

**Um olhar sobre o processo de descentralização em Moçambique -
mecanismos de accountability pública: Orçamento Participativo e os
Conselhos Consultivos Locais.**

Saïde Jamal

XII CONLAB

1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas
em Língua Portuguesa

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Lisboa, 1 a 5 de Fevereiro de 2015

Resumo

O texto pretende explorar as dinâmicas sociais e políticas que se vivem em Moçambique no âmbito das reformas políticas iniciadas na década de 1990, concretamente os processos de descentralização e desconcentração do Estado central, a partir de uma dimensão local de perspectiva *bottom-up*, procura igualmente analisar os mecanismos de accountability pública implantados como meios de participação popular nos processos decisórios dos governos locais, tendo particular atenção ao orçamento participativo e os conselhos consultivos locais. Nestes termos, me faço valer da leitura das dimensões da descentralização e desconcentração que articulam os distintos poderes locais. Constatam-se porém, que em Moçambique coexistem no mesmo espaço-tempo, pressupostos e poderes políticos de origens e atuações diferentes e, por vezes, conflituantes na sua lógica da procura pela democracia local. Sendo assim, o processo de participação das comunidades locais na governação local, dilui-se nos conselhos consultivos locais e no orçamento participativo.

Palavras-chave: descentralização, accountability pública, orçamento participativo, conselhos consultivos locais, Moçambique.

Introdução

A democracia, como um processo de construção permanente de um ideal político, social e normativo, assenta no pressuposto da autoridade partilhada entre atores políticos ou sociais, através de processos de participação, de cidadania, de direitos e deveres individuais e coletivos.

Nestes termos, seja qual for o espaço-tempo e o contexto histórico, o conceito da democracia somente ganha sentido quando situado nas práticas e nas interações sociais. Assim, pode-se inferir que a construção da democracia deve ser orientada para os diferentes níveis e escalas de relacionamento, à luz da justiça e da boa convivência social.

O contexto no qual se desenrola o processo de democratização articulada das conceções do Estado (Williams, 2003) deixa em aberto a possibilidade e a responsabilidade de criação de mecanismos e instituições nacionais e locais que possam garantir a operacionalização dos ideais do projeto democrático através do processo de delegação do poder legitimado pelo sufrágio universal que igualmente encarrega-se da deslocação do poder do centro para a periferia.

Em Moçambique, este processo de deslocação do poder, do centro para a periferia, encontra suporte no n.º 1 do artigo 263.º do Título XII, capítulo IV (princípios organizatórios) da Constituição da República, que estipula que a “organização do

¹ Doutorando do programa "Human Rights in Contemporary Societies" do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra - Portugal, os seus interesses de investigação centram-se nas questões ligadas a descentralização democrática, participação pública, orçamento participativo e poder local em África. saidejamal@ces.uc.pt.

Estado e o funcionamento dos órgãos do Estado a nível local obedecem aos princípios de descentralização e desconcentração, sem prejuízo da unidade de ação e dos poderes de direção do Governo”.

No caso da descentralização do Estado, o Governo central de Moçambique atribui aos órgãos locais (Vilas e Cidades) a autoridade para administrar o território sob a sua jurisdição. Entretanto, deve existir, de acordo com a lei², uma partilha de responsabilidades e autoridades entre o governo central e os órgãos locais de governação por forma a responder da melhor maneira às necessidades dos cidadãos e cidadãs.

Apesar deste suporte legal, Bernard Weimer (2012) sublinha que a operacionalização da descentralização democrática depende, (no caso moçambicano), das iniciativas políticas nacionais e de projetos políticos externos. Sendo assim, a intensidade e aplicabilidade de projetos democráticos varia de país para país e depende das especificidades locais, cabendo ao Estado a definição dos limites dentro dos quais ocorrem as formas democráticas de participação política e de prestação de contas.

Neste sentido, e para uma visão apropriada das diversas possibilidades de concretização da descentralização do Estado contemporâneo e da participação pública nos processos de tomada de decisão e governação local, importa que, segundo a proposta de Nabais (2007), a descentralização deve ser vista e encarada em função das obrigações políticas e administrativas do Estado à dois níveis (descentralização e desconcentração).

Com base neste pressuposto, proponho-me a explorar neste texto, a interseção entre os mecanismos de accountability pública (que lhe vou designar de prestação de contas), Orçamento Participativo e os Conselhos Consultivos Locais, para estabelecer a ligação com a democracia local articulada com lógicas distintas de poder que coexistem, sobretudo, nas comunidades locais em Moçambique.

É nesta matriz que, Meneses (2009) remete-nos para uma leitura atenta das relações constantes nas distintas forças e atores envolvidos no campo da gestão local, de modo a melhor compreender tais processos. Ou seja, acentua a necessidade de uma análise mais sofisticada da relação entre a democracia local - a partir da intervenção popular *bottom-up* - e os diferentes poderes locais Estatais e não-Estatais.

Descentralização

A descentralização pode ser entendida como um processo planificado que tem por objetivo, produzir mudanças na geografia e na sociologia de um dado poder central, a favor de "níveis de poder" mais baixos da administração do Estado, sem pôr em causa as forças políticas que a constituem e que controlam a distribuição da riqueza, dos recursos e do tal poder (Weimer, 2012:2-3). Entretanto, entende-se assim que esta perspetiva implica uma análise política e económica, na qual se estabelecem não somente as forças e os agentes, mas também os conflitos de interesses.

Neste termos, aprofundar as dimensões da descentralização remete-nos á uma reflexão sobre a relação entre o objeto a descentralizar, os atores envolvidos, o espaço-tempo e as várias agendas que entram em cena nos contextos políticos e sociais específicos. Isto é, como anteriormente referido, o processo de descentralização não somente é influenciado e condicionado por fatores internos, mas também por toda uma conjuntura política e ideológica vigente, que desempenha um papel fundamental na estruturação das reformas políticas dos Estados.

Assim, Aguiar Mazula (1998)³ percebe a descentralização como sendo um processo de criação de entidades autónomas distintas e paralelas ao Estado central⁴,

² Ver lei 3/94, de 13 de Setembro e lei 2/97, de 18 de Fevereiro.

³ Ministro que participou no delinear das políticas de descentralização em Moçambique.

apesar de, em alguns casos, ocorrer sem implicar a transferência definitiva (*descentralização administrativa*) ou parcial (*delegação*) da autoridade do titular originário das funções para o incumbido de exercer o poder de decisão e implementação.

Em vários países do *Sul Global*⁵, a adoção do modelo de democratização e descentralização político-administrativa do *Norte*, tem sido uma das condições dos governos ocidentais (doadores), Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial para o apoio ao desenvolvimento e luta contra a pobreza⁶, na crença de que a descentralização administrativa de matriz ocidental é o garante da manutenção da liberdade política que sustentará a participação popular.

Nestes termos, constata-se que este facto tem se mostrado problemático devido à existência em África, particularmente em Moçambique, de várias lógicas de poder local (autarquias, órgãos locais do estado e poderes tradicionais) com características e modelos de descentralização e participação próprios e que coexistem no mesmo espaço-tempo.

Entretanto, apesar de tal diversidade, na opinião de Boaventura de Sousa Santos, o paradigma normativo do Estado moderno assume unicamente o direito do estado e que a unidade deste, pressupõe a unidade do direito. A verdade é que coexistem na sociedade moçambicana vários sistemas jurídicos e políticos com lógicas às vezes conflituantes, o que torna o campo político "local" ainda mais conturbado.

Esta dimensão por vezes conflituosa de coexistência de sistemas (Estatual e não-Estatual) permite uma leitura extrapolada dos principais desafios das sociedades africanas (Jamal, 2014:14) vistos por Boaventura de Sousa Santos como sendo:

"os da incorporação das múltiplas práticas, identidades e normas culturais numa forma de administração que reflita e afirme as identidades e as normas de todos os cidadãos e cidadãs, articulando o direito à igualdade com o reconhecimento da diferença".

Ainda assim, o poder local (Estatual) prossegue livremente a realização das suas atribuições, através dos seus próprios órgãos locais, em busca de um maior espaço de funcionamento autónomo e de envolvimento da comunidade.

Perspetiva histórica da descentralização em Moçambique

Moçambique localiza-se geograficamente na costa oriental de África. Divide a sua fronteira norte com a República da Tanzânia; a noroeste com o Malawi e Zâmbia; a oeste, com o Zimbábue; a leste é banhado pelo oceano Índico e ao sudoeste com a Suazilândia e África do Sul. Entretanto, devido a sua localização e relação política na região, integra dentre várias organizações regionais, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

A tentativa de compreender as dinâmicas sociopolíticas de Moçambique contemporâneo, remete-nos para uma avaliação das complexidades conjunturais e das ruturas e continuidades do Estado colonial e do pós-colonial (Meneses, 2009:12) - visto que é a partir dessa avaliação que se torna possível a compreensão das relações entre o "tradicional" e o "moderno", entre o "passado", o "presente" e o "futuro" no mosaico de conhecimentos do sistema de administração pública em Moçambique.

Pois, a autoridade colonial e imperial portuguesa em Moçambique baseada em relações de poder desigual assimétricas às várias fontes de poder tradicionais presentes,

⁴ Não se confunda neste caso com o Estado Paralelo de Boaventura de Sousa Santos.

⁵ Refiro-me neste caso, não de um sul geográfico, mas sim de países considerados subdesenvolvidos e os de economias emergentes que se localizam na periferia do sistema económico mundial.

⁶ Para o caso de Moçambique, podem tomar-se como exemplo os programas de ajustamento estrutural e outros empréstimos para financiamentos de programas de desenvolvimento.

primou pela (re)produção de dinâmicas de expropriações e apropriações de práticas e discursos que, atualmente influenciam a administração pós-colonial.

É partindo desta tensão dicotômica entre o "tradicional" e o "moderno" que se pode entender o hibridismo político-jurídico inscrito no imaginário social e político, o qual revela o grau de interferência autoritária colonial nas culturas políticas tradicionais da época colonial (Santos e Meneses, 2006; Meneses e Santos, 2008) e mais tarde, pela influência das diferentes correntes ideológicas (socialismo e neoliberalismo) que atravessam o mosaico da atuação do Estado como formas de regulação social (Meneses, 2009:13).

Assim, o complexo encontro entre os aspetos sociais, culturais, políticos e epistemológicos dentro do sistema local de regulação social, fruto das várias práticas sociais que se entrelaçam, é embebido de distorções que tendem a relegar para a mediocridade e ao não reconhecimento daqueles discursos, práticas e conhecimentos que não se inscrevem no cânone da gramática política dominante.

Refiro-me concretamente, àquelas que não vão de encontro ao projeto político modernizador do Estado – com as consequências e conflitos daí resultantes – reproduzindo, assim, as "práticas do colonialismo" que impôs às epistemologias locais, um "recolher obrigatório" assumindo assim a burocracia e a ciência modernas como os únicos veículos organizacionais e explicativos do mundo (Meneses, 2007)⁷.

Contudo, entende-se que é nesta matriz que se inscreve o projeto de descentralização política e administrativa do Estado contemporâneo em Moçambique, como um produto da convergência de processos da democratização moderna e as dinâmicas constitutivas dos complexos sistemas jurídicos e políticos locais que se imbricam e geram novas formas de Estado plural, ou "*Estado Heterogéneo*" de Boaventura de Sousa Santos.

Entretanto, o atual processo de descentralização do poder em Moçambique debate-se com esta pluralidade de legalidades e legalismos, que subjazem à heterogeneidade do Estado moderno, e que, não raras vezes, levam a relações conflituosas e sob tensão ideológica constante, devido a algumas incompatibilidades entre as práticas dos legalismos tradicionais e o projeto "modernizador" da administração do Estado.

Nestes termos, afigura-se inútil tentar compreender os processos de descentralização democrática no contexto moçambicano sem a incorporação dos atores locais (não Estatais) que reivindicam posições e se afirmam como autoridades locais - embora algumas vezes à margem do próprio Estado (Faria e Chichava, 1999) -, levando assim à sua inscrição e reconhecimento no panorama político moçambicano.

Se, no plano global, o esgotamento do fordismo⁸, o desmoronamento dos edifícios decisórios e a sobreposição das práticas de governação, levou a transformações sociais e políticas⁹, em Moçambique esses fluxos de matriz global tiveram nos fatores internos os seus principais catalisadores, conferindo-lhes uma dinâmica própria e abrindo assim espaços para um novo constitucionalismo híbrido.

Portanto, falar da descentralização em Moçambique a partir de uma abordagem histórica sem analisar o papel dos atores internacionais, constitui igualmente uma visão unipolar que certamente deixará um campo de penumbra bastante acentuado. Quando

⁷ De salientar que em Moçambique, no período pré-colonial coexistiram vários projetos de Estado. Para detalhes, ver Meneses (2007).

⁸ Termo criado por referência a Henry Ford em 1914 para referir o modo de racionalização da produção capitalista através de inovações técnicas e melhorias organizacionais, com o objetivo de incentivar a produção em massa e o consumo social.

⁹ Ver Francisco, D. (2007). "Territórios chamados desejo" da largueza dos conceitos à contenção das experiências". Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, pp. 165-199.

me refiro a atores internacionais, neste caso, pretendo registar o papel dos “programas de ajustamento estrutural”¹⁰ do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

Entretanto, se retomarmos o fio à meada (descentralização) para apurar o impacto (económico, social e político) das políticas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial aplicadas em vários países, particularmente em Moçambique - que tinham como objetivo a redução do peso da dívida externa dos países altamente endividados por causa da desestruturação económica mundial (crise do petróleo, aumento da taxa de juros e queda dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais), o que levou a busca pelos mercados financeiros mundiais para saldar o serviço da dívida (Fernandes, 2009:111-112) -, constatamos que os efeitos de tais medidas se fazem sentir até aos dias que correm.

Importa aqui salientar que as políticas de ajustamento estrutural implementadas em tais países, que até então se erguiam dos efeitos da guerra de libertação colonial e almejavam a garantia de harmonia social, enfrentaram situações de suicídio político (Thompson, 2004:188), na medida em que abdicaram do sonho de construção de uma nação autónoma, independente, soberana, e coesa onde os Estados desempenhariam um papel fundamental na organização socioeconómica e política dos seus povos.

Num contexto em que o Estado tinha a responsabilidade primária de garantir o bem estar social, em Moçambique, a magnitude da devastação social de tais políticas foi suficiente para a alienação da legitimidade do Estado às ONGs - que cumpriam a missão da disponibilização de assistência social (Brito, 2003:179).

O Programa de Reabilitação Económica (PRE) iniciado em 1987, teve como o seu principal foco, a reabilitação da economia através da alavancagem da produção interna e da restauração de um nível mínimo de consumo e de salários, bem como o resgate financeiro para fazer face ao serviço da dívida que em finais de 1984 atingira uma cifra de 2,4 mil milhões de dólares, o equivalente a 120% do produto Interno Bruto de Moçambique (Fernandes, 2009:113).

Entretanto, estas reformas "impostas" pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, consistiram segundo Fernandes (2009), maioritariamente nos cortes da despesa pública (saúde, educação), liberalização da economia, aumento dos preços básicos, reforço da capacidade do Governo na promoção do sector privado e adoção de políticas de privatizações das empresas Estatais.

Como consequência, verificou-se uma redução de empregos no sector público e queda gradual nos níveis de utilização dos serviços públicos, com impacto significativo nos estratos sociais mais pobres. Entretanto, o leque de consequências destas políticas estendeu-se às relações das redes clientelares entre o Estado e as populações e a sua posição de maior empregador foi posta em causa pela redução dos mecanismos que o legitimam perante as populações (Thompson, 2004:190).

É neste contexto de vulnerabilidade e instabilidade que a filosofia dos programas do Banco Mundial passou a considerar os aspetos de dimensão social a partir de uma articulação entre os programas de ajustamento estrutural e os objetivos de combate à pobreza, e consequente reformulação do PRE, passando a designar-se PRES (Programa de Reabilitação Económica e Social). Nestes termos, o Banco Mundial enfatiza o seu apoio ao processo de democratização e à boa governação através de programas de descentralização vistos como a melhor solução na distribuição de recursos a nível local (Fernandes, 2009).

Tal como nos outros países da região austral de África, o processo de democratização e pacificação, em curso desde os anos de 1980, inscreve-se num

¹⁰ Programa levado a cabo pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional destinado a concessão de empréstimos a países subdesenvolvidos.

conjunto de reformas político-administrativas praticamente inevitáveis á luz da conjuntura política e económica internacional de que Moçambique é parte.

Assim, neste plano de reformas, assenta o acordo Geral de Paz assinado pelo Governo da Frelimo¹¹ e a Renamo¹² a 04 de Outubro de 1992 em Roma, que colocou fim ao longo conflito armado, e abriu espaço para o relançamento do processo de democratização do país e a implementação de políticas que culminaram com a realização das primeiras eleições gerais multipartidárias a 28 de Junho de 1994.

Em consequência desse processo, a adoção do multipartidarismo e a democracia multipartidária constituíram então as grandes inovações da reforma constitucional de 1990, a qual consagra, no seu preâmbulo, que Moçambique é um Estado de Direito Democrático alicerçado na separação e independência dos poderes e no pluralismo (CR – revista em 2004).

Contudo, como consequência do pluralismo e da democracia previstos na CR por um lado, e implementação de tais reformas por outro lado, a Assembleia da República monopartidária aprovou a "primeira" lei da descentralização – a lei 3/94, de 13 de Setembro, no âmbito do programa da reforma dos órgãos locais (PROL) em curso desde 1991 (Faria e Chichava 1999:1), que previa a divisão administrativa do país em 128 distritos municipais rurais e 23 distritos municipais urbanos, constituídos por três órgãos municipais (Presidente, Assembleia e Conselho Municipal), incluindo as autoridades tradicionais no processo de consulta e tomadas de decisões locais particularmente em questões relacionadas com o uso da terra (Fernandes, 2009:116).

Trata-se de um percurso histórico importante na (re)ligação do Estado às comunidades locais, a qual se tornou mais efetiva com a realização das primeiras eleições autárquicas em 30 de Junho de 1998. Como anteriormente referido, a descentralização do poder e a democracia local em Moçambique surgem a partir dum contexto integrado na chamada onda da “democratização da África”.

Sendo um processo novo, estranho e antagónico às aspirações do então regime político implantado sob a égide da “tradição centralista”, na qual o poder central detém o controle sobre todo o sistema político administrativo das diferentes escalas nacionais e centraliza a planificação da economia, o Estado moçambicano optou por abrir-se para a descentralização de "caráter gradual" do poder central aos níveis mais baixos (mantendo o controlo a nível central). Por conseguinte, vislumbra-se aqui uma oportunidade de entrada de novos atores (democraticamente eleitos e não-democraticamente eleitos) num cenário político bastante heterogéneo.

É na procura de uma lógica da autonomia da democracia local que as tensões deste processo dinâmico e multidimensional se estruturam, e dão corpo a novas referências do Poder Local, elemento mais tarde incorporado na lei 3/94, a partir da alteração dos artigos 188 a 196 da Constituição da República de 1990 e substituída pela lei 2/97, de 18 de Fevereiro, como resposta aos resultados eleitorais do partido da oposição (Renamo), potencialmente ameaçadores para a hegemonia política local da Frelimo.

Desta feita, a administração pública moçambicana estrutura-se pelo princípio da descentralização e desconcentração para incorporar a atuação de vários poderes que subsistem no panorama político do país. O que, conseqüentemente, promove a modernização e a eficácia dos serviços públicos, sem prejuízo da unidade dos poderes

¹¹ Frente de Libertação de Moçambique, fundado em 1962 em Tanzania por Eduardo Mondlane. Este movimento/partido político uniu vários movimentos de cariz nacionalista e liderou a luta de libertação de Moçambique, contra o colonialismo Português. Com a proclamação da Independência Nacional a 25 de Junho de 1975 encabeçou a liderança do governo de transição e dos governos seguintes.

¹² Resistência Nacional de Moçambique, movimento armado fundado em finais da década de 1970 por André Machangaissa que se opôs aos ideais da Frelimo acabando por desencadear uma guerra civil de 16 anos.

de decisão do governo, plasmado no art. 8 da CR, que prevê o Estado moçambicano como sendo um “Estado unitário” (CR 1990:7). Mesmo sendo unitário, porém, respeita os princípios da subsidiariedade e da autonomia local (descentralização administrativa territorial), e promove a aproximação dos serviços aos cidadãos (descentralização administrativa funcional) através dos “Órgãos Locais do Estado”.

Democracia Local e prestação de contas

Começo esta seção a partir de uma preocupação de Robert A. Dahl, no seu livro *On Democracy*. O autor questiona a democracia a partir da seguinte indagação: Precisamos realmente de um guia? Porque devemos eleger a democracia em detrimento das democracias como o modelo ideal de gestão dos Estados?

E como a democracia pressupõe uma partilha de autoridade e incorpora um conjunto considerável de conceitos como a paz, a justiça, os direitos humanos, e o desenvolvimento, a descentralização de poderes pode ser vista como uma via para o fortalecimento destes conceitos e consequentemente da democracia. É nesta linha que procuro extrapolar o âmbito da questão de Dahl e ir mais longe ao procurar entender o porquê de considerar a descentralização democrática como um método mais eficaz de gerir um Estado.

A descentralização democrática pressupõe não somente a deslocação parcial, temporária ou definitiva da autoridade do centro do poder para os níveis mais baixos, como também prevê a prestação de serviços descentralizados e consequentemente a prestação de contas (accountability política e de gestão). Entendo que seja esta a razão pela qual Moçambique elegeu a descentralização administrativa como um dos princípios fundamentais da administração estatal, prevista no capítulo IV “Órgãos Locais do Estado” da CR, 2004.

Para os objetivos deste trabalho, torna-se necessário uma análise dos mecanismos de participação popular, a partir de uma perspectiva de “baixo para cima”, isto é, da localidade ao distrito -, por serem estes, os que concentram a maior parte da população moçambicana. A meu ver, é importante perceber as articulações entre os vários poderes que coexistem nestes espaços, e como estes se relacionam com as comunidades locais no processo de gestão pública.

Como se pode notar, direciono as perguntas para o ramal da descentralização, para incorporar a participação popular neste processo de gestão pública e completar a dose da proposta deste trabalho. Pois, só assim, julgo ser possível falar-se de uma democracia de alta intensidade (Santos, 2010) baseada numa prestação vertical de contas. Logo, saem à superfície, dentre várias, as seguintes preocupações: será possível uma democracia local sem descentralização? E como articular com os vários mecanismos locais de participação e prestação de contas dos governos.

O papel da prestação de contas na democracia

A ideia da cultura democrática requer a criação de espaços para o diálogo permanente e construtivo entre os poderes instituídos e a comunidade. Esse diálogo far-se-á através dos mecanismos de participação e de prestação de contas.

A prestação de contas tem tido um protagonismo crescente nas discussões em torno da condição democrática das sociedades atuais pela tendência verificada de um enfraquecimento deste tipo de processos.

Entretanto, o conceito de prestação de contas traduz no fundo os canais disponíveis ou possíveis para o diálogo. Logo, torna-se assim, numa ferramenta útil para a compreensão dos processos de regulação social que desafiam ou reforçam o *status quo*. Ademais, constitui um mecanismo essencial de reforço de regras e normas que permite o controlo e a regularidade e, em última análise, sustenta a vida social organizada (Tetlock, 1985 *apud* Carvalho, 2008) que pode, num sistema complexo,

constituir o elo de ligação entre os decisores e os sistemas sociais mais baixos (Carvalho, 2008).

A prestação de contas pode ser definida, genericamente, como a obrigatoriedade ou condição de prestar contas (explicações ou justificações) a outro (ou outros) pelo desvio entre o acontecimento pelo qual é responsável e as expectativas ou normas relevantes e, eventualmente, sofrer as consequências por esse desvio (Cummings & Anton, 1990).

De acordo com Bovens (2006), existem múltiplos mecanismos de prestação de contas no contexto político. Por exemplo, no contexto Português: a prestação social de contas a grupos de interesses, *opinion makers* e *media*, e a prestação diagonal de contas a empresas financiadoras, clientelas e mercados podem entrar em conflito com a prestação política de contas ao cidadão e a sociedade civil (Carvalho, 2008). No meu entender, esta situação de conflitualidade entre mecanismos de prestação de contas ocorre também em Moçambique.

Por outro lado, acresce que no contexto africano no período pós-colonial, a ascensão de governos de tradição nacionalista, restringindo os movimentos ou ideologias rivais e das oposições partidárias e concentrando recursos e poder político num número reduzido de indivíduos constitui, a meu ver, uma ameaça que ainda hoje prevalece ao processo dialógico entre os governos locais e as comunidades e, por conseguinte, à construção democrática.

No caso de Moçambique, Faehndrich entende que a representatividade dentro dos Conselhos Locais (CLs) é filtrada pela ligação que se têm com o partido no poder, assim, a qualidade da participação democrática popular torna-se insignificante ou até mesmo inexistente, dado que a seleção acaba por constituir um "prémio" pela lealdade enquanto membro do partido-Estado (Faehndrich, 2012).

Os níveis locais de desconcentração do Estado

a) Localidade

Segundo o atual quadro administrativo legal em Moçambique, entende-se por localidade, “a unidade territorial base da organização da administração local do Estado na qual se estabelecem os primeiros contatos dos Órgãos Locais do Estado com as comunidades locais e as respetivas autoridades” (Lei dos órgãos locais do Estado)¹³.

Entretanto, as atuais localidades, maioritariamente criadas nos anos de 1974, período de transição para a independência, no qual se estabelece constitucionalmente a independência e a unidade administrativa de Moçambique, organizada em províncias, distritos e localidades (CR, 1975; Decreto-lei n° 6/75, de 18 de Janeiro), constituíram o ponto de encontro e controle social através das *células* do Partido-Estado (Frelimo), os chamados: *grupos dinamizadores das localidades* (Chichava, 1999).

Sendo assim, as localidades constituídas nos anos de 1979 e 1980, para além da carga constitutiva legal, acabam por se assumir como sendo frutos das células do Partido Frelimo para manter a hegemonia partidária na escala local.

Pois, atendendo que mais da metade da população Moçambicana vive em zonas rurais e constitui uma fração significativa para a sobrevivência e manutenção do poder burocrático. Logo, a colaboração dos chefes das localidades para a (re)aproximação do partido-Estado tornam-se inevitáveis, tendo em vista a manutenção e fidelização do eleitorado.

Assim, os chefes das localidades, como entidades que representam a autoridade central da administração do Estado dentro da respetiva localidade, promovem em nome

¹³ As localidades incorporam as povoações, aldeias e outros aglomerados populacionais localizados no respetivo território (regulamento dos Órgãos locais do Estado).

do Estado, e de acordo com o plano económico e Social do governo, ações de desenvolvimento económico, social e cultural da localidade, através da mobilização, organização e participação da comunidade local na procura de soluções para as questões locais (n.º 1 e 2, art.50 da Lei 8/2003, de 19 de Maio).

Sendo assim, como parte deste processo de democratização e consolidação da participação das comunidades e identificação de problemas locais (DM n.º67/2009, de 17 de Abril), o Estado institui dentro das localidades, os conselhos consultivos das localidades para, em representação das comunidades, garantirem a ligação entre estas e os órgãos locais do Estado. Assim, é neste órgão de consulta da administração local onde o Estado busca soluções para as questões locais, mediante o envolvimento das respetivas comunidades.

Entretanto, na sua composição e atuação no seio das comunidades, o Conselho Consultivo da Localidade tem sido tema de vários debates e críticas na medida em que na prática inclui maioritariamente os membros dos grupos dinamizadores (antigas células do partido Frelimo) e o chefe da localidade.

No entanto, entenda-se que por si só esta prática não constitui problemática, mas sim, a partir do momento em que reduz toda a comunidade a ideologia de um só partido, elimina as disputas partidárias e periga o desenvolvimento da democracia local.

O Conselho Consultivo da Localidade é constituído por membros da sociedade civil, eleitos ao nível dos povoados¹⁴ como uma mera formalidade de legitimação, que na prática acaba por ser uma replica das "assembleias da localidade" (órgão criado no período socialista, com o intuito de disseminar as diretivas do governo central para as comunidades locais).

Entretanto, o conselho consultivo da localidade é basicamente constituído pelos líderes das comunidades e os membros das organizações do partido Frelimo (Gonçalves, 2005) o que o torna assim, um campo de convergência dos representantes da comunidade e do partido-Estado. No entanto, no âmbito de participação no processo de resolução de problemas locais, os conselhos consultivos reúnem-se em *Assembleia da Localidade*.

b) Posto Administrativo

Desde o primeiro projeto de construção do Estado pós-colonial, o posto administrativo sempre representou a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito. O posto administrativo constitui o veículo de transporte de orientações do distrito para as localidades tendo em vista a garantia da aproximação efetiva dos serviços da administração do Estado para as populações e assegurar maior participação destes na realização dos interesses locais.

Para tal, o território do posto administrativo corresponde ao total da área ocupada pelas respetivas localidades que se encontram no seu ordenamento, podendo em certos caso abranger das áreas das autarquias locais compreendidas no respetivo território. O que acaba por conflitar com outros poderes locais - neste caso com o poder autárquico.

Neste caso, o posto administrativo representado pelo *chefe do posto*, que normalmente é auxiliado por 2 ou 3 funcionários públicos que asseguram a ligação entre as autoridades administrativas do Estado e as comunidades locais através da organização e implementação de orientações do governo distrital.

Deste modo, o posto administrativo leva o Estado à comunidade e garante o fornecimento de serviços públicos. Contrariamente ao que acontece com o chefe da localidade, o chefe do posto administrativo por não ser eleito pela comunidade local

¹⁴ Constitui a mais pequena das sub-unidades sócio-políticas e territoriais em Moçambique. Esta, não é formalmente parte da divisão administrativa do estado.

(mas nomeado pelo ministro da Administração Estatal) pode não granjear muita simpatia no seio das comunidades locais, salvo quando recorre a alianças com os chefes tradicionais.

As localidades bem como os postos administrativos organizam normalmente, reuniões com as populações para auscultação sobre o funcionamento da administração pública local e para canalizar informações provenientes do governo distrital. Esses encontros que podem igual serem orientados para duas perspetivas, sendo uma das sessões do governo distrital e a outra, para as várias sessões alargadas aos outros atores locais (para discutir os planos de desenvolvimento do distrito).

Assim, ao nível do posto administrativo, a participação das comunidades tende a não ser efetiva. O Conselho Consultivo do Posto Administrativo embora com o papel claramente definido, ainda assim, envolve atores de níveis da localidade e do povoado, para dentre vários assuntos, discutirem o saneamento dos projetos a serem financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Este é composto por um número mínimo de vinte membros e um máximo de quarenta (Guião dos Conselhos Locais) na tentativa de representar o maior número possível de interesses do posto administrativo. Mas, na prática, parece-me orientado ao projeto de reforço institucional do que propriamente a um espaço de consulta e participação.

Nestes termos, o processo de participação e prestação de contas do posto administrativo se dilui nas Sessões do Governo Distrital, Orçamentos Participativos (em alguns municípios) e da Presidência Aberta e Inclusiva. Prova disso, é a Lei dos Órgãos Locais do Estado que concebe (na alínea f, art. 47 da lei 8/2003, de 19 de Maio) de forma pouco clara o processo de prestação de contas, por exemplo, a quem este órgão presta contas e em que termos. O que por um lado, abre espaços para a discricionariedade na prestação de contas, potenciando assim a perceção de falta de transparência na gestão pública.

c) Distrito

Na divisão administrativa de Moçambique, o Estado concebe o país em 11 províncias e 128 distritos, que neste caso, são as unidades territoriais imediatamente inferiores a província. Integra no seu espaço territorial, os povoados, localidades e postos administrativos.

O distrito como unidade sociopolítica congrega o administrador distrital (representante da autoridade central do Estado no respetivo território) e o governo distrital (que se subdivide em serviços e representa os ministérios). Isto é, a administração distrital replica ao nível do distrito o mapa funcional do governo provincial do qual se subordinam (Faria e Chichava, 1999). Entretanto, no âmbito da desconcentração e descentralização, o distrito é definido como o centro de planificação inclusiva através da promoção da participação das comunidades e das autoridades comunitárias no desenvolvimento socioeconómico e cultural do respetivo território.

Com papéis bastante claros, e orientados para o desenvolvimento local, compete a esta unidade territorial realizar o programa do Governo, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado através do acompanhamento, verificação e decisões sobre aspetos de decisões do governo.

À semelhança do que acontece nos postos administrativos em relação à participação e prestação de contas, a Lei dos Órgãos Locais do Estado é pouco clara na prestação vertical de contas, incidindo mais na prestação horizontal de contas. Apesar de em alguns casos esta ser feita por via de outros mecanismos, como o observatório de desenvolvimento, "algumas" visitas do administrador distrital aos postos administrativos e localidades, consultas comunitárias, sessões extraordinárias do governo distrital alargadas aos líderes comunitários, sessões do conselho consultivo do distrito.

No contexto da descentralização em curso em Moçambique, são estabelecidos os conselhos consultivos locais, neste caso, o distrital que é composto por um número mínimo de trinta membros e um máximo de cinquenta. Nesses conselhos normalmente discutem-se assuntos ligados à aprovação de projetos para financiamentos pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital, como ocorre nos níveis hierárquicos mais baixos.

Sendo assim, os Conselhos Consultivos Locais, desempenham a função de arbitragem no processo de atribuição de financiamentos aos projetos das comunidades locais, e por outro lado, servem de elo de ligação entre o Estado central, partido Frelimo e a população local, numa lógica de manutenção do eleitorado através de estratégias de fidelização.

A tentativa de descentralização do Estado Moçambicano

A descentralização constitui um dos princípios-chave da organização da administração pública em Moçambique. Neste âmbito o Estado implanta as autarquias locais ou poder local à luz do n.º 1 do art. 135 da Constituição da República, para responder aos interesses das respetivas populações.

Nestes termos, concebe um pacote legislativo que regula a implantação e funcionamento dos tais poderes. Assim, a Constituição da República de Moçambique consagra no Título XIV o Poder Local o qual compreende as Autarquias locais.

As autarquias são, segundo o n.º 2 do art. 272 da Constituição da República, “pessoas coletivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações das respetivas zonas de jurisdição”. Como se pode constatar, está aqui patente por um lado a figura de uma entidade munida de poderes e legitimidade para atuar em ‘defesa’ das comunidades locais e por outro lado as comunidades que devem interagir no processo de gestão dos interesses comuns¹⁵.

E para tal, as autarquias compreendem um órgão deliberativo (Assembleia Municipal) e outro executivo (Conselho Municipal) dirigido por um presidente (Presidente do Conselho Municipal). Neste âmbito, a assembleia municipal e o presidente do conselho municipal são eleitos por sufrágio universal, secreto e direto dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição municipal.

Conselho Municipal, constitui o órgão executivo colegial do município responsável pela operacionalização do plano económico e social através da interação com os cidadãos. No âmbito da descentralização, compete ao Conselho Municipal garantir o fornecimento dos serviços públicos à população respetiva.

Nestes termos, a participação das comunidades nesse processo é condicionada à representação destas por via da Assembleia Municipal, e outros mecanismos de participação tais como o orçamento participativo, a presidência aberta, e algumas visitas extraordinárias dos membros do Conselho Municipal às comunidades locais.

Mecanismos locais de participação e de prestação vertical de contas

Na presente seção, talvez a parte mais importante deste texto sem descredibilizar as outras, dedicar-me-ei a uma análise qualitativa dos mecanismos de prestação vertical de contas dos governos locais em Moçambique assumidos como medidas de reforço da participação e consolidação da democracia local, num contexto de tensões entre os diferentes poderes locais que coexistem no mesmo espaço-tempo.

Tomando como ponto de partida de que a prestação de contas (das autarquias e dos órgãos locais do Estado) é uma característica central da democracia, prevista nas leis: 11/97, de 31 de Maio, e 8/2003, de 19 de Maio¹⁶ e evidenciada no relatório do CIP, sobre a transparência, áreas de risco e oportunidades de corrupção em seis autarquias

¹⁵ Mais detalhes ver n.º 2 do art. 1 da lei 2/97, de 18 de Fevereiro.

¹⁶ Ver também Decreto 11/2005, de 10 de Junho.

Moçambicanas. Julgo importante analisar profundamente os mecanismos concebidos pelo Estado e vistos como sendo eficazes, transparentes e promotores de um desenvolvimento local participativo das comunidades principalmente no contexto rural (Fernandes, 2009:137).

No entanto, é sobre tais mecanismos de prestação de contas que me vou centrar a seguir: designadamente vertical e horizontal, nos quais - a prestação vertical de contas é feita para os municípios, e a horizontal é principalmente para a Assembleia Municipal, aos órgãos de tutela e para a terceira seção do Tribunal Administrativo (CIP, 2007:11-14).

Assim, entre várias razões que podem conduzir à escolha de certos enfoques, opto por abordar com mais profundidade os mecanismos de prestação vertical de contas, particularmente os Conselhos Consultivos Locais e o Orçamento Participativo, por se tratar de espaços aparentemente "descontaminados" de influências partidárias onde a ideia de uma democracia de alta intensidade (Santos, 2008), de consenso e participação tem sido defendida a vários níveis como a única que torno o distrito, uma verdadeira unidade de planificação.

a) Orçamento Participativo (OP)

O Orçamento Participativo é um processo social e político muito dinâmico, sendo, por isso, difícil extrair a partir dele muitas projeções (Santos, 2002:111). É a partir desta constatação de Boaventura de Sousa Santos que abordarei algumas questões sobre o OP em Moçambique.

No entanto, devida à ausência em Moçambique de uma política e estratégia nacional de implementação do orçamento participativo, a análise deste será em certo modo especulativa e deixará algumas lacunas, visto que a sua harmonização varia de município para município. Sendo assim, torna-se necessário a criação de uma estratégia global que harmonize as ações de participação e contribua para a melhoria da governação local.

Apesar da inexistência de uma política integrada e estratégia nacional, Moçambique adota o OP como um mecanismo de participação das comunidades para a definição de ações prioritárias dentro da circunscrição territorial a que pertencem, como por exemplo: recolha de lixo, reabilitação de estradas e gestão do meio ambiente.

O orçamento participativo, como um meio de promoção da participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça (re)distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do governo local (Santos, 2002), logo, o envolvimento ativo dos cidadãos contribui para o fortalecimento da democracia local.

O orçamento participativo (descentralização) e a planificação participativa¹⁷ (desconcentração) deveriam a meu ver, constituir o centro dos vários mecanismos locais de participação da comunidade na governação porque, não somente contribui para a justiça (re)distributiva, melhor prestação de serviços públicos, como também resulta numa maior prestação vertical de contas e por conseguinte, maior probabilidade de transparência na governação local.

Em Moçambique, a participação da comunidade no processo de planificação local é assegurada pelos Conselhos Consultivos Locais onde, juntamente com o Estado, se discutem questões prioritárias locais. Entre as quais o orçamento do Estado para fazer face aos planos, económico e social e estratégico do respetivo distrito.

O que em certa medida atribui "algum grau" de legitimidade aos Conselhos Consultivos Locais, de solicitarem explicações ao Estado sobre a execução do plano e do respetivo orçamento. Como se pode constatar, o conselho consultivo como um simples fórum de consulta não possui nenhum poder sancionatório e nem força legal

¹⁷ Ver adiante na seção dos Conselhos Consultivos Locais.

sobre o Estado, para fazer cumprir o plano. Nestes termos, nota-se que está em causa o cumprimento de uma mera formalidade.

b) Conselhos Consultivos Locais (CCLs)

Segundo o artigo 2 do Guião dos Conselhos Locais, o “Conselho Local é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso” (DM n°67/2009, de 17 de abril).

Partindo da hipótese de que a participação dos cidadãos, comunidades locais, associações e organizações da sociedade civil no processo de gestão local pode melhorar a procura de soluções para problemas locais, e pode igualmente incrementar o grau de responsabilização do poder burocrático no cumprimento da sua missão e consequentemente a prestação de contas.

O Estado moçambicano aprovou através da Resolução 40/2012, de 20 de Dezembro, a política nacional de descentralização e a respetiva estratégia de implementação designada “Política e Estratégia de Descentralização” (PED) que se funde na tradição e nas práticas democráticas em curso no país, a partir dos exemplos e subsídios das práticas participativas nas zonas libertadas (período da luta de libertação nacional), práticas que se estenderam por todo o país através dos grupos dinamizadores¹⁸.

Assim, a criação das assembleias do povo em 1977 e a escolha dos seus respetivos conselhos executivos ao nível dos distritos e localidades, a estruturação das cidades e bairros comunais, em princípio terá inspirado a ideia da conceção de uma estratégia de participação nacional mais próxima das tradições político-históricas dos moçambicanos.

Nestes termos, os Conselhos Consultivos Locais, como iniciativa do governo central (top-down) para as comunidades, são estabelecidos na perspectiva de que sejam catalisadores do bem estar das comunidades locais, através da participação popular nos processos de discussão, elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento distrital (AfriMAP, 2009:145).

No entanto, apesar de ser uma iniciativa do governo central para responder aos interesses locais do Estado e da Comunidade não constitui membro do aparelho do Estado. Mas sim, um fórum de carácter consultivo e informativo sem poder legislativo e nem coercivo no seio da respetiva comunidade.

Dentre as várias características do modelo democrático liberal, o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos "administrados" e a garantia destes através da representação, constituem o centro da ideologia política que Moçambique se propõe a levar avante, na medida em que no âmbito do funcionamento dos órgãos locais do Estado observam os tais princípios (n.º 3 do art.3 da lei 8/2003, de 19 de Maio). Sendo assim, afigura-se importante o envolvimento e participação da comunidade no processo de desenvolvimento local (n.º 1 do art.100 do decreto 11/2005, de 10 de junho).

O Conselho Consultivo Local apesar de concebido como um fórum de produção de opiniões para a política da governação e, por conseguinte, envolvimento e participação popular nos assuntos de interesses locais, *de facto* cabe a este, a missão de aprovar os projetos passíveis de financiamento pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) e a monitoria dos planos de desenvolvimento local¹⁹.

¹⁸ Organizações de base em moçambique no período pós-independência que mais tarde, por volta de 1978 transformaram-se em células do partido Frelimo (movimento de guerrilha que liderou a guerra colonial e assumiu posteriormente o poder político com a declaração da independência a 25 de junho de 1975).

¹⁹ Anteriormente designado Orçamento de Investimento para as Iniciativas Locais – OIIL, criado no âmbito da iniciativa do atual Presidente da República, Armando Emílio Guebuza que aloca recursos

Como se pode constatar que, na procura de harmonia social e soluções de problemas locais o Estado representado ao nível local pelos seus órgãos (OLE), possui a responsabilidade a dois eixos: (i) promover e respeitar os direitos e liberdades individuais e coletivas e; (ii) criar condições necessárias para a participação dos cidadãos na governação (DM 67/2009, de 17 de abril).

Assim, a missão do Estado deve necessariamente passar pela procura de formas e estratégias mais inclusivas de participação do maior número possível de cidadãos de modo a tornar mais transparente o processo de governação. No entanto, deve igualmente garantir a prestação de contas não só aos órgãos de escalões superiores ou partidos políticos nos quais representam. Mas, sobretudo, à população.

Formas de participação - neste aspeto, o Estado presta contas à comunidade através das sessões dos Conselhos Consultivos Locais, (2 sessões ordinárias ao longo do ano e algumas extraordinárias) nas quais são apresentadas matérias ligadas ao processo de governação que não envolvem a gestão financeira (por, o Estado entender tratar-se de uma componente técnica do processo). Assim, a participação e consulta das comunidades no processo de gestão pública a nível local é garantida via interação com os conselhos consultivos locais em quatro níveis: povoação, localidade, posto administrativo e distrito (Decreto 11/2005, de 10 de Junho e DM 67/2009, de 17 de abril).

Por essa via, as comunidades participam na governação local através dos Conselhos Consultivos Locais, isto é, são representadas por organizações, comités, fóruns locais ou comissões de trabalho. Reduzindo assim, a possibilidade de existência de uma democracia direta e intensiva.

Em meu ver, o grande dilema deste processo de governação reside na dicotomia "governante" e "governado", dado que, avistam-se aqui questões que se negam a calar, na medida em que se procura entender até que ponto o poder está nas mãos do povo. Ou por outras, poderá esse povo, por exemplo em Moçambique, ter o poder de decisão sobre os processos de gestão pública? Ou permanecerá um órgão de consulta do Estado? De quem depende a decisão final?

Como se pode constatar, o modelo decisório da partilha da autoridade entre os órgãos locais do Estado e o Poder Local é mínimo, apesar de ser garantida a tomada de decisão somente com a consulta e o aval das comunidades, através de encontros dos comités comunitários, a decisão final dependerá do Estado.

O que não deixa de ser problemático e complexo, dado que transparece aqui o cumprimento de uma mera formalidade na medida em que a comunidade local não possui perante ao Estado, nenhum poder sancionatório, cabendo somente a aceitação e vinculação ao programa proposto. O que em última medida, pode condicionar o processo de prestação de contas do Estado à comunidade.

Como disse antes, a outra forma de participação da comunidade no processo de gestão pública está ligada à elaboração e monitoria dos planos de desenvolvimento do distrito (Plano Económico e Social e o Orçamento Distrital – Pesod e; Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital – Pedd).

Segundo o guião dos conselhos consultivos locais, para a elaboração dos tais planos²⁰ é inevitável a conjugação com os restantes mecanismos de planificação nacional, nomeadamente: Agenda 2025; Programa Quinquenal do Governo (PQG); Cenário Fiscal de Médio Prazo; e o Plano de Ação para a Redução da Pobreza (DM 67/2009, de 17 de abril).

financeiros para implementação de ações de combate à pobreza a partir da criação de emprego e do aumento da produção e produtividade (Pereira, 2012).

²⁰ Em relação aos ciclos de planificação, ver DM 67/2009, de 17 de abril.

Sendo assim, a monitorização dos planos de desenvolvimento distritais na qual a comunidade procura avaliar o grau de cumprimento das prioridades definidas no momento da elaboração, vem a lume, uma série de constrangimentos, uma vez que a implementação de tais planos depende maioritariamente de recursos financeiros, que nem sempre são disponíveis em quantidades suficientes para a concretização do plano. O que em certa medida dificulta a responsabilização sobre o incumprimento.

Conclusão

A participação da comunidade no processo de gestão pública, representada pelos Conselhos Consultivos Locais, apesar de espelhar um certo envolvimento da população, julgo que ainda está longe de ser um momento de participação efetiva dos cidadãos, na medida em que geram-se internamente, dinâmicas e grupos de interesses às vezes antagonicos que em certa medida põe em causa a transparência destes processos.

E como o processo de prestação de contas e de fornecimento de informações surge como uma ferramenta fundamental para a inteligibilidade e a transparência de todo o processo, logo, a participação e prestação de tais contas acaba por ser condicionado aos interesses internos, que a informação é orientada de forma cautelosa, selecionada para servir interesses específicos que não comprometem a manutenção do *status quo* dos atores políticos.

Para ser mais específico, dado que a responsabilização e prestação de contas pressupõe obtenção de informação relevante, e tal, constitui elemento de vantagem entre determinados grupos, torna-se comum a desinformação, ou até mesmo informações contraditórias no seio dos Conselhos Consultivos Locais, levando assim a um clima de ausência de responsabilidade, impunidade e suspeita de corrupção.

Em suma, podemos constatar que os órgãos locais do Estado prestam "contas" à comunidade através dos Conselhos Consultivos Locais (sem poder sancionatório). No entanto, o mesmo não sucede quando se trata do Poder Local, que este último normalmente presta contas "somente" a Assembleia Municipal (órgão legislativo de âmbito municipal dotado de poder sancionatório). O que não deixa de ser um paradoxo, dado que como poder eleito pela comunidade, mais do que outro qualquer, tem a responsabilidade da gestão pública municipal e conseqüentemente a prestação de contas mais abrangente e efetiva.

Por fim, se fizermos uma leitura atenta sobre esses processos, facilmente concluímos que a legislação moçambicana não prevê a prestação de contas do governo distrital à sociedade civil - constatação igualmente apurada no Guião de Consulta para a Participação Comunitária e da Sociedade Civil na Promoção da Boa Governança – âmbito distrital, o que propicia várias interpretações às vezes divergentes sobre o conteúdo passível de prestação de contas dos governos locais.

Bibliografia

AFRIMAP. (2009), “Moçambique - Democracia e Participação Política.” Londres –Joanesburgo: Relatório publicado pelo AfriMAP e pela Open Society Initiative for Southern Africa.

BOVENS, M. (2006), “Analysing and Assessing Public Accountability: A conceptual framework”. *European Governance Papers*, (EUROGOV) nº C-06-1.

BRITO, L. (2003), “Os Moçambicanos, a política e a democracia”, in Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João C. (orgs.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. 1 Volume, Porto: Afrontamento, 179-194.

CARVALHO, S. S. (2008), “Um olhar sobre os mecanismos de prestação de contas nos processos de democratização dos países africanos”, trabalho apresentado no

âmbito do seminário democracia no sul do doutoramento interdisciplinar democracia no século XXI. Coimbra: CES (não publicado).

CIP. (2007), *Relatório do estudo sobre a transparência, área de riscos e oportunidades de corrupção em seis autarquias Moçambicanas*. Maputo: CIP.

CHICHAVA, J. C. (1999), *Participação comunitária e desenvolvimento. O caso dos grupos dinamizadores em Moçambique*. Maputo: INLD.

CUMMINGS, L. & ANTON, R. (1990), “The logical and appreciative dimensions of accountability”. In Srivastva, S. & Cooperrider, D. (eds.), *Appreciative management and leadership: The power of positive thought and action in organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

DAHL, R. A. (1999). *On Democracy*, Yale University Press.

FAEHNDRIK, M. (2012), “Decentralization and Local Councils in Mozambique: Overcoming the Institutional Constraints on Democratic Local Governance”. Essay on Development Policy. NADEL MAS 2010-2012.

FARIA, F. & CHICHAVA, A. (1999), “Descentralização e Cooperação descentralizada em Moçambique”. *Documento de reflexão*, Disponível em [http://adelsofala.org.mz/pdfs/descentraliza%E7%E3o e coopera%E7%E3o descentralizada em%20 mo%E7ambique.pdf](http://adelsofala.org.mz/pdfs/descentraliza%E7%E3o%20e%20coopera%E7%E3o%20descentralizada%20em%20mo%E7ambique.pdf), [consultado em 2-4-2014].

FERNANDES, T. M. (2009), *O Poder Local em Moçambique: Descentralização, pluralismo jurídico e legitimação*, Porto: Afrontamento.

FRANCISCO, D. (2007). “Territórios chamados desejo” da largueza dos conceitos à contenção das experiências”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, pp. 165-199.

GONÇALVES, E. (2005), “Finding the Chief: Political decentralization and traditional authority in Mocumbi, southern Mozambique”. *Africa Insight*, 35 (3), pp. 64-70.

JAMAL, S. (2014), “Poderá o Tribunal Africano de Direitos Humanos e dos Povos ser emancipatório?” trabalho apresentado no âmbito do seminário de Escalas e Mobilização dos Direitos Humanos do doutoramento em Human Rights in Contemporary Societies. Coimbra: CES (não publicado).

MAZULA, A. (1998), “Quadro institucional dos distritos municipais” – apresentação in Mazula, A. et al. *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa - Maputo.

MENESES, M. P. (2009), “Poderes, direitos e cidadania: O ‘retorno’ das autoridades tradicionais em Moçambique”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 87, pp. 9-42, Disponível em <http://rccs.revues.org/1428>, [consultado em 17-3-2014].

MENESES, M. P. (2007), “Pluralism, Law and Citizenship in Mozambique”, Coimbra: *oficina do CES*, nº 291.

MENESES, M. P. & SANTOS, B. S. (2008), “The Rise of a Micro Dual State: The case of Angoche (Mozambique)”. Yaounde: *Trabalho apresentado a Conferência do CODESRIA*.

NABAIS, J. C. (2007). *A autonomia financeira das autarquias locais*. Coimbra: Almedina.

PEREIRA, J. (2012), “A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?”, in Brito, Luis et al (2012), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE.

SANTOS, B. S. (2010), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política - Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática*, Vol. IV. Porto: Afrontamento.

SANTOS, B. S. (2002), *Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Afrontamento.

SANTOS, B. S. & MENESES, M. P. (2006), *Identidades, colonizadores e colonizados: Portugal e Moçambique*. Coimbra: Relatório final do Projeto, POCTI/41280/ SOC/2001.

THOMPSON, A. (2004), *An Introduction to African Politics*. Londres: Routledge.

WEIMER, B. (ed.) (2012), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

WILLIAMS, G. (2003), "Democracy as idea and democracy as process in Africa". *The Journal of African American History*, 88 (4), pp. 339-360.

Legislação usada

Constituição da Republica de Moçambique. 2004; 1990; & 1975.

Lei n.º 8/2003, Boletim da República, I Série n.º 3 de 19 de Maio, (estabelece princípios e normas de organização, competências e de funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de Província, Distrito, Posto Administrativo e de Localidades).

Lei 11/97, Boletim da República. I Série, n.º 22, de 31 de Maio, (estabelece o Regime Jurídico-Legal das Finanças e do Património das Autarquias).

Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, (cria o quadro jurídico para a implementação das Autarquias locais).

Lei n.º 3/94, Boletim da República, I Série n.º 3 de 13 de Setembro, (Lei dos Distritos Municipais).

Decreto-lei n.º 6/75, de 18 de Janeiro (estabelece a nova divisão administrativa de Moçambique).

Decreto n.º 11/2005, Boletim da República, I Série n.º 23 de 10 de Junho (aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado).

Diploma Ministerial n.º 67/2009, de 17 de abril (aprova o guião sobre a organização e funcionamento dos órgãos locais) entre o MAE e MPD.

Resolução n.º 40/2012, de 20 de Dezembro, (Política nacional de descentralização e a respetiva estratégia de implementação denominada - Política e Estratégia de Descentralização).