



# CONSELHOS CONSULTIVOS





# CONSELHOS CONSULTIVOS

MAPUTO, 2012

# FICHA TÉCNICA

Título: Conselhos Consultivos

Edição: JustaPaz 2012

LayOut: Pedro Júnior

JustaPaz

Av. Heróis Moçambicanos nº 115 - Matola Hanhane - C.P. 2640

Telefax: + 258 21 72 4245

e-mail: [justapaz@tvacabo.co.mz](mailto:justapaz@tvacabo.co.mz)

web: [justapaz.org.mz](http://justapaz.org.mz)

# ÍNDICE

ABREVIATURAS	04
AGRADECIMENTOS	05
SUMÁRIO	06

## PARTE I

1. INTRODUÇÃO	07
Problema	08
objectivo geral	09
Objectivos específicos	10
Escolha dos locais para o estudo	10
Grupo alvo	10
Relevância do Estudo	10
Hipóteses	11

## PARTE II

2. DESCRIÇÃO DOS LOCAIS DE PESQUISA	12
2.1. MAGUDE	12
2.2. NAMAACHA	16
2.3. MATUTUÍNE	18
3. METODOLOGIA SELECIONADA E JUSTIFICAÇÃO	22
Metodologia e lógica de avaliar perguntas interrelacionadas acerca de um tema	22

## PARTE III

4. DESCRIÇÃO DO TEMA	25
4.1. ANÁLISES JURÍDICAS DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÓMICA DE MOÇAMBIQUE E OS CONSELHOS CONSULTIVOS	27
4.1.2. Evolução Constitucional da descentralização de Moçambique Pós-Independência (1975 - 2004)	27
4.1.2. EVOLUÇÃO LEGAL DA PLANIFICAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ECONÓMICA E POLÍTICA	31

4.1.3 CRIAÇÃO E COMPOSIÇÃO LEGAL DAS ESTRUTURAS DOS CONSELHOS CONSULTIVOS	25
4.1.4. O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DE INICIATIVA LOCAL (OILL): O POPULAR "7 MILHÕES" NA SUA COMPOSIÇÃO JURÍDICA	41
4.1.5 PROBLEMÁTICA DOS FUNDOS DO OILL	41
5. REFERÊNCIA TEMÁTICA DO ESTUDO	44
5.1. GÊNERO E PARTICIPAÇÃO NA GOVERNAÇÃO LOCAL	44
Conflito	49
O que é conflito?	49
Algumas funções do conflito	49
O que causa disputas ou conflitos?	50
Análise do Conflito	50
A dimensão de conflitos nos CC	52
Análise e Interpretação dos dados	60
Conhecimentos acerca da composição e selecção dos membros de CCD	60
6.1.4 BOA PRÁTICA NA GOVERNAÇÃO LOCAL	75
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	77
8. BIBLIOGRAFIA	79

## ABREVIATURAS | ACRÓNOMIOS

CC	Conselhos Consultivos
CCD	Conselho Consultivo Distrital
CL	Conselho local
CCL	Conselho Consultivo de Localidade
CCPA	Conselho Consultivo de Posto Administrativo
CRM	Constituição da República de Moçambique
FL	Fórum Local
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IPCC	Instituições de Participação e Consulta Comunitária
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
PDD	Planos Distritais de Desenvolvimento
PQG	Programa Quinquenal do Governo
	GIPAC
PARPA	Plano de Alívio a Pobreza Absoluta
N1	Estrada Nacional nr. 1
N2	Estrada Nacional nr. 1
N5	Estrada Nacional nr. 1

---

## AGRADECIMENTOS

O presente relatório sobre Conselhos Consultivos Distritais e Governação local em Moçambique é produto de uma colaboração e de algumas oportunidades oferecidas pela Fundação Konrad Adenauer (KAS) e Evangelischer Entwicklungsdienst Church Development Service (EED). A KAS e EED vão os nossos melhores agradecimentos.

O Centro de Estudo e Transformação de Conflitos-JustaPaz e a GIPAC envolveram-se na recolha de dados em várias Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) dos distritos de Matutuine, Magude e Namaacha. Por isso, queremos endereçar os nossos agradecimentos a todas as IPCC destes locais e aos respectivos membros, associações e a comunidade no geral, pela disponibilidade cedida para sessões de entrevistas nas quais forneceram dados por nós analisados para a produção do presente trabalho.

A gratidão estende-se também à GIPAC pela facilitação dos encontros com as associações locais, o que permitiu a administração das entrevistas a tempo útil. Aos inquiridores e toda a equipa que levou acabo a pesquisa, vai um sincero muito obrigado.

---



## SUMÁRIO

Havendo interesse em perceber a articulação dos membros das diferentes Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), tendo em conta as diversas funções por elas assumidas, nomeadamente, o encaminhamento das preocupações comunitárias às instâncias indicadas; a gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), vulgo 7 milhões, analisamos as questões na perspectiva conflitual.

Decrevemos, em paralelo, os desafios de participação baseada no equilíbrio de género naquelas instituições de participação existentes em Moçambique, no contexto da administração descentalizada. Para além de uma análise focal das acções desenvolvidas pelos representantes das comunidades (membros dos Conselhos Consultivos) na governação local, distinguimos diversos traços potencialmente conflituais na articulação das IPCC, com especial destaque aos Conselhos Consultivos Distritais.

Da literatura consultada, constatou-se diversos artigos sobre a problemática das IPCC e o seu papel na participação governativa local, o que revela maior importância política, económica e social que estas têm no crescimento do país.

Neste estudo de caso, procuramos ainda trazer as percepções comunitárias sobre a importância da existência dos Conselhos Consultivos Locais no desenvolvimento local. Assim, da interpretação e análise de dados colhidos nas entrevistas, constatamos obstáculos de participação dos membros das IPCC a diversos níveis devido a:

- Baixo nível de escolaridade;
  - Não comparência às sessões atepadamente marcadas, devido à ausência de logística;
  - Fraca participação e representatividade da mulher nas IPCC a vários níveis;
  - Interpretação inadequada da lei, sobretudo no que tange à gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital (sete milhões), o que conduz a conflitos de vária ordem.
-

# PARTE I

## 1. INTRODUÇÃO

*"Os governos precisam de aumentar os esforços e suas responsabilidades para fortalecer a participação dos cidadãos na governação, prever mais eficácia de interação social entre governos e governados. Estes pressupostos são essenciais para a criação de sociedades mais estáveis e justas. As abordagens democráticas e consultivas ao governo espalharam-se pelo mundo e se as autorizações para trabalhar em conjunto forem voluntárias e não coercivas, é fundamental que os parceiros sejam responsáveis uns pelos outros<sup>1</sup>."*

A estratégia de democracia e descentralização no nosso País que tem como suporte a abertura do regime político multipartidário, iniciada com a Constituição da República de 1990, foi clarificada e aprofundada na revisão constitucional de 1996<sup>2</sup> e 2004 consecutivamente. O processo de descentralização é também acompanhado com a criação de alguns dispositivos legais que pretendem garantir a participação das comunidades nas políticas governativas do País. A iniciativa impulsiona cada vez mais o aprofundamento do sistema democrático em Moçambique, o que é importante para a satisfação do direito de participação do cidadão na governação, preconizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu artigo 71 ao referir que: "Qualquer pessoa tem o direito de tomar parte na governação do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos." Aliás, Moçambique é subscritor da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O direito à participação no país é ainda engrandecido pelos planos macroeconómicos de desenvolvimento, caso do PARPA II (Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta), ao referir, no seu pilar Governação, que "pobreza é também exclusão do cidadão na tomada de decisão e sua falta de participação na administração das políticas públicas", incentivando como um dos pontos à considerar rumo a melhoria de governação democrática.

---

<sup>1</sup> SIDA Conferência, Julho de 2011. Washington

<sup>2</sup> MOÇAMBIQUE. Lei 9/96, Boletim da República, I Série, nº 47, I Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

---

Com efeito, a transferência de atribuições e competências específicas aos órgãos locais, legitimando e concedendo-lhes instrumentos para a execução dos serviços, está cada vez mais visível na descentralização da governação moçambicana. O facto nota-se na questão participação comunitária através de Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) que incluem diferentes formas de organização local (Conselho Consultivo Distrital - CCD, Conselho Consultivo do Posto Administrativo - CCPA, Fórum Local FL e Comitês Comunitários - CC). Portanto, as IPCC são, de acordo com a lei nº 8/2003<sup>3</sup>, espaços de integração das populações locais no processo de busca de soluções para o melhoramento das condições de vida a nível local.

Assim sendo, a instituição de participação a nível do distrito (CCD) constituiu objecto de análise do presente estudo. Primeiro, porque os seus membros constituem um dos grupos alvo das actividades da JustaPaz<sup>4</sup>. Segundo, porque o CCD tem uma ligação imprescindível com as instâncias imediatamente abaixo, razão pela qual, com a força circunstancial, analisamo-las indirectamente. Aliás, os Conselhos Consultivos Distritais (CCD) foram criados para mediar a comunicação entre a comunidade e o governo. Quando bem sucedidos reflectem os diferentes níveis de participação comunitária para ajudar a construir a confiança, essência da responsabilização mútua.

Além do estudo ter privilegiado o grau de participação e representatividade comunitária no desenho das políticas de desenvolvimento locais, com destaque para o nível de participação democrática baseado no equilíbrio de género, distinguiu, em paralelo, os traços típicos de conflitualidade existente nos conselhos locais e analisou o conhecimento e a aplicabilidade prática da lei naqueles órgãos de participação.

## Problema

Ainda que os Conselhos Consultivos Distritais (CCD) tenham sido introduzidos no contexto de administração descentralizada com o propósito de maior participação comunitária na gestão pública, parece haver pouco impacto positivo sobre as suas acções no processo de garantir o envolvimento popular na governação local. Os escassos comentários disponíveis apontam para o facto de os Conselhos Consultivos prosseguirem simplesmente fins

---

3 MOÇAMBIQUE. Lei nº 8/2003 de 19 de Maio: Estabelece Princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade. Maputo: Imprensa Nacional, 2003.

4 Com as constatações do presente estudo, a JustaPaz pretende contribuir na melhoria das suas intervenções nos Conselhos Consultivos, sobretudo através do Programa Governação e Direitos, para que se previnam conflitos no processo de edificação da Paz no país.

---

legitimadoras das decisões públicas e pouco contribuem para a efectivação de um dos objectivos pelos quais foram criados, o de servir de base no processo de governação participativa.

Por outro lado, a Lei nº 12/2005, de 23 de Dezembro, estabelece a criação do fundo de iniciativa local autorizando às IPCC disporem de fundos anuais para aplicação nos projectos propostos pelas comunidades. Contudo, há relatos de conflitos na sua gestão envolvendo os proponentes dos projectos e os membros dos CCD. De facto, no processo de descentralização e governação participativa, estes últimos têm o papel de analisar e aprovar, de forma transparente e justa, os projectos submetidos pelos cidadãos com vista ao acesso ao fundo, mas, em muitos distritos, parece haver conflito entre os envolvidos.

A segunda ordem de problemas refere-se ao princípio de representatividade de género nos CCD que não só se circunscreve na presença física, como na sua influência na tomada de decisão rumo ao desenvolvimento do seu espaço territorial. A legislação preconiza que 25%<sup>5</sup> dos elementos do CCD devem ser mulheres, significando inclusão de actores socialmente excluídos (mulheres) do espaço político. Neste ângulo, ao contrário das outras esferas políticas, o poder local é forçado, pelo contacto directo do dia-a-dia comunitário, a pôr em confronto os papéis e as hierarquias sociais assentes na subalternidade da mulher com a igualdade prevista nas IPCC.

De facto, a JustaPaz, na sua experiência de trabalho com os conselhos consultivos distritais, tem constatado que a mulher é ainda pouco representada naquelas instituições de participação e de influência à governação e aos processos de desenvolvimento locais. O facto pode estar associado às crenças culturais socialmente construídas que colocam a mulher nos espaços domésticos.

Assim, fica no ar a seguinte questão: Quais são as dinâmicas de participação da mulher nas IPCC e do exercício do seu mandato sobretudo nos CCD?

### Objectivo Geral

Alcançar uma melhor compreensão do processo de interacção e representatividade dos membros nos Conselhos Consultivos Locais.

---

<sup>5</sup> Moçambique, Ministério de Administração Estatal; Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural; Ministério do Plano e Finanças. "Planificação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: Guião para Organização e Funcionamento". 2003: p.11.

---

### Objectivos específicos

- Analisar os conhecimentos e a aplicação prática das leis da Administração descentralizada;
- Verificar o grau de participação e representatividade comunitária no desenho das políticas de desenvolvimento locais;
- Fornecer uma descrição objectiva da participação de género no envolvimento da administração descentralizada;
- Distinguir os traços típicos de conflitualidade nos Conselhos Consultivos Locais com maior enfoque nos distritais.

### Escolha dos locais para o estudo

O estudo ora iniciado resultou de um projecto macro que tenciona desenvolver esta pesquisa nas três regiões do país. A província de Maputo foi tida como pioneira porque é onde, fisicamente, estão instaladas as duas organizações que desenvolveram o presente trabalho, nomeadamente GPAC e JustaPaz. Segundo, sendo Maputo o centro económico e político, interessava apurar o comportamento das IPCC neste local estratégico de Moçambique. Quanto aos distritos tidos como amostras (Namaacha, Matutuine e Magde), tivemos como critérios de escolha: a localização fronteiriça, localização no interland e desenvolvimento de indústria agrária, respectivamente. Pretendemos com estes critérios abarcar alguma representatividade das características dos diversos locais da província de Maputo.

### Grupo alvo

Membros dos Conselhos Consultivos Locais

Membros do governo local

Pessoas-chave no seio da sociedade civil: associações, pequenos produtores e organizações operando a nível local

### Relevância do Estudo

Ao longo de aproximadamente oito anos de existência das IPCC, a JustaPaz, no seu programa “Direitos humanos e governação Local”, que tem desenvolvido nos CCD, tem observado grandes dificuldades de articulação no seio destes. Por isso, foi importante fazer esta pesquisa para a percepção da dinâmica do funcionamento dos Conselhos Consultivos Distritais. Com os novos conhecimentos trazidos, a JustaPaz poderá contribuir para melhor oferecer produtos adequados à utilização comunitária. Com o apuramento da “boa prática” de cada CCD constituindo grupo alvo, doravante, a JustaPaz irá difundir essa informação positiva em outras instituições de participação a fim de estimular a sua utilização.

---

### Hipóteses

- A participação comunitária causa pouco impacto positivo na governação local;
  - A gestão do fundo de desenvolvimento local constitui foco de conflitos envolvendo a comunidade proponente dos projectos e os membros dos conselhos consultivos;
  - Os aspectos sócio e culturalmente construídos são a razão da fraca representatividade da mulher nos conselhos consultivos, sobretudo nos do nível distrital.
-

# PARTE II

## 2. DESCRIÇÃO DOS LOCAIS DE PESQUISA



### 2.1 MAGUDE

O nome Magude é a herança do Rei da região de Khossene, Magudzo Cossa, no século XIX. O rei e o seu legado dominaram, por muitos anos, essa região limitada ao Norte por Chókwe e Bilene Macia; a Este por Manhiça; a Oeste com a África do Sul; e ao Sul com Moamba. A sua Sede chama-se Vila de Magude-Matchabe, uma homenagem ao rei Magudzo e seu filho Matlave, outro líder da região nas primeiras décadas do século XX.

Actualmente o acesso à região é feito, pela maior parte, pela EN1. É de fácil acesso e com vias sinalizadas até ao Distrito. A partir daí, o acesso por veículos é feito através de pequenos espaços de vias asfaltadas em média ou poucas condições e por vias de terra batida.

Não existem linhas de transporte público oficiais. O acesso à região é feito por autocarros privados que circulam diariamente, por transportes semi-colectivos “Chapas 100”<sup>6</sup> e pela ferrovia.

A imagem predominante até chegar ao sítio é de uma grande porção de terras com plantações. Percebe-se pelo cheiro intenso do sumo da cana em ebulição que há, ali, uma grande porte na fábrica de açúcar e outros produtos provenientes da cana.

A região, com um clima subtropical seco, é cortada pelos rios Incomati, Mazimuchopes, Massintonto e Vanétze. O solo é fértil, limitado pelos longos períodos de seca. Magude é o

---

<sup>6</sup> Transporte irregular de passageiros, pertencente a privados.

maior produtor de gado de corte da província de Maputo <sup>7</sup>. O Rio Incomati é o responsável pela maior parte dos recursos hídricos, pela irrigação e pesca.

O distrito tem uma área total de 6.960 km<sup>2</sup> <sup>8</sup>, com uma população estimada de 54 252 habitantes (54,6% mulheres e 45,4% homens), com a densidade populacional de 7.80 ha/km<sup>2</sup>. Divide-se em cinco postos administrativos: Magude, Mahele, Mapulanguene, Motaze e Panjane. O posto administrativo de Magude é composto pelas localidades: Vila de Magude-Matchabe, Chichuco, Macheembe, Maguiguana, Moine e Muleleman. Os outros postos administrativos são todos compostos por uma só localidade com os mesmos nomes de suas sedes.

A religião predominante é Sião ou Zione, praticada por cerca de 20.000 habitantes<sup>9</sup>. A língua materna é Xichangana e o português é percebido por 40,7% da população, dos quais 20,5% são



compostos por mulheres e 20,5% por homens<sup>10</sup>. Na região, há 72 escolas, dessas 71 são do ensino primário e somente uma é do ensino secundário<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Falta de água em Magude, 2011

<sup>8</sup> III Recenseamento Geral da População e Habitação, 2007

<sup>9</sup> Pour un Atlas social et culturel du Mozambique, 2002

<sup>10</sup> Censo Demográfico, 1997

<sup>11</sup> Estatística do Distrito de Magude, 2008

---



Mais da metade da população (59%) é analfabeta. 50,5% dos homens são analfabetos e as mulheres atingem a soma de 65%<sup>12</sup>.

Magude é predominantemente jovens, cerca de 47% da população é menor de 18 anos de idade,



enquanto as mulheres representam 54,6% do total<sup>13</sup>. A pecuária e a agricultura de subsistência garantem a nutrição da comunidade. O comércio informal soma 5% da população

economicamente activa<sup>14</sup>. Outra fonte formadora de renda na região é o trabalho ligado à plantação de cana. As pequenas indústrias têm participação mínima na economia magudense, apenas as carpintarias e os artesanatos exploram essa área. Existem poucos restaurantes, sendo os quiosques os maiores responsáveis pela venda de refeições. Há um único hotel de referência localizado na Sede do distrito, há pequenas pensões distribuídas pelas localidades. Nas regiões mais distantes dos centros habitacionais, é possível ver alguns cartazes anunciando Lodges especializados em caça, SPA, etc.

---

<sup>12</sup> Censo Demográfico, 1997

<sup>13</sup> III Recenseamento Geral da População e Habitação, 2007

<sup>14</sup> Perfis Distritais - Magude, 2005

---



A distribuição de energia é deficitária, apenas uma parte da população tem acesso à energia eléctrica. As três empresas de telemóvel nacionais funcionam com uma certa instabilidade e não abrangem todas as localidades. As pessoas que residem na Sede distrital têm as melhores condições de acessibilidade.

Para os habitantes das localidades mais afastadas, os problemas de acesso aos produtos para necessidades básicas e os conflitos com animais selvagens são consideravelmente piores.

82% da região beneficia de água. Porém, ainda há pessoas que andam cerca de 30km diariamente para ter o acesso à água, pois, dos 84 furos de água existentes em Magude, apenas 64 estão operacionais.

Magude conta com um alto teor de salinidade nos seus lençóis freáticos, razão pelo qual, há uma grande desproporcionalidade na distribuição desses poços<sup>15</sup>.

Elefantes, rinocerontes, crocodilos, búfalos e etc causam muita destruição de culturas, acidentes e até mortes na região de Magude. Por insuficiência de fontes água, a população recorre à água dos rios que, na sua grande maioria, estão repletos de crocodilos. Casos fatais de vítimas desses animais são frequentes. Além disso, os bichos selvagens alimentam-se dos animais criados em locais protegidos, principalmente, bois e carneiros.

As localidades de Mapulanguene, Mahele e Panjane sofrem com a massiva entrada de

---

<sup>15</sup> Falta de água em Magude, 2011

---

elefantes selvagens provenientes do Nacional Krüger Park, na África do Sul. Esses animais destroem as plantações locais e as casas dos populares das regiões. A entrada é facilitada pelas precárias cercas contedoras de animais que são destruídas por pessoas que querem imigrar clandestinamente à África do Sul e por caçadores. Só no ano de 2011, 10 animais considerados perigosos foram abatidos. Esses acontecimentos estão por detrás da tomada de medidas de médio e longo prazos, como a construção de parques selvagens privados, o que poderá trazer um certo desenvolvimento ao turismo na localidade<sup>16</sup>.

## 2.2. NAMAACHA

O distrito de Namaacha situa-se numa impressionante região montanhosa, a 75km a Este da cidade de Maputo, chamada *Cordilheira dos Montes Libombos*. Faz fronteira com a Suazilândia e África do Sul a Oeste; a Este é limitado pelo distrito de Boane e a Sul com o distrito de Matutuine.



Foto: Marlene Pinheiro, 2011

O nome Namaacha nasce a partir de um importante soberano da região, o Régulo Lomahacha, em meados do século XIX.

O acesso à região dá-se pelas rodovias EN2 e EN5. As condições das estradas principais são consideradas boas. A parte inconveniente é, talvez, quando cortamos os trechos onde temos as pedreiras, pois há muita poeira nas estradas e é onde encontramos alguns buracos de grande proporção causados pelos camiões de grande carga. Mesmo assim, chega-se ao distrito em menos de uma hora de viagem saindo da cidade de Maputo.

Porém, se vamos a localidades mais afastadas, como é o caso de Changalane, as estradas

---

16 Elefantes do Krüger Park destroem culturas em Magude, 2011

são de terra batida e estão em péssimas condições. Infelizmente, as regiões que se encontram distantes das sedes tendem a sofrer mais devido a precariedade das infra-estruturas.

Pela sua proximidade com a cidade de Maputo e por se encontrar na fronteira com a Suazilândia, a busca por transportes é consideravelmente maior. Há fluxo contínuo e diário de autocarros, transportes semi-colectivos, “chapa cem<sup>17</sup>” e comboios.

Se o destino da viagem não for nenhuma das regiões que são consideradas turísticas ou importantes no escoamento de produtos ou para acesso aos países de fronteira, o transporte é feito por “chapas cem” ou transportes semi-colectivos em péssimas condições e em número muito reduzido. Há regiões onde essa situação é mais crítica ainda, pois o acesso é a pé ou de bicicletas alugadas.

O distrito tem 41.954 habitantes divididos num território de 2.196 km<sup>2</sup>. A densidade demográfica fica em torno de 19.51 ha/km<sup>2</sup>. A população é predominantemente jovem, 19.340 habitantes (cerca de 46.09%) são menores de 18 anos<sup>18</sup>.

O clima predominante na região é *Tropical Húmido*<sup>19</sup>, porém, no Norte e Este predomina um clima de transição vegetativa e climática entre a área de savana e o deserto, chamado *Seco de Estepe*. O monte Mponduine é o ponto mais alto da região a 800 metros acima do mar. O número elevado de cachoeiras, além de ser uma das belezas locais é, um ponto que atrai muitos turistas e nativos da região. Outras atracções locais são os passeios oferecidos àqueles que queiram realizar caminhadas nas savanas ou nas montanhas, fazer desportos radicais, caçadas, etc.

Namaacha é dividida em dois postos pministrativos. A sede, que é composta pelas localidades de Kala-Kala, Mafuiane, Impaputo e Matsequenha; e o posto de Changalane, que tem as localidades de Changalane, Goba, Mahelane e Michangulene.

A língua materna do distrito é Xichangana, porém, 63% de sua população percebe e fala o português. Nessa percentagem, 35,3% são homens e 28,0% mulheres. Há 51 escolas no total, das quais 47 são do ensino primário e quatro são do ensino secundário<sup>20</sup>.

---

17 Nome localmente atribuído aos transportes públicos privados

18 Estatística do Distrito de Namaacha, 2008

19 Conforme a classificação Köppen-Geiger.

20 Estatística do Distrito de Namaacha, 2008

---



Foto: Marlene Pinheiro, 2011

Segundo o mais recente Recenseamento Geral da População e Habitação, realizada em 2007 44,3% da população de Namaacha é analfabeta. Desta percentagem, as mulheres correspondem a 52,5%, enquanto os homens apenas 36%<sup>21</sup>.

A economia é bastante diversificada. Embora a agricultura seja a base forte da região, encontram-se em Namaacha grandes fábricas, sobretudo de grande Pedreiras e indústrias. O comércio beneficia bastante pelo facto de o distrito fazer fronteira com dois países e de estar próximo da cidade de Maputo. Outra característica económica da região é a existência de hotéis, Casino, restaurantes, bares e serviços especializados para turistas.

As cascatas tornam-se um passeio secundário quando é dia 13 de Maio, dia de Nossa Senhora de Fátima. A região fica repleta de fiéis que sobem as montanhas numa peregrinação à luz de velas e lampiões em direcção à gruta de Namaacha, considerada sítio sagrado para os cristãos.

### 2.3. MATUTUÍNE

A história de Matutuine está ligada historicamente a África do Sul. A região, ora dominada

---

<sup>21</sup> Censo Demográfico, 1997

pelas duas tribos Tembe e Maputsu, viu-se conquistada pelos Nguni no século XIX, ficando assim dependente do então líder sul-africano Shaka Zulu. No fim do século XIX, após a Conferência de Berlim, os portugueses adquiriram os poderes políticos e administrativos da região<sup>22</sup>.

O Distrito de Matutuine está localizado no extremo Sul de Moçambique, fazendo fronteira com a África do Sul.

A Norte, limita-se com a cidade de Maputo e com a baía de Maputo; a costa Este é banhada pelo Oceano Índico e a Oeste faz fronteira com os distritos de Namaacha, Boane e com a Suazilândia.

Para ter acesso a Matutuine o caminho não é fácil. Há possibilidade de ir pela EN2, e depois, pela estrada 202, mas as condições dessa última não permitem que carros pequenos e sem tração especiais cheguem. Como alternativa, pode-se, a partir da Baía de Maputo, tomar um barco até Catembe. Esses barcos são pequenas embarcações que saem regularmente. Há, também, barcos maiores que permitem a travessia de carros e camiões, porém, a frequência é de meia em meia hora e, muitas vezes, os veículos precisam esperar a embarcação seguinte, pois a lotação do barco esgota-se rapidamente.

O acesso pela Catembe é de terra batida, de difícil condução e repleta de obstáculos pela pista (muitos buracos, animais de meio e grande porte atravessam a pista, constantemente, etc.), porém, mesmo assim, é melhor que o outro acesso.



Foto: Marlene Pinheiro, 2011

---

<sup>22</sup> Perfil do Distrito de Matutuine, 2005

---

Até Bela Vista (Sede de Matutuine) viaja-se de chapas e/ou transportes semi-colectivos e machimbombos. Por ser um dos únicos caminhos até à localização Ponta D'Ouro e fronteira com a África do Sul, a frequência desses transportes é relativamente grande.

Matutuine tem uma superfície de 5.338 km<sup>2</sup> e 37.239 habitantes, formando uma densidade populacional de 6.98 ha/km<sup>2</sup>. A sua população é ligeiramente mais feminina 51,5%, sendo 48,5% correspondentes aos homens. Uma característica presente em todos os distritos visitados e não diferente nesse caso é a quantidade de jovens em sua população, 45,8% dos matutuinenses são menos de 18 anos<sup>23</sup>.

O clima predominante na região é sub-tropical, com muitas precipitações, principalmente na costa. Os rios Maputo, Tembe, Futi, Nsele e Chilichili cortam o distrito e proporcionam uma certa facilidade para a irrigação e consumo de água, porém, nos períodos de estiagem tem-se muitos problemas devido ao alto teor salino das águas<sup>24</sup>.

Bela Vista ou Missevene é a sede do distrito a qual pertencem, também, os postos administrativos de Catembe Nsime, Catuane, Machangulo e Zitundo. A sede tem as seguintes localidades: Bela Vista, Madjuva, Salamanga e Tinonganine. Catembe divide-se em Mungazine e Nsime, Catuane, em Catuane Sede e Manhangane; Machangulo, em Ndelane e Nhonguane (Santa Maria); e, Zitundo, em Zitundo Sede e Manhoca.

A etnia Ronga, pertencente ao grupo Tsonga, constitui a população predominante na região, cuja língua como materna é Xichangana. Somente 38,1% população percebe e fala o português, e desses 47% são homens e apenas 29,4% são mulheres<sup>25</sup>.



Foto: Marlene Pinheiro, 2011  
Associação Hluvuku entrevistada em Matutuine

<sup>23</sup> Estatística do Distrito de Matutuine, 2008

<sup>24</sup> Perfil do Distrito de Matutuine, 2005

<sup>25</sup> Perfil do Distrito de Matutuine, 2005

Os baixos índices de percepção do português são justificáveis pela alta taxa de analfabetismo da população, pois 60,4% não sabem ler nem escrever<sup>26</sup>.

Comparando com o Censo de 1997, em que o índice era de 63,6%, desses 54,7% eram homens e 72,2% eram mulheres<sup>27</sup>. Ou seja, em 11 anos apenas 3% da população a mais teve acesso à educação. Em toda a região, há 75 escolas, sendo 74 do Ensino do 1º Grau e apenas uma do ensino do 2º Grau<sup>28</sup>.

A actividade económica mais praticada é a agricultura de sobrevivência. O comércio é pouco desenvolvido. O cultivo do arroz é predominante, principalmente com a participação da Associação de Camponeses de Makassane de Salamanga<sup>29</sup>. A produção é escoada, quase exclusivamente, a Maputo.

Na região, está em construção uma grande empresa chinesa para a produção de cimento, de um caminho-de-ferro, provavelmente para o escoamento dos produtos da fábrica. Outro factor de desenvolvimento no distrito de Matutine é a existência de uma Associação de Micro-crédito chamada Hluvuku<sup>30</sup> em Bela-Vista. Ela existe desde 2001 e tem como objectivo financiar pequenos ou médios projectos de populares para melhorar as condições sócio-económicas desses<sup>31</sup>.

Porém, o forte económico de Matutine encontra-se nas praias, em especial na Ponta D'Ouro. O turismo impulsiona uma gama de dinheiro na região, infelizmente para as mãos de pequenos comerciantes, bares e hotéis, principalmente, pertencentes a sul-africanos. As estradas de difícil circulação só permitem a circulação de carros extremamente especiais, consequentemente, inacessíveis para os locais. Ou seja, uma elite moçambicana e estrangeiros são os principais visitantes dessa região, tanto que a moeda utilizada e aceite é o Rand, ao invés do Metical - moeda moçambicana.

---

26 Estatística do Distrito de Matutine, 2008

27 Perfil do Distrito de Matutine, 2005

28 Estatística do Distrito de Matutine, 2008

29 FDC - Análise Situacional do Distrito de Matutine - Maputo, 2005

30 Hluvuku escrito em xichangane língua local e quer dizer próspera em português

31 Folhetim informativo da Hluvuku, Associação de Desenvolvimento Sócio-Económico de Matutine

---



### 3. METODOLOGIA SELECCIONADA E JUSTIFICAÇÃO

#### Metodologia e lógica de avaliar perguntas interrelacionadas

##### Acerca de um tema

Os guiões foram analisados individualmente, conforme o seu grupo de pesquisa (Entrevista Individual, Conselhos Consultivos e Focus Group Discussion). As perguntas equivalentes a cada hipótese foram separadas e reagrupadas sobre uma folha individual. Essas foram anexas lado a lado com suas homólogas pertencentes aos outros grupos de pesquisa.

Na Folha 01 denominada “Dados Gerais”, elaboramos perguntas sobre as localidades onde a pesquisa de campo se realizava, essas foram aplicadas em todos os grupos.

Especificamente, no Guião dos Conselhos Consultivos perguntamos sobre o tipo de Conselho que o(s) membro(s) entrevistado (s) fazia(m) parte. No guião do Focus Group Discussion acrescentamos a pergunta relacionada ao tipo de grupo onde ela era realizada, ou seja, em Associações, somente com mulheres ou misto. Por fim, sentimos a necessidade de aplicar, na parte geral nas entrevistas individuais perguntas mais específicas, que pudessem dar uma ideia mais abrangente do perfil dos entrevistados, como: género (homem ou mulher), grau de escolaridade, tempo de permanência na localidade, etc.

Na folha 02 denominada “Conhecimentos sobre CCD” e “Conhecimentos sobre os Conselhos Consultivos”, foram formuladas perguntas para termos uma visão de como é o conhecimento da comunidade a nível individual e de grupo sobre os CCDs e, com as perguntas aplicadas ao nível de Conselhos, nosso interesse foi de saber qual é a actuação dos mesmos dentro da comunidade. Mesmo assim, algumas perguntas foram aplicadas igualmente a todos os grupos, como, por exemplo: “qual a contribuição do CCD no desenvolvimento da comunidade?”, respectivamente, aplicada aos Conselhos como “Qual é o efeito da participação do CC na comunidade?”.

Para podermos definir melhor as áreas de contribuição/melhoramento na comunidade, elaboramos respostas fechadas, assim definidas e justificadas em:

---

- Desenvolvimento: compreendemos por desenvolvimento tudo o que significa acesso da comunidade, como, por exemplo, acesso à educação/formação, saúde, à informação, etc. Além disso, entendemos que a criação de emprego é uma forma de estimular o desenvolvimento;
- Infra-estrutura: Tudo o que diz respeito à construção de escolas, hospitais, estradas, enfim, estruturas que sirvam para o uso colectivo, foram considerados neste item;
- Paz Social/Justiça: Aqui, consideramos a promoção ou falta da justiça, Órgãos de Justiça e afins a nível local (polícia), bem como, conflitos do tipo violência em geral e doméstica.
- Agricultura: aqui todos os itens relacionados exclusivamente a agricultura e afins foram considerados, como, por exemplo: falta ou criação de bombas d'água, veterinária, machambas e etc.

Na folha 02 abrimos um “parêntese” para as entrevistas individuais, chamada “participação”, inserindo uma pergunta sobre os principais problemas enfrentados na comunidade. A intenção de tal pergunta era fazer uma comparação entre o foco de actuação dos Conselhos e as realidades locais. Ela vinha acompanhada por mais duas outras perguntas relacionadas sobre o papel do cidadão na comunidade e quem deveria ser participante activo na comunidade. Entretanto, as duas questões foram anuladas por quase todos se terem recusado a respondê-las, não somando como dados válidos para a pesquisa.

Na folha 03, abordamos o tema “género”. A todos os grupos perguntamos se havia a necessidade de estímulos especiais para a participação das mulheres. O mais importante nesse capítulo era saber se havia uma inclusão ou um interesse de inclusão do género como membro activo na participação comunitária.

Na folha 04, intitulada “conflito” buscámos compreender os tipos de conflito existente nas comunidades e, principalmente, se há uma sintonia entre os Conselhos e sua população quanto à sensibilidade de percepção do tema. Assim, formulámos, a nível de entrevistas individuais, as perguntas relacionadas ao fundo do OIIL (mais conhecidos como fundo dos 7 milhões).

As perguntas foram propositadamente formuladas com o nome popular desse Orçamento, uma vez que queríamos que os indivíduos entrevistados, individualmente, tivessem uma total compreensão do tema que estava sendo abordado.

---

A colecta dos dados nas três unidades de pesquisa (sociedade civil de forma individualizada, membros dos conselhos locais e associações) obedeceu a uma análise combinada conforme as hipóteses pré-seleccionadas. Utilizamos o método de comparação dos CCD das zonas onde implementamos o projecto. Com este método, apuramos a "Boa Prática" dos CCD para que sirva de exemplo às outras IPCC. Contudo, identificamos as especificidades de cada local.

Serviram de critérios de avaliação de "boa prática" democrática nos CCD, os estabelecidos por Bertelsmann<sup>32</sup>: Política de participação estabelecida em cada um dos CCD da nossa amostra, o nível do cumprimento da lei, nível de desenvolvimento sócio-económico de cada distrito em estudo.

Após a inserção de todos os dados e, conseqüentemente, a criação de todos os gráficos personalizados, baseados nas respostas adquiridas em campo, as folhas foram conjuntamente observadas e conectadas a outras perguntas similares ou de relativo interesse entre os diferentes grupos.

Com isso, os gráficos com os respectivos resultados foram analisados de forma individual, por grupos em conjunto, após o processo acima definido.

---

<sup>32</sup> Bertelsmann Index for Democracy for Mozambique, 2008.

---

# PARTE III

## 4. DESCRIÇÃO DO TEMA

O Diploma Ministerial nº 67/2009<sup>33</sup> de 17 de Abril, que aprova o Guião sobre a organização e funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais com vista a assegurar a participação das comunidades locais no processo de planificação e implementação dos planos distritais de desenvolvimento, reconhece que o processo de participação comunitária é através dos Conselhos Locais dos níveis de: distrito, Posto Administrativo, Localidade e Povoação.

De acordo com este dispositivo, o envolvimento da comunidade na planificação e implementação dos planos de desenvolvimento distritais deve iniciar da base, ou seja, as comunidades devem participar identificando as reais necessidades colectivas e incorporando-as nos planos de cada distrito. Este exercício deve ser garantido através da activa participação do cidadão no referido processo.

Para (CEDE: 135)<sup>34</sup>, a participação passa também por haver critérios de selecção dos membros dos CL mais esclarecidos e democraticamente aceites. E o aumento da qualidade de participação e monitoria, além de promover acções de capacitação e formação dos membros dos Conselhos Consultivos.

Por seu turno, na análise de nível comunitário de participação das iniciativas públicas de desenvolvimento local, MORAIS (2010:36)<sup>35</sup> enfatiza que grande maioria da população incluindo os que fazem parte dos Conselhos Locais (CL) não conhece a essência das sessões e o seu culminar. O autor vai mais adiante ao afirmar que grande número dos membros dos CL está ciente de que as discussões sobre as necessidades dos Postos Administrativos, mesmo das Localidades, raras vezes constituem agenda de discussão nos Conselhos Locais de nível de distritos ou CCD.

---

33 MOÇAMBIQUE. Ministério da Administração Estatal; Ministério da Planificação e Desenvolvimento. *Guião sobre Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais*. Maputo: 2009.

34 CEDE. *Monitoria da governação local: Luz ou sombra na monitoria*. Maputo: CEDE, 2009.

35 MORAIS. Barbosa. *O nível de participação das comunidades nos planos estratégicos de desenvolvimento distritais*. Maputo: CEPK UCM, 2010.

---

Segundo o autor em análise, *“... as comissões de desenvolvimento constituídas nas povoações se reuniam e discutiam sobre preocupações existentes e de escala correspondente, porém, nunca eram direccionadas para o CCD para serem discutidas...”*.

Como podemos constatar, a nível da base existe a preocupação pela discussão das necessidades comunitárias a serem encaminhadas aos Conselhos Locais imediatamente a seguir, porém constantemente, não há resposta das tais necessidades. Ou seja, dificilmente os que encaminham as necessidades têm respostas visíveis (exemplo: vias de acesso em condições, o transporte, água potável etc) ou simples informação aos demais comunitários.

Os entrevistados em Chagalane e Mahelane (comunitários e associações) sobre o grau das realizações vindas das preocupações colocadas a vários níveis de participação, reagiram negativamente. E a mesma questão colocada aos CC teve perspectiva diferente. Estes associaram o não visível em termos das necessidades encaminhadas a diversas preocupações e prioridades que o governo em exercício tem. Para este grupo representante da comunidade, a precaridade existente nos distritos e localidades por nós visitados, deve-se a outros projectos de indole primário executados em outros locais.

Portanto, nota-se aqui a falta de interatividade entre a comunidade no geral e os seus representantes nos CC. Conforme disseram os intervenientes de fora dos CC, não têm tido informe das realizações ou não de certas necessidades anteriormente colocadas, facto que concorre para o desconhecimento total dos feitos dos CC pelas comunidades.

No nosso entender regista-se aqui um fenómeno de conflito envolvendo o prescrito pela lei e a prática real dos envolvidos no processo de participação das comunidades nos planos de desenvolvimento distritais, ao que emerge a seguinte questão: Até que ponto o Diploma nº 67/2009 vai ao encontro do que denomina *“assegurar a participação das comunidades na planificação”*? Por isso, a nossa abordagem diferentemente dos autores acima mencionados, trará dinâmicas de interactividade e representação dos CCD e seus membros, com destaque para os traços conflituais na participação.

#### 4.1. ANÁLISES JURÍDICAS DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DE MOÇAMBIQUE E OS CONSELHOS CONSULTIVOS

##### 4.1.2. Evolução Constitucional da descentralização de Moçambique Pós-Independência (1975 - 2004)

Em 1975, foi promulgada a primeira Constituição do país pós-colonização de Portugal. A *Constituição da República Popular de Moçambique*<sup>37</sup> era abertamente socialista<sup>38</sup> e lutava “*contra a dominação colonial portuguesa e o imperialismo...*” .

Sua característica econômica era de um Estado absolutamente intervencionista:

*“...a agricultura como base e a indústria como factor dinamizador e decisivo, ..., o Estado procederá à liquidação do sistema de exploração do homem pelo homem.”*<sup>40</sup> (grifo nosso)



Ou seja, ele mantinha para si o poder econômico centralizado, planejado e unificado. Com isso, visava “*garantir o aproveitamento correcto das riquezas do país...*”<sup>41</sup>. Porém, logo em seguida, as diferenças ideológicas, falta de diálogo e falta de uma abertura política levaram o país (a FRELIMO<sup>42</sup>) à Guerra entre FRELIMO e RENAMO<sup>43</sup>.

Em 1990, uma nova Constituição de Moçambique abria “*as portas*” ao dinamismo econômico e, também, à uma abertura política, que foi fundamental para dar início às negociações de paz.

37 BR nº1, I Série. 25.06.1975.

38 Art. 22º, da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975.

39 Art. 1º, da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975.

40 Art. 6º, da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975.

41 Art. 9º, da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975.

42 Frente de Libertação de Moçambique.

43 Resistência Nacional Moçambicana.

A *Constituição da República de Moçambique* implementava novos processos, que permitiam, por exemplo, a formação de partidos políticos e a liberdade política fora implementada:

*“Art. 77 - 1. Todos os cidadãos gozam da liberdade de constituir ou participar em partidos políticos. 2. A adesão a um partido é voluntária e deriva da liberdade de os cidadãos se associarem em torno dos mesmos ideais políticos.”* (Grifo nosso)

Ou seja, o Estado passou a actuar como *“regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento económico e social, visando a satisfação das necessidades básicas da população e a promoção do bem-estar social.”*<sup>44</sup>

Via-se, pela primeira vez, o embrião do desenvolvimento de descentralização política e, também, o fortalecimento dos ideais de que repassando as responsabilidades e o controlo financeiro para as localidades, haveria uma maior especificação e dedicação para a solução dos problemas locais, como pode-se analisar no seguinte artigo:

*“Art. 185 - 1. Os órgãos locais do Estado têm como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local. 2. O fortalecimento dos órgãos locais serve para o aprofundamento da democracia e contribui para a integração e unidade nacionais.”* (grifo nosso)



Retrato de Manuel António Mucumbira, 1990. Original, Moçambique. ©: Linda Mucumbira e Ingrid van der Meer/Artists in Residence, 1990, Londres.

Além disso, tratava-se de uma Constituição melhor elaborada em comparação a sua antecessora de 1975. Nela percebe-se um maior detalhe das funções públicas, competências, questões relacionadas a imigração e ajuda externa. As garantias individuais limitam-se só em casos específicos por lei.<sup>45</sup>

Mesmo assim, somente com a promulgação da lei nº 13/1992, mais conhecida como “O Acordo Geral da Paz” (negociado e aceite em Roma no dia 04 de Outubro de 1992) a Guerra

<sup>44</sup> Art.41º, da Constituição da República de Moçambique, 1990.

<sup>45</sup> Art.106 - 1. As liberdades e garantias individuais só podem ser suspensas ou limitadas temporariamente em virtude de declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência. Constituição da República de Moçambique, 1990.

foi, finalmente, encerrada e iniciou-se o processo da retomada da democracia e reconstrução do país.

Após o acordo, a Constituição moçambicana sofreu duas alterações em 1992 com a implementação de Emendas Constitucionais através da Lei nº 11/92<sup>46</sup> e da Lei nº 12/92<sup>47</sup> e, mais uma terceira modificação em 1996 com a Lei nº 9/96<sup>48</sup>.

Esta última cria os *Órgãos Locais do Estado* (OLE), que são os representantes a nível local do Estado, na administração e desenvolvimento dos locais contribuindo na integração e unidade nacional<sup>49</sup> e exige a formulação de uma lei reguladora das autarquias, sendo assim, promulgada a Lei nº 2/97<sup>50</sup> em detrimento da Lei 3/94<sup>51</sup>, vulgarmente chamada de *“Leis de Bases das Autarquias”*. Esta regula e forma as autarquias locais, implementando a descentralização governamental.

*“Art. 06 - As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente: a) desenvolvimento económico e social local; b) abastecimento público; c) saúde; d) educação; e) cultura, tempos livres e desporto; f) policia da autarquia; g) urbanização, construção e habitação.”*<sup>52</sup>(Grifo nosso)



Foto: Marlene Pinheiro, 2011, entrevista ao CC de changalane

46 BR nº 41, publicado em 08.10.1992.

47 BR nº 41, publicado em 08.10.1992.

48 BR nº 47, publicado em 22.11.1996.

49 Art. 185, da Emenda Constitucional nº 6/96.

50 BR nº 07, I Série, 2º Suplemento, publicado em 18.02.1997.

51 Art.117 da Lei 2/97.

52 Capítulo As Atribuições. Lei nº 2/97.



Iniciava-se, assim, uma aplicação razoável, por força de lei, dos princípios da *boa governança* em Moçambique. O Governo começava uma aposta no desenvolvimento do país com a partilha das responsabilidades (mesmo com a gestão administrativa e de competências sob o seu controlo), e a participação efectiva popular.

*"Tem sido afirmado que o conceito de boa governança - revisto e corrigido - repousa sobre três pilares: transparência e boa gestão dos recursos públicos; respeito ao Estado de direito e judiciário independente e participação popular através da comunicação."*<sup>53</sup>

A *boa governança* exige que a participação popular na solução dos problemas seja patrocinada pelo Governo, através da separação e distribuição de poderes e responsabilidades a nível local, com o intuito de desenvolverem as localidades, ampliar e difundir o conceito do Estado de direito e aprofundarem os conceitos democráticos na sociedade. Isso veio concretizar-se, efectivamente, a nível constitucional, somente 14 anos depois.

Em 22 de Dezembro de 2004<sup>54</sup> é publicada a nova Constituição da República de Moçambique. Essa nova versão não traz uma ruptura dos princípios e ideologia da sua homóloga de 1990, mas sim, uma solidificação do conceito do Estado de direito e da democracia. Com 94 artigos e 5 capítulos a mais, ela complementa-se com a inclusão de temas como: pluralismo jurídico<sup>55</sup>, o reconhecimento constitucional da Autoridade Local Tradicional<sup>56</sup>, etc.

As assembleias provinciais foram criadas com o propósito de serem *órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos (...)*<sup>57</sup> e deixa claro que a Administração Pública deve basear-se nos princípios de *descentralização e desconcentração, com modernização e eficiência* dos seus serviços e promovendo a aproximação dos seus *serviços aos cidadãos*<sup>58</sup>.

53 FILHO, Wladimir Valler. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília/DF: FUNAG, 2007. p.231.

54 BR nº 51, I Série, publicado em 22.12.2004.

55 Art. 4 - *O Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição.*

56 Art. 118 - 1. *O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário. 2. O Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei.*

57 Art. 142, Item 1, Constituição da República de Moçambique.

58 Art. 250, Itens 1 e 2, Constituição de Moçambique.

*“Descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala.”<sup>59</sup>*

A idealização e formulação dos Conselhos Consultivos (CC) que conhecemos hoje nasceram do processo gradual da democracia constitucional de Moçambique. A Constituição formou nesse caso, a base legal dos CC, porém, o conteúdo e a aplicação da descentralização e da planificação política e económica a nível Distrital nestes termos depende, além dela, de Leis, Decretos, Planos, Regulamentos, etc., que também sofreram evoluções e aperfeiçoamentos com o tempo, como veremos a seguir.

#### 4.1.2. EVOLUÇÃO LEGAL DA PLANIFICAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ECONÓMICA E POLÍTICA

*“Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base das suas potencialidades e condições para a qualidade de vida da população local.”<sup>60</sup>*

A Lei nº 3/94 que trata sobre a criação dos distritos municipais<sup>61</sup> é considerada a primeira que aborda o tema “descentralização”, reformando (o de desde 1991 já implementado) Programa de Reforma dos Órgão Locais (PROL). Ela aborda, entre outros assuntos, a colaboração entre os órgãos dos distritos municipais e as autoridades tradicionais, personalidade jurídica própria distinta do Estado, autonomias (administrativa e financeira). Porém, *a tentativa de sua implementação revelou-se conflitual, no período imediatamente a seguir as primeiras eleições multipartidárias do país, realizadas em 1994.*<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> BUARQUE. Sérgio C. *Metodologia de planeamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação e treinamento de multiplicadores e técnicos em planeamento local e municipal*. Brasília: INCRA/IICA, 1999.p.16

<sup>60</sup> BUARQUE. Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planeamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. P.25.*

<sup>61</sup> Art. 1, da Lei 3/94, publicada em 13 de Setembro 2004.

<sup>62</sup> FORQUILHA, Savador Cadete. *O Paradoxo da Articulação dos Órgãos locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do Discurso sobre a Descentralização à Conquista dos Espaços Políticos a Nivel Local*. Lisboa: CEA-ISCTE, 2007. P.7.



Posteriormente, em 1996, temos a entrada em vigor da Emenda Constitucional que insere os artigos 188 até 198 (sobre o Poder Local) com a Lei nº 6/96. A Sua implementação visa a inclusão e participação dos membros das comunidades na discussão e busca de soluções dos problemas, entra em vigor a Lei nº 2/97 (*Leis de Bases das Autarquias*) que foi uma consequência do ultrapasse legal no modelo de administração local ocorrido em 1996, consequentemente, essa veio a revogar a Lei nº 3/94.

Até então, o modelo inicial da descentralização concentrava-se no Governo, na parte administrativa, porém, a partir do Programa Quinquenal do Governo de 1999-2003 (PQG), dar-se atenção à população em si, são os primeiros passos na inclusão da comunidade em geral nas decisões locais. Nele é prevista a criação de fóruns consultivos que actuariam na elaboração dos Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD)<sup>63</sup>.

Porém, é no Decreto nº 15/2000 que são criadas as medidas que dão um respaldo legal à figura das autoridades comunitárias. É uma "Autoridade Comunitária" aquele que tenha um cargo de liderança na localidade e seja reconhecido como tal. Os secretários de bairro ou aldeia, régulos, entre outros devem exercer suas lideranças nas áreas sociais, económicas, religiosas ou culturais.

*"No âmbito do processo da descentralização administrativa, valorização da organização social das comunidades locais e aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública para o desenvolvimento socioeconómico e cultural do país, torna-se necessário estabelecer as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias."*<sup>64</sup>

Conforme a Lei, de um lado, as autoridades comunitárias, representando as comunidades rurais, actuam como "transportadores" das necessidades locais e, do outro lado, vemos a

---

63 OSÓRIO, Conceição. SILVA, Teresa Cruz. *Género e governação local. Estudo de caso na provincia de Manica, distritos de Tambara e Machaze*. Maputo: WLSA Moçambique, 2009.p.35.  
64 Caput, Decreto nº 15/2000, Série I, Nº 24, de 20 de Junho de 2000.

figura dos conselhos locais como “receptores” de tais informações e, também, como “fontes” de informações a serem consultadas pela administração local.

*“ No desempenho das suas funções administrativas, os órgãos locais do Estado 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 económicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local.”<sup>65</sup> (Grifo nosso).*

A articulação das actividades entre os dois pólos foi, posteriormente, regulamentada pelo Diploma Ministerial (DM) nº 107-A/2000. Nele ficou definido que a Autoridade Comunitária é o primeiro interlocutor comunitário.<sup>66</sup> Ficou definido que o papel dos conselhos locais é o de serem órgãos de consulta da administração, quando essa for buscar métodos para solucionar os problemas locais em prol da comunidade.

A legislação dos conselhos locais e das autoridades comunitárias definidas tanto no Decreto, como no DM, é a base jurídica determinante na inserção da comunidade na participação da planificação distrital. A partir da sua existência veio a existir a figura dos IPCC (Instituições de participação e Consulta Comunitária).

Em 2001 é apresentado à população moçambicana e mundial o primeiro Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I) que, como o próprio nome já diz, é a criação de métodos e bases sociais para o desenvolvimento de Moçambique para amenizar a pobreza absoluta. Além disso, uma das prioridades da sua aplicação é a melhoria da governação e da gestão financeira. O PARPA I foi o primeiro *Poverty Reduction Strategy Paper*<sup>67</sup> de Moçambique. Ele é seguido pelo seu homólogo em 2006 (PARPA II) e, por último, pelo PARP 2011, todos eles baseados nos PQG.

*“O PARP tem como objectivos gerais, garantir o aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira, a promoção do emprego, bem como o desenvolvimento humano e social e a boa governação.”<sup>68</sup> (Grifo nosso)*

---

<sup>65</sup> Art. 2º, 2, do Decreto nº 15/2000.

<sup>66</sup> MAE/MADER/MPF. (p. 8. 2003).

<sup>67</sup> *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) are prepared by member countries in broad consultation with stakeholders and development partners, including the staffs of the World Bank and the IMF.* International Monetary Fund (Pág.: 2. 2004).

<sup>68</sup> SECRETARIADO DO CONSELHO DE MINISTROS. 2011.

---

Com a necessidade de reaver o quadro legal dos órgãos locais, são estabelecidos em 2003, através da Lei 08/2003<sup>69</sup>, princípios e normas de organização e a competência desses a nível de província, distrito, posto administrativo e localidade. A LOLE<sup>70</sup> define que, na administração local estadual, o distrito é (na hierarquia municipal) o maior responsável pelo funcionamento e administração local, além disso, é o grande patrocinador da planificação do desenvolvimento económico e financeiro, e "*preconiza o princípio da estrutura integrada e orçamentos próprios para os órgãos locais do Estado de escalões provinciais e distrital.*"<sup>71</sup>

Com a sua base legal, foi criado em Junho do mesmo ano o Guião de Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital<sup>72</sup> pelo Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) e Ministério de Planificação e Finanças (MPF). Nele é abordado a metodologia de organização e o funcionamento dos conselhos a nível distrital e de posto e organizações populacionais a nível local para a implementação da planificação do desenvolvimento descentralizado.

Nesse Guião foi implementada a figura da IPCC - Instituição de Participação e Consulta Comunitária, cujos participantes devem ser aqueles desfavorecidos que têm o poder de tomar decisões referentes aos maiores problemas sociais que os afectam.

A LOLE foi regulamentada dois anos após a sua entrada em vigor, com a publicação do Decreto nº 11/2005.<sup>73</sup> E, na Lei nº 12/2005,<sup>74</sup> o Governo definiu como prioridade a implementação de metas responsável pela redução da pobreza absoluta. Além de áreas relacionadas à nutrição, educação e etc., o legislador prima pela utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento económico e social sustentável.

A lei foi uma tentativa de o Governo estabilizar a macroeconomia e criar um mercado interno auto-sustentável com a criação de fundos anuais para a aplicação de projectos propostos pela comunidade.

---

69 BR nº 20, Série I, Suplemento publicado em 19 de Maio de 2003.

70 Lei dos Órgãos Locais do Estado.

71 CISTAC, ILAL e outros. (p: 57. 2008).

72 MAE/MADER/MPF. (2003).

73 BR nº 23, Série I, 2º Suplemento publicado em 10 de Junho de 2005.

74 BR nº 51, Série I, 4º Suplemento publicado em 23 de Dezembro de 2005.

---

Nesse contexto, na abertura política e económica moçambicana, cria-se a figura dos conselhos consultivos para a implementação definitiva da planificação económica no país.

#### 4.1.3 CRIAÇÃO E COMPOSIÇÃO LEGAL DAS ESTRUTURAS DOS CONSELHOS CONSULTIVOS

A partir de 2003 e com as medidas referidas anteriormente, foram criadas as seguintes unidades territoriais, com respectivas formas de actuação comunitária:

- a) *Distrito*: Tendo a província como a maior unidade territorial, o distrito é o segundo escalão na hierarquia territorial descentralizada. Preconizado no art. 10, itens 1.-3., e ratificado no DM nº 67/2009 de 17 de Abril<sup>75</sup>, é a unidade territorial principal na planificação do desenvolvimento. Compõe-se por postos administrativos, localidades, povoações e, a nível administrativo, tem as autarquias locais sob sua competência.
- *Conselho Consultivo Distrital (CCD)*: é o conselho comunitário que coordena o diálogo entre o governo e a comunidade. É o órgão comunitário de maior expressão, que é formado por membros de todas as áreas territoriais que pertencem ao distrito. Tem a obrigação de permitir a participação popular e ser seu representante perante o Governo Distrital, seguir o princípio da diversidade - respeitando o género, a religião, cultura e etc. -, agir independente, com capacidade e funcionalidade, articulando e integrando ambos os lados de maneira coerente e responsável para que se tenha um resultado comum que propicie a planificação do desenvolvimento local. Os CCD têm a Secretaria Distrital como seu suporte técnico e administrativo<sup>76</sup>. Os conselhos consultivos em geral foram regulamentados no art. 111 do Decreto nº 11/2005, sendo sua forma actual regulamentada pelo DM nº 67/2009.<sup>77</sup>
- b) *Posto Administrativo*:<sup>78</sup> hierarquicamente encontra-se num grau inferior ao distrito. Sua área de abrangência limita-se pelas localidades e povoações, além das autarquias limitadas em sua área de competência administrativa.
- *Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA ou mais conhecido*

<sup>75</sup> Art. 7, 1., a. BR nº15, Série I, 2º Suplemento publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>76</sup> Art. 23, 1., DM nº 67 de 17 de Abril de 2009.

<sup>77</sup> Art. 2, DM nº 67 de 17 de Abril de 2009.

<sup>78</sup> Art. 11, Itens 1. 3., Decreto nº 11/2005 publicado em 10 de Junho de 2005. Ratificado no art. 7, 1., b, pelo DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

*como CCP*): Definido no art. 7. 1., b, possui as mesmas atribuições do CCD, porém, a sua competência limita-se na área de influência territorial. Aqui há a figura do Chefe do Posto, que é o representante directo da administração local.



Foto: Marlene Pinheiro, 2011, entrevista ao focal group discussion

b. *Localidade*:<sup>79</sup> seguindo a lógica hierárquica, a localidade é a base da organização local do Estado. É aquela que se encontra em contacto directo com as comunidades locais e suas autoridades.

- *Conselho Consultivo de Localidade (CCL)*: Possui as mesmas competências que seus homólogos anteriormente referidos. A Autoridade Local é o membro de maior autoridade na constituição do Conselho. O Conselho Consultivo a nível de localidade foi, primeiramente, definido na lei a partir da publicação do Decreto nº 11/2005, sendo sua regulamentação definitiva implementada a partir do Guião Sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais<sup>80</sup> em 2009.
- *Fórum Local (FL)*: diferentemente dos conselhos, o FL é uma instituição da sociedade civil, sem a interferência da administração estadual, que dialoga entre si na busca de solução dos problemas e na definição das prioridades locais.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Art. 12, Itens 1. 2., Decreto nº 11/2005 publicado em 10 de Junho de 2005. Ratificado no art. 7, 1., c, pelo DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>80</sup> BR nº15, Série I, 2º Suplemento publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>81</sup> Art. 112, Decreto n 11/2005 publicado em 10 de Junho de 2005 e ratificado no art. 3, DM nº 67 de 17 de Abril de 2009.

- c. *Povoação*:<sup>82</sup> "Pequeno aglomerado rural ou urbano, sem autonomia administrativa; em geral, centro da sede de um município; lugar ou sítio no qual já se formou uma pequena população ou um pequeno núcleo de habitantes<sup>83</sup>."

O Guião de 2003 trazia certas especificações para a escolha dos membros dos conselhos a nível distrital e de posto administrativos. Mas, não abordava o Conselho Consultivo a nível Local, o que veio ocorrer, somente, em 2009. O seu homólogo mais recente trouxe, finalmente, a figura do CCL, porém, deixou lacunas significantes na composição dos quadros desses conselhos.

Como o foco do estudo é direccionado ao Conselho Consultivo a nível distrital, é importante analisar a sua evolução a nível legal. Em 2003<sup>84</sup>, a sua constituição seguia as seguintes formalidades:

- a) Possuir de 30 a 50 membros, desses:
  1. De 20 até 30 deveriam ser membros dos CCP;
  2. De 4 a 8 deveriam ser de convidados pelo(a) administrador(a);
  3. 7 a 10 lugares eram reservados aos representantes do Executivo, estendendo até a função de Chefe de Posto Administrativo.
- b) Pelo menos 25% do Conselho deveria ser composto por mulheres;
- c) E não mais de 30% do total deveria ser composto por funcionário públicos, e;
- d) O Conselho Consultivo deveria ser apartidário.

Ou seja, eram previstas três formas de escolha dos membros para participarem dos conselhos consultivos a nível distrital: selecção pela comunidade; convite e atribuição do Executivo.

Não havia uma quota fixa definida de membros. Pelo silêncio do Guião sobre a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, a quantidade de participantes era definida pelo próprio Conselho e, em partes, pelo Governo. Não era definida, também, uma proporcionalidade básica, o que pode causava um certo desconforto sobre a expressão de "planificação através da *participação popular*", como, em um caso hipotético, em um CCD de 38 membros, sendo 20 provenientes dos CCPs, o restante, ou seja, 18 membros (47%) eram pessoas ligadas ao Executivo.

---

<sup>82</sup> Art. 13, Itens 1. 2., Decreto nº 11/2005 publicado em 10 de Junho de 2005. Ratificado no art. 7, 1., d, pelo DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>83</sup> SEADE. (2011).

<sup>84</sup> MAE/MADER/MPF. (2003).

---



Era prevista a quota de 25% de participação da mulher, porém, ¼ do grupo não garantia que há a representação do género na base comunitária, garante, somente, "a participação adequada de mulheres"<sup>85</sup>.

Quanto à participação de funcionários públicos na composição dos CCDs havia o questionamento sobre o surgimento de certos conflitos de interesses, ou seja,

*"... é o dilema ou princípios incompatíveis de um indivíduo num cargo oficial com uma responsabilidade (formal e escrita) de servir o público, mas onde existe uma cultura informal ou pretensões e obrigações morais para ele/ela servirem os seus próprios interesses e os interesses dos seus dependentes (família, amigos, aliados). É quando tais interesses pessoais aparentam influenciar o exercício objectivo dos seus deveres oficiais"*<sup>86</sup>.

Além disso, tais dispositivos iam de encontro a ideia de os CCDs serem apartidários. Uma vez que o processo democrático é recente em Moçambique, o sistema multipartidário, até aos dias de hoje, ainda não produziu uma quantidade de partidos políticos suficiente que proporcione uma maior diversidade de ideologias nos conselhos. Embora não se possa impedir que o indivíduo seja politizado, é possível, pode-se evitar uma inclinação partidária maioritária.

O conflito de interesses é ainda tratado de forma tímida na legislação moçambicana, tendo pequenas citações, como, por exemplo, indirectamente no art. 112 do Decreto nº 54/2005, de 13 de Dezembro, que trata das "*necessidades de se evitarem conflitos de interesse na contratação de bens e serviços*."<sup>87</sup>

Em 2009, o novo Guião permaneceu com a quota de 30 até 50 membros<sup>88</sup> e, na composição da mesa, vemos a figura do administrador distrital como presidente, secretário e seguido de dois vogais escolhidos pelos demais membros do conselho.<sup>89</sup> O conselho tem o poder de aconselhar o Governo Distrital na tomada de decisões que implicam os interesses das comunidades respeitando os princípios normativos nele

85 MAE/MADER/MPF. (p. 19. 2003).

86 CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA MOÇAMBIQUE (p: 6. 2009).

87 CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA MOÇAMBIQUE (p: 7. 2009).

88 Art. 21, 2., a, DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

89 Art. 22, 1., a, DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

inseridos. As duas questões mais distintas e preocupantes existentes na nova legislação têm a ver com o facto de:

- a) Os membros serem escolhidos pelos membros dos CCP, autoridades comunitárias e "*representantes de grupos de interesse*"<sup>90</sup> e posteriormente, esses escolhidos serem apresentados à comunidade e ficarem, somente, sujeitos à sua apreciação, sem definição da forma como ela deverá ser procedida. Desses membros escolhidos, permanece a quota de 20 a 30 representantes dos CCP, ficando uma lacuna sobre a escolha dos restantes membros que deverão compor o grupo;
- b) A figura dos membros indicados ou com funções atribuídas não ser mais caracterizada com uma quota, deixando os representantes máximos de cada conselho (nesse caso o administrador do distrito) com o direito de propor personalidades influentes (sem definição da quantidade de indivíduos), sem direito a voto.

A participação da mulher é preconizada no ponto 11., do art. 36, segundo o qual *deve ser garantida uma representação da mulher nunca inferior a 30%*, o mesmo vale para a representação dos jovens<sup>91</sup> e, "*sempre que possível*,"<sup>92</sup> de pelo menos 40% de líderes comunitários. Essas mesmas regras são aplicadas a nível de posto administrativo, localidades e povoação.

Na composição dos CCP deve haver 20 a 40 membros,<sup>93</sup> dos quais 12 a 24 devem pertencer aos CCL.<sup>94</sup> O Chefe do posto administrativo é o presidente da Mesa, sendo seguido por um secretário e dois vogais.<sup>95</sup>

Os membros são escolhidos entre os representantes dos CCL, autoridades comunitárias e representantes de grupos de interesses. As escolhas dos membros são feitas através de reuniões desses três grupos e, através das regras e costumes locais, são eleitos, sendo acompanhados pelo Chefe do posto administrativo. Após a escolha desses

<sup>90</sup> Art. 37, 1., a, DM n° 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>91</sup> "*Deve ser garantida uma representação de jovens de pelo menos 20%*". Art. 36, 12., DM n° 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>92</sup> *Sempre que possível* é uma brecha legal que permite várias interpretações, principalmente, a que não foi possível!! Taxar 40% é, nesse caso, irrelevante, uma vez que é permitida uma participação dependente do que foi possível de ser feito.

<sup>93</sup> Art. 21, 2., b, DM n° 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>94</sup> Art. 37, 2., e, DM n° 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

<sup>95</sup> Art. 23, 2., a, DM n° 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

representantes, eles são, posteriormente, apresentados a comunidade e ficam sujeitos à sua apreciação.<sup>96</sup>

Já os CCL são presididos pelos chefes das localidades, tendo um secretário e mais dois vogais compondo a Mesa.<sup>97</sup>

Os seus membros são escolhidos entre os membros dos CC das povoações (5 a 10 membros)<sup>98</sup>, que devem ser formados por elementos dos comités comunitários, autoridades comunitárias, entre outros representantes de grupos importantes para a localidade.<sup>99</sup> O chefe da localidade preside ao conselho, e tem a liberdade de formar os seus representantes conforme sua própria vontade, conforme as regras e costumes locais. À população serão apresentados esses representantes, que ficarão sujeitos à apreciação da comunidade.

Um factor interessante a nível de localidade é o facto de a própria lei ser incentivadora de conflito da comunidade local. Chega-se à tal conclusão quando vemos a figura do Chefe da Localidade na função de escolher e indicar os “candidatos” a membros do CCL. Deixando a comunidade, mais uma vez<sup>100</sup>, exposta na hora de opinar a sua vontade, indo de encontro ao Chefe da Localidade apoiado nos costumes e regras locais, se opinar contrário à decisão do mesmo. Ou seja, é difícil imaginar, nesse contexto, que a vontade democrática seja realmente aplicada como a própria legislação invoca.

Todos os conselhos locais têm, além das tarefas de promover a participação da comunidade no processo de desenvolvimento de Moçambique, dever de colaborar com as autoridades locais e governo no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e planos distritais de desenvolvimento, entre outras definidas no art. 35 do DM 67/2009, e que devem ser: activos na avaliação das propostas de investimentos privados, transparência e divulgação das informações sobre desenvolvimento local e aprovam as propostas dos pedidos de financiamento da iniciativa local provenientes dos fundos do OIIL, popularmente conhecido com o “*Fundo dos 7 milhões*”.

---

96 Art. 22, 2., a, DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

97 Art. 22, 2., a, DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

98 Art. 37, 3., e, DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

99 Art. 37, 3., a, DM nº 67/2009 publicado em 17 de Abril de 2009.

100 Em todos os níveis dos Conselhos Locais a comunidade é sempre a última a ser questionada sobre a escolha dos seus representantes.

---

#### 4.1.4. O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DE INICIATIVA LOCAL (OIL): O POPULAR “7 MILHÕES” NA SUA COMPOSIÇÃO JURÍDICA

O OIL foi implementado pelo Governo em 2005, através da publicação da Lei nº 12/2005<sup>101</sup>, com o objectivo de implantar e impulsionar projectos que promovam as iniciativas locais e torná-las auto-suficientes. Esse Fundo ficou conhecido popularmente como o “*Fundo dos 7 milhões*” pelo seu valor inicial aplicado em cada distrito, porém, não devemos enganar-nos pela sua nomenclatura, pois o OIL é composto de fundos maiores do que essa quantia, como veremos a seguir.

Quando foi criado, em fins do ano de 2005, teve seu conceito e critérios técnicos definidos através da Circular nº 101/GM/MF/06. Nela, os fundos destinavam-se à implementação de projectos na área de infra-estrutura de cunho socioeconómico, principalmente, no combate à pobreza. Além disso, ficou definido que os governos Locais deveriam solicitar os fundos através das direcções provinciais de plano e finanças (DPPF), através da Circular nº 01/GAB-MF/2006.

O valor final destinado aos distritos variam conforme aos critérios definidos por determinação do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD). Leva-se em conta a população e extensão local, índice da pobreza e a colecta de receitas públicas. Por fim, além dos 7 milhões já pré-definidos, há um acréscimo de cerca de 2 a 3 milhões de Meticais.<sup>102</sup>

#### 4.1.5 PROBLEMÁTICA DOS FUNDOS DO OIL

A grande característica e, talvez, o maior problema dos fundos dos *7 milhões* é a forma como eles são especificamente regulamentados

Além da Lei que os abordou primeiramente, e das suas citações nos planos e programas governamentais, tais fundo são tratados de forma interna, algumas vezes por meios de ofícios e/ou por meio de circulares.

Esse ambiente heterogéneo de regras e condutas abriu caminhos para vários problemas, tendo, pelo menos, um de natureza grave em relação à sua própria existência, que é a publicidade das regras e a sua aplicação contraditórias.

---

101 BR nº 51, Série I, 4º Suplemento publicado em 23 de Dezembro de 2005.

102 MPD. (2009).

Um exemplo bem característico sobre a problemática decorrente da deficiência na publicidade das regras que abordam os fundos do OIIL é visto na formulação de ofícios internos contraditórios. Os próprios membros dos conselhos consultivos ou da administração local não tem acesso aos novos dados e baseiam-se em suposições, como vimos no Distrito de Magude quando, na ausência de informações sobre a forma de gestão de dinheiro, começaram a aplicar as regras seguidas por bancos.

Ou seja, o critério principal na escolha dos projectos era a garantia financeira que o proponente poderia oferecer para dar entrada o pedido de “crédito”, com consequências catastróficas, como, por exemplo, a narração de um caso de suicídio, pela esposa do Régulo em Magude, de uma senhora que, ao dever o pagamento do seu “crédito” e temendo a perda de seus bens materiais e a vergonha dentro da sua povoação, tirou a sua própria vida.

Com isso, temos um outro problema característico do OIIL: o reembolso. Mau regulamentado, os conselhos consultivos não têm a capacidade de acompanhar, aconselhar, fiscalizar e formar os proponentes dos projectos de iniciativa local. A consequência óbvia é a inaplicabilidade de muitos deles ou o seu fracasso antes da conclusão.

O presidente moçambicano, Armando Guebuza, reconhece no seu Blog na Internet que:

*“Ao avaliarmos o impacto dos 7 milhões, tenhamos em conta não só os problemas de gestão e de reembolso, que são reais, mas também os factores de indução de auto-estima e de um desenvolvimento sustentável e endógeno, protagonizado pelos seus beneficiários: o nosso Povo.(...) Quanto à questão de reembolso, que também se enquadra na gestão, urge a necessidade de melhorar a capacidade de todos os agentes intervenientes para estabelecerem períodos de reembolso cada vez mais realistas, que tenham em conta o verdadeiro ciclo dos projectos. A nossa experiência dos últimos anos ensina-nos que as alegações de fraco desempenho nos reembolsos nem sempre tomam em consideração a natureza diferente dos projectos financiados.”<sup>103</sup>*

Os fundos do OIIL devem ser geridos com leis claras e definidas. Os papéis dos seus aplicadores e fiscalizadores devem ser claramente regulamentados e, principalmente,

---

103 GUEBUZA (2009).

publicados em ampla escala para que a população tenha, também, o acesso à informação.<sup>104</sup>

É importante, também, que os membros dos conselhos consultivos sejam capazes de saber correctamente e lidarem com a sua função pública em benefício da comunidade. Num processo que inicia com base jurídica deficitária, não se pode esperar que suas raízes sejam livres de vícios e erros.

---

<sup>104</sup> "Administrative supervision of local authorities. The autonomy granted to the local authorities does not imply that they will be free of administrative supervision. Article 277 of the Constitution provides that central government must ensure the legality of all the administrative acts of the local authorities, in accordance with the law. Until 2007, it was exclusively the job of the Ministry of Public Administration (Ministério da Administração Estatal, MAE) to exercise administrative supervision over the local authorities, and of the Ministry of Finance (MF) to exercise financial supervision. The MAE houses the National Directorate of Local Authority Development (Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico), responsible for 'developing the process of municipalisation' and providing support to local authorities. Law no. 6/07 makes both the MAE and the MF 'central bodies of administrative supervision' for the local authorities, but they will act in cooperation with the 'local bodies of administrative supervision', the provincial governor and provincial government." Democracy and political participation, AfriMAP, 2009, p.138

---

## 5. REFERÊNCIA TEMÁTICA DO ESTUDO

### 5.1. GÊNERO E PARTICIPAÇÃO NA GOVERNAÇÃO LOCAL

Reconhecendo o distrito como ponto focal de desenvolvimento, Moçambique combina consideravelmente as estratégias de democracia e descentralização aos espaços legalmente estabelecidos para o processo de igualdade na participação.

A maior abertura destes espaços inicia com o acomodado na Constituição da República de Moçambique - o princípio de igualdade de género no seu desenvolvimento social, económico e político, que inclui a participação, respeito pelos direitos humanos e a justiça social para todos os cidadãos.<sup>105</sup>

O preceituado é na actualidade da legislação nacional e internacional reactivado com a criação de condições que promovam a equidade de género, particularmente a participação da mulher no processo de governação democrática e de tomada de decisão. Tal como exposto acima, a Constituição e outros dispositivos legais de carácter internacional, casos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), entre outros, são documentos legais que prevêem princípios e regulamentos que defendem a participação da Mulher no processo de tomada de decisão como um factor determinante para a consolidação da democracia.

Esta nova abordagem de desenvolvimento moçambicano pressupõe que a sociedade beneficie de todos os direitos humanos e de cidadania, com particular destaque para a mulher, muitas vezes excluída destes processos onde todos têm, de facto, uma oportunidade para participar em todas as esferas sociais.

Nesta base e em termos legais, Moçambique coloca a igualdade de género e a participação activa da mulher na vida social, económica e política, como um dos

---

<sup>105</sup> MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*: promulgada em 15 de Novembro de 2004: Plural editores, 2004. P.15

---

fundamentos indispensáveis para o desenvolvimento da sua sociedade e como condição necessária e um compromisso essencial para a promoção de uma democracia efectiva.

Porém, a questão que se coloca é: Até que ponto os princípios legais impostos em relação à igualdade de género são implementados na vida prática dos moçambicanos com particular realce para a mulher?

Embora não obedecendo a equidade de género, Moçambique regista factos consideráveis de participação da mulher na governação. Por exemplo, na passada composição da Assembleia da República (2004-2009), tivemos cerca de 90 ou 35.8% de representatividade feminina. Uma percentagem bastante acima da média encontrada nos parlamentos da África Subsaariana, (que era, em Agosto de 2007, de 17,2%)<sup>106</sup>

Em Moçambique, apesar de registos de melhoria no desenho de políticas públicas concernentes a oportunidades de participação democrática e o conseqüente considerável número de mulheres nos órgãos centrais de tomada de decisão, em geral, menos mulheres participam nos órgãos hierarquicamente mais baixos. O cenário é contrário ao de nível central (Parlamento), como mostra o exemplo acima e o do governo central, onde há um notável número de mulher ocupando grandes pastas de governação.

Ao nível dos distritos e localidades, particularmente nos Conselhos Consultivos Locais (CCL) visitados, nota-se um número insignificante de presença e participação feminina. Só para citar um exemplo, a equipa envolvida nas entrevistas do presente trabalho, deparou-se com este facto em todos os CCL nomeadamente, a nível de Posto Administrativo - CCP, Localidade-CCL e Distrital CCD, em Magude, Matutuine e Namaacha.

No posto administrativo de Salamanga no distrito de Matutuine, dos 35 membros pertencente ao conselho local (CL), apenas 14 são mulheres. Situação semelhante repete-se aos níveis mais alto das IPCC, caso específico do CCD de Namaacha<sup>107</sup>, que apresenta 15 mulheres dos 48 membros existentes. Independentemente do nível do CCL, o cenário é semelhante em todos os pontos percorridos.

As posições relativas dos homens e das mulheres na sociedade são muito influenciadas pelos mecanismos culturais que definem a distribuição dos bens económicos, recursos

<sup>106</sup> AfrIMarp; Open Society Initiative. *Moçambique: Democracia e participação política*. Johannesburgo: Compress, 2009, p.5.

<sup>107</sup> MOÇAMBIQUE. Governo do distrito de Namaacha. "Acta da I Sessão Ordinária do Conselho Consultivo Distrital". Namaacha: Secretaria Distrital, 2011.



produtivos<sup>108</sup> e tarefas segundo o sexo, cabendo sempre às mulheres o papel subalterno e secundário. A presente forma de divisão do trabalho faz com que mulheres e homens tenham acesso diferenciado aos recursos, influenciando bastante nos processos de tomada de decisão, sobretudo a nível político.<sup>109</sup> Portanto, a insignificante presença de mulheres nas IPCC, com maior ênfase para as de localidade, tem a ver com os determinantes sócio-culturais que, durante gerações, vêm decidindo os papéis sociais e, como tal, o exercício político tido como tarefa masculina, o que implicitamente reduz a presença da mulher nos órgãos aqui analisados.

As poucas mulheres que compõem os CCL (sobretudo os de nível do Posto Administrativo e de Localidade) têm participação quase inexistente. Segundo as constatações decorrentes das entrevistas, elas têm dificuldades de se expressar em público e não reportam os seus problemas comunitários. As mulheres optam pelo silêncio, transportando a sua obediência doméstica às Instituições de Participação e Consulta Comunitárias (IPCC). Em entrevistas aos grupos compostos por membros das IPCC a todos os níveis, foi normal o mutismo das mulheres e as poucas que falavam legitimavam o dito anteriormente pelos homens.

s características passadas de geração à geração, sobretudo no domínio rural, são transportadas para a maneira como as mulheres exercem as suas funções nas IPCC, como ficou confirmado no grupo dos membros de CCL de Changalane quando, em plena entrevista, um membro de sexo masculino disse:

“Elas são assim, não falam, preferem calar . . . , mas elas participam quando estamos a discutir os problemas em reuniões dos CCL”.

Verdade ou não que as mulheres se têm pronunciado durante as sessões, o facto é que nada as impedia de responder às questões colocadas pela equipa inquiridora.

Os aspectos culturais e educação tradicional com estereótipos masculinos são responsáveis pela exclusão social da mulher, o que, a médio e longo prazos, as conduzem à pobreza extrema. Por isso, os determinantes sócio-culturais e comportamentais constituem ainda uma questão considerada muito delicada, que exige esforços globais e específicos para a sua mudança e transformação, de modo a dar lugar à equidade de

---

<sup>108</sup> AGÊNCIA SUÉCA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO. “*Para igualdade de género em Moçambique*”. Estocolmo: Asdi, 2007. P.11.

<sup>109</sup> FÓRUM MULHER. “*Mulher e participação política*”. Maputo: Fórum Mulher, 2010. P.3,4.

---

género na participação não só, nas esferas sociais e económicas, como na política. Estes são os desafios, na medida em que os aspectos acima referidos já estão incutidos e enraizados por princípios da cultura e de educação da sociedade tradicional, próprios de sistema patriarcal.

Em sociedades patrilineares que temos vindo a citar, enraizadas em Moçambique, a propriedade dos recursos do agregado familiar é controlada pelo homem, ele é que autoriza a mulher o uso dos recursos.

Por exemplo, nas zonas rurais de Gaza, é prática comum as mulheres não matarem uma galinha sem o consentimento expresso do marido. O mesmo se verifica na descendência matrilinear, onde não significa que as mulheres detenham o poder formal; de facto, o poder de decisão está investido no irmão da mãe (tio materno) que detém o direito de distribuir os bens e recursos.<sup>110</sup> Por isso, os papéis determinados sócio-culturalmente ao longo do tempo reflectem-se negativamente nas tendências de envolvimento da mulher em esferas políticas e de tomada de decisão. Isto e outros tantos factores conduzem a mulher à exclusão económica, embora participe activamente da aquisição dos recursos.

Um outro obstáculo que limita a participação da mulher nas IPCC é o seu papel na esfera rural o de prática da agricultura de subsistência para a família que confina o seu crescimento económico e o acesso à informação essencial. Ela fica fora da política informativa contextualizada porque está num círculo de preocupação de como manter e sustentar a família. Ela não tem tido tempo para escutar rádio, tem pouco acesso à informação política, tem participação limitada nos debates políticos e muito mais.

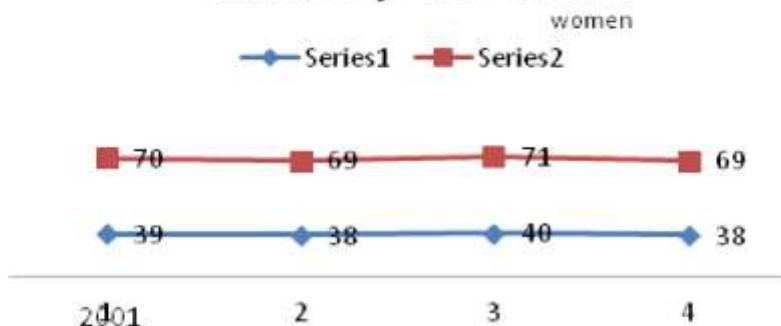
O alto índice de analfabetismo com maior incidência para a mulher rural (dos 51 entrevistados nos CC em análise, associações e individuais verificou-se que além de 57% possuírem apenas 1º a 2º grau de escolaridade, cerca de 25% de mulheres nunca frequentaram ensino) impede-a no acesso ao conhecimento da legislação e informação sobre os seus direitos. Vide 48 " gráfico 2 sobre obstáculos de participação da comunidade". Além do analfabetismo<sup>111</sup>; a pobreza, a exclusão social, política e económica, entre outros, constituem obstáculos não menos proeminentes em sociedade moçambicana que ainda caracterizam profundamente a diferenciação de género na participação democrática.

---

<sup>110</sup> AGÊNCIA SUÉCA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.p.11.

<sup>111</sup> UNESCO. *Literacy in Mozambique*. Maputo: 2006. P5

## Illiteracy 2001-2004



Fonte: Unicef, 2009. Até 2004, segundo a fonte, 69% das mulheres no país eram analfabetas. A realidade explica muitos obstáculos de participação da mulher nas IPCC.

Mais ainda, a má interpretação da lei pelas próprias Instituições de Participação e Consulta Comunitárias (IPCC) constitui impedimento do exercício político das mulheres. Um reflexo do que se passa um pouco por todo o país e que coopera para a elevada desigualdade de género no seio dos CCD. No caso específico do posto administrativo de Chungalene, distrito de Namaacha, o próprio representante legal do conselho consultivo local, questionado sobre o reduzido número de mulheres naquele órgão de participação, respondeu o seguinte:

*"...aqui temos a mulher muito bem representada, pois ela alcançou a percentagem recomendada pela lei de cerca de 30%".*

A afirmação denota uma percepção pouco clara do "Guião Sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais", sobretudo o seu ponto 11, do artigo 36 que enuncia que: *"Deve ser garantida uma representação da mulher nunca inferior a 30%"*<sup>112</sup>.

Para o representante legal do CCL de Chungalane, uma vez atingidos os 30% de representatividade da mulher referidos no Guião, não há mais espaço para incorporá-la, contrariamente ao que exprime o artigo anteriormente citado. A atitude foi confirmada

112 MOÇAMBIQUE, Ministério de Administração Estatal; Ministério de Planificação e Desenvolvimento.

Diploma Ministerial nº 67/2009 de 17 Abril: *"Guião sobre a organização e o funcionamento dos conselhos locais"*. Maputo: 2009.

pelo estudo ao apurar que o desconhecimento da lei constitui uma das principais fontes negativas de impedimento de participação comunitária.

Ora, todos os processos sociais são lentos, implicando uma transformação qualitativa de atitudes e mudanças de comportamento de cada actor social. Para o efeito, há uma urgência de intensificar os planos contínuos de formação e divulgação dos dispositivos legais concernentes ao funcionamento dos CCL, sobretudo para os próprios membros. Uma iniciativa espelhada em alguns CCL de Tambara, distrito de Manica, como refere a Wilsa Moçambique, uma equipa Técnica Distrital - ETD beneficiou da formação do governo em matérias de planificação para o desenvolvimento que, posteriormente, a informação obtida foi comentada de forma a ser mais perceptível e divulgada às populações e aos membros dos conselhos locais (CL).

Aliás, a necessidade de formação dos membros dos CL em matérias de legislação sobre direitos de participação e outras foi, igualmente, apurada nos CL da província de Nampula onde se observa que grande maioria das necessidades de desenvolvimento comunitário não é devidamente integrada nos planos estratégicos distritais, porque os seus membros desconhecem os processos de planificação vigentes<sup>113</sup>.

## Conflito

### O que é conflito?

Em palavras simplificadas, conflito é o processo no qual as partes se desentendem por causa de uma coisa. Conflito descreve uma situação de diferenças de pessoas nos seus objectivos e abordagens de um determinado assunto<sup>114</sup>.

### Algumas funções do conflito

O conflito tem muitas funções mas iremos mencionar, neste texto, apenas três (3)..

1. O conflito pode construir novas relações. Às vezes, os conflitos juntam pessoas que não tinham uma relação anterior. Durante o processo do conflito e da sua resolução, estas pessoas vão descobrir que têm interesses comuns e trabalham para o mesmo fim e podem criar novas formas de amizade para manter as relações em curso. Exemplo: se o homem chega sempre tarde à casa e, um dia, não consegue abrir a porta porque a esposa deixou as chaves na

---

<sup>113</sup> MORAIS, Barbosa. P.38.

<sup>114</sup> SAIETE, Jorge Eugénio. O Conflito. In: *O conflito, Desenvolvimento e Governança local*. Maputo: JustaPaz. 2009. Cap.01, p. (04-35).

---

fechadura, a situação vai gerar um conflito que poderá leva-los a estabelecer novas formas de relacionamento; o homem pode passar a informar a esposa que vai chegar tarde, o que antes não acontecia.

2. O conflito serve como alívio. Numa situação de conflitos, enquanto não falarmos sobre o nosso desentendimento ficamos “entupidos” até parece faltarmos ar. E logo que falamos sobre o assunto, sentimo-nos aliviados e livres. É frequentes as pessoas dizerem: eu estou cansado, hoje você vai ter que me ouvir.
3. O conflito impulsiona o desenvolvimento. O conflito conduz ao desenvolvimento porque, depois dum desentendimento abordado positivamente, melhora o relacionamento, o conhecimento mútuo e, conseqüentemente, abraça-se a causa comum rumo ao progresso.

### O que causa disputas ou conflitos?

As pessoas ou partes entram em conflito quando:

1. Há falta de informação ou comunicação. Por exemplo, informações falsas em relação a um membro da comunidade.
2. Não se dão bem ou já deixaram de ser amigas ou bons colegas no serviço. Pequena falha numa das pessoas pode provocar um conflito.
3. Há diferença de valores culturais: a nossa maneira de ser e viver, a nossa língua, dança, o ser moçambicano não se pode tirar de nós. Se alguém forçar-nos para deixar a nossa maneira de ser, então entraremos em conflito.
4. A forma como estamos organizados na nossa comunidade (estruturados) mesmo nas nossas casas pode provocar conflitos. Se quem assina os documentos que vão à localidade ou ao distrito é o secretário ou o régulo e, de repente, alguém assina sem o seu consentimento, pode originar conflitos. Às vezes, são questões de que ele é quem tem toda a chefia ou o poder.
5. Há o querer ter proveito ou ganho sobre um bem e as pessoas entram em desafio. Exemplo: querer ter uma área maior para cultivar do que os outros membros da comunidade.

Quando estamos perante este tipo de situações, é preciso ter a capacidade de análise para encontrar as melhores formas de intervenção. A análise deve ser feita à semelhança do que os enfermeiros ou médicos fazem quando recebem um doente: fazem muitas perguntas para descobrir o tipo de doença que o paciente tem.

### Análise do Conflito

*Entrar em situações de conflito é um imprevisto.*

---

Antes de as pessoas se sentarem para resolver um conflito, é preciso que o indivíduo que vai ajudar na procura de solução tenha muita informação sobre o problema em causa.

A seguir, é apresentada a lista dos elementos mais importantes para a análise:

### 1. A História do Conflito

- Quando é que começou? O conflito tem a ver com os nossos antepassados? Já tiveram um problema antes? Por que está a acontecer de novo, se for um conflito antigo?
- Como terão acabado estes conflitos? Será que uma parte “ganhou” ou chegaram a um acordo ou não se resolveu?
- Como as partes terão aprendido a viver com os conflitos?
- Terão sido criadas instituições sociais para lidar com conflitos?

### 2. Onde está a acontecer o Conflito?

- É no bairro, ou na sede onde o conflito aconteceu? Como é que este contribui ou prejudica os esforços de resolução? Queremos com estas perguntas saber como é que essa zona pode ajudar a aumentar ou diminuir o conflito. Por exemplo, se dois rapazes entram em contradição na escola, a possibilidade deste desentendimento acabar sem lutarem é pequena porque os outros alunos que assistem, às vezes, dizem: “você são fracos ou quem atravessar este risco ganhou”.

### 3. Quem são as pessoas/partes que estão em conflito

- Quais são as partes directamente envolvidas no conflito?
  - Quais os assuntos que estarão a provocar o conflito?
  - É problema de machamba, de dinheiro da casa ou do boi? Como é que a pessoa teve acesso ao terreno? A comissão de terra foi consultada ou veio uma ordem do distrito ou província? Qual é a percepção das partes primárias, apoiantes ou intervenientes?
  - Haverá divisões internas em cada uma das partes?
  - Quais são as relações entre os dirigentes das partes e seus mandatários?
  - Quem são as pessoas que dentro do grupo podem influenciar a aceitação ou rejeição da resolução?
-

#### 4 Questões/ causas do conflito

- Quais são as questões que estão por detrás do conflito? Serão questões de dados, relações, valor, estruturais ou de interesse?
- Haverá questões escondidas?
- Como é que as partes priorizam estas questões? Serão umas mais importantes que outras?<sup>115</sup>

#### A dimensão de conflitos nos CC

As Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), por serem uma componente do processo governativo, onde se observa constante interacção entre comunidade-governo são potencialmente susceptíveis a conflitos. Estes, mal geridos, podem conduzir ao insucesso.

Os CC de todos os níveis visitados nos distritos de Magde, Matutuine e Namaacha apontam existência de conflitos no exercício das suas funções. Para eles os conflitos estendem-se também ao nível da comunidade, tendo como causa a disputa de terra entre pessoas da comunidade, homem e animal e também envolvendo as autoridades governamentais:

---

<sup>115</sup> Justapaz, *O conflito, Desenvolvimento e Governação Local*, Maputo: 2009

---

**Causas de conflitos na comunidade**  
Opinião dos conselhos consultivos



Gráfico 1

De facto, apesar de muita terra disponível um pouco por todo Moçambique, de acordo com os membros dos CL visitados, os conflitos que derivam deste recurso natural tomam a dianteira. Seguem-se outros conflitos sociais que culminam em linchamento de idosos por suposta feitiçaria, conflitos relacionados com convivência doméstica envolvendo casais, entre outros, como mostra o gráfico.

Por seu turno, os conselhos consultivos locais (CCL), sobretudo os de níveis de postos administrativos e de localidades, mostram *conflitos latentes* (ou seja, um conflito assumido e, simplesmente não activo em virtude de as partes não terem adoptado ainda um comportamento que demonstre que estão em conflito) na sua relação com o governo distrital. A situação deve-se a ausência de subsídios para coberturas das despesas de participação em Sessões dos membros destes espaços de participação que por sinal, são marcadas com antecedência.

Sobre o assunto, o chefe do posto administrativo de Changalane referiu que os membros daquele órgão de participação e consulta comunitária têm-se ausentado frequentemente das sessões, por falta de transporte de e para o local, tal como se pode perceber no depoimento de um dos membros:

*"Não temos fundos para despesas durante o decurso das sessões. Com as dificuldades de transporte, chegados aqui, os membros não têm quer se água para beber, o que faz com que muitos de nós prefiram ir às suas machambas a virem às sessões do CCPA".*



A constatação foi apurada em todos os CC visitados, excepto os de nível distrital que afirmam haver, sempre que possível, algo para garantir a logística dos participantes das sessões dos conselhos consultivos dos níveis distritais.

Uma análise mais profunda leva a concluir que as discussões das necessidades locais ao nível da base não têm tido uma apreciação colectiva dos representantes comunitários, o que enfraquece a identificação e o encaminhamento das mesmas às estruturas de níveis mais acima. Isto, de certa forma, conduz a não solução das necessidades concretas da comunidade. Aliado ao facto está a questão das localizações dispersas das localidades em cada distrito, pelo que quando um dos representantes falta às sessões dos CCL, automaticamente, fica sem saber as reais necessidades comunitárias daquele local. Além disso, não se cumpre na íntegra com o artigo 39 do Guião Sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais segundo o qual o qual: *“os membros dos conselhos consultivos locais devem participar com regularidade em todas as sessões, bem como na realização de tarefas determinadas pelos respectivos conselhos”*<sup>116</sup>.

Cabe aqui dizer que, se os governos distritais fazem de tudo para garantir a comodidade dos participantes das sessões ao nível dos conselhos consultivos distritais (CCD), e sendo os postos administrativos e localidades sob jurisdição distrital, se podia articular melhor com estes, de modo a garantir a logística dos membros, em sessões de discussão dos interesses comunitários.

Há ainda registo de *conflitos de interesses substantivos* envolvendo os CC de todos os níveis e os mutuários dos vulgos “sete milhões”. Ora vejamos, tratando-se de obter um bem, no caso, tangível (dinheiro) pelas populações locais, os conflitos têm como causa substantiva, ou seja, o motivo do conflito é o acesso ao dinheiro para o desenvolvimento dos projectos por parte dos mutuários. Por seu turno, os CC têm interesse em reter o dinheiro para, segundo afirmaram, encaminhá-lo aos mutuários de confiança<sup>117</sup> que, supostamente, garantem a reposição do devido. Trata-se, muitas vezes, de pessoas oriundas daqueles locais, mas que por nuances da vida, não se encontram a residir naqueles espaços territoriais, mas que, por serem pessoas com descendências locais, têm tido privilégios no acesso ao fundo.

---

116 MOÇAMBIQUE, Ministério de Administração Estatal; Ministério de Planificação e Desenvolvimento. Diploma Ministerial nº 67/2009 de 17 Abril: *“Guião sobre a organização e o funcionamento dos conselhos locais”*. Maputo: 2009.

117 São designados mutuários de confiança pessoas conhecidas na zona. Não obstante, verificar-se situações em que estes se quer residem no local, mas que talvez nascera e crescera, possui o direito de acesso ao fundo de desenvolvimento local em detrimento dos residentes e com pouca influência.

---

Os membros do conselho consultivo de Muleleman, no distrito de Magude, referiram-se a situações semelhantes ao declararem que houve caso de um beneficiário na condição atrás citada, que, após apoderar-se do dinheiro, simplesmente desapareceu sem deixar rastros. Entretanto, este tinha submetido um projecto supostamente a ser desenvolvido localmente para o benefício local, por isso, além de prejudicar o fim último do fundo, a escolha de mutuários de “confiança” fere as normas pré-estabelecidas por lei sobre o processo de selecção dos candidatos ao Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). É por isso que um dos critérios de elegibilidade dos beneficiários individuais estabelece que “*Ser residente no território onde pretende implementar o projecto, confirmado pelas autoridades locais*”<sup>118</sup> constitui fundamento essencial para o acesso ao FDD.

Um outro conflito apurado tem que ver com a imposição da medida “*penhora dos bens*” (casa, gado, etc) dos mutuários dos “sete milhões” como garantia de devolução do dinheiro concedido para os seus projectos. Convidados a pronunciarem-se sobre a medida, alguns membros dos CC apontam a não celeridade dos mutuários na devolução dos fundos como a razão principal da adopção desta medida correctiva.

De acordo com o apurado, tudo começa quando os CC praticamente a todos os níveis, deparam com o problema de não devolução dos valores pelos mutuários, obrigando-os a adoptar mudanças no processo de sua concessão. É importante salientar que tais práticas vão de encontro directo com os ideais do crédito em instituições financeiras, pois o fundo foi criado, exactamente, para ser (em muitos casos) o início económico de alguém, que obviamente, muitas vezes, não tem nada. Isso mostra o pouco domínio e a insensibilidade de quem está detrás das “regras” ilegais. Quem procede desta forma está a agir, fielmente, contra o desenvolvimento da comunidade e, em alguns casos, favorecendo o enriquecimento de quem já não precisaria de tal financiamento.

Ainda que a medida tenha o intuito de reaver os valores em benefício da comunidade (o valor devolvido pelo anterior mutuário dá, automaticamente, lugar a empréstimo a um segundo), a decisão constitui um *conflito de relacionamento* entre os membros dos CC, os mutuários e a restante comunidade. Portanto, é uma decisão que surge como consequência da degradação das formas de convivência entre os mutuários e CC.

---

<sup>118</sup> REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Ministérios da Administração Estatal; Ministério da Finanças; Ministério de Planificação e Desenvolvimento. *Fundo distrital de desenvolvimento: Manual de Procedimentos*. Maputo: 2011. p.5.

---

O conflito ora identificado observa-se com mais frequência, nos CC visitados no distrito de Magude, onde livremente os CC decidiram aplicar a medida *penhora* aos mutuários do FDD como garante de devolução dos valores. Por via disso, as comunidades estão agastadas com os CC, resultando em não aproximação ao fundo, o que vai contra um dos principais objectivos deste fundo, o de:

*“Financiar acções que visam estimular o empreendedorismo a nível local, beneficiando pessoas pobres, mas economicamente activas<sup>119</sup> e que não têm acesso ao crédito bancário”<sup>120</sup>;*

Na localidade de Matsabe, distrito de Magude, por exemplo, o grupo misto, em resposta à questão sobre a medida penhora afirmou o seguinte:

*“... quando vamos pedir o financiamento, exigem que a pessoa tenha algo para penhorar, do tipo casa, bois... então nós não vamos pedir o empréstimo... e veja que tivemos um caso de uma senhora que foi levar o dinheiro e que teve o azar de não obter lucros, e de tanto ser ameaçado com cadeia caso não devolvesse o fundo, acabou enforcando - se...”.*

De facto, os próprios membros dos CC afirmam haver este tipo de medidas forçadas, pelo não cumprimento das obrigações por parte dos mutuários. Não havendo celeridade por parte dos beneficiários, os CC embora transgredindo os trâmites legais, aplicam sanções para mitigar posicionamentos semelhantes. Como atrás referimos, estes conflitos derivam de mau relacionamento entre as comunidades e as instituições de participação e consulta comunitária a todos os níveis. Um posicionamento que poderia se, colmatado com o *diálogo* mútuo entre os envolvidos no processo.

Uma outra medida menos penosa, mas que surte efeitos positivos, é a aplicada pelos CC do distrito de Namaacha, que evita, deste modo, conflitos que derivam do mau relacionamento entre estes e os mutuários do FDD. Os CC aplicam práticas correctivas como realça a Acta da I Sessão Ordinária de 2011:

---

<sup>119</sup> Esta expressão pretende captar num só conceito todas as pessoas singulares e colectivas que embora tenham iniciativas produtivas cobertas pelos objectivos do FDD, não são elegíveis para a concessão de créditos do sistema bancário formal.

<sup>120</sup> REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Ministérios da Administração Estatal; Ministério da Finanças; Ministério de Planificação e Desenvolvimento. *Fundo distrital de desenvolvimento: Manual de Procedimentos*. Maputo: 2011. P4

---

*“Deve-se criar comissões de trabalho e uma delas deve ser a comissão de reembolso e esta comissão deve trabalhar porta a porta na cobrança do valor”<sup>121</sup>.*

Segundo constatou-se no momento da administração das entrevistas do presente relatório, as comissões de cobrança constituem factos reais no processo de gestão do FDD naquele local fronteiriço.

De salientar que o não domínio da língua oficial portuguesa pelos participantes do processo, sejam eles membros dos conselhos consultivos ou população comunitária no geral, concorre para má interpretação das normas estipuladas em diversos documentos oficiais de gestão do FDD, o que resulta em conflitos de vária ordem entre os intervenientes. O facto associa-se a falta de formação/educação por parte da comunidade e dos respectivos representantes (membros das IPCC). Por exemplo, as respostas dadas pelos conselhos consultivos à questão sobre os impedimentos da participação activa da comunidade no processo governativo, constam do gráfico abaixo, segundo o qual, para os conselhos consultivos, há muitos obstáculos na comunidade por esta desconhecer a lei, sobretudo a que estabelece o funcionamento dos CC.



Gráfico 2

Segundo membros dos CC, os desentendimentos ou conflitos associam-se à falta de formação/educação por parte da comunidade. Aliás, as taxas percentuais apresentadas no gráfico são enormes, cerca de 39% dos membros dos CC referem que a comunidade

<sup>121</sup> MOÇAMBIQUE. Governo do distrito de Namaacha. *“Acta da I Sessão Ordinária do Conselho Consultivo Distrital”*. Namaacha: Secretaria Distrital, 2011. P.5.

desconhece as leis e 38% julgam que a fonte secundária dos conflitos é a falta de instruções educacionais da comunidade.

Certamente, os dois factores interferem bastante na condição de ambiente conflitual entre os membros das IPCC e a população. Porém, pela natureza complexa do processo, é possível que mais factores interfiram na génese conflitual.

### Descrição de dados

Nos três distritos pesquisados, foram visitadas, ao todo, 10 localidades. Nelas, foram realizadas 106 entrevistas com três tipos diferentes de guiões: entrevistas individuais, entrevistas em grupo (Focus Discussion Group) e as entrevistas com os Conselhos consultivos dos níveis (CCD/CCL/CCP).

Entrevistas	Nr. de entrevistados em cada tipo de amostra			Total de participantes nos três tipos de amostras
Distrito	Individuais	Focus Discussion Group	CCD/CCL/CCP/Outros; Lugares	Totais
Magude	9	3	2	56
Namaacha	8	1	4	35
Matutuine	10	1	3	15
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>106</b>

Tabela. 1

Em Magude, as entrevistas foram realizadas nas localidades de: Matchabi, Moine, Maguiguane e Muleleman. No distrito de Namaacha, ocorreram em Namaacha-sede, Impaputo, Mafuiane, Changanane e Mahelane. Por fim, no distrito de Matutuine foram visitadas as localidades de Bela Vista-Sede e Salamanga.

As entrevistas em Magude foram realizadas nos dias 08 a 10 de Setembro de 2011 e, uma segunda visita foi realizada no dia 27 de Outubro. No total, foram 14 entrevistas; nove individuais, três entrevistas de grupo; uma com um CCL, e outra mista de CCL/CCP totalizando duas com o CC. Portanto, em Magude 56 participantes constituíram os nossos três tipos de amostras conforme a tabela anterior.

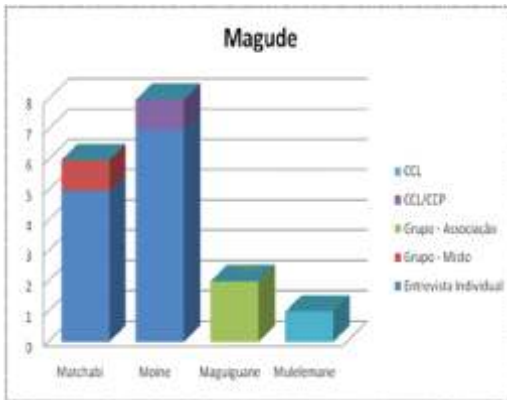


Gráfico 3: Grupos -alvo entrevistados no distrito de Magude

Das entrevistas individuais, três foram anuladas pela insuficiência de dados e não foram consideradas para os resultados a nossa pesquisa.

Na localidade de Matchabi foram realizadas cinco entrevistas individuais e uma entrevista com um grupo misto de moradores (Focus Discussion Group) na casa do régulo, que contou com a presença do mesmo.

Na localidade de Moine tivemos sete entrevistas individuais e uma entrevista com membros do CCL e do CCP. Em Mulelemanne, houve encontro com os membros do CCL. Na localidade de Maguiguane, realizámos uma entrevista de grupo com uma associação de plantadores de cana-de-açúcar e, por fim, uma outra entrevista de grupo com uma associação de camponeses.

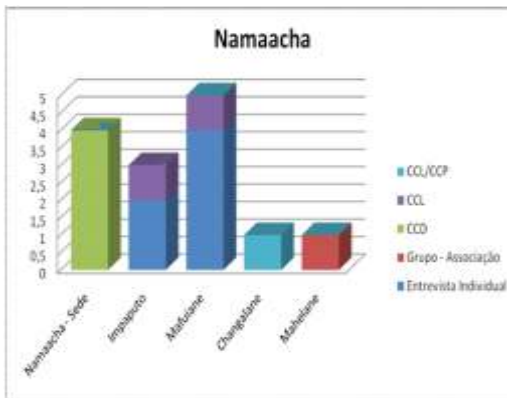


Gráfico 4: Grupos -alvo entrevistados no distrito de Namaacha

O distrito de Namaacha foi visitado nos dias 15 e 16 de Setembro de 2011. Em Namaacha sede, Impaputo, Mafuiane, Changanane e Mahelane a equipa inquiridora administrou treze entrevistas, das quais participaram 35 pessoas conforme ilustra a tabela 1.

No dia 27 de Setembro de 2011, no Distrito de Matutuine foram aplicadas: 10 entrevistas

individuais, uma entrevista de grupo com uma associação local (Focus Discussion Group), e quatro entrevistas com CCD, CCP e CCL.

Na sede de Bela Vista, foi feita entrevista com uma associação fornecedora de micro

crédito e uma entrevista com membros do CCL e CCP. Em Salamanga, foram realizadas 10 entrevistas individuais, uma ao CCL e, por fim, três entrevistas com os membros do CCD, CCP e CCL

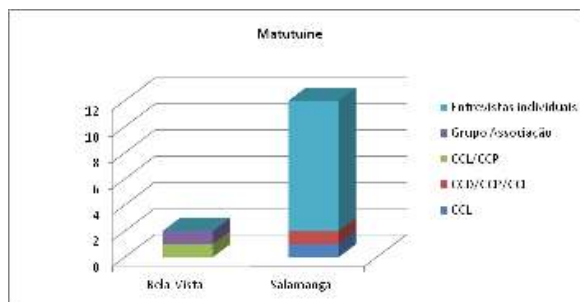


Gráfico 5: Grupos-alvo entrevistados no distrito de Matutine

temas foram discutidos nos três grupos-alvo entrevistados: CC, Associações/grupos mistos e pessoas individuais na comunidade.

No concernente à participação, analisámos o grau de inclusão da comunidade com os conselhos consultivos no desenho dos planos económicos e sociais de desenvolvimento de cada distrito.

O procedimento foi seguido na questão género, onde se analisou o grau de equidade de participação entre homens e mulheres no processo de governação democrática, partindo da base (IPCC, com maior destaque para os CCD).

Por último, na questão conflitos, os três grupos entrevistados foram abordados e questionados sobre a existência e formas de conflitos presentes na comunidade e o seu impacto no processo de governação democrática local.

## Em geral

### Conhecimentos acerca da composição e selecção dos membros de CCD

Neste ponto, apresentamos alguns resultados da análise dos dados sobre conhecimentos e percepções dos três grupos-alvo entrevistados, nomeadamente, conselhos consultivos, associações e população individualizada na comunidade. A mesma pergunta foi dirigida aos três grupos-alvo e, por conseguinte, percepções e conhecimentos diferentes sobre um mesmo assunto permitiram concluir: os três grupos directamente incluídos nas IPCC têm ainda limitantes no seu processo de materialização e funcionamentos.

## Análise e Interpretação dos dados

Neste ponto, descrevemos a análise de dados, mostrando a parte mais significativa dos mesmos. O estudo foi realizado com base de três grandes temas: participação, género e conflitos. Os

a) Que critérios de escolha dos membros dos CC são usados?



Gráfico 6

O gráfico 6 mostra o resultado da pergunta: Que critérios são usados para a escolha dos membros dos CCD? E 50% dos membros dos CCD entrevistados a todos os níveis informaram-nos que a escolha é na base de participação na comunidade. Isto é, as pessoas, ao participarem activamente nos assuntos de interesse comunitários, acabam sendo eleitas para representar os interesses comunitários.

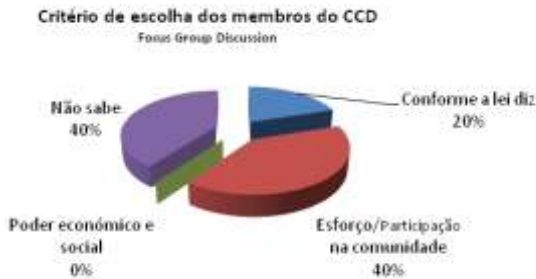


Gráfico 7

De acordo com os dados do gráfico 7, cerca de 40% das associações entrevistadas não sabem como é feito o processo de escolha dos membros do CCD. O número percentual coincide com a resposta segundo a qual o critério de escolha é via esforço/participação na comunidade. Porém, num mesmo grupo, há ainda os que referem que a obediência à lei constitui critério de escolha dos integrantes das IPCC.



b) Que formas são usadas para colectar as necessidades De desenvolvimento locais?



Gráfico 8

Questionados sobre as formas usadas para colectar as necessidades de desenvolvimento locais, conforme o gráfico 8, cerca de 42% dos membros dos CC afirmaram que o processo é feito em reuniões que incluem a comunidade e seus representantes (membros dos CC). Enquanto isso, 60% da população entrevistada de forma individual não tem conhecimento de como é feito o processo, muito menos sobre a lei que regula as IPCC. Em parte, o facto pode dever-se à falta da divulgação da lei no seio da comunidade e/ou porque a linguagem jurídica é difícil de ser compreendida por maior parte de pessoas fora da área.

Essa percepção dos CCD está claramente em contradição às opiniões e observações das pessoas da comunidade que não sabem nem estão questionadas acerca das suas necessidades. Assim, a ideia principal de participação da comunidade no desenvolvimento não se reflecte nas comunidades entrevistadas.

c) Que funções devem ser desempenhadas pelos conselhos consultivos?



Gráfico 9

Os conselhos consultivos possuem ainda pouco domínio sobre as suas funções. Grande parte dos entrevistados, correspondente a 39% segundo o gráfico 9, aponta a resolução de conflitos comunitários como sendo função dos membros dos CCD, além de analisar os projectos do fundo de iniciativas locais como o afirmado por 33% dos entrevistados. Sendo os conselhos consultivos constituídos por grupos fixos, são questionáveis as divergências de conhecimento sobre as suas reais funções.

Por seu turno, as associações entrevistadas têm entendimento semelhante sobre a função dos CCD. Para este grupo, os CC, sobretudo os CCD têm a função de analisar projectos do fundo OIIL (50%).

Entretanto, nas entrevistas individuais, a maioria da população demonstrou não ter conhecimento sobre as funções de CCD, onde 29 % considera que a função do CCD é discutir e resolver os problemas da comunidade. Uma outra parte (18 %) julga que a função dos CCD é analisar os projectos do fundo de OIIL. Parece que falta muita transparência e comunicação sobre o papel de CCD.

d) Qual é a contribuição dos CCD para o desenvolvimento das comunidades?

Segundo os CCD, há uma considerável contribuição deste órgão na comunidade no respeitante ao desenvolvimento (acesso à saúde, escola, etc) e à criação de infra-estruturas (28%). Por outro lado, 17% dos entrevistados julga que se nota uma contribuição desejável na área agrícola.



Gráfico 10

As opiniões dos entrevistados individualmente são um pouco diferentes, pois 32% destes dizem não ter conhecimento sobre a contribuição dos CCD na comunidade. Contudo, sobre a mesma questão, os próprios CCD acham que contribuem grandemente para o avanço da comunidade.

Por outro lado, 43% das associações ou grupos mistos questionados sobre o nível de contribuição dos CCD para o desenvolvimento da comunidade dizem haver investimento considerável no espaço comunitário. Apesar de 14% deste grupo terem afirmado que ainda não houve registo de contribuição dos CCD, cerca de 43%, baseando-se na presença de escolas primárias e centros de saúde, anotam registos positivos da intervenção dos CCD na governação local.

Embora os CC, sobretudo os CCD, exponham as preocupações comunitárias nas suas sessões, a realidade dos distritos visitados mostra-se bastante precária no tocante a investimentos de infra-estruturas e outras formas de desenvolvimento (acesso a escolas, postos de saúde, agricultura, entre outros).

e) Qual é o investimento desejado com o uso dos sete milhões?



Gráfico 11

As populações desejam que os *7 milhões* sejam investidos na área de infra-estruturas e, em seguida, no sector agrícola, uma vez trata-se da importante actividade económica para o sustento de vida de moçambicanos, sobretudo na zona rural, por ser habitada por maior número. As opiniões são paralelamente indicadas pelas associações locais ou focus group discussion.

Género e participação

f) Que formas devem ser adoptadas para estimular a participação da mulher nos CC?



Gráfico 12

33 % dos membros dos CC afirmam que não é necessário oferecer estímulos especiais para uma participação mais activa da mulher nos conselhos consultivos. Contudo, outros

numa percentagem de 34, vêem necessidade de as autoridades locais darem incentivos de participação às mulheres, porque, há um grande desequilíbrio de representatividade e participação feminina nos CC. 20% considera que a alfabetização da mulher constitui ferramenta fundamental para o efeito.



Gráfico 13

Nas discussões com as associações, aferiu-se uma opinião um pouco mais diferenciada, mas que não é em contraditória a dos CC: Segundo este grupo, para incentivar a participação da mulher, deve haver estímulos dos parceiros ou família, através de iniciativas das autoridades governamentais e através da alfabetização. Facto curioso é que 50% (cerca de metade dos entrevistados) julgam não ser preciso haver estímulos, porque a participação da mulher já é satisfatória. Decorre deste tipo de análise a hipótese que as associações e grupos de discussão entrevistados são por natureza virados para a agricultura. Com efeito, sendo a agricultura identificável com a mulher na zona rural, congrega consigo um número significativo desta, o que deve ter confundido a opinião das associações.

As razões desta interpretação da realidade constam da parte 2.1 "Género e participação", que mostra a vontade cultural e até que limite a mulher realmente pode ou deve participar apesar de todos os documentos e *strategy papers* de género nos últimos 20 anos.

## Conflitos na Comunidade

### g) O que causa conflitos na comunidade?



Gráfico 14

Apesar de muita terra, em Moçambique e particularmente nos locais visitados, há maior presença de conflitos associados à terra (50%). Segue-se outros conflitos sociais como linchamento de idosos por suposta feitiçaria, conflitos domésticos envolvendo casais, entre outros. E 11% do universo entrevistado apontam a existência de conflitos com as autoridades governamentais, um pronunciamento muito normal num processo de interatividade (governo e comunidade).



Gráfico 15

Este grupo também colocou o conflito relacionado à terra como sendo o de maior destaque nas comunidades visitadas.

**Tipos de conflitos na comunidade**  
Focus Group Discussion



Gráfica 16

Igual opinião foi dada pelo focus group discussion, que considera o recurso natural terra como maior motivo de conflitos, embora 29% tenham conflito homem X fauna bravia como centro das preocupações.

### Obstáculos de participação

#### h) Que obstáculos existem na participação da comunidade

**Obstáculos na participação da comunidade**  
conselhos consultivos



Gráfico 17

Para os conselhos consultivos, há muitos obstáculos na comunidade por esta desconhecer a lei, sobretudo a que estabelece o funcionamento dos CC. O desentendimento associa-se a falta de formação/educação por parte da comunidade.

## Participação

- i) Que formas permitem a informação de feedback dos CC à comunidade?

**Forma de Feedback das actividades do conselho à comunidade**  
conselhos consultivos



Gráfico 18

Por mais que 70% dos entrevistados tenham considerado as reuniões dos CC com a comunidade como forma de dar a conhecer as realizações à comunidade no geral, nota-se um grande défice de publicação oficial da informação por parte dos CC à comunidade. Segundo o gráfico das respostas, praticamente não existe publicação oficial da informação produzida pelos CC. No entanto, o Diploma Ministerial 67/2009, no seu artigo 32 números 2 e 3 alista para a publicação oficial dos resultados das discussões dos assuntos abordados em cada sessão e os respectivos conteúdos para a agenda da sessão seguinte.

A situação foi constatada pela equipa inquiridora do presente relatório no distrito de Magude, após solicitar ao Conselho Consultivo Distrital as anteriores actas das suas sessões. O responsável pelas actas mostrou-se perplexo com o facto, de tal forma que teve dificuldade em facultá-las.

Este facto revela que, apesar de os encontros serem efectuados com a comunidade, os CC não têm noção da necessidade de publicar as actas das mesmas no final de cada sessão, por considerar a informação digna de sigilo profissional.

Os conselhos consultivos a todos os níveis das IPCC são tidos como órgãos que influenciam no desenho do Plano Económico e Social do desenvolvimento Distrital e, em paralelo, analisam e avaliam os projectos financiados pelos vulgos “sete milhões”.



As associações e/ou organizações locais têm o conhecimento da existência dos CC e a sua participação na governação é feita envolvendo a comunidade no controlo das realizações distritais via reuniões colectivas. Em contrapartida, maior parte das pessoas na comunidade não tem conhecimento da existência dos CC, mas sim dos “sete milhões”.

Género

## Forma de estimular a participação feminina



Gráfico 19

Os membros dos CC afirmam haver participação da mulher na governação distrital, por isso, não há grande necessidade de estímulos especiais. Para eles, as mulheres e os homens têm oportunidades iguais de participação no processo de desenvolvimento local.

A mesma opinião é partilhada pelas associações e acrescentam que há uma necessidade de estímulos especiais pelas autoridades locais. Por outro lado, as associações acreditam que se os parceiros incentivassem a adesão cada vez mais crescente das mulheres na vida política, melhoraria substancialmente a sua participação.

Já os CC dizem que incentivos especiais são atribuídos através do Governo. Esta constatação pode estar associada ao estipulado no Diploma Ministerial nº67/2009 de 17 de Abril, no seu artigo 36 nº11 segundo a qual: *“deve ser garantida uma representação da mulher nunca inferior a 30%”*. Com isto, o Diploma fala especificamente em

representatividade da mulher nos CC. Neste aspecto, com todas as limitações inerentes, a mulher pode estar no seio dos CC e não necessariamente participar activamente.

Aliás, no decorrer das entrevistas foi possível, alguns membros chegaram a dizer: *"... nós seguimos o que está na lei, dos membros constituindo o Conselho Consultivo de Localidade de Changanane, 30% são mulheres. Nós já atingimos o estipulado pela lei...".*

De certa forma, o pronunciamento revela o desconhecimento da lei e linguagem é mal entendida em diversos CC, pois o que o artigo diz não é necessariamente que a mulher tem que estar só e somente representada em 30%, mas que não pode estar abaixo desta percentagem sobre o número total dos membros.

Por sua vez, as associações dizem haver uma participação considerável das mulheres nos processos de governação local, por isso, a taxa percentual sobre a não necessidade de estímulos especiais é maior, cerca de 50%. O facto pode estar associado à natureza de actividade desenvolvida por estas associações, que é agricultura. Socialmente, a agricultura nos locais pesquisados é tida como a que melhor se identifica com a mulher. E, sendo assim, elas têm maior número de mulheres, o que não significa necessariamente a sua participação activa no exercício de governação democrático. Os poucos homens lá presentes podem ter respondido não haver necessidades dos estímulos especiais para a mulher, devido à representatividade desta naqueles locais.

No concernente às pessoas individualmente entrevistadas, estas têm visão convergente com a dos membros dos CC ao referirem que 32% de incentivos especiais para as mulheres provêm das autoridades locais e do governo. Esta opinião pode encontrar explicação pelo facto de a maioria (cerca de 59%) das entrevistas individuais ter sido com as mulheres. Ou seja, as entrevistas individuais foram realizadas maioritariamente às mulheres.

A tradição social não permite a mulher firmar a sua opinião em público, daí que a administração das entrevistas individualmente terá permitido que ela estivessem à vontade, dando a sua opinião sem receio.

### Conflitos

Os CC de todos os níveis visitados nos distritos de Magude, Matutuine e Namaacha apontaram a existência de conflitos no exercício das suas funções. Para eles, os conflitos estendem-se também ao nível da comunidade. Segundo estes, a comunidade regista conflitos relacionados com os seguintes factores:

---



Gráfico 20

De facto, apesar de muita terra, um pouco por todo Moçambique e particularmente nos locais visitados, há maior presença de conflitos relacionados com a terra. Segue-se outros conflitos sociais como linchamento dos idosos por suposta feitiçaria, conflitos domésticos envolvendo casais, entre outros como mostra o gráfico acima nº 20.

Portanto, nos conselhos consultivos locais, sobretudo os de níveis de postos administrativos e de Localidades identificamos conflitos latentes envolvendo estes e o Governo Distrital. A situação deve-se à ausência de subsídios para a cobertura das despesas de participação em sessões, que por sinal são marcadas com antecedência.

Neste contexto, o CCPA de Changanane enfatizou o assunto dizendo que os membros daquele órgão de participação comunitária têm-se ausentado frequentemente das sessões por falta de transporte de e para o local. Um dos membros afirmou ainda o seguinte:

*“ Não temos fundos para despesas durante o decurso das sessões. Com as dificuldades de transporte, chegados aqui os membros não têm se quer água para beber, o que faz com que muitos de nós prefiram ir à sua machamba a vir às sessões do CC”.*

Esta constatação foi apurada em todos os CC visitados, excepto os de nível distrital que afirmaram haver, sempre que possível, algo para garantir a sua logística. Portanto, há aqui um registo de incompatibilidade de comportamento e, naturalmente, estamos perante um *conflito latente* envolvendo os CC e o Governo local. Neste caso, o conflito está assumido,

mas simplesmente não activo em virtude de as partes não terem adoptado um comportamento que demonstre que estão em conflito.

Outrossim, é que as actas dos CC a que a equipa do presente trabalho teve acesso, documentam práticas extra legais tomadas como medidas no desembolso dos valores pelos mutuários. Por exemplo, um dos pontos destes documentos aponta como medida neste processo o seguinte:

*"Deve-se criar comissões de trabalho e uma delas deve ser a comissão de reembolso e esta comissão deve trabalhar porta a porta na cobrança do valor"<sup>122</sup>.*

Convidados a pronunciarem-se sobre a medida de criação de comissão de reembolso trabalhando porta a porta, alguns membros dos CC apontaram que a não celeridade na devolução dos fundos pelos mutuários constitui a razão principal para a adopção desta prática/medida não prevista legalmente. Esta situação representa um *conflito estrutural*.

Os CC do distrito de Namaacha não obedeceram à hierarquia e à cadeia no processo de tomada da medida em alusão. Embora a medida tenha o intuito de reaver os valores em benefício da comunidade, visto que uma vez devolvido pelo anterior mutuário, dá lugar a um segundo, e assim sucessivamente a prarica desta e outras medidas legalmente não conhecidas constitui conflito estrutural porque não observaram os trâmites licitos que permitissem a aprovação por quem é de direito.

A adopção de medidas e/ou práticas atrás mencionadas, além de trazer o conflitos estruturais conduzem a outros tipos de conflitos. Ora vejamos, tratando-se de reaver um bem, no caso, tangível (dinheiro), estamos perante um conflito de interesses substantivos. Por outro lado, leva-nos ao conflito de interesses processuais, que se regista quando uma determinada instituição não segue correctamente uma série de passos (que administrativamente lhe são preconizados) antes de tomar uma certa decisão<sup>123</sup>.

Estes tipos de conflitos, igualmente, observam-se nos CC visitados no distrito de Magude, onde, livremente, decidiram aplicar a medida penhora aos mutuários do Fundo de

---

122 MOÇAMBIQUE. Governo do distrito de Namaacha. "Acta da I Sessão Ordinária do Conselho Consultivo Distrital". Namaacha: Secretaria Distrital, 2011. p.5.

123 SAIETE, Jorge Eugénio. O Conflito. In: *O conflito, Desenvolvimento e Governança local*. Maputo: JustaPaz. 2009. Cap.01, p.(04-35).

---

Investimentos de Iniciativas Locais como garante de devolução dos valores. Por via disso, as comunidades estão agastadas com os CC resultando na não aproximação ao fundo, uma vez que as comunidades não têm bens para penhorar como garantia futura de devolução do fundo.

Na localidade de Matsabe, por exemplo, o grupo misto por nós entrevistado referiu que:

*“... quando vamos pedir o financiamento, exigem que a pessoa tenha algo para penhorar, do tipo casa, bois... então nós não vamos...”*. De facto, os próprios CC afirmaram existir este tipo de medida, forçada, pelo não cumprimento das obrigações por parte dos mutuários. Não havendo celeridade por parte dos beneficiários, os CC embora transgredindo os trâmites legais, aplicam esta medida para mitigar o posicionamento.

Os membros dos CC reconhecem a existência de conflitos dentro da comunidade. Apontam-os com maior realce para os de terra e os homem-animal. A solução para este tipo de litígios sociais é obtida através da mediação a nível local pelos membros dos CC.



Porém, em último caso, recorre-se ao uso da lei e, naturalmente, em instâncias jurídicas legalmente instituídas no país.

Este tipo de conflitos foi igualmente apontado pelas associações e pessoas individuais dentro da comunidade, embora tenham deixado transparecer conflitos latentes no âmbito da gestão dos “sete milhões” envolvendo comunidade e membros dos CC.

Facto curioso é que os membros dos CC afirmaram, em 100%, a existência de conflitos nas comunidades, mas isso não foi unanimemente apurado pelas associações e pessoas

individualmente entrevistadas. A realidade pode ser justificável pelo facto de membros dos CC serem representantes da comunidade e, necessariamente, estão envolvidos em todo o tipo de divergência que possa existir na comunidade.

Por outro lado, pode ser que as pessoas entrevistadas nas associações, não se tenham sentido confortáveis a falar sobre o tema em público. Ou, talvez, porque a própria comunidade, pelo elevado índice de analfabetismo e de sua falta de formação, não foi capaz de distinguir o que é conflito.

#### 6.1.4 BOA PRÁTICA NA GOVERNAÇÃO LOCAL

O distrito de Namaacha mostrou-se exemplar no respeitante à *"boa prática"* no seio das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC). Em cada sessão destas (pelo menos as visitadas) há uma agenda correctamente apresentada. Em paralelo, há um resumo que é lido no início de cada sessão para os presentes se recordarem dos assuntos abordados na anterior sessão.

Um outro ponto interessante nos CC de Namaacha é o cumprimento do artigo 32 do Guião Sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais<sup>124</sup>. O artigo refere-se à elaboração de actas no final de cada sessão, documentando os resultados da discussão ou propostas em relação a cada ponto da agenda da sessão e ainda sugestões para a agenda da sessão seguinte. Os CL visitados no distrito de Namaacha cumprem com o preceituado, razão pela qual foi fácil identificar todos estes aspectos, uma vez documentados em acta.

O ponto três do mesmo artigo aponta a necessidade de divulgação dos resultados das sessões uma semana depois. Sobre este aspecto, nos Conselhos Consultivos (CC) de Namaacha, pelo menos a nível CCD, constatou-se essa divulgação, o que garante a transparência na comunicação dos planos e objectivos que se pretendem para o desenvolvimento local.

Verificou-se também que há um grande interesse do governo local em desenvolver capacidades nos membros dos CC e nos mutuários dos vulgos "sete milhões". Uma das decisões tomadas na I Sessão Ordinária de Abril de 2011 aponta para esta intenção ao dizer:

---

<sup>124</sup> MOÇAMBIQUE, Ministério de Administração Estatal; Ministério de Planificação e Desenvolvimento. Diploma Ministerial nº 67/2009 de 17 Abril: *"Guião sobre a organização e o funcionamento dos conselhos locais"*. Maputo: 2009.

---

*“Deve-se criar condições para se fazer um programa para formação dos membros do Conselho Consultivo e beneficiários de FDD na área de gestão de negócios”<sup>125</sup>.*

E, ainda segundo a acta que temos vindo a citar, o governo local, através dos membros dos CC tem feito palestras e campanhas de sensibilização aos mutuários no sentido estes ganharem consciência da necessidade de reembolso dos fundos obtidos a crédito.

No que concerne ao controlo da execução dos projectos financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital, os CC locais têm prestado consultoria no memento de concepção e desenho dos projectos. Após a aprovação, há todo um trabalho de acompanhamento de sua implementação.

Igualmente, os CC de Namaacha têm apresentado respostas a os problemas/conflitos vividos nas comunidades, cumprindo, desta feita, com ponto dois do artigo 35 (sobre funções e tarefas dos Conselhos Locais) do guião<sup>126</sup>. A título de exemplo, em pleno encontro de administração de entrevista do presente trabalho ao Conselho Consultivo da localidade de Impaputo, a equipa inquiridora presenciou a saída de alguns membros para a comunidade local, com vista a mediar um conflito de terra que envolvia dois cidadãos.

---

<sup>125</sup> MOÇAMBIQUE. Governo do distrito de Namaacha. *“Acta da I Sessão Ordinária do Conselho Consultivo Distrital”*. Namaacha: Secretaria Distrital, 2011. P10.

<sup>126</sup> MOÇAMBIQUE, Ministério de Administração Estatal; Ministério de Planificação e Desenvolvimento. Diploma Ministerial nº 67/2009 de 17 Abril: *“Guião sobre a organização e o funcionamento dos conselhos locais”*. Maputo: 2009.

---

## 7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os membros de grupos e organizações devem participar, de uma forma efectiva, nos processos participativos e, por isso, é necessário prepará-los e formá-los para poderem desenvolver as capacidades necessárias, para facilitar futuros processos participativos.

Uma melhor planificação participativa nas comunidades deve ser associada com à planificação orçamental.

A participação nos conselhos consultivos está limitada por falta de um orçamento especial para os encontros regulares de modo a facilitar a comunicação entre os membros e o acesso aos encontros (transporte, lanches etc).

A falta de clareza dos decretos e guiões e a falta das informações necessárias dificulta a transparência. Com a interpretação individual das regras e das leis por falta de claras regras, os CC tornam-se uma fonte de conflito. Por isso, é necessário criar regras e normas claras. As comunidades e os mesmos membros de CC precisam de formações sobre os decretos e a sua aplicação correcta, para evitar futuros mal-entendimentos.

O baixo nível de escolaridade da maior parte dos membros que compõem as diversas IPCC aos níveis de localidade, posto administrativo e distrito limita-os no encaminhamento das preocupações comunitárias às instâncias hierarquicamente a seguir.

O papel de Justapaz, GPAC e da Fundação de Konrad Adenauer, mas também de outras organizações, pode ver-se na divulgação das informações, leis, decretos às comunidades, à sociedade civil, mas também aos CC.

Apesar de o projecto ter sido implementado numa área limitada (apenas a provincia de Maputo), a colecta de dados levada acabo nos três distritos escolhidos facultou uma ampla visão sobre a realidade de interacção existente entre os CC e as comunidades. Vale a pena continuar em noutras provincias para se apurar, com maior clareza e representatividade, a questão de interacção dos CC e a comunidade na governação democrática.

---



Uma outra nota refere-se a uma observação sobre a concentração de poderes nas mãos das elites locais:

“ Apart from the government's caution, other critics of decentralisation have argued that, in circumstances where the levels of education are low and levels of cohesion among local elites are high, the decentralised resources and functions can be captured by these elites and, in the end, the provision of public services could become less inclusive, also increasing the incidence of corrupt practices.”<sup>127</sup>

1. Pela leitura dos dados, as contradições de opiniões da população e dos membros dos CC são bastante visíveis. Por isso, é interessante que se insista na continuidade do levantamento de dados, o que permitirá, no futuro, um conhecimento mais amplo sobre a questão dos conselhos consultivos.
2. Vale apenas lembrar que os dados adquiridos na presente pesquisa trouxeram curiosas e significativas informações referentes ao tema de planificação do desenvolvimento distrital e sobre os conselhos consultivos e sua interação com a comunidade. As leis devem ser revistas e simplificadas para que a população e, em especial, os membros dos CC consigam compreender o verdadeiro significado das mesmas.
3. As hipóteses pré-seleccionadas foram, na sua grande parte, confirmadas pela pesquisa de campo.

## 8. BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA SUÉCA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO. "Para igualdade de género em Moçambique". Estocolmo: Asdi, 2007.

BUARQUE. Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de panejamento. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2002.

BUARQUE. Sérgio C. Metodologia de planeamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação e treinamento de multiplicadores e técnicos em planeamento local e municipal. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA MOÇAMBIQUE CIP. GLOSSÁRIO Anti-Corrupção. Boa Governação-Transparência-Integridade. Maputo: CIP, 2009.

CISTAC, Gilles. ILAL, Abdul. MOSSE, Marcelo. et al. Governação e Integridade em Moçambique. Problemas Práticos e desafios reais. Maputo: Centro de Integridade Pública de Moçambique. 2008.

DIÁRIO LIBERDADE ONLINE. População da Mopeia denuncia: sete milhões apenas para 'barrigudos'. Disponível em [Http://www.diarioliberalidade.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11](http://www.diarioliberalidade.org/index.php?option=com_content&view=article&id=11). Acessado em 12 de Out.2011.

FILHO, Wladimir Valler. O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília/DF: FUNAG, 2007.

FISHER. Simon . at al, Understanding conflict Towards a conceptual Framework. In: Working with conflict:Skills and strategies for action. London: Zed Books, 2000. p. (3-16).

FÓRUM MULHER. "Mulher e participação política". Maputo: Fórum Mulher, 2010.

---

FORQUILHA, Salvador Cadete. O Paradoxo da Articulação dos Órgãos locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do Discurso sobre a Descentralização à Conquista dos Espaços Políticos a Nível Local. Lisboa: CEA-ISCTE, 2007.

Fundo Para o Desenvolvimento da Comunidade. Análise situacional do distrito de Matutuine Maputo: Estudos & Pesquisas Aplicadas, 2005.

INE Instituto Nacional de Estatística. Estatística do Distrito de Magude. Maputo: 2008

INE Instituto Nacional de Estatística. Estatística do Distrito de Namaacha. Maputo: 2008

INE Instituto Nacional de Estatística. Estatística do Distrito de Matutuine. Maputo: 2008.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report (Review of the Economic and Social Plan for 2003). IMF Country Report nº 04/227. 2004.

KORNEGAY. Francis A. e DADA, Jabulani. A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana. Porto Alegre: UFRGS/FUNAG/MRE/R., 2007

KREMER Andreas. Die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit des Bundesministerium für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit nach Kriterien Guter Regierungsführung in Subsahara-Afrika. Norderstedt: Books on Demand GmbH, 2011.

MOÇAMBIQUE. Ministério de Administração Estatal, Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ministério de Planificação e Finanças. Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. Guião para Organização e Funcionamento. Maputo: 2003.

MOÇAMBIQUE. MPD Ministério de Planificação e Desenvolvimento. Relatório de balanço da implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 2008. Maputo: MPD, 2009.

MOÇAMBIQUE. Secretariado do Conselho de Ministros. Aos Órgãos de Informação sobre 15ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. Disponível em [www.portaldogoverno.gov.mz/comunicados/Comunicado%2520da%252015SM11.pdf](http://www.portaldogoverno.gov.mz/comunicados/Comunicado%2520da%252015SM11.pdf). Acessado em 21 de Junho de 2011.

---

MORAIS, Barbosa. "O nível de participação das comunidades nos planos estratégicos de desenvolvimento distritais: Caso da Província de Nampula". Maputo: CEPKA-UCM, 2010. p. 38.

O PAIS ONLINE. Moçambique exemplo de descentralização em África. Disponível em <http://www.opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/1628-mocambique-exemplo-de-descentralizacao-em-africa.html>. Acessado em 01 de Out. 2011.

OSÓRIO, Conceição. SILVA, Teresa Cruz. Género e governação local. Estudo de caso na província de Manica, distritos de Tambara e Machaze. Maputo: WLSA Moçambique, 2009.

PORTAL DO GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. Elefantes do Krüger Park destroem culturas em Magude. Disponível em <http://www.portaldogoverno.gov.mz>. Acessado em 27 de Set. 2011.

TELEVISÃO DE MOÇAMBIQUE. Falta de Água em Magude. Disponível em [http://www.tv.mz/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9027&Itemid=77](http://www.tv.mz/index.php?option=com_content&task=view&id=9027&Itemid=77). Acessado em 07 de Out. 2011.

WANIEZ Philippe & BRUSTLEIN Violette. Pour un atlas social et culturel du Mozambique. Lusotopie, 2002. Disponível em: <http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/cahen-waniez-brustlein.pdf>. Acessado: 03. Out. 2011.

## LEGISLAÇÃO

MOÇAMBIQUE, Ministério de Administração Estatal; Ministério de Planificação e Desenvolvimento. Diploma Ministerial nº 67/2009 de 17 Abril: "Guião sobre a organização e o funcionamento dos conselhos locais". Maputo: 2009.

\_\_\_\_\_. Ministérios da Administração Estatal; Ministério da Finanças; Ministério de Planificação e Desenvolvimento. Fundo distrital de desenvolvimento: Manual de Procedimentos. Maputo: 2011.

\_\_\_\_\_. Governo do distrito de Namaacha. "Acta da I Sessão Ordinária do Conselho Consultivo Distrital". Namaacha: Secretaria Distrital, 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição da República de Moçambique: promulgada em 15 de Novembro de 2004. Maputo: Imprensa Nacional, 2004. Extrair extrato

---





---

Telefax: +258 21 72 4245 - e-mail: [justapaz@tvacabo.co.mz](mailto:justapaz@tvacabo.co.mz) - web: [justapaz.org.mz](http://justapaz.org.mz)

FINANCIADO POR: MAPUTO, 2012