essa dificuldade na composição e representatividade dos conselhos torna-os espaços fragilizados e sem condições para o pleno exercício do controle social, como já foi demonstrado em outros estudos (MACUANE, 2012; MUXANGA, 2013).

Os dados mostram que existe a necessidade de se ampliar a representação nessas instâncias de participação, visando o ideal de se configurarem como lugares que permitem a inserção de atores que representem os diferentes interesses existentes, garantindo uma composição mais plural para melhorar os processos decisórios. A representação plural de organizações sociais locais, apesar de ter sido prevista como uma modalidade de representação política dos conselhos no âmbito do Diploma n° 67/2009, não tem sido efetivamente incorporada nesses espaços. Um expressivo

conjunto, para não dizer quase todas as associações dos Distritos de Bilene e Chibuto, entre as descritas na seção 4.3 deste trabalho, não estão inseridas nos conselhos locais distritais nos dois casos estudados.

Como assinalado na seção 4.3, algumas associações, que se mostram mais preocupadas e vinculadas às causas sociais nesses dois distritos, e, por essa via, alcançaram maior grau de atrelamento com certos setores mais carenciados, acabam por não estar representadas nesses espaços de participação social. As razões que ajudam a explicar essa contradição são várias, conforme já apontado, e, resumidamente, vão desde aspectos concernentes a maneira como a composição dos conselhos locais distritais está definida; a reduzida abrangência territorial das associações dentro dos distritos; as limitadas capacidades de intervenção e de poder apresentar potenciais membros para ocupar assentos nos conselhos locais; até aqueles ligados ao contexto e dinâmica da política na qual essas associações operam e o fraco preparo e instrução de seus integrantes. Em conjunto, esses aspectos acabam se evidenciando como constrangedores da mobilização da população nas comunidades por meio das iniciativas promovidas pelas associações, que deveriam ser representadas nos espaços participativos criados nesses dois distritos.

Tal quadro evidencia uma dificuldade de os conselhos locais expandirem o grau de representação entre os segmentos já inseridos e os demais grupos sociais. A importância do associativismo para a ampliação e o aprofundamento da democracia está assente na ideia de que ele pode preencher, de forma substantiva, os requisitos considerados fundamentais para o estabelecimento de uma sociedade democrática, como afirmam vários autores (FUNG e WRIGHT, 2001; LÜCHMANN, 2011). Seja pela sua disposição de se empenharem na defesa de demandas dos grupos mais vulneráveis e excluídos, seja pela promoção de processos de que beneficiam a educação política gerando (confiança, cooperação e espírito público), mas também por denunciar as relações de poder que são prejudiciais a sociedade ou, ainda, por possibilitar a ocupação dos espaços de gestão compartilhada de políticas públicas, ampliando sobremaneira as bases da participação e da representação política, como o esperado, nas democracias contemporâneas.

Nessa perspectiva, no caso dos conselhos estudados, a promessa de inclusão das associações comunitárias na gestão de políticas públicas se concretiza muito

parcialmente. Percebe-se que nas instâncias participativas de Bilene e de Chibuto essa é uma tendência que se registra ao longo de todo o período de sua existência, o que significa que, do ponto de vista da inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais, as práticas participativas têm sido caracterizadas por uma pouca presença de associações nesses conselhos. Nesses conselhos ocorre o que Lüchmann (2011, p. 165) chama de *sobrerrepresentação*, que é quando um espaço participativo, ao contrário da ampliação dos canais de acesso político, acaba exacerbando os *déficits* de representação por meio de processos que privilegiam os grupos e setores com maiores recursos e mais organizados.

Quanto à distribuição dos recursos individuais, por segmento, os resultados do estudo mostram o segmento dos representantes do governo como o que concentra a maior quantidade de recursos⁵⁰, com maior nível de escolaridade, com uma clara desvantagem dos demais representantes dentro dos conselhos investigados, sendo que essa desvantagem é agravada pelo baixo nível de envolvimento em práticas associativas. No que se refere aos recursos organizacionais, já discutidos na seção anterior, essas instâncias não possuem autonomia financeira e dependem exclusivamente do apoio do governo. Se analisados separadamente os segmentos no interior dos conselhos, pode-se afirmar que os representantes do governo têm mais recursos organizacionais, e até recursos políticos efetivos como representantes em instância participativa, uma vez que contam com o apoio das entidades de onde são provenientes (caso dos serviços distritais).

Entretanto, existem evidências da utilização dos critérios de gênero e idade na composição dos conselhos locais estudados, mas não fica claro como lidam com a questão da condição socioeconômica, até porque as diretrizes (diploma de criação e regimento dos conselhos) pouco se aprofundaram sobre tal aspecto. A distribuição dos atores nos conselhos locais é formada por homens e mulheres, por pessoas com idade proporcionalmente mais avançada do que a população dos distritos estudados. Esses atores, comparativamente à população de Bilene e Chibuto, têm quase os mesmos níveis de ensino (secundário e médio).

⁵⁰ Não foi possível obter dados confiáveis acerca da renda dos atores que atuam nos conselhos estudados, por não existirem.

Quando considerada a escolaridade dos membros do Conselho Local de Bilene segundo o gênero, percebe-se que mesmo sendo a minoria nesses espaços, 52,1 por cento, as mulheres possuem pelo menos o ensino primário completo. Essa proporção é mais reduzida para os homens, embora também apresentem uma proporção significativa de 48,1 por cento de membros com ensino primário completo. Já em relação ao conselho local de Chibuto percebe-se que a tendência de maioria dos membros do sexo feminino com ensino primário completo se mantém, chegando a alcançar 57,6 por cento. Contudo, neste último distrito o número de mulheres no conselho é bem inferior ao número verificado no conselho de Bilene (vide Tabela 4).

As médias mais elevadas por grau de escolaridade entre os gêneros, apresentadas na Tabela 7 adiante, se referem aos membros que possuem apenas nível primário, ou seja, no conselho local de Bilene 40,5 por cento frequentaram somente o nível primário, sendo que, dessa proporção, apenas 18,6 por cento completaram o ensino primário. Já no conselho local de Chibuto, 38 por cento dos membros frequentaram somente o nível primário, sendo que, dessa proporção, apenas 16,4 por cento tem o ensino primário completo.

Nos dois conselhos locais estudados não existem mulheres com o ensino superior completo, observando-se que aquelas que se encontram a frequentar algum curso de graduação são provenientes do setor do poder público e são professoras de nível primário dentro da estrutura de cargos de ambos os distritos, onde exercem funções de Chefe de Localidade. Independentemente do gênero são conselhos que apresentam, em sua composição, majoritariamente membros com grau de escolaridade muito baixo, provenientes dos setores das organizações civis, lideranças comunitárias e convidados e, em outro extremo, os que possuem escolaridade considerada elevada pertencem aos respectivos governos distritais.

Tabela 7: Distribuição dos membros dos conselhos por nível de escolaridade por gênero

Conselho Local		Nível de escolaridade por gênero (em %)				
		Primário	Secundário	Médio	Superior	Total
Bilene	Masculino	33,3	22,2	25,9	18,5	100
	Feminino	47,8	13,0	39,1	0,0	100
Total		40,5	17,6	32,5	9,25	100
Chibuto	Masculino	42,8	17,4	31,2	8,6	100
	Feminino	33,3	40,0	26,7	0,0	100
Total		38,0	28,7	28,9	4,3	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Como apresentado na Tabela 7 acima, é possível perceber que nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto não existe, dentre os representantes que atuam nesses espaços de participação social, uma especialização (sobre os assuntos que constituem as atribuições dessas instâncias) de seus integrantes havendo uma diversidade de membros que possuem diferentes níveis de escolaridade, e que essas diferenças crescem à medida que se avança nas idades representadas. Em outras palavras, embora se possa considerar os representantes do poder público como detentores de conhecimentos especializados, nesses dois conselhos locais aqueles mais bem instruídos possuem os graus secundário e médio e estão nas faixas etárias entre 31-60 anos de idade.

Os dados permitem assinalar, também, que os dois distritos concentram as maiores proporções de membros de conselho local com o nível primário incompleto na faixa etária com mais de 60 anos. Ademais, ambos os distritos, no que se refere à disposição por faixas etárias, possuem majoritariamente membros de conselho com idades entre os 41 ou mais de 60 anos. Apesar de a distribuição por idades ser muito irregular, conforme mostra a Tabela 8, os conselhos dos distritos apresentam uma média de 29 por cento de membros considerados em idade jovem integrando esses espaços participativos.

Tabela 8: Distribuição dos membros dos conselhos por faixa etária segundo o distrito

Conselho Local	Faixa etária (em %)				
	21-30 Anos	31-40 anos	41-60 (anos)	+ de 60 anos	Total
Bilene	6	40	42	12	100
Chibuto	4	8	50	38	100
Média	5	24	46	25	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Ao se analisar o grau de escolaridade dos membros que atuam nesses espaços, como mostra a Tabela 9, verifica-se que 64 por cento dos integrantes dos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto concluíram pelo menos o ensino secundário (fundamental) que é o nível de escolaridade predominante entre a população de adultos em Moçambique, e apenas 8 por cento possuem nível superior (graduação). No aspecto referente à escolarização os dados mostram que os extremos estão situados no nível primário, no qual a quantidade de membros com esse grau de ensino completo atinge 52,5 por cento e no nível médio totalizam 29 por cento de membros.

Tabela 9: Distribuição dos membros dos conselhos por nível de escolaridade por distrito

Conselho Local	Nível de escolaridade (em %)						
	Ensino					Total	Primário completo
	Primário	Secundário	Médio	Superior	Total		
Bilene	34	24	32	10	100	47,1	
Chibuto	38	30	26	6	100	57,9	
Total	36	27	29	8	100	52,5	

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Pode-se perceber que a escolaridade dos membros dos conselhos locais distritais está diversamente distribuída e de forma quase equilibrada entre os três níveis de ensino principais, excluindo o ensino superior. No entanto, um dado interessante que permite a análise sobre a escolaridade tem a ver com o fato de que, ao serem tomados

cumulativamente os dados dos membros nos conselhos que possuem ensino secundário e médio nos dois distritos, constatou-se que alcançam uma proporção de 56 por cento, bastante significativa, sobretudo, por serem os graus de escolaridade que concentram a maior parte dos membros que pertencem ao segmento do poder público dentro desses espaços de participação. Esse dado ajuda a compreender como a escolaridade se apresenta como um recurso que indica as desigualdades entre os segmentos nos dois conselhos estudados.

O cenário da representatividade e grau de escolaridade dos membros que atuam nessas instâncias permitiu considerar, quanto ao aspecto da tomada de decisões que é central nas atribuições dos conselhos locais, a capacidade e o poder que os segmentos têm para influenciar as diferentes políticas públicas setoriais. Dado que existe uma grande necessidade de cada ator demonstrar conhecimento sobre os assuntos que são neles tratados, e o fato de poder ser um sujeito leigo ou com pouca informação em vários dos assuntos que constituem as atribuições do órgão, muito em razão da escolarização adquirida, verificou-se que a forma de representação existente acaba reduzindo a perspectiva de ampliação da participação. Mesmo reconhecendo que não se pretende um espaço especializado, mas a abertura a diferentes tipos e níveis de conhecimentos sobre os temas que são abordados, para, dessa forma, poder enriquecer as opiniões e visões sobre os problemas em causa, as diferenças em termos de níveis de escolarização por segmento é muito elevada entre os participantes, como indica a Tabela 10, adiante.

Isso mostra que a escolaridade por segmentos nos conselhos locais está distribuída de forma desigual, indicando grandes desequilíbrios. Verifica-se que maior parte dos representantes do governo distrital integrantes do Conselho Local de Bilene possui o nível médio, somando 65,3 por cento, um dado quase semelhante ao constatado no Conselho Local de Chibuto, que mostra que a escolaridade desse segmento alcança 57,6 por cento. Por sua vez, o segmento das organizações sociais que atua no Conselho Local de Bilene é majoritariamente constituído por representantes com apenas o ensino primário, com 88,8 por cento, e, no caso dos representantes do segmento de organizações sociais do órgão de Chibuto, também se constatou que maior parte dos atores possui ensino primário, somando 72,3 por cento.

Apesar desses dados, a escolaridade nos representantes não estatais aponta uma melhora quando se considera outros atores (geralmente indivíduos autônomos convidados pelo governo), uma vez que no órgão de Bilene 50 por cento dos atores possuem o ensino secundário e 33,3 por cento o nível médio. Essa tendência de melhoria aumenta quando se observa o órgão de Chibuto, cujo percentual nesse segmento cresce para 54,4 por cento de atores com ensino secundário e 45,6 por cento com ensino médio. Contudo, é importante ressaltar que o segmento “outros atores”, em ambos os conselhos locais estudados, tem a proporção de representação mais baixa, 12 por cento em Bilene e 21 por cento em Chibuto, comparado aos demais (conforme mostra a Tabela 5). Ou seja, quando considerados de forma isolada têm um peso menor na composição dos respectivos espaços de participação social.

Tabela 10: Nível de escolaridade dos membros dos conselhos locais por segmento de representação

Conselho Local	Escolaridade	Segmento de representação (em %)		
		Governo distrital	Organizações civis	Outros atores
Bilene	Primário	0,0	88,8	0,0
	Secundário	23,0	11,1	50,0
	Médio	65,3	0	33,3
	Superior	15,3	0,0	16,6
Total		100	100	100
Chibuto	Primário	0,0	72,3	0,0
	Secundário	21,4	12,4	54,4
	Médio	57,6	15,3	45,6
	Superior	13,0	0,0	0,0
Total		100	100	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Como pode ser observado, há uma tendência de se constituírem, entre os segmentos dentro dos conselhos locais, grupos conselheiros ou representantes cuja escolaridade e inserção nesses espaços possivelmente lhes permita uma capacidade maior de articular opiniões com informações melhor organizadas e fundamentadas, como são os casos de representantes dos governos distritais que, como já assinalado

anteriormente, possuem uma experiência profissional e domínio de certos temas que fazem parte das atribuições dos conselhos locais.

Também conforme já explicitado, a representação baseada nas organizações civis é ainda muito fraca, pois seus membros, comparativamente ao segmento do poder público, possuem níveis de escolaridade que revelam desigualdades refletidas pela composição dos espaços participativos que podem ter implicações no seu funcionamento. Como resultado, por um lado observa-se que existe o controle dos espaços participativos de Bilene e Chibuto por parte dos atores representantes dos governos (que são a maioria) e, por outro, o risco de não desempenharem o papel propulsor de democratizar a administração pública e seus processos de decisão política perante a sociedade. Os entrevistados evidenciaram tal preponderância dos atores governamentais no funcionamento dos conselhos, ao afirmarem:

[...] nós seguimos o que o governo apresenta lá no conselho porque eles sabem como as coisas devem ser feitas eles trazem as propostas para nós analisarmos [...] seguimos porque eles nos orientam como o nosso distrito deve caminhar nessa luta para alcançarmos o desenvolvimento das nossas comunidades [...] (ENTREVISTADO 9).

[...] quando estamos a trabalhar ouvimos a proposta do governo e os diretores dos serviços distritais lelés explicam como o governo pensa em fazer as atividades para responder as preocupações da população [...] eles têm conhecimentos técnicos que utilizam para poder nos explicar como as coisas as políticas do governo vão funcionar para resolver os problemas (ENTREVISTADO 4).

Os representantes governamentais detêm conhecimentos técnicos e burocráticos obtidos a partir do exercício dos cargos que ocupam e da experiência que obtiveram dentro de suas funções (por exemplo, em Bilene 14 por cento e em Chibuto 16 por cento dos membros dos conselhos locais são dirigentes, no caso Chefes de Postos Administrativos, de Localidades e diretores de escolas), e possuem mais 15 anos de trabalho em organismos estatais.

Já dentre os atores provenientes da sociedade, apesar da baixa qualificação, a maior parte possui uma experiência relativa derivada da prática comunitária que lhes permite ter conhecimentos, sobretudo acerca de aspectos socioculturais relevantes na vida das comunidades, assim como a sua trajetória política e social, que podem habilitar para atuarem nesses espaços, dando a entender que a expertise detida pelos segmentos dos governos distritais se apresenta como um elemento de distinção muito forte e que

pode fazer com que eles prevaleçam perante os demais segmentos. Além disso, a experiência e a ação comunitária não foram obtidas e exercidas antes em órgãos de controle e acompanhamento de políticas públicas, mas sim de exercício de militância partidária do período em que o Estado era conduzido sob os ideais do regime de governo de partido único da FRELIMO.

Na efetivação da participação por meio dos conselhos estudados, o segmento dos governos locais distritais tende a reforçar as dinâmicas de controle historicamente construídas, tornando-se aquele que tem maior poder político e recursos, o que amplia a possibilidade de captura e manipulação dos conselhos por parte dos grupos que compõem esse segmento (dirigentes, lideranças locais e servidores públicos). Sob esse cenário de organização e funcionamento, os conselhos locais acabam realçando desigualdades de poder, de grau de escolaridade e conhecimentos, que podem comprometer sobremaneira o seu papel nas políticas públicas. Aliás, essa é uma tendência assinalada por Silva (2018, p. 17), que afirma que à medida que se concretiza um desequilíbrio de poder no interior dos espaços participativos, “existe o risco de que essas instâncias passem a exercer uma existência meramente formal, dada sua obrigatoriedade legal, pois, em caso de sua ausência, alguns repasses de recursos pelas esferas superiores podem ser interrompidos”.

O que se tem é que, embora os Conselhos Locais de Bilene e Chibuto sejam instâncias institucionalizadas dentro de uma perspectiva que visa possibilitar a inclusão nesses espaços participativos e assim reforçar a democracia no nível distrital, também refletem, em diferentes aspectos, os problemas do contexto sociopolítico no qual se inserem (preponderância do poder público no processo decisório das políticas públicas, fragilidades do associativismo local, desigualdades). Esses problemas implicam um risco que caracteriza a sua implantação, pois, não obstante terem se constituído como inovação na elaboração e implementação das políticas, pouco têm contribuído para “eliminar” as dinâmicas de poder anteriores aos seu estabelecimento, diluindo o seu potencial democrático.

6.2 O Processo de Deliberação: Dinâmica e Efetividade Deliberativa nos Espaços Participativos

As regras que estruturam o funcionamento dos conselhos são consideradas relevantes dado o potencial que encerram em si para orientarem e delimitarem a ação possível num dado contexto institucional. No entanto, as instituições têm uma dinâmica própria, que nem sempre expressa o que foi previsto nas normas que a criaram ou que sustentam seu funcionamento. Primeiramente, destaca-se que o caráter dos conselhos locais é consultivo, mas a vertente deliberativa que motivou o estudo se faz presente nas normas de criação. A prática e o seu funcionamento, ao longo do tempo, têm comprovado que eles se estabeleceram como espaços deliberativos de políticas locais por excelência.

Ademais, o papel deliberativo dos conselhos locais distritais pode ser compreendido a partir do descrito no Diploma n° 67/2009, de 17 de abril, que atribuiu poder de decisão acerca de assuntos de interesse público a esses espaços. Isso implica dizer que, enquanto os conselhos estiverem em funcionamento, os membros ou representantes que nele atuam, estão investidos das prerrogativas para adotarem normas e decisões, como, aliás, é enfatizado pelos regimentos internos.

Para tanto, os membros dos conselhos locais distritais viram, através do regimento interno (que é similar para Bilene e Chibuto), serem detalhadas as suas atribuições, entre as quais pode-se destacar: *i*) manifestar-se a respeito das matérias em discussão; *ii*) participar na votação de matérias devidamente anunciadas na agenda; *iii*) acompanhar as atividades em comissões de trabalho; *iv*) apreciar em assembleia do conselho a aprovação dos documentos referentes aos trabalhos do órgão e das comissões; *e*, *v*) apresentar demais proposições sobre assuntos de interesse para o desenvolvimento dos respectivos distritos. Percebe-se, a partir dessas atribuições que constam nos regimentos, que se pretendeu vincular aos membros o exercício de suas funções à imputação de poderes específicos que viabilizassem o processo deliberativo dentro desses espaços.

Considerando essas atribuições, somado a sua composição, formada por integrantes representantes do poder público, atores sociais e lideranças comunitárias, é possível constatar que os conselhos locais distritais pretendem atuar como um espaço

de debates e negociações, institucionalizado e aberto à participação da sociedade, possuindo como uma de suas principais prerrogativas a definição de políticas públicas consideradas prioritárias relativas à vida do distrito, em cumprimento ao disposto nos Artigos 12 e 21 da norma nº 67/2009, de 17 de abril, comprovando-se, novamente, a vertente deliberativa desses espaços.

Assim, compreende-se que os aspectos legais mencionados possibilitam o enquadramento que legitima a sua atuação em termos formais. A análise da efetividade deliberativa dos Conselhos Locais Distritais de Bilene e Chibuto privilegiou o exame das atas produzidas em suas reuniões, permitindo acessar a dinâmica deliberativa em suas diversas etapas: proposição, debate e decisão. Conforme já salientado, considera-se como marco de análise as atas produzidas a partir do ano de 2006 até o ano de 2016, como mostra a Tabela 11, adiante.

É nas atas que estão refletidas as decisões/deliberações dos conselhos locais, que podem ter cunho recomendativo ou vinculativo para os governos distritais de acordo com o caráter da decisão. O número de atas⁵¹ dos conselhos locais disponíveis para a análise mostra que os conselhos funcionaram regularmente nos anos estudados, inclusive com um número crescente de reuniões, o que reforça a compreensão sobre a sua efetiva institucionalização no período.

⁵¹Foi possível analisar 49 atas de Bilene e 52 atas de Chibuto de um total de 65 e 66 atas, respectivamente, disponibilizadas durante a realização da pesquisa. No entanto, os registros acessados permitiram identificar o conjunto de atas produzidas conforme mostra a Tabela 15. Sobre isso uma nota importante é que não existem bases de dados devidamente preparadas para guardar essas informações, daí que algumas atas não foram encontradas mesmo por já não existirem nos acervos dos governos distritais pesquisados.

Tabela 11: Relação de reuniões e atas dos Conselhos Locais 2006-2016

Ano	Distrito de Bilene			Distrito de Chibuto		
	Nº de reuniões realizadas		Atas produzidas/ analizadas	Nº de reuniões realizadas		Atas produzidas/ analizadas
	Ordinar.	Extraor.		Ordinar.	Extraor.	
2006	1	3	4	1	4	4
2007	2	3	5	2	3	4
2008	2	4	4	2	3	4
2009	2	5	5	2	4	5
2010	2	5	5	2	5	4
2011	2	4	4	2	3	4
2012	2	5	5	2	5	5
2013	2	4	4	2	5	5
2014	2	5	5	2	4	5
2015	2	4	4	2	5	4
2016	2	4	4	2	4	4
Total	19	46	49	19	45	52

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

No período compreendido entre 2006 a 2016 foram realizadas pelos Conselhos Locais de Bilene 66 reuniões e de Chibuto 65 reuniões, sendo que foram produzidas as mesmas quantidades de atas, entre as quais foram analisadas 74 e 80 por cento das atas de cada conselho local, respectivamente. Os dados demonstram que houve regularidade em relação ao número de reuniões ordinárias realizadas pelos conselhos em cada distrito, observando-se uma grande variação das reuniões extraordinárias entre os anos, sendo que, no geral, durante o primeiro mandato desses espaços (2006-2009) foi realizado o menor número de reuniões. Um aumento considerável verificou-se a partir de 2010, em que a média foi de seis reuniões por ano. Vale lembrar que a legislação determina a obrigatoriedade de realização de duas reuniões ordinárias anualmente, o que ajuda a explicar a regularidade verificada nos dois conselhos, assim como reuniões extraordinárias sempre que se mostrar necessário.

As atas dessas reuniões fazem constar o conjunto de recomendações ou decisões vinculativas que são/foram posteriormente encaminhadas para os demais entes públicos setoriais competentes para traduzi-las em políticas públicas locais. Isto significa que,

após a sua aprovação pela assembleia geral, elas transformam-se em potenciais subsídios para políticas públicas a serem incluídas nos planos de ação dos governos distritais. Portanto, as atas apresentam uma descrição do processo de discussão e deliberação, visto que registram o ocorrido em cada reunião do órgão, e são elaboradas pela equipa técnica governamental que apoia o funcionamento desses espaços. Elas servem, também, para publicitar as discussões e os resultados das reuniões para os demais interessados e a população como um todo.

Quanto à presença dos membros dos conselhos locais nas reuniões realizadas, conforme mostra a Tabela 12, adiante, verificou-se que em nenhuma oportunidade teriam participado todos os representantes, e em diferentes anos, as reuniões dos conselhos contaram com participação em média de 22,5 por cento dos atores sociais em Bilene e de 21,3 por cento em Chibuto. Nos anos de 2013, em Chibuto, os níveis de presença alcançaram 88,6 por cento e, em 2015, em Bilene, a presença de membros foi de 88,7 por cento. Esses dois anos se destacam como sendo os períodos nos quais foram registradas reuniões com maiores presenças dos representantes dos três segmentos nomeadamente do governo, da sociedade e outros atores que atuam dentro desses espaços.

A diretriz determina que o quórum seja formado com maioria de dois terços, verificando-se que isso não ocorreu em todas as reuniões que foram convocadas nos dois distritos. Como registrado na ata analisada no estudo referente ao Conselho Local de Chibuto, “[...] constatou-se não haver condições para a realização da sessão dado a fraca participação dos membros do conselho, que não perfazia dois terços, número mínimo exigido para a realização da sessão” (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 02/04/2013).

Tabela 12: Presenças nas reuniões dos conselhos locais por segmento 2006-2016

Ano	Presenças nas Reuniões dos Conselhos Locais (em %)							
	Distrito de Bilene				Distrito de Chibuto			
	Poder público	Atores Sociais	Outros Atores	Total	Poder público	Atores Sociais	Outros Atores	Total
2006	50,2	23,6	5	78,8	50,2	24,6	4	73,8
2007	52,7	22,6	3,2	78,5	53,7	20,6	3	71,3
2008	54,2	21,6	3,3	79,1	53	22,6	3,3	68,9
2009	53,3	24,6	3	80,9	52,3	26,6	3	81,9
2010	52,5	25,3	4,4	82,2	50,5	21,3	4	75,8
2011	52,8	26,4	4	83,2	52,8	24,4	4	81,2
2012	55,4	24,4	3	82,8	44	23,4	3	70,4
2013	55,6	22,8	4,2	82,6	56,6	26,8	5,2	88,6
2014	54,6	28,6	4	87,2	52,3	24,6	4	80,9
2015	54,6	29,3	4,8	88,7	54,6	27,3	4,8	86,7
2016	54,6	28,3	4	86,9	50,6	20,3	5	75,9
Média	53,6	22,5	3,9	51,7	51,8	21,3	3,9	50,6

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Nos anos iniciais do funcionamento dos conselhos locais de 2006-2009, portanto, foram verificados baixos níveis de presença em todos os distritos, espelhando uma fraca participação dentro desses espaços. O baixo comparecimento dos membros pode ter sido influenciado, por um lado, pela falta de condições, com maior realce as de transporte para os locais das reuniões, pois nesse período não existia nenhum tipo de apoio dessa natureza que era prestado aos membros dos conselhos locais. Por outro lado, apesar da institucionalização e difusão desses espaços, o seu papel não era ainda amplamente de domínio de maior parte da população e dos representantes, o que veio a ser paulatinamente ultrapassado com a realização de atividades intensas de capacitação aos conselhos locais da Província de Gaza, a partir de 2008.

Como realçado pelos entrevistados no estudo, “[...] de 2006 até a esta parte é possível ver muitas mudanças nos conselhos depois que passamos a ter apoio em

transporte para ir às reuniões” (ENTREVISTADO 8), e, ainda, “Temos manuais sobre o funcionamento dos conselhos desde 2012 e isso veio ajudar muito a conhecer o papel do conselho e agora posso dizer que os membros são mais participativos não é como dantes que havia muitas ausências” [...] (ENTREVISTADO 7).

Em todas as ocasiões da realização das reuniões dos conselhos locais, o poder público teve os maiores índices de comparecimento, com uma média de 53,6 por cento nas reuniões de Bilene e 51,7 por cento naquelas realizadas em Chibuto. Percebe-se que as ausências na maior parte das reuniões não teriam sido justificadas, não constando nas atas essa informação. Não foi possível apurar, também, se esse fato ocorreu com vários representantes ou alguns, apenas, e se as ausências teriam sido, na verdade, o fundamento para as substituições verificadas no final dos mandatos, como foi mencionado por alguns entrevistados no estudo.

Deve-se observar com maior atenção os dados apresentados na Tabela 12, pois se mostram bastante importantes pelo fato de reforçarem o peso relativo que os diferentes segmentos possuem dentro desses espaços, não apenas do ponto de vista de representatividade, mas também do exercício efetivo da posição de membro no decurso das reuniões que são realizadas e das condições em que o processo deliberativo eventualmente ocorre. Além disso, ilustraram o quanto é necessário ser cauteloso ao se avaliar o desempenho dos conselhos, considerando a deliberação efetivada e o grau de legitimidade que as decisões podem alcançar tanto internamente nos conselhos quanto externamente na sociedade.

Não menos importante é, também, observar os dados do ponto de vista do processo de votação (nota-se que o segmento do poder público pode sair beneficiado nesses casos). Essa questão não foi aprofundada neste trabalho, embora tenha se observado que vários fatores podem estar na origem das ausências verificadas. Destacam-se, por exemplo: o período⁵² no qual as reuniões decorrem; a organização da logística e apoio aos representantes; o caráter de urgência que envolveu muitas das reuniões extraordinárias; e, as dificuldades de estabelecimento de comunicação entre a mesa do conselho e seus representantes no ato da convocação das reuniões.

⁵²O período de realização das reuniões do conselho local (manha ou tarde) revelou-se ser importante para o comparecimento, sobretudo, dos membros que são agricultores uma vez que para grande parte deles sua atividade decorre nas primeiras horas do dia, e isso compromete a sua presença.

Como já referido, os Conselhos Locais de Bilene e Chibuto possuem tanto uma vertente consultiva quanto deliberativa. É possível observar essa natureza em diferentes momentos de suas reuniões ou trabalhos, distinguindo-se cada um deles a partir do poder de decisão que teria sido exercido sobre as temáticas nas quais estão referenciadas, conforme explicitado nas falas dos entrevistados, apresentadas a seguir:

O conselho é um órgão de consulta da autoridade administrativa local, quer dizer tem projeto, um plano o governo aproxima ao conselho e coloca essa ideia que tem para consultar se vale a pena aquela ideia (...) aí o órgão de consulta vai analisar, vai incentivar vai dar o seu parecer o seu contributo em relação aquela ideia. [...] há muitos casos nos quais o conselho simplesmente vem é consultado sobre o que o governo pretende fazer (...) são dados oportunidade e eles apoiam o que é bom e o que não vale a pena fazer (ENTREVISTADO 13).

[...] havia um grande problema na ligação entre localidades [...] o conselho apresentou proposta para a construção de uma estrada de quase 10 quilômetros, essa ideia surgiu da própria comunidade e na discussão do conselho foi decidido e o governo planificou e foi lá implantar aquela via, isso foi uma decisão deliberada pelo conselho (ENTREVISTADO 8).

Os conselhos locais como discorrido, se constituem como espaços deliberativos, ou seja, espaços em que se espera que ocorram debates e se tomem decisões que influenciem a política na esfera distrital de governo. Também se espera que o processo deliberativo concretize, em algum nível, a intenção normativa da igualdade deliberativa, de pluralidade e de publicidade, princípios elencados na literatura como parâmetro para a análise dos conselhos. De modo geral, a participação dos representantes nas reuniões dos conselhos locais tem ocorrido por meio de assembleia geral ou plenária, que reúne o conjunto dos membros dos conselhos ordinária e extraordinariamente.

A assembleia geral, como nos referimos na seção anterior é a forma pela qual os conselhos funcionam. Ela consiste em um momento de troca de informação e discussão, no qual a exposição dos assuntos decorre de duas formas distintas: *a*) a apresentação do assunto feita pelo dirigente do espaço, que inicia com um tema específico e convida os restantes dos membros a se pronunciarem apresentando as suas contribuições para o debate; e, *b*) apresentação de assuntos trazidos por individualidades geralmente ligadas aos problemas tratados em cada reunião, eles expõem para os membros dos conselhos locais como forma de facilitar o entendimento do tema e de proporcionar subsídios para a realização das discussões.

Em ambas as formas como são conduzidas as reuniões nesses espaços, o processo deliberativo ou processo discursivo e decisório ocorre mediante a observância de procedimentos que sugerem a troca de razões entre as partes, que apresentam, de alguma forma, suas ideias acerca das propostas, que ajudam na busca de soluções para os problemas e o atendimento das demandas da população. Nas ocasiões em que participam na assembleia geral, a exposição de opiniões é pública e acontece de forma igualitária entre os membros dos conselhos.

Acerca disso, durante a observação efetuada às reuniões plenárias dos conselhos, verificou-se que a expressão de ideias poderia ser livre ou fundamentada em um documento (por exemplo, nos casos em que estava em pauta a discussão a proposta do Plano Econômico e Social Distrital – PESOD ou de seu relatório anual). Esses documentos geralmente continham propostas de políticas, formuladas, muitas vezes, pelas entidades públicas que os submetem aos conselhos locais para a devida apreciação e decisão.

Quando a discussão se cinge em um documento que norteia o debate, este é direcionado aos aspectos propostos e é restrito às questões ou por problemas nele apresentados. Nesses termos, o conjunto de atores estatais, sociais e lideranças comunitárias que atuam nos conselhos locais podem fazer o uso de seu direito à voz e ao voto nos processos de discussão e na tomada de decisão realizada, como foi também assinalado nos seguintes depoimentos:

[...] os membros do conselho participam em pé de igualdade, eles têm voz eles discutem e apresentam [...] (ENTREVISTADO 14).

[...] tem havido divergência de ideia, mas eles depois chegam a um consenso onde se diz vamos seguir por este caminho, e chegado ao consenso parte-se para outros pontos da discussão [...] (ENTREVISTADO 9).

[...] há sim debate, os membros são livres de expor as suas opiniões sem receio. (ENTREVISTADO 12).

Quanto a essa questão eu vejo que o conselho tem estado a evoluir muito os debates são mais frequentes, os membros procuram questionar e saber mais, todos falam à vontade, eu posso dizer que tem toda liberdade de expressão [...] (ENTREVISTADO 3).

[...] debatemos até chegarmos uma decisão de consenso, mesmo os assuntos que vem dos níveis superiores não se chega e implementa, nós temos que dar a nossa opinião, quando necessário até devolvemos a proposta para colocarem as nossas ideias (ENTREVISTADO 10).

As sugestões ou alterações provenientes dos segmentos representados nos conselhos locais são, então, apreciadas por todos e há liberdade para que cada representante exponha a sua opinião acerca do que está sendo discutido. Concluído esse momento, e havendo um posicionamento formado, as propostas e documentos são ou não aprovados. A apreciação conjunta dos temas representa um momento interativo de debates que sustentam a tomada de decisão, e podem dar uma ideia sobre a qualidade deliberativa que informa a dinâmica desses espaços, ou seja, ela proporciona oportunidade para discussões argumentativas em cada tema proposto, cujas decisões, pode-se afirmar, tenderiam a refletir não só os resultados dos debates, mas também as condições nas quais os debates ocorrem. Tais resultados tendem a depender bastante da forma como os distintos aspectos da ação (participação, representação e deliberação) se efetivam na prática e são compatibilizados no processo de debate nas assembleias desses conselhos locais.

Uma primeira consideração em relação aos dados que mostram os assuntos que foram discutidos nesses espaços decisórios, e referentes ao período de 2006 a 2009, é que houve maior tendência de atuação dos conselhos enquanto mecanismo de consulta/consultivos, como mostra a

Tabela 13, e, portanto, sua capacidade deliberativa nesse período foi muito baixa. Em grande medida, essa postura dos conselhos visou atender ao conteúdo de chamamento para a aprovação de projetos dos respectivos governos distritais, bem como, à aprovação dos chamados projetos de investimento de iniciativa local, financiados pelo governo central para promover a redução da pobreza e geração de rendimentos.

Isso pode ser explicado pelo fato de, nesse período, ter-se estado no primeiro momento da implementação desses espaços e de consolidação das práticas ora iniciadas. Esse dado revela, também, que o processo de inclusão dos atores sociais em conselhos locais, notadamente a partir do ano de 2006, implicou um conjunto diversificado de decisões, em número de 139 do conselho de Bilene e 122 do conselho de Chibuto, que não tiveram caráter vinculante ao conteúdo das políticas (as decisões envolveram assuntos sobre os quais os conselhos foram apenas consultados), embora nos anos subsequentes o papel deliberativo desses espaços tenha se reforçado significativamente,

tendo alcançado 86 decisões de cunho deliberativo no conselho de Bilene e 81 decisões no conselho de Chibuto.

Tabela 13: Assuntos discutidos e caráter adotado pelos conselhos locais

Nº de assuntos discutidos segundo o caráter							
Mandatos	Ano	Distrito de Bilene			Distrito de Chibuto		
		Atas produzidas/ analisadas	Assuntos consultivos	Assuntos deliberativos	Atas produzidas/ analisadas	Assuntos consultivos	Assuntos deliberativos
	2006	4	11	0	4	9	0
	2007	5	13	2	4	13	1
	2008	4	10	1	4	12	1
	2009	5	12	2	5	11	3
	2010	5	14	13	4	17	10
	2011	4	13	11	4	9	11
	2012	5	16	12	5	13	13
	2013	4	11	9	5	10	14
2014	5	16	9	5	15	14	
2015	4	14	13	4	13	15	
2016	4	9	14	4	13	14	
Total	49	139	86	52	122	81	

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Apesar dos conselhos locais terem atuado muito pouco, principalmente como espaço para negociar as demandas e necessidades para a população nos primeiros anos, reduzindo a sua capacidade de se destacarem como espaços de decisão que ampliam a democratização da administração pública, houve, contudo, ao longo do tempo, alterações importantes no processo decisório desses espaços, como ilustrado na tabela anterior. O aumento dos índices de resoluções deliberativas nos mandatos de 2010-2013 e de 2010-2017, em ambos os distritos, pode ser explicado pelo fato de esses espaços terem passado, nesses dois períodos, a se posicionar sobre questões importantes para os setores sociais.

Em contrapartida, vale lembrar que, conseqüentemente, a acompanhar essa tendência de crescimento das deliberações, nesse mesmo período, os conselhos locais deveriam igualmente ter controlado os resultados da implementação das políticas que foram adotadas pelos entes governamentais. O que se verifica é que houve um fraco exercício de controle social (este assunto será desenvolvido adiante, na próxima seção deste trabalho) desempenhado por esses espaços.

Ao se associar os dados sobre as reuniões, o quadro de presenças e o papel consultivo/deliberativo percebe-se que os conselhos locais geraram, quanto ao processo de discussão dos assuntos, ora mais ora menos momentos que oportunizaram a deliberação coletiva. Particularmente, a presença reduzida de atores nas reuniões, sobretudo os sociais, como evidenciam os dados, implicou na dinâmica refletida no debate em assembleia geral, o que acabou restringindo, também, a interação argumentativa sustentada na pluralidade de atores (CUNHA, 2007; FARIA, 2010), gerando menor inclusão política e baixa qualidade do discurso e, conseqüentemente, das decisões tomadas.

Os dados revelam, também, que os Conselhos Locais de Bilene e Chibuto pouco têm assegurado que o processo deliberativo seja caracterizado pelo amplo envolvimento dos atores representantes, mostrando uma fraca representação de interesses nas discussões que ocorrem. A dinâmica deliberativa não tem sido acompanhada por uma dinâmica representativa que garante uma pluralidade no sentido de inclusão e de debate dos diversos atores nos assuntos das políticas públicas. Ademais, apesar de a deliberação nesses espaços decorrer sob condições de igualdade e livre de formas de coerção interna e externa, eles não asseguram que, nos variados momentos de discussão e tomada de decisão nas assembleias gerais, haja um processo deliberativo cujos seus resultados possam ser entendidos como produzidos pela coletividade. A respeito disso, aliás, como mostram os dados, apenas os representantes governamentais compareceram em grande parte das reuniões como a maioria.

Outro aspecto importante referente ao processo deliberativo está relacionado à apresentação de temas na formação da pauta, que é objeto de deliberação pelos conselhos locais. Nisso, cabe lembrar que os assuntos ou temas que compõem a agenda, assim como a sua origem, são considerados na abordagem da deliberação (BOHMAN, 2009; COHEN, 2009; GUTMANN e THOMPSON, 2008; BENHABIB, 2009) como

elementos que indicam o quanto os segmentos que integram os espaços deliberativos são neles incluídos, ainda que possuam uma distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder.

Nos espaços deliberativos de Bilene e Chibuto tem sido seguida como prática para a definição da agenda das reuniões a elaboração feita apenas pela mesa diretora, que organiza e propõe em plenária a aprovação da agenda para que possa fazer parte dos trabalhos da respectiva reunião. Portanto, a inclusão de temas é da iniciativa e está centralizada nos órgãos executivos dos conselhos locais. Essa postura pode comprometer a contestação e discordância dentro dos conselhos locais, uma vez que tende a excluir desde logo outras perspectivas. Embora isso ocorra, existe a possibilidade de a mesma ser alterada pelos membros mediante a realização de um ato de aprovação que precede o início dos trabalhos, como evidenciam as atas dos conselhos locais analisadas no estudo.

[...] depois de realizada a conferência dos membros do conselho que estavam presentes na sala de reuniões, a Presidente do Conselho Local fez a apresentação da agenda dos trabalhos, tendo mencionado durante a sua intervenção que existiam cinco assuntos para serem debatidos sobre os quais os membros deveriam se pronunciar acerca da sua adequação [...]. O representante do Posto Administrativo de Godide solicitou que fosse acrescentado na agenda proposta pela mesa o tema sobre a identificação das áreas que seriam beneficiadas pela abertura de novas fontes de água [...]. As alterações sugeridas foram incorporadas [...] em seguida, a agenda foi aprovada por unanimidade [...] declarou aberta a sessão [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 07/05/2013).

Como ponto prévio e antes da leitura da ata da segunda sessão ordinária do referente ao ano de 2010, o presidente do órgão submeteu à aprovação da assembleia a proposta de agenda constituída por [...] foram feitas duas alterações uma sobre a apresentação da palestra pela Direção Provincial para a Coordenação da Ação Ambiental e outra sobre a proposta de resolução dos fundos do FDD [...] posto isso, a agenda foi aprovado por todos os presentes [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 30/11/2011).

Como é evidenciado, o processo de produção de consensos, que culmina nas decisões, se inicia com formalidades e com a apresentação e discussão dos pontos de agenda, previamente elaborada pela mesa diretora do conselho. Associado a isso, importa destacar que as observações das reuniões realizadas possibilitaram perceber que há momentos que as propostas trazidas para deliberação são apresentadas junto com o próprio ponto de agenda e, outras ocasiões, ela deriva do processo de discussão de algum tema específico. Esse processo também possibilita que sejam geradas

contrapropostas que alteram algum aspecto das propostas iniciais. Nesses casos a apresentação de propostas, de certo modo, também indica poder de agenda por parte dos conselhos, pois coloca novos temas ou questões à deliberação.

Nessa perspectiva, observar o aspecto da formação da agenda possibilitou que fossem identificados quais são os temas (como é apresentado na Tabela 14, adiante) comumente incluídos e de que forma eles chegam à assembleia geral para deliberação nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto. A identificação desses temas, e sua predominância, decorreram da verificação em todas as atas de cada conselho local estudado, tendo sido utilizado como critério a expressa indicação como fazendo parte do conjunto de matérias que foram debatidas numa determinada reunião. Para tanto, como forma de facilitar o seu agrupamento, eles foram colocados em três categorias de assuntos (internos, públicos e transversais ou de caráter diverso), que permitiram classificá-los de acordo com a natureza ou caráter.

Tabela 14: Tipo de assuntos presentes nas Atas das reuniões dos conselhos locais

Categoria	Assuntos/temas na agenda dos conselhos locais	Bilene		Chibuto	
		Ata R-P	%	Ata R-P	%
Assuntos de caráter interno	Formação dos membros sobre assuntos das áreas de saúde, meio ambiente e gestão da terra	4	2,0	5	2,1
	Formalidades e apreciação de documentos sobre o funcionamento do órgão	7	3,6	8	3,5
	Capacitação dos membros dos conselhos em matérias sobre participação social	4	2,0	4	1,7
	Organização interna e revitalização do conselho local e discussão sobre condições de trabalho oferecidas aos representantes	6	3,0	7	3,0
Assuntos de interesse público	Apresentação da proposta do plano de atividades do governo distrital (PESOD)	22	19,0	19	8,3
	Aprovação de projetos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD)	25	18,5	47	20,6
	Apreciação de relatório de desempenho do FDD	9	4,6	9	3,9
	Apresentação de propostas sobre planos de campanhas agrícolas, distribuição de sementes e insumos agrícolas	17	13,4	39	17,1
	Discussão de assuntos sobre área de pecuária	3	1,5	8	3,5
	Pareceres sobre situação de calamidades, saúde pública e policiamento comunitário	4	2,0	9	3,9
	Comunicação sobre atividade de pesca	2	1,0	0,0	0,0
	Discussão de propostas sobre escolas, ensino, salas de aulas e evasão escolar	13	6,7	17	7,4
	Apreciação de propostas sobre gestão e abertura de furos para abastecimento água	11	5,6	9	3,9
	Apreciação de propostas de atividades de comercialização rural	8	4,1	16	7,1
	Elaboração e discussão de projetos de abertura de novas estradas	9	4,6	7	3,0
	Elaboração e discussão de projetos de eletrificação rural	5	2,5	7	3,0
	Apreciação de programas de reassentamento da população	3	1,5	5	2,1
Assuntos transversais	Consultas sobre assuntos diversos e divisão administrativa, elaboração planos de pormenor, intervenções de ONG's	4	2,0	7	3,0
	Acompanhamento de atividades diversas realizadas por entidades de nível provincial e nacional no distrito	3	1,5	5	2,1
Total		194	100	228	100

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Ata – Representa o número de vezes que um tema é repetido / R-P: Resoluções/Pareceres

Na sua totalidade, os assuntos/temas identificados na agenda das reuniões realizadas pelos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, no período considerado no estudo, foram propostos pelos governos distritais. A leitura das atas não possibilitou identificar a inserção de temas vindos dos outros segmentos, e as entrevistas com os representantes nos conselhos revelaram o papel diretivo da mesa diretora nesse aspecto. Este é um ponto delicado já que se mostra importante diversificar a proposição de temas como forma de estímulo à participação e deliberação.

A agenda parte do presidente, secretário e vogais que fazem a agenda dos pontos que iremos debater no conselho [...] os membros tendo assuntos a apresentar colocam no ato da apresentação da agenda que depois são aprovados [...] (ENTREVISTADO 7).

[...] até este momento o que se verificava na realidade é que o governo é que tem mais chamado, sai com maior percentagem daquilo que é a programação da agenda para se discutir (...) embora haja uma prerrogativa dada na própria lei para os membros apresentarem a agenda, o que temos é o governo a chamar [...] ainda não estamos naquele nível em que o conselho apresenta e diz ao governo nós queremos debater assuntos X ou Y (...) penso que no futuro teremos isso (ENTREVISTADO 8).

Esse é um dado importante que auxilia na compreensão da dinâmica deliberativa que tem marcado o funcionamento dos conselhos locais. Isso ocorre, por um lado, porque os governos distritais respondem pela gestão de todos os assuntos que contam no quadro apresentado e, por via disso, têm a obrigação legal de fazer passar seus instrumentos governativos (planos e projetos) primeiro pela apreciação dos conselhos locais. Esses instrumentos indicam uma possível intervenção dos governos locais distritais nas áreas correspondentes. Como evidenciam as atas, ao condicionar a execução dos planos e projetos dos governos distritais à prévia aprovação por esses espaços, a lei conferiu ao poder público maior protagonismo de proposição dos assuntos que são discutidos nesses espaços participativos, inibindo, de certa forma, a participação dos segmentos dos atores sociais quanto à possibilidade de apresentação de temas aos debates.

Por outro lado, a grande dependência dos conselhos decorrente da falta de autonomia em relação ao poder público, em termos de recursos para o seu funcionamento, faz com que os representantes, nesses espaços, tenham uma reduzida influência sobre a definição da pauta. Eles até podem de alguma forma manifestar a intenção de ver um determinado assunto incorporado na agenda, contudo, a decisão

depende muito do presidente do conselho (o administrador distrital) que é, na verdade, quem possui poder discricionário para incluir ou não temas diversos no momento da preparação da agenda, o que restringe ainda mais a autonomia do conselho.

Como explicado anteriormente, o desenho institucional da deliberação e as condições nas quais os conselhos locais operam apenas favorecem a intervenção dos membros ou representantes na definição da agenda *a posteriori* a sua elaboração, portanto, no ato da realização das reuniões plenárias, o que constitui um impedimento para a inclusão de proposições provenientes dos demais segmentos. Particularmente, as comissões de trabalho que poderiam desempenhar um papel mais proativo no arrolamento de prováveis assuntos a debater na reunião do conselho acabam, também, por não exercer qualquer função em relação a esse aspecto, dado aos constrangimentos de funcionamento (falta de recursos) a que estão sujeitas.

Como implicação, constatou-se que a fraca influência na definição da agenda, por parte dos segmentos que representam a sociedade nos conselhos locais, interfere na capacidade de maior parte dos representantes que são envolvidos de demonstrarem sua autonomia política, levando a formação de vínculos institucionais (por exemplo, como ocorre com as lideranças comunitárias e secretários dos bairros) com o poder público nos distritos e o enfraquecimento de seu papel para defender interesses das comunidades e questionar o poder público. Assim sendo, o potencial e disposição de pressão e influência acaba sofrendo uma grande diminuição, favorecendo a dependência dos atores sociais nesses espaços.

É importante esclarecer que os secretários de bairro, após serem eleitos pela população, passam a desempenhar funções políticas e tarefas administrativas inerentes a essa posição, que lhes são atribuídas oficialmente pelo executivo distrital. Essa postura gera vínculos que podem afetar a sua independência e a capacidade de expressar os interesses dos respectivos grupos (nos bairros ou aldeias) que representam. Uma relação com base em uma autonomia frágil, como foi posto por Silva (2018), tende a acarretar posturas de dependência, submissão e atrelamento por parte dos representantes da sociedade frente às estruturas de comando governamental por intermédio das próprias instituições participativas.

Ao observar, em conjunto, todos os assuntos que constam nas agendas e as respectivas resoluções desmembradas por cada um dos mandatos é possível constatar que maior parte deles diz respeito a temas relacionados diretamente ao interesse público, somando 62,8 por cento em Bilene e 85,9 em Chibuto. Mesmo se tratando de espaços deliberativos instituídos em dois distritos diferentes constatou-se que existe uma grande similaridade no tipo de assuntos que têm sido discutidos nas reuniões, sendo que as diferenças residem na frequência com que cada um deles foi incluído em uma agenda de trabalho dos respectivos conselhos. Entre dezenove tipos de assuntos tratados, nas diferentes categorias classificatórias, quatro se destacaram (discussão de propostas sobre assuntos de educação; propostas de planos de campanhas agrícolas; aprovação de projetos do FDD; e, apresentação da proposta do PESOD), concentrando, em conjunto, 50,9 e 54 por cento das resoluções dos órgãos de Bilene e Chibuto, respectivamente.

E entre esses assuntos, observou-se que apenas dois são concernentes à elaboração de políticas setoriais locais consideradas importantes (agricultura e educação), enquanto o terceiro tema (aprovação de projetos do FDD) estava voltado basicamente à tomada de decisão sobre a atribuição de financiamentos a pessoas particulares ou associados, no intuito de se fomentar atividades privadas de geração de renda. Por último, o quarto tema (aprovação do PESOD) revela que os conselhos locais têm servido, na maior parte das vezes, para se pronunciarem a respeito de planos e ações dos governos locais distritais, caracterizando-se no tipo de envolvimento que Reed (2008) designa de comunicação com sentido *top-down*, em que as matérias sobre as quais esses espaços se pronunciam já foram decididas pelo menos sobre os termos em que serão implementados os projetos ou políticas governamentais. Ou seja, em sede do conselho local esses assuntos muito pouco ou quase nunca sofrem alteração de relevo. Tudo isso restringe os conselhos locais a uma função de caráter meramente consultivo, limitando seu poder de decisão e deliberação.

Em relação aos demais assuntos, não obstante apresentarem índices reduzidos de integração na agenda das reuniões dos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, foi possível verificar que eles têm merecido certa atenção nas discussões engendradas nesses espaços. Quanto aos temas tratados nos assuntos internos, merecem destaque os que envolvem os debates acerca da importância da formação e capacitação dirigidas aos

membros dos conselhos locais, alcançando um peso de 4,0 por cento nas reuniões do conselho de Bilene e 3,8 por cento no de Chibuto. Como pode ser observada, a sua inclusão significa que os conselhos têm se preocupado, de certa forma, com a qualidade de suas intervenções. Aliás, é válido lembrar que tal inclusão decorre, também, da forte indução que esses assuntos recebem por parte do executivo central, e o fato das ações em torno desses assuntos terem sido colocadas como prioritárias para o aperfeiçoamento das funções exercidas pelos representantes que atuam nesses espaços individualmente, assim como para o seu aprimoramento como um todo.

No caso dos assuntos transversais, cabe referir que permitem reduzir a distância entre a sociedade e os atores governamentais, sobretudo porque possibilitam que o conselho funcione como um espaço de consulta. Eles ocupam 3,5 por cento de espaço nas reuniões de Bilene e 5,1 por cento nas reuniões de Chibuto. Verificou-se que esse processo tende a contribuir fundamentalmente para o enriquecimento do planejamento em áreas bem delimitadas, segundo as demandas do cotidiano da comunidade (como necessidade de mais água, expansão de energia, fomento pecuário, comércio rural, entre outras), e não geram necessariamente decisões de políticas, embora se caracterize como uma forma que potencializa a efetivação da participação, conforme também foi apontado pelos entrevistados no estudo.

Desde que os conselhos locais começaram a funcionar aqui no nosso distrito temos apresentado ao governo as grandes preocupações da população e eles procuram responder [...] tem pedidos para resolver problema de falta de água, hoje a população quer comprar geleira mas não tem energia então eles pedem energia, pedem mais lojas para reduzir as viagens para comprar produtos na sede do distrito [...] e nós achamos que os conselhos ajudam na participação, fazem o cidadão se expressar e aí o governo deve ver como faz para responder o que a população pede [...] (ENTREVISTADO 14).

A efetividade deliberativa não está implicada somente à capacidade de agenda e tipos de temas colocados, mas depende, essencialmente, da capacidade de deliberação dos diferentes segmentos que compõem os espaços deliberativos. Buscando um aprofundamento acerca da deliberação, possibilitada pelos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, verificou-se, também, os atos de fala ou os discursos produzidos nas manifestações dos membros dos conselhos durante as reuniões em assembleia geral. Os atos de fala estão registrados nas atas e permitem verificar como cada um dos segmentos têm se pronunciado no interior desses espaços. A Tabela 15 mostra a

identificação das explicações e classifica a vocalização dos atores de acordo com cada mandado dos conselhos locais.

Tabela 15: Vocalização dos atores representados nos conselhos locais

Vocalização em %										
Período/ Mandato	Conselho Local do Distrito de Bilene					Conselho Local do Distrito de Chibuto				
	Segmentos representados					Segmentos representados				
	Gov. distrital	Atores sociais	Outros Atores	Convidados	Total	Gov. distrital	Atores sociais	Outros Atores	Convidados	Total
2006-2009	67,6	27,8	4,63	0,0	100	74,8	21,8	3,3	0,0	100
2010-2013	60,2	30,1	5,26,	4,5	100	48,1	30,2	8,5	13,1	100
2014-2017	53,1	33,3	12,2	1,3	100	51,2	31,5	10,7	6,5	100
Média	60,3	30,4	7,3	1,9	100	58	27,9	7,5	6,5	100

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Em primeiro lugar, as atas e entrevistas mostram que os assuntos são discutidos e decididos por todos, observando-se um elevado número de matérias que foram aprovadas por consenso. Por exemplo, todas as atas analisadas no estudo, 49 de Bilene e 52 de Chibuto, mencionaram que a agenda foi aprovada por consenso. As atas indicaram, além disso, que dos 194 assuntos discutidos no conselho local de Bilene, 157 foram decididos por consenso. Em Chibuto, dos 228 assuntos discutidos no respectivo conselho, 183 foram também decididos por consenso. Os demais assuntos foram decididos com recurso à votação. Não foi possível descortinar com clareza a partir das atas como teria ocorrido a argumentação e troca de razões que levaram a que se chegasse a tais consensos.

Em segundo lugar, as atas reforçaram que a discussão, no interior dos conselhos locais, se estrutura através de um conjunto de regras e procedimentos que se preocupam com a democratização da deliberação nesses espaços. Porém, chama a atenção o fato de, apesar de ser respeitada uma sequência que leva ao processo decisório, o debate tende a ser, na maioria das vezes, marcado por certa “harmonia”. Relacionado a isso, é pertinente lembrar que os espaços deliberativos têm na explicitação dos conflitos um

dos elementos centrais (TATAGIBA, 2005, p. 211), fato que não tem ocorrido nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, contrariando as expectativas da deliberação democrática.

Durante a participação nas reuniões plenárias desses conselhos foi possível testemunhar a tendência desses espaços deliberativos atuarem majoritariamente como lugares “harmoniosos” e com crítica branda, nos quais há uma elevada convergência de ideias sem que tenham sido antecedidas de uma discussão profunda. Muitas vezes a discussão é limitada pela imposição unilateral dos interesses temáticos dos representantes pertencentes ao segmento do governo distrital, nos dois espaços deliberativos analisados. Isso, na prática, revela contradições em relação ao esperado no processo deliberativo, e os resultados reforçam essa compressão, uma vez que indicam que apesar de existir expressão dos atores, as manifestações e a tomada de decisão pouco tem valorizado o aprofundamento do debate, a crítica e a negociação com base na exploração da pluralidade de interesses, o que interfere a articulação entre a participação e a deliberação.

Os dados revelam que ao longo da existência dos conselhos locais a vocalização é caracterizada por grandes diferenças. O segmento do poder público ou governo distrital tem-se apresentado, recorrentemente, como o que tem mais voz em ambos os conselhos locais estudados, com média de vocalização de 60,3 por cento no Conselho Local de Bilene, e 58 por cento no espaço deliberativo do Distrito de Chibuto. No que se refere aos atores das organizações civis (que são os mesmos ao longo do tempo analisado), a média mais elevada de vocalização foi registrada em Bilene, com 30,4 por cento, comparativamente a Chibuto, cuja média de vocalização alcançou apenas 27,9 por cento.

Quase não foi percebida a participação de outros atores (aqueles que são indicados pelo administrador do distrito para integrarem os conselhos) se for levado em conta a sua vocalização nos processos deliberativos separadamente e em cada reunião em que eles se fizeram presentes, embora isso melhore quando os dados são encarados de forma agregada, indicando que provavelmente o seu envolvimento nesses espaços está restrito ao cumprimento de uma formalidade. Em média, a vocalização do segmento “outros atores” que atuam nos conselhos locais foi de 7,3 por cento em Bilene e 7,5 por cento em Chibuto.

Um dado interessante apreendido a partir das atas tem a ver com o fato de os conselhos locais, em algumas de suas reuniões, terem contado com a presença de convidados que não têm inserção na estrutura do desenho institucional desses espaços, geralmente individualidades que participaram nos debates (mas sem direito a voto) apresentando opiniões e sugestões acerca de temas específicos e técnicos. Entretanto, apesar desse tipo de interações se configurar no funcionamento dos conselhos locais, com vocalização em média de 1,5 por cento no conselho de Bilene e 6,5 por cento no conselho do distrito de Chibuto, nota-se que tais interações estiveram quase sempre enquadradas ao âmbito da disseminação de informação, organização e capacitação dessas arenas, com base na solicitação de pessoas especializadas em determinadas matérias técnicas.

Apesar dos dados apresentados se mostrarem mais altos para os segmentos do poder público, e baixos para os segmentos dos atores sociais, nos conselhos locais dos distritos estudados, observou-se que, entre os mandatos, houve algumas variações nos percentuais indicando uma contribuição substantiva dos atores sociais no processo deliberativo, sobretudo nos dois últimos mandatos de funcionamento dos espaços deliberativos (sua capacidade de manifestação passou de 27,8 por cento em 2009 para 33,3 por cento em 2017 em Bilene; e de 21,8 por cento em 2009 para 31,5, por cento em Chibuto). Entende-se que isso pode estar associado a algum acúmulo de experiência decorrente do funcionamento regular desses espaços que beneficia a apresentação de opiniões no seu interior e o aperfeiçoamento do papel que devem desempenhar na discussão coletiva.

Acerca das manifestações registradas nas atas vale destacar que a forma de redação varia nos documentos produzidos ao longo do período estudado, havendo falas redigidas de forma mais sumária, muitas vezes não possibilitando uma identificação completa sobre a forma como o debate teria ocorrido. Contudo, foi possível identificar a melhoria no processo deliberativo a partir dos debates registrados em atas mais recentes dos conselhos locais, que permitiram captar a troca de ideias e opiniões indicando existir, no interior desses espaços, alguma contestação entre os discursos dos participantes, embora as trocas argumentativas aconteçam dentro de condições desiguais que reforçam as diferenças entre razões e interesses, também influenciadas pelos recursos informacionais detidos pelos atores. É importante frisar, no entanto, que a

contestação tem sucedido principalmente em relação a questões que envolvem a distribuição de verbas públicas entre as regiões dentro dos distritos, como ressaltam as falas a seguir:

Na sua intervenção o Senhor (...) afirmou que o Posto de Chissano não cumpriu com os limites do uso dos recursos do fundo porque não havia tido conhecimento das novas regras (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 30/11/2011).

Na sua intervenção o membro do conselho o Senhor (...) contestou essa explicação e sugeriu que na sua visão, muitos projetos devem ser bem analisados e se verificar bem as prioridades que a comunidade tem, para evitar esse problema de falta de cumprimento dos limites que o conselho já determinou [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 30/11/2011).

Feita a apresentação seguiu-se o debate (...) a Senhora (...) contestou o inquérito porque não explorou convenientemente as comunidades quanto as viabilidades de canalização de água nas suas casas a partir de sistemas privados (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 13/04/2013).

Por sua vez, o membro que fez a apresentação disse que entende a fala do colega [...], mas este não compulsou os dados com as instituições de tutela nas áreas inquiridas, neste caso os SDSMAS e o SDPI (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 13/06/2013).

De uma forma geral, os dados sobre a capacidade de vocalização dos segmentos que atuam nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto sinalizam para a existência de limitações no processo deliberativo dentro desses espaços. A troca de argumentos entre os atores é dominada pelos representantes dos governos distritais sobre os demais e ocorre, como já salientado anteriormente, em contextos de participação marcados por desigualdades sociopolíticas e de recursos informacionais, corroborando com o que alguns autores têm argumentado acerca de processos de deliberação que evoluem em condições de baixo conhecimento dos assuntos que são colocadas em discussão e reduzida experiência cívica, como se observa nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto.

Fundamentalmente, a dinâmica nesses espaços tende a comprometer a forma igualitária de participação e a capacidade dos representantes de engajarem-se na deliberação coletiva (BOHMAN, 2009; COHEN, 2009; LÜCHMANN, 2002), uma vez que tais restrições impedem determinados atores (provenientes da sociedade) a apresentarem sem quaisquer constrangimentos as suas opiniões e visões acerca das políticas que são neles discutidas. Situações em que são encontradas diferenças socioeconômicas expressivas tendem a institucionalizar a exclusão, ao invés de

estimular relações políticas mais igualitárias. É uma participação que se vê restrita a um grupo particular de atores (ALENCAR *et al.*, 2013, p. 119-120), muitas vezes mais bem articulados, acabando por gerar em certa medida privilégios para uns e exclusão para outros e, como consequência, reforça a reprodução de desigualdades nesses espaços.

Considerando que os resultados indicaram que os atores sociais exercem uma vocalização muito baixa na produção interna da política através dos conselhos locais, a ideia de que a proximidade entre o governo e os segmentos que representam a sociedade tenderia a aumentar o potencial de efetividade das ações governamentais, no caso analisado de Bilene e Chibuto, entende-se que tal situação pouco se verifica. As manifestações governamentais são as que preponderam, as ditas manifestações da sociedade dentro desses espaços. O baixo protagonismo dos atores sociais faz perceber que a participação não vai além da mera inserção dos atores não estatais na discussão e deliberação das políticas locais, sem que estes viabilizem a construção do interesse comum à base de um verdadeiro pluralismo de opiniões e críticas que asseguram a tomada de decisões de forma efetiva e compartilhada. Ou seja, são as decisões do governo que prevalecem.

Dado que o segmento do poder público é preponderante na articulação e argumentação dos assuntos tratados nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, e a representação do segmento dos atores é minoritária nos dois espaços estudados, compreende-se que a tomada de decisão pode comprometer significativamente a legitimidade e o desempenho dos mesmos, pois, considera-se que ela é condição não apenas da convivência democrática, mas, especialmente, para a expressão pública de ideias e razões distintas que oportunizam o debate concorrente à possível produção de resultados que beneficiam os interesses dos diferentes segmentos de atores em interação.

Outro aspecto que se revelou importante na análise sobre a vocalização dos segmentos representados nos conselhos locais tem a ver com o fato de a partir das atas não ter se conseguido captar eventuais práticas de negociação que teriam gerado consensos no interior desses espaços participativos. As atas até indicam que em certas matérias teria havido consensos, sem deixar claro se teriam sido produzidos antes ou durante os debates. Além disso, não esclarecem como tais acordos foram construídos, e

se julgar pela qualidade do discurso de grande parte dos representantes não estatais e pelo não funcionamento das comissões de trabalho, que teriam o papel de levar ao debate seus pareceres que evidenciariam os tipos e as condições desses acordos produzidos, esse aspecto tende a ser muito influenciado pelos posicionamentos do próprio governo em relação as suas visões acerca dos rumos das políticas públicas, o que talvez explica a predominância desse segmento na vocalização dos atores nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto. Esse entendimento é confirmado nas atas em que se descreve que:

Finda a apresentação da agenda do dia seguiu-se a apresentação da síntese da sessão ordinária e depois da apreciação foi aprovada por unanimidade (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 30/11/2011).

Terminada a leitura da síntese seguiu a apreciação da síntese pelos membros, tendo sugerido que [...] depois das emendas a Senhora Presidente do conselho submeteu a votação tendo sido votada por unanimidade [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 30/04/2015).

Feita a abertura, o Senhor (...) apresentou os pontos de agenda, estes aceites por unanimidade pelos participantes e seguiu-se aos debates (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 10/03/2011).

O estudo, além de permitir ressaltar esse quadro que espelha uma dinâmica na qual o processo deliberativo é marcadamente constituído por constrangimentos que interferem, em grande medida, na postura dos representantes não estatais que são envolvidos nos conselhos locais distritais, também possibilitou a identificação das contribuições que esses atores fazem nesses espaços de deliberação. Tais contribuições ficam mais claras quando são observados em que temas ocorre a maior incidência de manifestações dos diferentes segmentos, ou seja, em quais temas eles têm se mostrado mais expressivos.

A expressividade é um aspecto apontado na literatura sobre a deliberação pública como essencial para se compreender não só como o funcionamento do processo de decisão está implicado no debate argumentativo dos atores, assim como permite perceber, também, de que forma a natureza deliberativa dos espaços aponta para o potencial dos atores influenciarem as decisões que são adotadas no processo das políticas públicas. Assim sendo, por meio da verificação de quais atores representados dentro dos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto teriam se manifestado nos assuntos

que foram discutidos, foi possível identificar os temas nos quais cada um dos segmentos é predominantemente mais expressivo.

Para facilitar a identificação e a respectiva classificação, tomou-se por base os dezenove assuntos que foram debatidos de forma recorrente nesses espaços. Em seguida, como mostra a Tabela 16, apresentada a seguir, os assuntos foram agrupados em seis categorias de temas que se distinguem consoante a expressão dos segmentos tenha ocorrido durante debates e decisões nas diferentes formas, resolução, parecer ou recomendação.

Tabela 16: Expressão dos segmentos por tema debatido

Expressividade nos temas debatidos (em %)						
Segmento	Conselho Local de Bilene					
	Categorias de temas					
	Aprovação de relatório	Demanda de projetos	Informes diversos	Apresentação de pareceres	Análise de relatório	Propostas
Governo	48,6	15,2	63,3	33,9	85,0	43,9
Autoridades comunitárias	18,6	25,2	16,5	22,6	1,1	11,5
Convidados	9,0	5,1	3,8	14,8	2,2	13,4
Atores sociais	24,3	54,7	16,5	28,5	11,6	31,2
Total	100	100	100	100	100	100
Conselho Local de Chibuto						
Governo	50,2	14,3	52,1	36,2	83,6	50,6
Autoridades comunitárias	11,8	23,7	13,5	21,8	4,0	7,93
Convidados	15,3	4,86	20,8	14,3	2,721	11,6
Atores sociais	23,2	57,4	13,5	27,5	9,5	29,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Como já foi assinalado anteriormente, os conselhos locais estudados produziram várias decisões ao longo do período analisado de 2006-2016. Sobre essas decisões, os resultados permitem observar dois aspectos principais:

- i)* que as contribuições dos segmentos, que estão representados nos conselhos, foram feitas em categorias de temas que envolvem majoritariamente decisões acerca da aprovação de relatório, demanda de projetos, informes diversos, apresentação de pareceres, análise de relatório e propostas; e,
- ii)* que o maior percentual de contribuições do segmento dos atores sociais ocorre naqueles temas cujos debates estão ligados à demanda de projetos, em que os membros dos conselhos locais apresentam preocupações das respectivas comunidades solicitando a melhoria das condições dos serviços prestados ao público ou a criação de novos serviços considerados ainda em falta.

No Conselho Local de Bilene os debates sobre esses temas são dominados pelos atores sociais, cuja expressão alcança 54,7 por cento. Em Chibuto os resultados são ainda mais elevados, se situando na ordem de 57,4 por cento. Excluindo esse tema, nos cinco restantes a expressividade deste segmento se revelou muito baixa, com uma média de 20,7 por cento.

Foi possível verificar, ainda, que temas envolvendo a aprovação de relatório, com 48,6 por cento, ou análise de relatório, com 63,3 por cento, e informes diversos, com 85 por cento, são dominados pelo segmento do governo. Os demais segmentos (autoridades comunitárias e convidados) tiveram pouca expressão, apesar de se notar uma participação considerável também no quesito apresentação de demandas. A pouca expressão desses segmentos reforça a evidência que indica a existência de assimetrias nos conselhos locais estudados, como assinalado anteriormente, e que resultam das desigualdades anteriores ao processo deliberativo em causa.

As atas corroboraram evidenciando que essas matérias ainda se constituem como pouco inclusivas, ou seja, foi verificada uma ausência de debates/discussões nas quais os atores não estatais apresentaram seus argumentos imbuídos de certo domínio desses assuntos. Os atores sociais demonstraram possuir fragilidades em termos informacionais e de capacidade técnica para expor suas opiniões acerca dos orçamentos e de cobrar a

prestação de contas do governo. Para esse tipo de assuntos, pode-se afirmar que a tomada de decisões e a formação da política tendem a seguir uma expressão de poder exclusiva, na qual o governo local distrital apenas faz passar suas ideias e interesses sob a anuência desses órgãos.

Esses dados, quanto aos segmentos dos atores sociais e autoridades comunitárias, mostram que, em se tratando da apresentação de demandas, eles são basicamente mais expressivos quando são abordadas matérias que compreendem a definição de prioridades, estratégias e recursos públicos que serão investidos, dentre outros aspectos concernentes às necessidades da população a serem consideradas nos planos governamentais. Já a elevada expressividade do segmento do poder público indica que em relação a esses temas, que são muitas vezes de natureza técnica, as manifestações acabam sendo concentradas em intervenções realizadas pelos atores do próprio governo que têm mais acesso às informações relacionadas a essas matérias e poder de decisão. Isso se mostra problemático, pois, por um lado, pode comprometer a igualdade deliberativa e, por outro, no caso dos relatórios que implicam uma fiscalização das ações governamentais, recebem poucas contribuições dos outros segmentos, como mostram os dados, menos de 15 por cento, o que pode fragilizar, por exemplo, a prestação de contas nesses espaços.

Em síntese, o que se pode observar a partir do conjunto de dados, que foram apresentados na discussão sobre a efetividade deliberativa dos conselhos locais, é que fica evidente que o processo de deliberação gerado nesses espaços tem servido mais para a legitimação de políticas públicas de iniciativa governamental. Considerando tanto os resultados sobre a definição dos temas da agenda junto com a capacidade de vocalização dos segmentos quanto as desigualdades existentes, constata-se que estes reduzem o seu potencial e a sua capacidade de intermediação de interesses sociais diversos, impossibilitando uma forma cooperativa e pública de negociação social para se chegar a acordos coletivos. Dessa forma, os conselhos locais não cumprem o papel de um espaço social, de aceitação ou crítica das políticas governamentais e proposições dos demais atores a partir do exercício efetivo da deliberação balizada pelos ideais da pluralidade e igualdade, uma vez que poucas vezes se constituem numa oportunidade de diálogo entre o poder público e a sociedade em que a negociação é enfatizada entre os participantes no processo de tomada de decisão.

Tendo em vista verificar também quais efeitos da deliberação nos conselhos locais, assim como a capacidade de efetuarem o acompanhamento das ações governamentais, portanto, foi possível identificar que políticas públicas eles têm gerado e de que forma exercem o seu papel de fiscalização. Na próxima seção é voltada a compreensão sobre como essas duas categorias de questões que dizem respeito a esses espaços.

6.3 Efeitos na Governação Local: Vinculação e o Controle das Políticas Públicas

A abordagem da deliberação pública ressalta que em espaços, como os conselhos locais, se espera que ocorram debates e se tomem decisões que possam ser assimiladas na agenda do governo e da administração pública. E, no caso dos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, observa-se que o Diploma n° 67/2009, de 17 de abril, já indica expressamente o caráter vinculativo das decisões adotadas pelos respectivos conselhos, tendo sido mais categórico ao atribuir, além disso, funções de controle ou de fiscalização às ações públicas.

Assim sendo, neste estudo verificou-se o efeito do processo de deliberação por meio de dois aspectos que retratam a sua incidência no processo de governação local: a transformação das decisões em políticas públicas concretas – que implica a possibilidade das resoluções e recomendações desses espaços serem adotadas pelos órgãos governamentais competentes, e o controle sobre as ações públicas – que está implicado no acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas setoriais do poder público.

A fim de se observar o efeito do processo deliberativo dos conselhos locais estudados, foram identificados, em primeiro lugar, os assuntos tratados nas reuniões e registrados nas atas, e classificados conforme se tratou de decisão vinculativa ou de recomendação. Complementarmente, foram verificados os planos anuais (PESOD) e respectivos relatórios que refletem as atividades que foram planejadas e implementadas pelos governos no período analisado. A finalidade desse procedimento foi encontrar os assuntos decididos no processo deliberativo pelos conselhos locais e que foram incorporados na agenda governamental.

Em segundo lugar, para a verificação do efeito da deliberação nas políticas públicas, foram classificadas as decisões dos conselhos locais segundo as áreas sobre as quais elas incidem. Isso ajudou na identificação dos principais setores que adotam políticas públicas decorrentes do processo deliberativo. Por fim, foi verificado, por meio da classificação por mandato dos conselhos locais, qual o encaminhamento efetivo que teria sido dado a cada uma das decisões, ou seja, caso tenha sido incorporada, buscou-se verificar se foi ou não implementada. Isso permitiu apreender o conjunto de decisões que têm sido adotadas e traduzidas em políticas. Além disso, permitiu um quadro mais aproximado sobre que tipo de políticas estaria sendo objeto de controle pelos conselhos.

Na Tabela 17 são apresentados, inicialmente, os resultados da análise efetuada, que mostram o panorama das decisões e recomendações adotadas pelos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto, no período de 2006-2016.

Tabela 17: Decisões dos conselhos locais incorporados nos PESOD, 2006-2016

Tipo de decisão (em %)				
Ano	Conselho Local de Bilene		Conselho Local de Chibuto	
	Decisão vinculativa	Recomendação	Decisão vinculativa	Recomendação
2006	0,0	6,1	0,0	3,1
2007	1,3	3,0	4,9	6,3
2008	1,3	3,0	3,7	7,9
2009	4,1	3,0	2,4	3,1
2010	12,5	7,6	8,6	4,7
2011	9,7	12,3	11,1	9,5
2012	16,6	16,9	16,0	14,3
2013	11,1	13,8	13,5	17,5
2014	18,0	6,1	11,1	4,7
2015	15,2	15,4	17,2	12,7
2016	9,7	12,3	11,1	15,9
Total	100	100	100	100

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Como mencionado anteriormente, os resultados da tabela traçam o panorama das decisões dos espaços deliberativos ao longo do período estudado, o que mostra que os

Conselhos Locais de Bilene e Chibuto produzem decisões e recomendações sobre as políticas públicas. Existem outros tipos de decisões que não se encaixam neste recorte, o que justifica a soma na horizontal não dar 100. Observa-se, a partir dos dados, que nos primeiros anos a seguir a sua institucionalização, os conselhos locais apresentaram níveis de decisões muito baixos, o que teria influenciado, também, o reduzido número de decisões com caráter vinculativo no período de 2006 a 2009. A baixa vinculação é explicada pelo papel que esses espaços desempenharam nesse período.

Os conselhos locais distritais se ocuparam basicamente da aprovação de planos governamentais e de projetos de desenvolvimento comunitário financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) que, aliás, foi um dos fatores que impulsionou a sua difusão. Como evidenciam os dados recolhidos nas atas, as recomendações, apesar de terem sido em maior proporção nesse mesmo período em ambos os distritos, estiveram voltadas a atender apenas aspectos ligados à organização interna desses espaços.

Chama a atenção o fato de que, a partir de 2010, ter se observado um rápido crescimento das decisões de caráter vinculativo, uma tendência que tem se mantido desde então. A explicação para essa melhoria nos tipos de decisões adotados é que, nessa época, os espaços participativos foram revitalizados e passaram a operar sob um conjunto de regras que clarificaram as suas atribuições e concederam poder formal para que os membros dos conselhos atuassem no domínio das diferentes políticas públicas no nível local. As determinações legais possibilitaram que novos assuntos, além dos que dominaram o primeiro mandato desses espaços, passassem a ser discutidos, enriquecendo, de certo modo, o seu potencial deliberativo. Assim sendo, mais de 90 por cento das decisões vinculativas do conselho local de Bilene e, cerca de 75 por cento referentes ao conselho de Chibuto, foram tomadas, somente nos últimos sete anos, comprovando esse crescimento nas decisões vinculativas.

Particularmente, no Distrito de Bilene, os anos de 2012, 2014 e 2015, em conjunto, concentraram 50 por cento dessas decisões, caracterizando-se como os anos em que houve um maior fluxo de decisões vinculativas aos órgãos competentes da administração pública, nesse distrito. No caso do Distrito de Chibuto, os anos que se destacaram, em função do número de decisões vinculativas que foram tomadas, foram 2012, 2013 e 2015, atingindo cumulativamente 46,7 por cento. O nível de decisões

classificadas como recomendações aos respectivos governos registrou, igualmente, um aumento nos últimos dois mandatos estudados em ambos os distritos, sendo que em Bilene atingiu 84.4 por cento e, em Chibuto, somaram 79.3 por cento. Ou seja, de forma geral notou-se uma sensível mudança que evidencia que os conselhos passaram a decidir e a recomendar mais.

Essa constatação foi confirmada pela percepção que a maioria dos membros dos conselhos entrevistados tem acerca da capacidade de deliberação nesses espaços, ainda que eles reconheçam que os conselhos precisam ir além das decisões e aprimorar a função de controle e práticas de fiscalização das ações públicas.

[...] uma das tarefas deste conselho na verdade este deve funcionar como um conselho que para além de ser decisório deve ser fiscalizador isto porque tudo que constitui instrumento de trabalho do governo e tudo quanto é o produto de suas ações no fim de um determinado exercício econômico deve passar pelo conselho por um lado para o conhecimento, por outro lado para a aprovação [...] mas o conselho precisa de mais capacidade para poder exercer o controle nos diferentes momentos que esses instrumentos são apresentados ou avaliados (ENTREVISTADO 8).

[...] o conselho é lugar onde o governo deve apresentar aquilo que são as suas ideias da governação e mostrar quais são os seu planos na área da saúde educação comércio e outras como florestas, pesca [...] o conselho tem tarefa de acompanhar todas as questões da governação do distrito e controlar como são cumpridas só que o controle não é efetivo, faz-se mais acompanhamento das atividades que o governo realiza nós acompanhamos lá no conselho quando se apresentam os relatórios de balanço das atividades realizadas [...] é preciso que os conselhos locais obtenham a partir da base mais capacidade técnica, ética e moral para realizarem o controle [...] (ENTREVISTADO 11).

A produção de decisões contribuiu muito para verificar a qualidade deliberativa dos conselhos locais, uma vez que pode indicar o quanto eles exercem influência na formulação das políticas públicas. Assim, uma melhor compreensão acerca da dinâmica e caráter das decisões desses espaços é apresentada pela Tabela 18, que ilustra as áreas sobre as quais elas incidem, mostrando, inclusive, os principais setores que adotam políticas públicas decorrentes do processo deliberativo nos conselhos locais distritais. Para a classificação realizada foi utilizado como critério à verificação dos tipos de decisões, apresentados anteriormente na Tabela 17, sendo efetuado o seu relacionamento ao setor ou a área correspondente, conforme foi também indicado na ata a entidade do governo distrital responsável pela sua incorporação no plano de atividades.

Tabela 18: Decisões por setor de atividade

Tipo de decisão por setor (em %)				
Setor/Área	Conselho Local de Bilene		Conselho Local de Chibuto	
	Decisão Vinculativa	Recomendação	Decisão Vinculativa	Recomendação
Organização Interna	4,1	4,6	4,9	6,3
Pesca	1,3	3,0	2,4	3,1
Saúde	5,5	4,6	3,7	4,7
Gestão do FDD	20,8	6,1	17,2	6,3
Agricultura	16,6	12,3	9,8	11,1
Segurança	1,3	1,5	3,7	4,7
Educação	18,0	18,4	14,8	19,0
Água	11,1	13,8	11,1	14,2
Energia	4,1	10,7	8,6	11,1
Comércio	2,7	9,2	7,4	7,9
Estradas	13,8	15,3	16,0	17,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

De acordo com os dados pode-se perceber que o processo deliberativo nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto é dominado por decisões vinculativas referentes aos setores de agricultura, educação, água, gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) e estradas que, em conjunto, somam 80,3 por cento no primeiro e 68,9 por cento no segundo. Pode-se depreender, a partir disso, que, de forma geral, as demandas das comunidades apresentadas através desses espaços, em ambos os distritos, são bastante similares, havendo diferenças mínimas apenas na frequência com que eles são reportados nas atas dos anos estudados. É importante salientar que nesses dois distritos esses são setores que apresentam indicadores muito baixos em termos de desempenho, conforme apresentado na seção 4 deste estudo, o que talvez explique o fato de os conselhos locais concentrarem nelas grande parte de suas decisões e recomendações.

Ao desagregar os dados sobre as decisões vinculativas e as recomendações por setor de modo comparado pelos diferentes anos, pode-se verificar que desde 2010, em Bilene as decisões que incidiram nos setores de agricultura, educação, água, e estradas contribuíram mais para as deliberações ocorridas, com uma média de 14,8 por cento. Já em Chibuto, apesar do crescimento de decisões deliberativas, a contribuição desses quatro setores, incluindo o de energia, foi muito mais significativa através de recomendações, cuja média foi de 14,5 por cento. E nas entrevistas realizadas no estudo os membros dos conselhos locais evidenciaram as decisões vinculativas que incidiram sobre os setores acima mencionados.

Os aspectos são vários e falo daqueles problemas que as decisões podem ajudar no desenvolvimento do próprio distrito, falo das situações em que há discussão sobre a expansão da corrente elétrica, da água canalizada, problemas de vias de acesso, mesmo assuntos sobre doença, situações para ajudar a colocação de escolas onde a população reclama a distância percorrida pelas crianças para ter acesso a outros viveis, mas inicialmente só se olhava, pensava-se no conselho para a deliberação ou decisão sobre o que poderiam dar em relação a esse valor do Fundo de Desenvolvimento Distrital e discutiam esses problemas [...]. De lá para cá fomos vendo que o conselho não reponde só por essa área do fundo, mas deve responder por várias questões que possam ajudar no desenvolvimento do distrito (ENTREVISTADO 3).

Temos estradas que foram abertas porque o conselho contribuiu como uma decisão nesse sentido em Mangole, Messano, temos também pequenas pontes, abertura de fontes de água que resultaram da intervenção do conselho local [...] (ENTREVISTADO 7).

Durante as sessões do conselho local tem sido usual decisões sobre investimentos em infraestruturas, elevação de níveis de ensino, construção de salas de aula, aproximação de serviços de saúde, tem se debatido assuntos transversais como doenças HIV, calamidades naturais [...] (ENTREVISTADO 8).

Ademais, nota-se, nos resultados apresentados, que, com exceção da gestão do FDD, não existe um assunto que predominou em relação a outros num determinado período, e, portanto, as decisões dos órgãos de deliberação foram tomadas mais ou menos de forma diversificada abrangendo todos os anos. Particularmente, as decisões sobre a gestão do FDD estão distribuídas por todas as atas estudadas, o que mostra a grande importância que o uso desses recursos públicos continua tendo no funcionamento desses espaços participativos. Este trabalho não se ocupou do desempenho do FDD, mas dado essa importância, julga-se que seria interessante avaliar com maior profundidade, através de estudos apropriados, o papel que esse fundo tem

jogado na transformação socioeconômica tanto dos indivíduos quanto das famílias que tiveram acesso aos recursos nele disponibilizados.

Além disso, há evidências de que os membros dos conselhos locais também têm se beneficiado desses recursos. Embora as regras sobre a elegibilidade para o recebimento do financiamento indiquem que qualquer cidadão pode submeter o seu projeto para avaliação e possível aprovação, e assim merecer a atribuição dos recursos do FDD, parece que os critérios de seleção não têm sido claros o suficiente ou no mínimo rigorosos para gerarem um processo isento. Porque eles próprios aprovam o financiamento para projetos, o que denota algum tipo de conflito de interesses. Assim, o fundo tem possibilitado o surgimento de práticas de favorecimento aos membros dos conselhos que, após receberem tais recursos, acabam apresentando níveis muito elevados de inadimplência nos reembolsos acordados com o governo, o que compromete a rotatividade dos empréstimos, como pode ser visto a partir das transcrições das atas feitas a seguir:

De acordo com o documento resumo do FDD [...] o nível de reembolso foi baixo [...]. Abriu-se espaço para o debate do relatório, em que os participantes louvaram os esforços do governo [...] deram suas contribuições e colocaram suas preocupações. A chefe do Posto Administrativo de Messano disse que um dos problemas que contribui para o não reembolso dos dinheiros pelos mutuários é que alguns membros do conselho que se beneficiaram do fundo não começaram a devolver [...] e desta forma torna difícil controlar e sensibilizar aos outros para também realizarem a devolução. (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 20/04/2012).

A presidente da mesa do conselho exortou à transparência dos projetos [...]. No debate os membros do conselho disseram que concorre para o fracasso do reembolso do fundo do FDD o comprometimento por parte de alguns membros do órgão com o próprio fundo, visto que alguns destes também não honram com os reembolsos [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 21/03/2011).

Retomando a discussão relativa à incorporação das decisões vinculativas nos planos de atividade dos governos locais distritais, importa verificar qual foi o grau de sua inclusão na agenda governamental e se teriam sido ou não efetivamente implementados. Isto quer dizer que se os Conselhos Locais de Bilene e Chibuto decidiram, interessa, então, saber qual é a proporção de decisões que foi efetivamente transformada em políticas públicas locais em cada distrito estudado. O entendimento é de que existem decisões dos conselhos que foram incorporadas nos planos governamentais, mas algumas foram implementadas e outras não. Para tanto, os

resultados são apresentados a partir de cinco categorias, conforme mostra a Tabela 19, que permite desagregar, por cada mandato, a situação de cada uma das decisões tomadas, as quais foram anteriormente identificadas.

Tabela 19: Proporção de decisões dos conselhos locais incorporadas nos planos dos governos

Decisões vinculativas (em %)				
Situação/Mandato	Mandato			
	Conselho Local de Bilene			
	2006-2009	2010-2013	2014-2016	Total
Incorporadas	7,4	17,2	14,8	40,7
Implementadas	6,1	16,0	8,6	32,8
Não implementadas	1,2	2,4	6,1	8,6
Parcialmente implementada	0,0	4,9	6,1	9,8
Situação Indefinida	0,0	4,9	3,7	8,6
				100
Conselho Local de Chibuto				
Incorporadas	8,2	19,1	16,4	43,8
Implementadas	6,8	15,0	15,4	30,1
Não implementada	1,3	4,1	9,5	15,0
Parcialmente implementada	0,0	4,1	2,1	6,8
Situação Indefinida	0,0	0,0	2,7	4,1
				100

Fonte: Elaborado com base nas Atas do GDB e GDC examinadas na pesquisa.

Esses dados sugerem que mais da metade de todas as decisões vinculativas não são incorporadas nos planos dos governos distritais, indicando que boa parte das decisões vinculativas não foram transformadas em políticas. Em Bilene, apenas 40,7 por cento e, em Chibuto, 43,8 por cento das decisões vinculativas foram incorporadas nos planos de governação. Algo que, no entanto, não invalida a relevância dos níveis de 32,8 por cento de decisões implementadas no Distrito de Bilene e de 30,1 no de Chibuto, pois eles sinalizam que algumas decisões aprovadas pelos conselhos locais foram levadas em consideração pelos órgãos dos governos distritais competentes.

Desse modo, é aceitável dizer, também, que os dados indicam que os espaços deliberativos estudados possuem um padrão baixo de eficácia quanto à influência no processo de governação local, visto que no período estudado, em Bilene 60,9 por cento e em Chibuto 49,2 por cento de suas decisões vinculativas (somatório das Incorporadas; Não implementadas; e daquelas em Situação Indefinida) não chegaram a ser implementadas, o que dá a entender que o efeito dessas decisões não se faz sentir na prática governativa local.

Uma explicação importante para o baixo nível de incorporação observado pode ser atribuída à reduzida capacidade orçamentária que os governos locais distritais possuem. Apesar das decisões dos espaços deliberativos se mostrarem alinhadas às principais demandas das comunidades, contudo, existem limitações como a dependência em relação às transferências do nível central e o cumprimento de prioridades políticas definidas no quadro do chamado Plano Quinquenal do Governo (plano nacional), que condicionam a sua imediata inclusão na agenda governamental, ou seja, a transformação dessas decisões em políticas públicas depende muito da capacidade que o poder público distrital tem de efetivá-las.

As atas analisadas evidenciam os condicionalismos a que os governos distritais estão sujeitos para a implementação das decisões aprovadas pelos respectivos conselhos locais, como é salientado:

[...] o diretor do SDPI informou que o projeto da ponte sobre o rio Nhagule em Alto-Changane prevê um cenário orçamental de construção acima das capacidades do governo distrital [...]. A administradora recomendou aos Postos Administrativos no sentido de identificar os troços de estrada e mobilizar a população para intervir nos trabalhos de reparação da via usando força humana (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 07/05/2013).

Sobre os investimentos que se esperava realizar no ano passado e que não surtiram efeito por falta de capacidade financeira ao nível do distrito [...] foram reprogramados para o presente ano e tudo será feito conforme o orçamento que o distrito recebeu [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 29/03/2012).

[...] esclareceu-se que a não efetivação do plano na componente de investimentos deveu-se ao fato da disponibilização tardia do fundo proveniente do nível central para o provincial e deste para o distrito [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 31/05/2010).

Ainda [...] o presidente do órgão salientou que o ano de 2016 foi um ano difícil no campo das construções devido as dificuldades financeiras que se observam [...] e que o orçamento recebido do nível central não dá para fazer tudo de única vez [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 16/12/2016).

A construção de escolas do segundo ciclo na Praia do Bilene não pode ser realizada devido a inexistência de orçamento de investimento que permita realizar esse projeto neste momento, e essa atividade deverá ser reprogramada para ser executada com o orçamento do ano que vem [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 30/04/2015).

Contudo, apesar de possuírem um padrão baixo de eficácia quanto à influência direta no processo de governação local, os resultados sobre as decisões vinculativas que efetivamente foram implementadas permitem afirmar que os conselhos locais distritais demonstraram potencialidades para alcançar o papel de formuladores de políticas públicas que favorecem o desenvolvimento socioeconômico dos distritos. É mais frequente essa postura, como visto anteriormente, especialmente quando ocorre a discussão das necessidades e prioridades locais relativamente à prestação de serviços ou intervenções pontuais do poder público, tendo em vista o seu rápido atendimento, principalmente nos setores de agricultura, educação, água e estradas.

Sob essa perspectiva, percebe-se que, de certa forma, a dinâmica deliberativa, nesses espaços, tem possibilitado práticas de interação cooperativa entre o poder público e os atores sociais, que encaminham a elaboração de políticas públicas, além do acompanhamento de projetos e programas governamentais específicos. Por exemplo, foi destacado, em todas as entrevistas realizadas, e constam nas atas analisadas, políticas públicas derivadas dos conselhos locais que possibilitaram a construção de estradas em Messano, a construção de sistemas de abastecimento de água em Chaimite, a construção de salas de aulas Mangol e Mazivila, entre outras.

Antes de ser abordada a discussão referente ao controle exercido pelos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto às ações públicas, importa destacar uma prática que existe na interação entre os conselhos e as respectivas comunidades. A referida prática envolve a realização frequente de reuniões abertas à comunidade e ocorre depois da realização das plenárias, se constituindo, assim, como uma forma de publicitação das decisões que são neles produzidas. Ela é restrita à transmissão de resultados sobre as demandas e respectivas decisões no âmbito desses espaços deliberativos, e não implica necessariamente a participação no controle das ações.

Nessas reuniões focaliza-se como as demandas foram, ou estão sendo tratadas pelo poder público. Isso se mostra importante, porquanto, ao nosso ver possibilita que a

população apoie ou contribua para o enriquecimento da tomada de decisões relacionadas a temas específicos no futuro. Além disso, pode possibilitar o controle dos atores sociais pelas comunidades a quem representam nos conselhos locais. Identificamos em algumas atas estudadas que no período de 2006-2016, ocorreram 81 reuniões desse gênero em Bilene e 96 em Chibuto. De forma geral, podemos afirmar que essas práticas são um ganho importante que se tem e que decorre da implantação desses espaços participativos, possibilitando uma forma de aproximação entre representantes e representados. Os entrevistados destacaram essa prática de interação, enfatizando que, no exercício das suas funções de membros dos conselhos locais, mantêm um contato permanente com a população:

[...] quando a população tem preocupações pode ser a partir de grupos que existem na base isso é apresentado a nós que registamos e levamos para a assembleias que deve dar alguma resposta acerca dessas preocupações, se o que foi pedido pode ser realizado, existem condições para que seja respondido (...) isso tudo parte da base lá onde está a população e o governo recebe. O nosso papel é retornar as comunidades para dar resposta sobre o que já colocaram (ENTREVISTADO 1).

[...] nas reuniões os membros ficam informados sobre como as preocupações da população receberão tratamento por parte do governo (...) eles acabam sendo mensageiros das respostas que os problemas recebem [...] depois os membros reúnem com a comunidade e divulgam os resultados obtidos acerca das preocupações apresentadas (ENTREVISTADO 3).

[...] é nessas reuniões que são divulgados o conjunto de medidas que o governo julgou importantes para melhorar as condições de vida das comunidades [...] (ENTREVISTADO 8).

Como pode ser observado, através das entrevistas, essa prática é importante para a divulgação de informação e resultados dos conselhos locais à comunidade e, apesar de não existirem ainda estudos que se ocuparam da prestação de contas das ações e do vínculo do representante aos representados, julga-se que, além de ser um exercício que permite o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes, ele também pode contribuir para reforçar a representação. Isso pode ocorrer, visto que a prática de divulgação de informação e resultados serve como um mecanismo pelo qual o representante afirma o seu compromisso de atuar visando os interesses dos representados (comunidade que o escolheu), ou seja, eles tendem a respeitar, encaminhar e dar retorno à comunidade sobre suas demandas colocadas ao poder público.

Em contrapartida, quando avaliado o controle das ações públicas pelos conselhos locais, constatou-se que há evidências de que mesmo com a criação dos conselhos locais nos distritos persistem lacunas, no que tange ao exercício da fiscalização e controle de muitas das decisões por eles adotadas, e demais políticas cuja competência para acompanhamento foi atribuída exclusivamente a esses espaços. Assim, compreende-se que isso pode ter como implicação o comprometimento da garantia de mais eficiência da máquina pública e redução da transparência na atuação dos serviços da administração pública na esfera distrital.

No que se refere ao controle, o conselho local deve atuar exigindo a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre as políticas públicas, devendo igualmente, após tomar parte na sua deliberação, fiscalizá-las tornando, dessa forma, os conselhos locais em instâncias de controle social eficiente sobre o governo. Em relação a esse aspecto, verificou-se que existem constrangimentos como: *i*) a fraca capacitação em várias matérias de suas atribuições que exigem domínio técnico para interpelar os órgãos dos governos implementadores das políticas; e, *ii*) a falta de informação para interpretação e realização de julgamento sobre ações públicas governamentais,

que impedem que os conselhos se configurem como espaços eficazes e imparciais de controle sobre os governos distritais.

Os depoimentos dos entrevistados evidenciam como a falta de capacitação dos conselhos interfere na sua preparação para realizarem a fiscalização das ações governamentais:

[...] precisamos de mais capacitação (...) alguns assuntos nós só acompanhamos porque são muito técnicos e quando são apresentados ficamos à espera de ver o que vai ser dito pelos líderes do governo [...] as vezes não é tudo que é bem entendido quando se fala lá dentro, mas nós como membros temos que aprovar porque o distrito precisa das nossas decisões para poder avançar (...) afinal o conselho tem que dar a sua decisão. [...] vai nos ajudar a melhorar os nossos conhecimentos, precisamos de mais capacitações [...] (ENTREVISTADO 11).

Já dissemos que precisamos de ter melhor preparação no conselho e todos os membros devem ter mais capacitação para a pessoas poderem falar também sobre aqueles assuntos técnicos quando os setores vão lá apresentar no dia da reunião [...] e não aprovamos as coisas sem saber muito bem [...] eu por exemplo até compreendo quando se apresenta no caso o orçamento, mas sinto que o conhecimento não é suficiente [...] é preciso nos dar mais capacitação temos que conhecer as leis você sabe que o governo funciona com base nas

leis e queremos ter domínio entender saber dessas coisas da governação para poder questionar [...] (ENTREVISTADO 6).

Eu penso que não devemos simplesmente aprovar, mas poucos membros sabem trabalhar com a legislação moçambicana [...] não conhecer as normas afeta muito a nossa capacidade de entrar naquela parte dos debates técnicos do conselho também porque o conselho tem muitas competências e nós temos que estar preparados para poder entender o que o governo está a falar [...] só conhecendo bem e estando com boa capacitação podemos cumprir o nosso papel lá dentro do conselho [...] (ENTREVISTADO 8).

O Diploma n° 67/2009, de 17 de abril, e o regimento interno, expressam que uma das principais funções dos conselhos locais é acompanhar a implementação dos planos governamentais e emitir posicionamentos em relação aos relatórios (PESOD), que são produzidos pelo poder público nos distritos, sobretudo com a finalidade de avaliar o que e como está sendo feito, pressupondo a realização de ações concretas de fiscalização dos mesmos. Contudo, do ponto de vista da fiscalização, essa atividade não é realizada de modo frequente, regular ou sistemático.

A falta de informações completas referentes às ações governamentais não propicia elementos de análise suficientes acerca da situação das diferentes políticas locais que subsidiariam o encaminhamento de questionamentos sobre os rumos dados às ações que são implementadas. Em todos os conselhos locais estudados, os representantes não estatais afirmaram que não conhecem as condições dos projetos que são implementados, os recursos administrados pelos governos e a que efetivamente se destinam. Essas informações, segundo eles, permanecem restritas ao executivo distrital ou são exclusivamente do domínio do setor que é responsável pelo planejamento governamental ao nível dos distritos. Embora as determinações da norma legal, citada anteriormente, façam dos conselhos locais fiscalizadores dessas matérias, nota-se que, na realidade, eles sabem pouco sobre elas.

Especificamente, a falta de informações sobre onde e em que momento as ações teriam sido realizadas pelo poder público, aparecem como principais fatores para a fraca realização de fiscalização, como é evidenciado nas atas:

[...] vários membros do conselho apresentaram algumas inquietações no que tange ao baixo nível no cumprimento dos planos (...) o presidente do órgão salientou que assume o fracasso (...) solicitou aos membros do governo para responderem aos questionamentos apresentados [...]. Em 2015 estava no plano a construção de residências para as Localidades de Olombe e Mamonho atividade esta que não se sabe o ponto de realização, entretanto, não consta deste plano o que terá acontecido para se retirar do plano antes da

sua efetivação. O Senhor (...) insistiu dizendo que há dificuldades de os membros acompanharem as atividades que os serviços distritais realizam, porque não tem acesso às informações da execução dos planos e que os membros tomam conhecimento de muitos aspectos apenas nos relatórios [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 16/03/2016).

[...] ainda nas inquietações, o órgão questionou onde foram construídas as escolas referenciadas no relatório [...] o membro do conselho o Senhor (...) pretendia obter informações detalhadas sobre a realização das atividades do primeiro semestre porque o relatório não é omisso em muitos dados [...] e disse também que as atividades descritas no relatório e que são referentes aos setores de educação e agricultura não ajudam a fazer um acompanhamento profundo dos gastos que foram feitos [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 30/04/2015).

Posto isso o Senhor (...) procedeu à apresentação do orçamento de investimento de 2016. Sobre o documento os membros do conselho local questionaram as razões de o plano fazer menção ainda a construção da ponte (...) quando o mesmo já havia sido realizado no plano anterior. (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 18/04/2016).

Verificou-se que concorrem, também, para a fragilidade do controle das ações públicas pelos conselhos locais a falta de iniciativa dos membros dos conselhos, que é, na verdade, condicionada pelos dois fatores anteriores, e a fraca tradição de participação na formulação de propostas para resolução dos problemas de locais, o que ajuda na fragilização da prática de controle nos Detritos de Bilene e Chibuto.

Um entendimento interessante acerca do aspecto referente à fraca tradição de participação parece entrar em contradição com o que foi anteriormente aludido neste trabalho, quando, por um lado, foi referido, nas seções anteriores, que desde os finais da década de noventa verificam-se experiências de envolvimento das comunidades na definição de prioridades de desenvolvimento local e, por outro, destacou-se que os conselhos locais, nos distritos, têm possibilitado a interação entre os atores representantes nesses espaços deliberativos e as comunidades.

O ponto central é que a participação, nos moldes referidos acima, decorreu apenas do chamamento da população para contribuir para o processo de planejamento local, em ações financiadas por ONG`s estrangeiras e não é resultado de um processo de intervenção social fundado em organizações civis e grupos de interesse que se constituíram para reivindicar direitos/ou articular diretamente com os agentes públicos demandas de grupos ou população a quem representam. Ademais, esse tipo de iniciativas não envolveu uma componente de fiscalização de ações públicas dos governos.

Já a falta de iniciativa está relacionada ao fato de terem sido criadas comissões de trabalho (temáticas ou setoriais) o que, por si só, não tem garantido o exercício do controle e o reconhecimento do papel desses espaços pelos governos distritais na articulação com a administração pública. As comissões de trabalho, que seriam as ferramentas indicadas para assegurar algum acompanhamento às ações públicas que devem ser alvo de fiscalização, não têm desempenhado o seu papel também devido a constrangimentos do formato que lhes foi atribuído, assim como pela falta de condições para que realizem as suas funções.

Vários membros dos conselhos locais e integrantes de algumas dessas comissões, quando entrevistados, relataram que as mesmas não têm funcionado. Sua ineficácia deriva de problemas, como a falta de condições materiais, financeiras e até técnicas para viabilizar a sua operabilidade. Muitos dos integrantes das comissões de trabalho são moradores de regiões distantes dos locais onde devem ser efetuadas, por exemplo, fiscalizações sobre o andamento das atividades que cabem ser supervisionadas pela respectiva comissão de trabalho.

Portanto, não foi verificado, neste estudo, nenhuma referência ao acompanhamento direto dos conselhos locais, que teria sido feito às ações governamentais, como é evidenciado nas falas dos entrevistados descritas a seguir:

As comissões têm vindo a funcionar de forma deficiente e um dos fatores é o problema de os membros que compõem o órgão do distrito serem provenientes de vários lugares (...) não se adotou uma estratégia que pudesse ajudar com que um membro que seja de um posto como de Messsano ou de outro local pudesse se encontrar e fazer o trabalho (...) um membro da comissão vive num local e deve realizar a fiscalização em outro (...) eu acho que deviam eleger membros para as comissões respeitando os bairros onde vivem porque isso vai ajudar as comissões a se reunirem e atuarem mais [...] eu falo de como as comissões deveriam funcionar as comissões não produzem um relatório que é submetido para o debate tem presidente e membros que as constituem, mas quando vão a reunião não apresentam algo escrito sobre aquilo que é o trabalho que foi feito pela comissão [...] cada um fala sem referir um documento [...] (ENTREVISTADO 3).

[...] vontade de realizar controle existe, mas faltam condições, transporte e comunicação (...) não existe condições nem orçamento para juntar os membros que são provenientes de várias regiões dentro de uma comissão de modo que se desloquem para fiscalizar as ações realizadas pelo governo que se diz que foram planificadas, faltam meios para fazer o controle [...] é preciso melhorar a questão de atribuição de um fundo para os conselhos poderem funcionar [...] dar-se algumas condições para as comissões funcionarem, por exemplo um chefe de uma comissão não tem como comunicar com os demais e mesmo que consiga o membro não tem como se deslocar para o local onde se vai realizar uma fiscalização [...] (ENTREVISTADO 7).

Esses relatos contrastam com o papel que deveria ser desempenhado pelas comissões, haja vista que ao invés de possibilitarem a redução das assimetrias informacionais, e contribuírem para gerar condições de igualdade dentro desses espaços, elas denotam sofrer do mesmo problema que deveriam ajudar a resolver. Outro dado importante que fica evidente nesse cenário é que, em ambos os distritos, as comissões de trabalho dão mais ênfase quase que exclusiva ao monitoramento dos projetos do FDD, se afastando ainda mais do exercício do papel de fiscalização das ações dos governos pelos conselhos locais. Vale lembrar que os conselhos têm um interesse direto nos recursos do FDD que são disponibilizados à população para financiar projetos individuais ou coletivos de desenvolvimento local, e a fiscalização que ocorre está focalizada nos beneficiários dos recursos (observando aspectos sobre a materialização dos projetos, se foram ou não aplicados conforme a proposta aprovada; se realizam os reembolsos, etc.), e não nos processos de gestão do fundo que são da competência dos governos distritais.

Assim, elas esvaziam o sentido do controle pondo em risco a transparência nos gastos referentes às ações governamentais, dado a ausência de práticas permanentes de fiscalização de tais ações, que derivaram de políticas aprovadas por esses espaços deliberativos. Esse reduzido papel das comissões de trabalho, e o enfoque apenas na fiscalização do FDD, podem ser evidenciados pela forma e condições nas quais elas têm operado, conforme mostram as transcrições dos depoimentos e das atas apresentadas que se seguem:

Eu lembro que já discutimos o problema do controle do conselho há anos e o Senhor (...) que é membro da comissão dos assuntos de governação lamentou o fato de não estar a ocorrer a fiscalização das atividades do governo [...] propôs que sejam orçamentados recursos para o deslocamento dos membros para permitir que as ações de acompanhamento e controle comecem a acontecer [...] é verdade que se monitoram alguns projetos do FDD [...] de fato ainda se mostra insignificante mesmo porque nem são abrangidos todos os beneficiários do fundo [...] faltam condições para as comissões poderem atuar [...] (ENTREVISTADO 8).

[...] e a minha grande preocupação é com a falta de ação das nossas comissões [...] são muitas vezes que fomos fazer monitoria dos projetos do FDD, mas temos dificuldades nesse trabalho porque para se deslocarem os membros precisam de meio de transporte para poder ir visitar um beneficiário [...] os beneficiários são fiscalizados agora o governo nós só discutimos lá mesmo no conselho [...] não tem controle assim direto daquilo que o governo faz nas nossas Localidades [...] (ENTREVISTADO 14).

O FDD nós controlamos porque é preciso garantir que os beneficiários devolvam o dinheiro que levaram [...] aquele fundo é para a população e quando alguém é atribuído deve devolver para que outra pessoa receba o empréstimo também [...], mas a monitoria dos projetos ela avança, mas temos dificuldades de alcançar todos que receberam o dinheiro [...] a comissão que vejo que mais atua é a de monitoria do FDD [...] ainda não começamos a controlar as atividades do governo distrital (ENTREVISTADO 7).

É preciso maior controle dos projetos de forma a reverter o cenário [...] programar atividades que visam melhor acompanhamento dos projetos financiados pelo FDD [...]. Estas estratégias passam por convidar os proponentes a uma reunião geral (...) e posterior a isso monitoria por parte dos membros do conselho além dos Técnicos da Equipa Técnica por forma a supervisionar o que está a ser feito pelos beneficiários [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE CHIBUTO, 14/042009).

[...] apresentou-se a síntese do trabalho de averiguação feita pela comissão de atividade económicas que é responsável também pela monitoria do FDD. A comissão tinha sido incumbida de visitar o projeto do Senhor (...) na Praia do Bilene (...) e após a visita a comissão mostrou-se favorável ao seu financiamento da proposta apresentada [...] (ATA, CONSELHO LOCAL DE BILENE, 17/03/2016).

Cabe salientar que o controle previsto no âmbito dos conselhos locais distritais é um fenómeno novo e, como evidenciado, muito incipiente. Os conselhos locais dos Distritos de Bilene e Chibuto não desenvolveram, ainda, iniciativas de controle às ações públicas. O controle é frágil e impede os conselhos locais de se tornarem em espaços democráticos. Uma possível explicação para essa fragilidade pode estar relacionada ao próprio processo de institucionalização dos espaços participativos nesses dois distritos, que não têm valorizado a função de fiscalização, se concentrando, majoritariamente, na aprovação dos instrumentos de governação (planos e relatórios) dos respectivos entes públicos.

Além disso, desde os primeiros anos da sua implantação já se observava a grande inclinação dos atores representantes nesses espaços, de atuarem mais na observância nos critérios que determinam a tomada de decisão sobre o financiamento de projetos de iniciativa de desenvolvimento local (FDD), e pouco na fiscalização da eficácia das ações desenvolvidas pelo poder público. Não é por acaso que, em conjunto as decisões sobre a aprovação de projetos e apreciação de relatórios do FDD, possuem os percentuais mais elevados dos assuntos tratados nesses espaços deliberativos, no período entre 2006-2016, alcançando 23.1 por cento em Bilene e 24.5 por cento em Chibuto (vide Tabela 14).

Portanto, percebe-se, a partir disso, que o objetivo de os conselhos locais fomentarem, no nível distrital, o controle sob uma perspectiva *bottom-up*, da sociedade para o Estado, tende a ser fortemente restringido tanto pelas capacidades constituídas dentro dos próprios espaços quanto pela falta de interesse dos próprios governos locais em torná-los espaços que exercem verdadeiramente a fiscalização e monitoramento das ações públicas. A explicação para isso é de que sendo a perspectiva da participação social existente originária de uma orientação *top-down*, faz com que o ideário dos conselhos locais se perca por estes servirem mais como um mecanismo para que os entes governamentais distritais aprovelem seus relatórios apenas em cumprimento do exigido no Diploma nº 67/2009, e não como mecanismo de ampliação dos espaços democráticos.

É importante fazer referência a uma prática de articulação estabelecida entre os conselhos locais e população (a quem representam). As práticas existentes são caracterizadas pelas realizações de reuniões que ocorrem ao nível das comunidades, sobre as quais se percebeu, por meio do estudo, que os conselhos têm procurado transmitir uma ideia de prestação de contas. Foi identificado, em algumas atas estudadas, que, no período de 2006-2016, ocorreram 81 reuniões desse gênero em Bilene e 96 em Chibuto. De forma geral, pode-se afirmar que essas práticas são um ganho importante e que decorrem da implantação desses espaços participativos, possibilitando uma forma de aproximação entre representantes e representados.

A despeito da prática de articulação com a população se revelar importante para o funcionamento dos conselhos locais, considera-se, contudo, que isso não seja suficiente para produzir alteração nos padrões de interação entre o Estado-sociedade como um todo. Essa é uma constatação relevante, mas, no entanto, vale lembrar que as iniciativas que envolvem a realização dessas reuniões entre os conselhos e a população são restritas à transmissão de resultados sobre algumas demandas e respectivas decisões no âmbito desses espaços participativos, e não implica necessariamente a participação no controle das ações.

Enfim, é válido afirmar, como evidenciado no estudo, que aspectos, como a falta de estrutura para atuação dos conselhos locais, a capacitação fragilizada dos membros, a formação organizacional deste espaço, o histórico e o fraco enraizamento de práticas participativas, a falta de informação, dentre outros aspectos, tende a prejudicar em

grande escala a atuação dos conselhos locais estudados e, conseqüentemente, o controle social. A seguir, no Quadro 7, é apresentado, de forma resumida, o conjunto dos principais resultados do estudo, utilizando como critérios três escalas de classificação referentes aos aspectos que foram observados nos Conselhos Locais de Bilene e Chibuto.

Quadro 7: Resumo da análise efetuada aos resultados do estudo

Dimensão de Análise	Indicação do resultado obtido no estudo	Escalas de Classificação		
		Alto	Regular	Baixo
Desenho Institucional	Grau de institucionalização das instâncias participativas	X	--	--
	Diversidade na composição dos conselhos locais	--	X	--
	Representação da participação nos conselhos locais	--	--	X
	Assimetrias de poder no interior dos conselhos locais	X	--	--
	Distribuição irregular dos membros por nível de escolaridade	X	--	--
	Autonomia no funcionamento dos conselhos	--	--	X
	Conhecimentos sobre as atribuições dos espaços participativos	--	X	--
Processo de Deliberação	Níveis de comparecimento dos membros nas reuniões do conselho	--	X	--
	Acolhimento de demandas da população	X	--	--
	Capacidade de articulação para a resolução das demandas	X	--	--
	Capacidade propositiva das organizações sociais nos conselhos	--	--	X
	Variação dos temas discutidos pelos conselhos locais	X	--	--
	Vocalização dos atores da sociedade nos conselhos locais	--	X	--
	Funcionalidade das comissões de trabalho	--	--	X
Efeitos na Governança Local	Informação, publicização das decisões dos conselhos locais	X	--	--
	Incorporação das decisões nos planos sobre políticas públicas	--	X	--
	Dificuldade para a construção de práticas de controle social	X	--	--
	Fortalecimento do controle social	--	--	X
	Fiscalização realizada pelas comissões de trabalho	--	--	X
	Influência dos conselhos locais na governança distrital	--	X	--
Uso do conselho para legitimação de programas governamentais	X	--	--	

Fonte: Elaboração do Autor

7. Considerações Finais

Este trabalho teve como proposta analisar a participação institucionalizada e a efetividade dos conselhos locais no que tange à qualidade deliberativa, e vinculação às decisões governamentais e sua atuação como órgão fiscalizador das políticas públicas, no contexto dos distritos em Moçambique. Historicamente, entre o Estado e a sociedade moçambicana foram estabelecidas relações de interação pautadas, essencialmente, por uma postura caracterizada pelo autoritarismo do primeiro e pela exclusão da segunda nos processos políticos. Esse paradigma político se estabeleceu logo depois do fim do regime de colonização portuguesa e da declaração da independência nacional, no ano de 1975.

Desde então, o país passou por sucessivos reordenamentos institucionais que produziram impactos tanto no seio da sociedade quanto do próprio Estado. Inicialmente as transformações derivaram do colapso do modelo de Estado socialista de orientação marxista-leninista que havia sido instituído naquele período, uma vez que se mostrou incapaz de prosseguir os seus ideais sociopolíticos, especificamente a partir de 1984, quando Moçambique se viu mergulhado em uma crise econômica sem precedentes, agravada pelo conflito político-militar resultado da oposição ao regime. Essa conjuntura de crise precipitou o fim do dirigismo estatal e o surgimento em 1990, de um novo sistema político regido pelos princípios do modelo de Estado democrático e econômico baseado na livre concorrência do mercado.

Fundamentalmente, as mudanças decorreram da necessidade de ajustamentos político-institucionais, muitas vezes conduzidos por aqueles que exerciam o poder estatal, face ao imperativo de o governo assegurar a continuidade do cumprimento de suas responsabilidades. Ainda, foram fortemente influenciadas pela degradação crescente das condições sociais, aliadas à pressão das instituições internacionais o FMI e BM que condicionavam a prestação de seu apoio ao país à realização de reformas dentro do Estado. Portanto, a iniciativa para as mudanças não decorreu da ação da sociedade, que possuía, nessa época, uma capacidade muito reduzida de intervenção através de questionamentos e críticas em relação ao modelo institucional e que possibilitasse a emergência dessas transformações.

Mas, foi justamente com o novo momento político, possibilitado pela democratização e significativa abertura, que se inaugurou a fase de inserção de atores sociais nos processos políticos, notando-se o empoderamento de alguns segmentos autônomos da sociedade. Em 1991 foi aprovada a lei que instituiu o associativismo em Moçambique, permitindo o surgimento de organizações sociais de caráter diverso em todo o país.

Ainda no campo das mudanças, em 1992 o conflito político-militar chegou ao fim depois da assinatura do Acordo Geral de Paz de Roma, e anos depois, em 1994, já no ambiente de pluralismo político, o país realizou as primeiras eleições gerais nas quais concorreram diversos candidatos ao cargo de presidente da república e partidos políticos aos assentos do parlamento nacional. Todas as eleições realizadas desde essa época até hoje têm sido dominadas pelo partido FRELIMO e seus candidatos no poder desde a independência da colonização, sendo que os principais partidos políticos na oposição sempre possuíram uma reduzida representação parlamentar, atualmente os partidos RENAMO com 89 e o MDM com 17 deputados, em um parlamento que conta com 250 assentos.

Complementarmente, nessa trilha de transformações políticas e administrativas, em 1996, foi aprovada a descentralização como princípio de organização e estruturação do Estado, o que permitiria a maior partilha de poder entre as forças políticas nacionais com a sua participação nas eleições municipais realizadas regularmente desde 1998. A inscrição da participação social como mecanismo de ampliação da interação e compartilhamento do poder político entre os entes públicos e atores sociais na esfera distrital acompanhou essa tendência de reestruturação política e administrativa, tendo ocorrido em decorrência de determinações legais inspiradas no Guião-GOCL, aprovado em 2003 pelo executivo central e não como resultado da dinâmica política local, que teria conduzido a constituição de formas de organização e mobilização popular que possibilitaram o estabelecimento de interlocuções com o Estado.

Percebeu-se, assim, que as mudanças no sentido de aperfeiçoamento do Estado e instituição do que vem sendo designado de gestão participativa, fundamentando-se na valorização da sociedade e sua maior inserção nas decisões políticas, foram forjadas no quadro desse conjunto de transformações institucionais importantes que têm caracterizado a trajetória recente de construção do Estado democrático. Em outras

palavras, elas convergiram para a institucionalização de espaços sobre os quais a expectativa é que ampliem os processos democráticos, dentre eles os conselhos locais criados em 2006. Por meio dos conselhos se espera que a sociedade ganhe um maior protagonismo no que diz respeito ao processo decisório das políticas públicas na esfera distrital de governo.

Foi possível notar que a forte presença do governo na criação e implantação dos espaços participativos e o caráter pouco interventivo da sociedade encaminharam a sua forma de sua organização e funcionamento. O que ocorre é que tanto as características históricas do Estado centralizador quanto a dinâmica sociopolítica das últimas duas décadas, marcadas pela relativa pluralização, têm ditado a forma como os conselhos locais efetivam a inserção do público para influenciar, decidir e controlar as diferentes políticas setoriais, gerando muitos desafios em torno das experiências estudadas nos Distritos de Bilene e Chibuto.

No olhar para essas instâncias, pôde-se constatar que um dos principais desafios é assegurar a efetivação da inserção da sociedade no exercício compartilhado do poder político com os entes governamentais, e ampliar as possibilidades democratizantes desse tipo de espaço democrático. Porém, a despeito dessa pretensão de inclusividade e aprofundamento democrático percebeu-se que a participação e a deliberação exigem, ao nível dos distritos estudados, uma sociedade mais dinâmica e disposta a atuar diretamente junto ao Estado, o que parece estar sendo ainda constringido pelo fraco exercício de cidadania e baixo engajamento da sociedade civil na busca de soluções para os problemas locais.

No entanto, não bastará uma sociedade virtuosa quando se trata de participar em processos políticos se do envolvimento efetivado pelos governos locais distritais persistir a tradição política calcada na hegemonia estatal tanto no interior do Estado quanto da sociedade, gerando inconsistências entre o discurso e a prática. Isso tende a inviabilizar os esforços do aprofundamento democrático e a enfraquecer as potencialidades do desenho institucional adjacente às iniciativas de participação e deliberação ora institucionalizadas. Apesar da constatação de as práticas participativas em Bilene e Chibuto apontarem para a inserção de alguns segmentos nos processos deliberativos acerca das políticas públicas locais, há evidências da dificuldade dessas experiências se constituírem em espaços de envolvimento de amplos grupos sociais, e

uma forte presença de atores que têm afinidades com os respectivos governos distritais, comprometendo as possibilidades de influência real no processo de decisão coletiva engendrado.

As abordagens da participação social e da deliberação pública utilizadas como lentes ou fundamentos para a análise realizada mostraram-se propícias para subsidiar os questionamentos apresentados na pesquisa e observar os conselhos locais. Embora se reconheça que a amplitude teórica da combinação dessas duas abordagens de análise gera enfoques distintos, entende-se que as escolhas das três dimensões e cinco categorias na quais o estudo se baseou, possibilitaram o alcance dos objetivos pretendidos no estudo.

Na primeira dimensão, que se refere ao desenho institucional, foram inseridas as categorias que se ocuparam da análise da formalização dos conselhos locais, sua composição e funcionamento e representação dos grupos. A segunda dimensão é referente ao processo de deliberação na qual está inserida a categoria efetividade deliberativa, que serviu para avaliar a dinâmica e condições de discussão e decisão dos espaços deliberativos a partir da verificação da observância dos princípios da igualdade, liberdade, publicidade e pluralidade no seu interior. A última dimensão diz respeito aos efeitos na governação local em que se insere a categoria incidência dos conselhos na produção das políticas públicas e no exercício do controle social.

Relativamente à dimensão do desenho institucional, os resultados encontrados mostraram que, ao longo do período estudado, o estabelecimento dos Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto como espaços de participação e deliberação seguiu as regras delimitadas para a sua constituição, evidenciando que a institucionalização se revelou determinante para a organização e estruturação de práticas que possibilitam a democratização da administração pública. No geral, as regras instituídas conferiram direitos que garantem à sociedade e aos cidadãos sejam inseridos nos espaços de participação, mas também princípios para o exercício do diálogo coletivo por meio do processo de deliberação.

Contudo, observou-se que o fato de as diretrizes terem colocado os conselhos locais distritais sob estreita dependência das estruturas do poder público, no que se refere a sua funcionalidade, gera disfunções traduzidas, principalmente, pelo seu

enorme atrelamento aos respectivos governos e a falta de autonomia dessas instâncias de participação e deliberação, interferindo no seu potencial para exercer influência sobre as políticas. Verificou-se, ainda, que constrangimentos de ordem material e financeira, derivados das normas que organizam e estruturam o funcionamento dos conselhos locais, têm uma implicação direta nas condições em que tem atuado ao longo do período considerado e nos resultados, se pensar em termos da sua capacitação para assegurar práticas mais aproximadas à gestão participativa, atualmente muito aquém do anunciado.

Apesar de as diretrizes para a constituição dos conselhos expressarem uma forma de composição para essas instâncias, que se apresenta como vantajosa para a inserção do público, e ter delineado que a participação assenta na inclusão da sociedade por meios de grupos e de organizações civis, o processo de escolha de representantes pouco tem seguido essa lógica na eleição dos membros dos conselhos, pelo menos quanto à abrangência da sociedade civil. Foi possível identificar, no estudo, que a inclusão do público efetivada nesses conselhos se restringe a alguns grupos com informação ou que são previamente contatados para apresentação de possíveis candidaturas às instâncias, não estando necessariamente associada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil que buscariam ocupar espaço nessas instâncias caso tivessem a possibilidade de participar, nessa condição, dos processos de escolha de membros após o fim dos mandatos previstos.

Ademais, o desenho institucional da participação permite que mesmo sendo eleito em reuniões públicas, o que pressupõe alguma legitimidade de representação e autorização aos atores sociais, o número reduzido de organizações com experiência em processos participativos, que tomam parte nesses encontros, favorece a entrada de sujeitos sem ligação direta a uma temática política específica. Com efeito, compreende-se que o meio pelo qual têm sido encontrados representantes para os conselhos locais influencia diretamente no seu grau de representatividade junto a sua base social, de modo que, quanto mais diversificados e democráticos forem os atores interessados no engajamento dentro desses espaços, maior a possibilidade de ampliação da legitimidade da representação.

Existe uma sinalização positiva da composição e representação formalmente instituídas, ancorada na ideia de que, em relação aos participantes, a representação

requerida nos conselhos locais se baseia na amplitude territorial e temática, como definido no Diploma n° 67/2009, encontrando sustentação na participação da população, de onde emana sua legitimidade. Embora o caráter territorial seja sempre respeitado, a amplitude temática que estaria muitas vezes respaldada nas organizações civis locais é amplamente comprometida, o que, de certa forma, ajuda a explicar a fragilidade de vocalização e expressividade dos atores sociais nesses espaços, como evidenciado no estudo.

As condições descritas implicam uma dificuldade de conciliação entre representação e representatividade, ou seja, para o caso dos conselhos locais, aqui analisados, observou-se que a institucionalização da representação não tem garantido necessariamente a observância da representatividade da participação, possibilitando a perpetuação das desigualdades que têm caracterizado o Estado e a sociedade. Isso quer dizer que, na realidade, a correspondência entre interesse dos representados e os atores envolvidos nesses espaços não tem correspondido à representação por afinidade em relação aos assuntos das políticas públicas que são as principais atribuições desses conselhos.

Além disso, notou-se que nos Conselhos de Bilene e Chibuto desigualdades situadas nas relações de poder locais tendem a contaminar e direcionar os espaços participativos, uma vez que apenas ocorre um exercício formal da participação, sem o combate às desigualdades que desde logo se manifestavam, antes da instituição do mecanismo, fazendo com que as decisões sejam tomadas por aqueles que, tradicionalmente, controlam o processo político local e estão diretamente ligados ao partido no governo. A notável presença de desigualdades tem como implicações graves distorções no funcionamento efetivo dos conselhos locais, tais como: a reduzida participação de atores integralmente focados na representação das demandas das comunidades locais; o fraco acesso à informação sobre o desempenho das políticas governamentais; a manutenção do *status quo* local, no que concerne aos problemas e seus efeitos sociais; a tomada de decisões por apenas grupos com maior poder político; e, o controle dos representantes dos governos distritais sobre o processo decisório realizado. Com isto, notou-se a perpetuação da predominância do governo nos processos deliberativos e um fraco protagonismo da sociedade civil nesses espaços.

Na dimensão processo de deliberação foi evidenciado que o poder deliberativo previsto para os conselhos locais distritais com frequência pouco se concretiza, visto que na prática acabam desempenhando quase que tão somente uma função meramente consultiva ou até mesmo que se caracteriza como legitimadora das decisões tomadas previamente, mormente no que diz respeito aos principais instrumentos de governação, os planos e relatórios anuais (PESOD) dos governos distritais. Nessas condições, verificou-se que o preconizado compartilhamento de poder é limitado pelas disfunções, tanto da composição quanto da representação, que dificultam a democratização das decisões e comprometem a qualidade do acompanhamento das ações públicas e a transparência.

Com base nos resultados foi possível verificar que, embora se observe registros de contribuições de ambos os conselhos locais estudados na apresentação de demandas provenientes das populações, existem, ainda, constrangimentos para a sua efetividade deliberativa, no que tange à formação da agenda, vocalização e expressividade dos diversos atores inseridos na discussão e decisão das políticas públicas. A formação da agenda sobre os temas levados à assembleia geral, nesses espaços, é dominada pelos governos distritais, gerando uma fraca tematização proveniente dos segmentos da sociedade civil representados. Essa formação, quando combinada com o caráter de atrelamento dos conselhos à agenda governamental, reforça a persistência de práticas que se mostram adversas a formas de co-gestão mais participativas. O acesso à informação é um fator que contribui para esses constrangimentos.

O comprometimento da capacidade propositiva dos demais atores sociais nesses espaços é também influenciada pela sua capacitação. Temas como o elevado teor técnico como orçamento e avaliação de resultados de políticas demandam conhecimentos que grosso número de seus membros não possui. Com isso, a vocalização dos atores não estatais se restringe à apresentação de demandas, implicando que grande número dos assuntos discutidos, ainda que públicos se refiram aos interesses de cumprimento de programas governamentais. Mesmo que se tenha registros de práticas de discussão no interior desses espaços, que resultaram na construção coletiva de políticas públicas que remetem a uma tendência positiva à observância do princípio de igualdade, percebeu-se uma baixa expressividade dos segmentos representantes da sociedade civil nesses espaços.

Assim sendo, constatou-se, no presente estudo, que a elevada predominância do governo e a fraca influência das representações de organizações civis nos Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto interferem na habilidade dos atores em assegurar a sua autonomia política levando a formação de vínculos institucionais com o poder público nos distritos e o enfraquecimento de um possível embate acentuado e críticas em torno do processo governativo na esfera distrital.

Nessa perspectiva, há em relação a essas experiências moçambicanas, contradições entre as aspirações de maior escrutínio do público em relação às decisões da administração pública e a manutenção da centralidade do poder dos governos distritais na dinâmica de funcionamento dos espaços deliberativos. Esse caráter contraditório tem como grande implicação o comprometimento da pluralidade de interesses e a reduzida apropriação dos espaços para a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. O cenário acaba sendo impeditivo para que as comunicações, desenvolvidas no seio desses espaços, ocorram em estreita observância da igualdade democrática inerente aos processos deliberativos.

Na dimensão efeitos na governação local, observou-se um ganho importante derivado dos conselhos locais, que tem a ver com o fato de que eles têm contribuído, de certo modo, para a governação local. Existem políticas públicas que foram neles deliberadas e decididas e que foram incorporadas nos programas dos governos respectivos (Bilene e Chibuto). Destacam-se como áreas de maior incidência dos conselhos locais em termos de deliberação de políticas a educação com a construção de salas de aulas; infraestruturas principalmente, estradas e água; e projetos de iniciativas de desenvolvimento local no âmbito do FDD. No entanto, ainda existem constrangimentos para a implementação ou transformação de tais políticas em ações concretas no seio das comunidades que demandaram. Ao que tudo indica, isso se deve, em parte, aos reduzidos recursos financeiros que os governos locais possuem para responder às demandas da população.

Outro ganho igualmente observado está relacionado com a possibilidade da prática de controle social efetivada através da fiscalização das ações governamentais pelos conselhos. Porém, a despeito disso, esses os conselhos não exercem esse poder na realidade. A capacitação dos representantes é ainda muito fraca e acesso às informações que sustentariam as práticas de monitoramento é defeituoso e as estruturas que deveriam

viabiliza-las, ou seja, as comissões de trabalho “criadas para tal” são inoperacionais. Observou-se no estudo que existem diferenças significativas em termos de preparação técnica e assimetria informacional entre os segmentos dentro dos conselhos locais. Os atores do poder público têm mais vantagens para lidar com matérias que envolvem a avaliação das ações governamentais, e as desigualdades já aqui referidas dificultam ainda mais o acesso dos atores não estatais aos principais instrumentos da administração pública.

Paradoxalmente, os governos distritais utilizam os conselhos locais para a aprovação das agendas de seu interesse programático, bem como para deliberar sobre os meios de exercício do poder público na distribuição/utilização de verbas, mas em contrapartida desconsideram o seu papel no que concerne ao controle social, vedando o fomento de tais práticas através de falta de maior capacitação dos sujeitos dentro dos espaços e da não inserção de outros com elevada capacidade temática de intervenção nos processos das políticas públicas. A ausência de conhecimentos adequados sobre a sistemática das políticas governamentais impede o pleno desenvolvimento das funções de fiscalização e acompanhamento das ações públicas. Como foi possível observar, quase a totalidade dos membros representantes da sociedade civil envolvidos nos conselhos locais pesquisados são desconhecedores das condições dos orçamentos e fundos, ou seja, dos recursos que os respectivos governos dispõem, como também desconhecem a que precisamente se destinam.

Aliado a esse constrangimento, a falta de condições materiais, além de técnicas para o funcionamento das comissões de trabalho, que normativamente possuem prerrogativa para o exercício do controle social, enfraquece o poder de questionamento e de fiscalização dos conselhos locais. Considerando que as comissões de trabalho foram constituídas em função da especialidade temática ou setorial, o que pressupõe que servem tanto para subsidiar a qualidade do processo deliberativo e decisório quanto para o seguimento da observância de conformidade ou desvio em relação ao definido para uma determinada política pública, notou-se que a ausência completa dos membros em qualquer desses momentos prejudica a participação e o controle social como meio da atuação e da implementação da cidadania e democracia, bem como a melhoria da transparência e publicidade das políticas públicas. O que constatou-se é que, na prática, a ausência de condições de trabalho não asseguram que os membros dos conselhos

locais exerçam o controle sobre os agentes da administração pública e menos ainda os responsabilizam por conta de possíveis desvios.

Logo, o presente estudo permitiu perceber que quanto às expectativas da participação social e do processo de deliberação há ainda uma enorme distância entre o ideal e o real. O governo parece disposto em promover a abertura para o possível compartilhamento de poder na administração pública nacional, apesar do grande número de restrições políticas, culturais e técnicas que ainda se sobrepõem às práticas que foram estabelecidas. Outrossim, a sociedade ainda se mostra pouco envolvida, sendo fundamental conscientizá-la quanto a real importância de utilização dos mecanismos de participação, um processo que se vislumbra demorado, apesar de intrínseco à utilização de inovações que demandam por parte do Estado e da sociedade maior entrega, pois, somente se mostrando ativos na exploração de suas potencialidades mais facilmente será conseguido o seu aprimoramento, o que ainda requer a aplicação de diversas medidas para concretizar sua verdadeira efetividade.

De maneira geral, aspectos importantes da sua estrutura e, sobretudo, os relacionados à dinâmica e condições de seu funcionamento, ditam que a participação por meio dos conselhos locais apresente disfunções que se impõem como limitadores das suas potencialidades de inclusão e efetividade deliberativa. Como desafio os conselhos locais e os diversos segmentos sociais neles representados precisam ser consolidados nos distritos para que ocorra a aquisição da participação da sociedade, ou de pelos menos uma grande parcela, já que dessa forma poderão incorporar práticas dialógicas em seus processos deliberativos vinculados em opiniões diversas que coletivamente permitem uma maior influência sobre os governos locais distritais e elevar o seu protagonismo político.

Enfim, conforme o que foi apresentado como premissa desta tese, o estudo mostrou que as transformações que tem permeado o Estado e a sociedade moçambicana, na última década, com a criação dos conselhos locais, estão possibilitando alterações nas relações estatais com a sociedade, na forma de definição da agenda pública e de decisão das ações governamentais e na concepção do papel atribuído aos diferentes atores sociais no campo das políticas públicas. Porém, o grau com que o compartilhamento de poder entre o poder público e os atores sociais se concretiza no interior desses espaços participativos e deliberativos, assim como o alcance dos

processos engendrados, são, ainda, reduzidos se forem julgados pela diminuída força que exercem. Salienta-se, ainda, que disfunções no cumprimento de seu papel e constrangimentos na inserção da sociedade podem comprometer a construção de um modelo de gestão participativa que viabilize a democratização da administração pública.

A partir do caso pesquisado conclui-se, a despeito desses constrangimentos, que os Conselhos Locais dos Distritos de Bilene e Chibuto se impuseram, de certo modo, ao longo do período estudado como um campo que possibilitou a criação de oportunidades singulares de confrontação de ideias em torno de questões públicas que no passado mereceram a intervenção burocrática e exclusiva do Estado. Isso certamente se evidencia como um ganho importante na busca da construção de um espaço social democrático, revelando características próprias que traduzem as condições sociais e políticas do próprio país. Além disso, evidencia que os processos de participação e deliberação são marcados por dinâmicas locais que não podem muitas vezes ser avaliadas exclusivamente pelos padrões normativos possibilitados pela literatura especializada. No caso de Moçambique, as características da sociedade representam um fator importante na configuração das práticas adoptadas e interferem na dinâmica de seu funcionamento. Os resultados mostraram que fomentar a participação nas discussões e um processo deliberativo mais apurado que contribua para elevar a legitimidade das decisões é possível no contexto estudado, mas que há, ainda, que lidar com os vários empecilhos identificados ao longo desta tese, sem desconsiderar que os conselhos locais constituíram no meio principal de apresentação e resolução de demandas, apesar das limitações de natureza orçamentária que ainda persistem.

Por fim, entende-se que é preciso transpor as barreiras de ordem histórica e conjuntural, que tendencialmente mutilam as possibilidades de democratizar a administração pública e o processo das políticas públicas. O contexto sociopolítico em que estão inseridos os conselhos locais geram um ambiente que, desde os primeiros anos do seu funcionamento, tem se mostrado adverso tanto à qualidade participativa quanto à deliberativa, o que pode ser percebido pelo alcance que esses espaços atualmente se permitiram. Apesar disso, eles se evidenciam como lugares importantes para a realização de mudanças institucionais traduzidas no crescimento da cidadania ativa e para a utilização efetiva de práticas e processos de gestão democrática baseada nas instituições participativas.

Referências

- ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. **Mozambique: the troubled transition. From socialist construction to free market capitalism**. London: Zed Books, 1995.
- ALARCÓN, P.; FONT, J. Where are the boundaries of deliberation and participation? A transatlantic debate. **Journal of Public Deliberation**, v. 10, n. 2, p. 1–27, 2014.
- ALENCAR, J. et al. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, 2013.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250–285, 2016.
- ALMEIDA, D. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, 2013.
- ALMEIDA, D. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, 2014.
- ALMEIDA, D.; CUNHA, E. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 109–124.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, v. 49, p. 26–46, 2000a.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Eds.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13–60.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil e estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7. p. 13–28.
- AWORTWI, N. Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms: the case of Mozambique. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 4, p. 723–748, 2010.
- BAIOCCHI, G. Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance. **American Sociological Review**, v. 68, n. 1, p. 52, fev. 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Country partnership framework 2017-2021**. Maputo: 2017. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5814>>.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3ª Edição ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BLAIR, H. Participation and accountability at the periphery: democratic local

governance in six countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21–39, 2000.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: ÂNGELA, M. (Ed.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31–84.

BOROWCZAK, W.; WEIMER, B. Andar com bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011. In: WEIMER, B. (Ed.). **Moçambique: descentralizar o centralismo? Economia política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, 2012. p. 103–150.

BRANCO, C. As organizações não governamentais na mediação de conflitos intra-estaduais violentos: o confronto entre a teoria e a prática no processo de paz moçambicano. **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 2, n. 2, p. 84–103, 2011.

BRITO, L. O sistema eleitoral: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: LUÍS, B. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2010**. Maputo: IESE, 2010. p. 17–30.

BRUGUÉ, Q. Recuperar la política desde la deliberación. **Revista Internacional de Organizaciones**, n. 7, p. 157–174, 2011.

CABAÇO, J. **Moçambique: identidades, colonialismo e libertação**. Tese de Doutorado Apresentada a Universidade de São Paulo, 2007.

CAHEN, M. Moçambique: o fim da a história única... trajetórias dos anticolonialismos em Moçambique. **Africana Studia**, n. 15, p. 349–394, 2010.

CAMBRÃO, P. **A (emergente) sociedade civil um olhar sobre o papel das suas organizações nas políticas de inclusão social e de desenvolvimento sustentável o caso de Moçambique (1990 – 2015)**. Tese de Doutorado apresentada a Universidade do Porto, 2016.

CASIMIRO, I. Movimentos sociais e movimentos de mulheres em Moçambique. In: TERESA, S. I. C. (Ed.). **A cência ao serviço do desenvolvimento? Experiências de países africanos falantes de língua oficial portuguesa**. Dakar: CODESRIA, 2015. p. 51–66.

CASTEL-BRANCO, C. **Moçambique-perspectivas econômicas**. Maputo: Editora-UEM, 1994.

COELHO, J. Da violência colonial ordenada à ordem pós-colonial violenta: sobre um legado das guerras coloniais nas ex-colónias portuguesas. **Lusotopie**, n. 1, p. 175–193, 2003.

COELHO, J. A literatura quantitativa e a interpretação do conflito armado em Moçambique (1976-1992). In: CRISSTINA, RODRIGUES; ANA, C. (Ed.). **Pobreza e paz nos PALOP**. Lisboa: Sextante Editora, 2009. p. 88–106.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: ÂNGELA, M. (Ed.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85–108.

COHEN, J.; FUNG, A. Radical democracy. **Swiss Journal of Political Science**, v. 10,

n. 4, p. 23–34, 2004.

CORNWALL, A.; COELHO, V. **Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. London: Zed Books, 2007.

CORREIA, M. **Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000.

CRAIG, D.; PORTER, D. Poverty reduction strategy papers: a new convergence. **World Development**, v. 31, n. 1, p. 53–69, 2003.

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

CUNHA, E. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Tese de Doutorado apresentada a Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DEVAS, N.; GRANT, U. Local government decision-making-citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda. **Public Administration and Development**, v. 23, n. 4, p. 307–316, 2003.

DRYZEK, J. Democratization as deliberative capacity building. **Comparative Political Studies**, v. 42, p. 1379–1402, 2009.

DRYZEK, J. The forum, the system, and the polity: Three varieties of democratic theory. **Political Theory**, v. 45, n. 5, p. 610–636, 2017.

FARIA, C. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, v. 50, p. 47–68, 2000.

FARIA, C. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, v. 12, n. 12, p. 378–406, 2006.

FARIA, C. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 111–133.

FARIA, C. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 101–176, 2010.

FERNANDES, C. Intelectuais orgânicos e legitimação do estado no Moçambique pós-independência: o caso do Centro de Estudos Africanos. **Afro-Ásia**, v. 48, p. 11–44, 2013.

FISCHER, F. **Participatory governance**. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. **Anais...** Jerusalem: The Hebrew University, 2010.

FISCHER, F. Participatory governance: from theory to practice. In: DAVID, L.-F.

(Ed.). . **The Oxford Handbook of Governance**. New York: The Oxford University Press, 2012. p. 457–469.

FISHKIN, J. Deliberative democracy. In: SIMON, R. (Ed.). **Social and political philosophy**. Massachusetts: Blackwell Publishers, 2002. p. 221–238.

FLORENÇIO, F. Autoridades tradicionais e Estado moçambicano: o caso do distrito do Búzi. **Caderno de Estudos Africanos**, v. 5, n. 5, p. 92–115, 2004.

FORQUILHA, S.; ORRE, A. Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique. In: LUÍS, B. et al. (Eds.). . **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE, 2011. p. 35–54.

FOX, J. Empowerment and institutional change: mapping virtuous circles empowerment and institutional change: mapping virtuous circles of state-society interaction. In: ALSOP, R. (Ed.). . **Power, rights and poverty: Concepts and connection**. Washington, D.C: The World Bank, 2004. p. 68–92.

FRANCISCO, A. Reestruturação econômica e desenvolvimento. In: SANTOS, BOAVENTURA; TRINDADE, J. (Ed.). . **Conflito e transição social: uma paisagem das justiça em Moçambique**. Lisboa: Edições Afrontamento, 2003. p. 141–178.

FRANCISCO, A. Sociedade civil em Moçambique expectativas e desafios. In: BRITO, L. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2010**. Maputo: IESE, 2010. p. 51–106.

FRASER, E. et al. Bottom up and top down: analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. **Journal of Environmental Management**, v. 78, n. 2, p. 114–127, 2006.

FRY, P. Culturas da diferença: sequelas das políticas coloniais portuguesas e britânicas na África Austral. **Afro-Ásia**, v. 29, n. 30, p. 271–316, 2003.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V.; NOBRE, MARCOS (Eds.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173–209.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 66–75, 2006.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5–41, 2001a.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5–41, 2001b.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Thinking about empowered participatory governance. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. (Eds.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003. p. 3–44.

GAVENTA, J.; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2399–2410, 2012.

GDB-PESOD. **Relatório Balanço Anual de 2017**. Bilene: 2017.

- GDC-PESOD. **Relatório Balanço Anual de 2017**. Chibuto: 2017.
- GODOY, A. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. ET AL. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115–145.
- GONÇALVES, E. Orientações superiores: timeand bureaucratic authority in Mozambique. **African Affairs**, v. 112, n. 449, p. 602–622, 2013.
- GONZÁLEZ, J. La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. **Espacios Públicos**, v. 18, n. 43, p. 51–73, 2015.
- GOODIN, R. **Democratic deliberation within**. Conference on Deliberating about Deliberative Democracy. **Anais...Austin**: 2000
- GRINDLE, M. Good enough governance. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553–574, 2007.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 1, p. 17–78, 2007.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Deliberative democracy beyond process**. Conference on Deliberating about Deliberative Democracy. **Anais...Austin**: 2008
- HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HANLON, J. Eleições locais adiadas. **Boletim sobre o processo de paz em Mocambique**, v. 16, p. 1–17, 1996.
- HEDGES, D. et al. **História de Moçambique: Moçambique no auge do colonialismo, 1930-1961**. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Departamento da História, 1993. v. 3
- HELLER, P. Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 131–163, 2001.
- IGREJA, V. Os recursos da violencia e as lutas pelo poder em Mocambique. In: LUÍS, B. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2015**. Maputo: IESE, 2015. p. 31–58.
- INE. **Recenseamento Geral da População e Habitação 2007: Indicadores Socio-Demográficos Distritais da Província de Gaza**. Maputo: 2012.
- INE. **Moçambique outrora e agora: um Atlas de Estatísticas Socioeconómicas 1997–2007**. Maputo: 2011.
- INE. **Estatísticas do Distrito de Bilene**. Maputo: 2012.
- INE. **Estatísticas do Distrito de Chibuto**. Maputo: 2012.
- KEARNS, A. Active citizenship and local governance: political end geographical dimensions. **Political Geography**, v. 14, n. 12, p. 155–175, 1995.
- KLEIBL, T. et al. Sociedade civil, uma construção contextualizada na sociedade e

situação política: on caso de Moçambique. **Revista Electrónica de Investigación e Desenvolvimento**, n. 5, p. 1–14, 2015.

KNOBLOCH, K. et al. Did They Deliberate? Applying an Evaluative Model of Democratic Deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review. **Journal of Applied Communication Research**, v. 41, n. 2, 2013.

LAFONT, C. Deliberation, participation, and democratic legitimacy: should deliberative mini-publics shape public policy? **The Journal of Political Philosophy**, v. 23, n. 1, p. 40–63, 2015.

LALÁ, A.; OSTHEIMER, A. **Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique 1990-2003**. Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49–103, 2006.

LEVINE, P.; FUNG, A.; GASTIL, J. Future directions for public deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 1, n. 1, p. 271–288, 2005.

LIMA, P. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. **Revista Contraponto**, v. 1, n. 1, p. 111–127, 2014.

LOURENÇO, V. Estado, autoridades tradicionais e transição democrática em Moçambique: questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas. **Caderno de Estudos Africanos**, v. 16, n. 17, p. 117–138, 2009.

LOWNDES, V.; PRATCHETT, L.; STOKER, G. Trends in public participation: part 2 - citizens perspectives. **Public Administration**, v. 79, n. 2, p. 445–455, 2001.

LÜCHMANN, H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2002.

LÜCHMANN, H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139–170, 2007.

LÜCHMANN, H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 353–364, 2011.

LUNDIN, I. Reflexões pessoais sobre o processo de paz em Moçambique. **Boletim do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais**, n. 2, p. 12–20, 2015.

MACAGNO, L. Fragmentos de uma imaginação nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 70, p. 10–35, 2009.

MACAMO, E. Cultura política e cidadania em moçambique: Uma relação conflituosa. In: LUÍS, B. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2014**. Maputo: IESE, 2014. p. 41–60.

MACAMO, E.; NEUBERT, D. When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique. **Cadernos de**

Estudos Africanos, v. 5, n. 6, p. 53–74, 2004.

MACEDO, V.; MALOA, J. Em Moçambique só há partidos de direita: uma entrevista com Michel Cahen. **Plural**, v. 20, n. 1, p. 155–174, 2013.

MACUANE, J. et al. Estado, amakhas, ampamelas, landins e ONGs: relações sociais, história, política, centralização e descentralização em Nampula. In: WEIMER, B. (Ed.). **Moçambique: descentralizar o centralismo? Economia política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, 2012. p. 230–270.

MAE. **Perfil do Distrito de Bilene**. Maputo: 2012. Disponível em: <<http://www.govnet.gov.mz/>>.

MAE. **Perfil do Distrito de Chibuto**. Maputo: 2012. Disponível em: <<http://www.govnet.gov.mz/>>.

MAE/MPD/MADR. **Participação e consulta comunitária na planificação distrital: guião de organização e funcionamento**. Maputo Imprensa Nacional de Moçambique, 2003.

MANSBRIDGE, J. et al. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64–100, 2010.

MANSBRIDGE, J. et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 1–26.

MARQUES, Â. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Â. (Ed.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 11–28.

MATTOS, P. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização. In: CHRISTIANE, G. ET AL. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 347–370.

MEF. **Pobreza e bem-estar em Moçambique: quarta avaliação nacional - IOF 2014/15**. Maputo: 2016.

MENESES, M. Poderes, direitos e cidadania: o retorno das autoridades tradicionais em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 87, p. 9–42, 2009.

MENESES, M.; SANTOS, B. Mozambique: the rise of a micro dual state. **Africa Development**, v. 34, n. 3–4, p. 129–166, 2009.

MICHELS, A. Citizen participation in local policy making: design and democracy. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 4, p. 285–292, 2012.

MICHELS, A.; BINNEMA, H. Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local level: A Framework for Analysis. **Administration & Society**, p. 1–21, 2018.

MOSCA, J. **Economia de Moçambique, Século XX**. Lisboa: Editora Piaget, 2005.

MUXANGA, P. **Possibilidades e limites dos conselhos consultivos como fatores de democratização e de controle social de políticas públicas em Moçambique: o caso de Angoche**. Dissertação de Mestrado apresentada a] Universidade Federal de Santa

Catarina, 2013.

NEGRÃO, J. **A propósito das relações entre as ONG's do norte e a sociedade civil moçambicana**. Curso de Formação: A Globalização Alternativa e as Organizações Não-Governamentais do Espaço de Língua Oficial Portuguesa. **Anais...Coimbra: CES**, 2003

NIEMEYER, S.; DRYZEK, J. The ends of deliberation: meta-consensus and inter-subjective rationality as ideal outcomes. **Swiss Political Science Review**, v. 13, n. 4, p. 497–526, 2007.

OLIVEIRA, A.; PISA, B. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, 2015.

OPELLO, W. Pluralism and elite conflict in an independence movement: FRELIMO in the 1960s. **Journal of Modern African Studies**, v. 18, n. 4, p. 66–82, 1975.

OTAYEK, R. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 77, p. 131–150, 2007.

PEREIRA, J. A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique? In: BRITO, L. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2012**. Maputo: IESE, 2012. p. 43–58.

PETERS, G. Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. 183, n. 4, p. 585–598, 2005.

PETINELLI, V. A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 612–646, 2017.

PLANK, D. Aid, debt, and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. **Journal of Modern African Studies**, v. 31, n. 3, p. 407–430, 1993.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2015: o trabalho como motor do desenvolvimento humano**. Nova York: 2015.

REED, M. et al. A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? **Restoration Ecology**, n. doi:10.1111/rec.12541, 2017.

REED, M. S. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. **Biological Conservation**, v. 141, n. 10, p. 2417–2431, 2008.

REY, F. **Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação**. São Paulo: Pioneira Thomson Leaning, 2005.

RICCI, R. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 9, n. 98, p. 9–12, 2009.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **The American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315–353, 2004.

ROCHA, J.; ZAVALA, G. O desenvolvimento do poder local em África: o caso dos municípios em Moçambique. **Cadernos de Estudos Africanos**, v. 30, p. 105–133,

2015.

RODRIGUES, E. **As donas de prazos do Zambeze: políticas imperiais e estratégias locais**. VI Jornadas Setecentistas. *Anais...* Curitiba: 2006.

ROWE, G.; FREWER, L. Evaluating public-participation exercises: a research agenda. *Science Technology and Human Values*, v. 29, n. 4, p. 512–557, 2004.

SANCHES, E. **Novo contexto mas velha política: a evolução do sistema partidário moçambicano entre 1994 e 2014**. Espaço lusófono (1974-2014): Trajectórias Económicas e Políticas. *Anais...* Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, 2014

SANTOS, B. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, B. A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 72, p. 7–44, 2005.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Ed.). **Democratizar a democracia: os daminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39–84.

SERRA, C. **Estado, pluralismo jurídico e recursos naturais: avanços e recuos na construção do Direito Moçambicano**. Maputo: Editora Escolar, 2014.

SERRÃO, O.; NEVES, I. O movimento associativo africano em Moçambique: tradição e luta (1926-1962). *Africanologia - Revista Lusófona de Estudos Africanos*, p. 179–214, 2009.

SILVA, S. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Brasília: IPEA, p. 7-32, 2018

SIMIONE, A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p. 551–570, 2014.

SIMIONE, A.; CKAGNAZAROFF, I. Governança participativa em Moçambique: dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal em Xai-Xai. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 1, p. 64–74, 2017.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. New York: Cambridge University Press, 2009.

SPEER, J. **Participatory governance, accountability, and responsiveness: a comparative study of local public service provision in rural Guatemala**. [s.l.] Humboldt-Universität zu Berlin, 2011.

SPEER, J. Participatory governance reform: a Good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? *World Development*, v. 40, n. 12, p. 2379–2398, 2012.

STEVANO, S. Mulheres no processamento da castanha de caju: reflexões sobre as sociedades agrárias, trabalho e género na Província de Cabo Delgado. In: LUÍS, B. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2013**. Maputo: IESE, 2013. p. 239–262.

SUMICH, J. Construir uma nação: ideologias de modernidade da elite moçambicana.

Análise Social, v. 43, n. 187, p. 319–345, 2008.

SUMICH, J. Tenuous belonging: citizenship and democracy in Mozambique. **Social Analysis**, v. 57, n. 2, p. 99–116, 2013.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo.: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, v. 25, n. 25, p. 209–213, 2005.

TEXEIRA, A.; SOUZA, C.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em nossos espaços participativos nacionais** Instituto de Pesquisa Avançada. Brasília: IPEA, p. 7-42, 2012.

THOMPSON, D. Deliberative democratic theory and empirical political science. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 497–520, 2008.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 47, n. 10, 2014.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 527–540, 2002.

VITALE, D. Between deliberative and participatory democracy: a contribution on Habermas. **Philosophy & Social Criticism**, v. 32, n. 6, p. 739–766, 2006.

WAMPLER, B. When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, p. 61–81, 2008.

WILLIAM, N. Testing the empowerment thesis: the participatory budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. **Comparative Politics**, v. 34, n. 2, p. 127–145, 2002.

WUYTS, M. Inflação e pobreza uma perspectiva macroeconómica. In: LUÍS, B. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2016**. Maputo: IESE, 2016. p. 95–112.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Edição ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIWOYA, F. Deliberation , difference and democratic practice in Malawi. **Journal of Public Deliberation**, v. 12, n. 1, p. 1–22, 2016.

Apêndice 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA PESQUISA DE CAMPO - 2017

Estamos realizando uma pesquisa sobre a participação e efetividade da deliberação do conselho local do Distrito de Bilene/Chibuto. O estudo tem como finalidade analisar como ocorre a participação e qual é o grau de inclusividade possibilitado pelo conselho local para a democratização da administração pública e sua efetividade deliberativa sobre as políticas públicas locais. É um estudo a ser apresentado para a obtenção do grau de Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais.

1. Apresentação pessoal do Entrevistado:

- a) Quem é e que cargo ocupa / ou que função desempenha / ou desempenhava no conselho local.
- b) Qual a sua qualificação.
- c) Há quanto tempo é membro do conselho-conselheiro(a)? Já foi antes?
- d) Porque desejou / aceitou ser conselheiro? Há rotatividade entre os conselheiros?
- e) Pode comentar sobre a história de como chegou ao órgão.

2. Contexto de surgimento do conselho local

- a) Pode comentar sobre a trajetória / história / vocação participativa e associativa da comunidade, região e governo.
- b) Que fatores locais / regionais favorecem o desenvolvimento e a realização de práticas / atividades que envolvem a gestão participativa?
- c) Como começou o Conselho Local? Quem foram os primeiros atores envolvidos? Em que ano iniciou? Por que surgiu? Que motivo levou ao seu surgimento? O que mudou nos anos subsequentes? Que resultados foram inicialmente obtidos? O que mudou durante os anos? E o que levou às mudanças?
- d) Que motivos contribuíram para a necessidade de o governo se relacionar mais com a sociedade (ampliando a gestão participativa)?

3. Desenho Institucional da Participação

- a) Como se tem oportunizado a participação social? Como tem sido sua divulgação? Que canais são mais utilizados? Qual o prazo de antecedência?
- b) Qual o perfil dos participantes? Quem realmente participa? Por que motivo? Que segmentos da população (qual a representatividade) mais participam?

- c) Qual a orientação adotada para conduzir e organizar a participação social? Trata-se de processo deliberativo ou meramente consultivo?
- d) Qual é o papel do conselho local? De acordo com as normas e sua opinião.

4. Processo deliberativo

- 1) Como é constituída a formação da agenda do conselho local? Quem é mais proativo fala mais, faz mais propostas, coloca mais pontos na pauta para discussão e deliberação?
- 2) Há facilitação do diálogo? Como se efetiva a colaboração para a tomada de decisão? Há debates e decisões livres de constrangimento em pé de igualdade no conselho? Qual deles prevalece?
- 3) Quem são os responsáveis pela condução do processo decisório? Quem desempenha o papel de facilitador do diálogo mediador de interesses?
- 4) Quais os assuntos / temas que têm sido discutidos pelo conselho local?
- 5) Como ocorre o processo deliberativo? Todos os atores têm oportunidade para apresentar suas opiniões (capacidade de vocalização)?
- 6) Como se integra os procedimentos participativos ao processo decisório em si?

5. Efeitos na Governança Local

- 1) Quais são os resultados alcançados pelo funcionamento do conselho local?
- 2) Como se divulgam os resultados? Este processo realmente produz efeitos positivos para a população?
- 3) Que percentual do que foi discutido e objeto de deliberação é efetivamente inserido no Plano (PESOD) do Governo Distrital (isto é, se traduz em ação expressa no Plano)?
- 4) Que percentual do que foi inserido no PESOD efetivamente se traduz em ação de governo expressa em políticas públicas? Como isto é observado?
- 5) O conselho local propõe mais ou controla mais?

6. Opinião do entrevistado – avaliação pessoal

- 1) O(A) Sr(a) poderia fazer a sua avaliação acerca dos avanços e limites do processo de ampliação da participação social possibilitado pelo conselho local – as relações entre Estado e sociedade em sua região?

- 2) Você acha que existem conselheiros que exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?
- 3) A participação social contribui para a ampliação da capacidade deliberativa do conselho local?
- 4) Em sua visão, as experiências existentes permitem um processo de democratização da administração pública moçambicana?

6.1. Opinião do entrevistado – avaliação pessoal (cont).

- 5) Em sua opinião, quais são as vantagens e desvantagens da constituição de uma gestão pública mais participativa? Quais são as vulnerabilidades desta iniciativa? Como vencê-las? O que precisaria mudar?
- 6) Em sua opinião, como a sociedade pode criar instituições de governança democrática que melhor direcionem / articulem a multiplicidade de demandas / necessidades da população no contexto atual de desenvolvimento do Estado moçambicano?

Apêndice 2**ROTEIRO PARA ANÁLISE DAS ATAS DOS CONSELHOS LOCAIS**

1. Número da ata e data.
2. Presença dos representantes do governo e da sociedade civil?
3. Assuntos tratados?
4. Houve manifestação dos representantes da sociedade civil?
5. Houve apresentação de agenda para os trabalhos?
6. Houve cumprimento da agenda do dia?
7. Houve assunto novo indicado para ser discutido na reunião?
8. Verifica-se a troca de ideias/contestações nos debates?
9. Qual a capacidade de vocalização?
10. Qual é a expressividade dos segmentos dentro conselho?
11. A reunião gerou decisões e recomendações?
12. Existem decisões nas atas que foram incorporadas no PESOD?
13. Quais são os tipos de decisões registrados nas atas?
14. Qual a situação das decisões vinculativas? Se incorporadas? Não incorporadas ou parcialmente incorporadas? Não se sabe o ponto de situação?

Apêndice 3

RELAÇÃO DE MEMBROS DOS CONSELHOS LOCAIS ENTREVISTADOS
NA PESQUISA

Nome Fictício	Distrito	Código	Descrição
Aurea	Bilene	ENTREVISTADO 1	Cidadã Influyente
Brígida	Chibuto	ENTREVISTADO 2	Religiosa
José	Bilene	ENTREVISTADO 3	Professor
Carlos	Chibuto	ENTREVISTADO 4	Cidadão Influyente
Antônio	Chibuto	ENTREVISTADO 5	Líder Comunitário
Jorge	Chibuto	ENTREVISTADO 6	Comerciante
Augusto	Bilene	ENTREVISTADO 7	Chefe de Localidade
Jordan	Bilene	ENTREVISTADO 8	ETD
Luciana	Bilene	ENTREVISTADO 9	Professora/Secretária da Mesa
Roberto	Bilene	ENTREVISTADO 10	Líder Comunitário
Ricardo	Chibuto	ENTREVISTADO 11	ETD
Felipe	Bilene	ENTREVISTADO 12	Líder comunitário
Abunda	Chibuto	ENTREVISTADO 13	Agricultor
Muholove	Bilene	ENTREVISTADO 14	Professora
Michaque	Chibuto	ENTREVISTADO 15	Chefe de Localidade
Mambo	Bilene	ENTREVISTADO 16	Administrador Distrital
Viliquene	Chibuto	ENTREVISTADO 17	Secretário Permanente Distrital
Sarlina	Bilene	ENTREVISTADO 18	Secretária Permanente Distrital