

Contribuição das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) na Melhoria da Identificação de Prioridades e Planificação Pública no País

No âmbito do RAP

Maio de 2025

Apoio:



2
0
2
5

Contribuição das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) na Melhoria da Identificação de Prioridades e Planificação Pública no País

No âmbito do RAP

Maio de 2025

Apoio:



Ficha Técnica

Título: *Contribuição das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) na Melhoria da Identificação de Prioridades e Planificação Pública no País*

Propriedade: AAAJC, Projecto VozPoBa

Produção: AAAJC

Sob Número de Registo: 4466/RLIND/2005

Maquetização e impressão: CAM Produções

Tiragem: 1000 exemplares

Maputo, Maio de 2025

ACRÓNIMOS

AAAJC – Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades;

AC – Associações Comunitárias;

CC – Conselhos Consultivos;

CCD – Conselhos Consultivos do Distrital;

CCL – Conselhos Consultivos Locais;

CCPA – Conselhos Consultivos do Posto Administrativo;

CEP – Conselho Executivo Provincial;

CTD – Conselho Técnico Distrital;

DM – Diploma Ministerial;

IPCC – Instituições de Participação e Consulta Comunitária;

LOLE – Lei do Órgãos Locais do Estado;

MAE – Ministério de Administração Estatal;

MPF – Ministério do Plano e Finanças;

OD – Observatório de Desenvolvimento;

OE – Orçamento do Estado;

OLE – Órgãos Locais do Estado;

ONG – Organizações Não-Governamentais;

OSC – Organizações da Sociedade Civil;

PARP – Plano de Acção para a Redução da Pobreza;

PES – Plano Económico e Social;

PESOD – Plane Económico e Social e Orçamento do Distrito;

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;

PPFD – Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas;

PQG – Programa Quinquenal do Governo;

VozPoBa – "Designação de um Projecto": *Dando Voz e Pobder à Base*.

CONTEÚDO

Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as comunidades – Histórico e enquadramento

- Tipos de participação

- Benefícios da participação comunitária

Enquadramento legal das Instituições de Participação e Consulta Comunitária – IPPC

Principais espaços de participação

- CCL como principal expressão das IPPC

 - Tarefas dos membros do CCL

 - Estrutura do CCL

 - Sessões dos CC

 - Comissões de Trabalho

 - Feiras de Plano

 - Outros aspectos importantes

- Observatórios de Desenvolvimento

 - Participantes

- Fóruns sectoriais

- Mesas redonda

- Reuniões de interesse público

Metodologia de trabalho

- Tipo de amostra

- Tamanho da amostra

- Métodos de recolha de dados e informação

- Métodos de análise de dados e informação

Resultados

- Constrangimentos identificados da participação pública no processo de governação em Moçambique

 - Constrangimentos e desafios apurados no âmbito conjuntural e geral

 - Constrangimentos e desafios apurados no âmbito operacional

Conclusões e recomendações

Referências bibliográficas relevantes

Anexos

INTRODUÇÃO

A participação pública é um elemento importante nos processos de desenvolvimento, pois, segundo provam experiências documentadas, permite a melhor identificação de prioridades, a afectação eficaz de recursos, a construção de compromissos mais objectivos e mútua responsabilização, contribuindo também para o desenvolvimento de confiança entre os cidadãos e o poder público.

Em Moçambique houve avanços no campo legal e com os descentralização, mas o processo não é isento de constrangimentos e desafios que determinam a eficácia dos espaços existentes e dos mecanismos de articulação.

Há um conjunto de elementos que limitam a participação pública, em geral, e a participação da base, em específico, sendo uns de natureza genérica de como as relações entre o poder público e o Estado foram sendo construídas, e outros de natureza operacional, que resultam ou se manifestam como uma deficiência do funcionamento.

O presente documento é relatório de um estudo sobre *"Contribuição das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) no Processo de Participação Pública"*. Este estudo foi produzido pela AAAJC, no âmbito da implementação do seu Projecto "VozPoBa", tendo por objectivo *"perceber até que ponto as IPCC cumprem com o papel de assentar a planificação pública nas prioridades definidas por actores relevantes ao nível da base, pressupondo-se a realização de análises objectivas à contribuição da base na planificação pública e no subsídio às diferentes políticas e estratégias de desenvolvimento no país"*.

No presente documento, começamos por considerar alguns elementos de formulação teórica, que são considerados essenciais para desvendar o "enigma" da participação pública no país. Depois são apresentados, resumidamente, a abordagem metodológica que norteou a elaboração do estudo, e os resultados apurados. É daqueles resultados que se elaboram as principais ilações e se conjecturam os principais aspectos e campos de acção para o aprimoramento da participação pública e da base no país.

Como qualquer estudo, este também enfrentou desafios, sendo os mais marcantes, a grandiosidade territorial, associada a uma maior diversidade de realidades e capacidades de actores, mas também o desafio consequente de construção de uma amostra mais significativa e representativa, o que levou à adopção de metodologias específicas para o efeito.

Os elementos aqui apurados são para estimular o debate, não representando a verdade

conclusiva; qualquer crítica que se possa fazer sobre os mesmos significará que os intentos da elaboração deste trabalho estão a ser alcançados.

ARTICULAÇÃO DOS ÓRGÃOS LOCAIS DO ESTADO COM AS COMUNIDADES – HISTÓRICO E ENQUADRAMENTO

O reconhecimento da importância da participação dos cidadãos no exercício da acção governativa, levou a que Moçambique desenvolvesse um conjunto de reformas que pudessem garantir um maior envolvimento dos cidadãos na gestão do interesse local, facto materializado por via da institucionalização de espaços específicos para o efeito.

A implementação do processo de descentralização, em Moçambique, abriu espaço para a participação dos cidadãos no exercício governativo, através do seu envolvimento no processo de tomada de decisões nos Órgãos do Estado sobre os programas de desenvolvimento local, através da institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária (IPCC), e que, com isto, se propunha a melhorar a Governação Local, traduzindo-se no incremento dos níveis de eficiência e eficácia dos programas concebidos e implementados localmente, facto que marcou um passo importante para a democratização do processo decisório no exercício governativo local.

Tipos de participação

Existem vários tipos de participação, o que significa que as comunidades podem engajar-se no seu desenvolvimento de várias maneiras. Pinheiro (1997) apresenta alguns tipos de participação:

- a) Participação passiva - na qual as pessoas participam sendo informadas acerca do que aconteceu ou vai acontecer. Aqui a decisão é unilateral, sem qualquer tipo de consulta ou diálogo;
- b) Participação consultiva - as pessoas participam sendo consultadas por agentes externos os quais definem os problemas e propõem soluções com base na consulta, porém sem dividir a tomada de decisão;
- c) Participação por incentivos materiais - as pessoas participam fornecendo recursos como mão de obra e terra em troca de dinheiro, equipamentos, sementes, ou outra forma de incentivos. Neste tipo de participação, quando a ajuda é retirada, o entusiasmo logo termina;
- d) Participação interativa - as pessoas participam de forma cooperativa, interagindo

através de planos de acção e análise conjunta, os quais podem dar origem a novas organizações ou reforçar as já existentes.

Benefícios da participação comunitária

A participação comunitária proporciona benefícios peculiares ao processo de planificação e gestão da coisa pública, senão vejamos:

- Ela permite mais dados e informação sobre os problemas e potencialidades locais; e
- São discutidas (conjuntamente) as melhores soluções, o que também gera compromisso e corresponsabilização.

ENQUADRAMENTO LEGAL DAS INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E CONSULTA COMUNITÁRIA – IPCC

A participação da população no processo de desenvolvimento iniciou, de forma massiva e objectiva, com a introdução da nova Constituição da República, em 1990, que estabeleceu o pluralismo jurídico e social. Depois disso, houve uma sucessão de aprovações de instrumentos executivos e legais, que aprimoraram o quadro jurídico nacional e propiciaram o espaço para o exercício dos direitos de cidadania.

Alguns instrumentos marcantes são:

O ***Guião de Planificação Distrital***, publicado em 1998 pelo MPF e MAE, fazendo menção explícita da necessidade dos cidadãos, em zonas rurais, constituírem Fóruns Consultivos para apoiar o processo de planificação;

O ***Decreto 15/2000, de 20 de Junho, e o seu Regulamento (DM 107-A/2000), de 25 de Agosto***, que estabelece as formas de articulação dos OLE com as AC;

A ***Lei dos Órgãos Locais do Estado - LOLE*** (Lei 8/2003, de 19 de Maio). A LOLE materializa os princípios da desconcentração e descentralização, e focaliza a necessidade de promoção da participação da população.

A 13 de Outubro de 2003, também foi aprovado, pelo MAE e MPF, o "Guião para Organização e Funcionamento das IPCCs na Planificação Distrital". Em 2005 foi aprovado o Regulamento da LOLE (11/2005 de 10 de Junho), com um capítulo específico sobre o exercício dos direitos de cidadania e participação. Em 2009, foi aprovado o Diploma Ministerial 67/2009, de 17 de Abril,

que estabelece o Guião sobre a organização e funcionamento dos CCL.

PRINCIPAIS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

CCL COMO PRINCIPAL EXPRESSÃO DAS IPCC

CCL são órgãos de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações.

Os CCL surgiram com os avanços legais, particularmente com a aprovação da Lei dos Orgaos Locais do Estado (LOLE) – Lei 8/2003 de 19 de Maio, e a sua operacionalização foi corporizada pelo Diploma Ministerial nº 67/2009, de 17 de Abril.

Os CCLs existem a 4 níveis, conforme se segue:

a) Conselho Consultivo de Povoação (fixando de 5 a 10 membros, privilegiando o limite máximo)

- Sempre que possível, pelo menos 40% dos membros devem ser líderes comunitários;
- Representação da Mulher nunca inferior a 30%; e
- Representação dos Jovens de pelo menos 20%

b) Conselho Consultivo de Localidade (fixando de 10 a 20 membros, privilegiando o limite máximo)

- Sempre que possível, pelo menos 40% dos membros devem ser líderes comunitários;
- Representação da Mulher nunca inferior a 30%;
- Representação dos Jovens de pelo menos 20%; e
- Entre 5 a 10 representantes dos CCLs devem ser escolhido dentre os membros dos CCPs

c) Conselho Local de Posto Administrativo (fixando de 20 a 40 membros, privilegiando o limite máximo)

- Sempre que possível, pelo menos 40% dos membros devem ser líderes comunitários;
- Representação da Mulher nunca inferior a 30%;
- Representação dos Jovens de pelo menos 20%; e
- Entre 12 a 24 representantes dos CCPAs devem ser escolhido dentre os membros dos CCLs

d) Conselho Local do Distrito (fixando de 30 a 50 membros, privilegiando o limite máximo)

- Sempre que possível, pelo menos 40% dos membros devem ser líderes comunitários;
- Representação da Mulher nunca inferior a 30%;
- Representação dos Jovens de pelo menos 20%; e
- Entre 20 a 30 representantes dos CCDs devem ser escolhido dentre os membros dos CCPAs.

Em todos os níveis dos Conselhos Locais, o dirigente de cada Órgão Local tem a prerrogativa de convidar personalidades influentes da sociedade civil a participarem nas sessões dos Conselhos Locais, por forma a assegurar a representação dos diferentes actores e sectores importantes na vida da Povoação, Localidade, Posto Administrativo e Distrito.

Nenhum membro dos Conselhos Locais deve ser seleccionado para representar algum partido político. Todavia, ser membro de algum partido político não deve ser razão para exclusão de um membro escolhido com base nos princípios de constituição dos Conselhos Locais para integrar os mesmos.

Tarefas dos membros do CCL

São tarefas dos membros dos CCL,

- Recolher e transmitir as preocupações de desenvolvimento das comunidades locais;
- Colaborar com as autoridades distritais na divulgação da informação relevante ao desenvolvimento, garantindo o retorno da informação às comunidades locais do distrito;
- Participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e distritais de desenvolvimento;
- Apreciar e dar parecer sobre o PESOD;
- Aprovar o plano de actividades e o relatório de contas da gestão distrital;
- Apreciar e dar parecer sobre os planos e propostas de actividades das ONGs, que tenham objectivo de promover o desenvolvimento local no distrito;
- Apreciar propostas de investimento privado e de concessões de exploração de recursos naturais;
- Promover a participação da população na implementação das iniciativas de desenvolvimento.

Estrutura do CCL

Os CCL possuem os órgãos seguintes:

- Assembleia geral – todos membros eleitos do CCL;
- Mesa (art. 22, DM 67/2009) - constituída pelo dirigente do referido órgão local, que preside, assistido por um Secretário e dois vogais escolhidos pelo respectivo conselho, dentre os seus membros;

O presidente do CC a cada nível é o dirigente máximo naquele nível (inerência de funções). Na sua ausência, preside o seu substituto legal.

Existem os convidados permanentes, que envolvem pessoas detentoras de cargos de destaque ao nível local.

Existem também convidados não permanentes, que são pessoas pertencentes a determinados grupos de interesse, que proporcionam utilidade específica à população local.

Sessões dos CC são 2 ordinárias, por ano; mas pode haver sessões extraordinárias, sempre que haja matéria para discutir. Também pode convocar-se por solicitação do Administrador do Distrito, por solicitação do(a) Governador(a), mas também por solicitação de 1/3 de membros, que também podem propor uma sessão extraordinária, e a sua efetivação é com a presença de pelo menos 2/3 dos membros.

No fim de cada sessão é produzida uma Acta.

Comissões de trabalho.

Os CCLs são constituídos por 5 comissões de trabalho:

- Comissão de Assuntos Económicos: abrange as áreas de agricultura, Pecuária, Florestas, Pescas, Indústria e Comércio e Turismo;
- Comissão de Assuntos Sociais e Saúde: abarca as áreas de Saúde, Mulher e Acção Social;
- Comissão de Assuntos de Educação e Juventude: abarca as áreas de educação, cultura, juventude, tecnologia e desporto;
- Comissão de Assuntos de Infraestruturas: abrange as áreas de obras públicas, água, estradas, pontes, energia, ambiente e ordenamento do território; e
- Comissão de Assuntos de Governação Local e Segurança Pública: vela pela prestação dos serviços dos funcionários e agentes do Estado, justiça e ordem pública, mas também desempenho das lideranças comunitárias.

Estas comissões são constituídas por pessoas com antecedentes reconhecíveis nas matérias envolvidas e devem discutir ao pormenor cada assunto levantado na sessão de Feira de Plano, que diga respeito à Comissão.

Feira de Plano

É uma sessão especial dedicada à identificação de prioridades, no âmbito do ciclo de planificação pública.

A sessão é assistida por pelo menos um membro do Conselho Técnico Distrital (CTD), que ajudam a produzir as actas.

A sessão usa método mais inclusivos e recurso a comunicação gráfica.

As sessões de feira de plano devem produzir quadros de prioridades locais.

Outros aspectos importantes

Alguns aspectos importantes devem ser observados pelos CCL, designadamente:

- Os locais de realização de sessões devem ser locais públicos ou neutros;
- A apresentação dos membros deve pautar pela neutralidade; somente os líderes tradicionais são encorajados a trajar a rigor, exteriorizando a sua autoridade;
- Ao presidente reserva-se o direito de sancionar quem viole as regras, e as sanções podem ir de leves a graves, incluindo suspensão ou substituição do membro;
- Os custos associados ao funcionamento dos CC devem ser suportado pelo Governo local, que é encorajado a estabelecer parcerias, com iniciativas como o Projecto VozPoBa.

OBSERVATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO

De acordo com o seu Guião de Orientação, Observatório de Desenvolvimento (OD) é definido como um fórum consultivo e participativo entre o Governo e os Parceiros Nacionais e Internacionais para a promoção do desenvolvimento sócio-económico sustentável, no concernente à planificação, monitoria e avaliação dos instrumentos de planificação do Governo, assim como na reflexão e partilha de experiências em matérias de combate à pobreza.

O guião especifica que, o fórum é realizado a níveis central e provincial entre o Governo, os Parceiros Nacionais [as Assembleias, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), associações do sector privado, sindicatos, confissões religiosas e a comunidade académica], e Parceiros e ONGs

Internacionais a nível central e provincial, respectivamente.

O fórum visa fortalecer parcerias e criar sinergias entre todos os intervenientes relevantes no processo de Desenvolvimento e na luta contra a pobreza, auxiliando, deste modo, o Governo e os seus Parceiros (nacionais e internacionais) na supervisão e coordenação, com base na Planificação, Monitoria e Avaliação dos instrumentos de planificação pública, de longo prazo (ex.: a Agenda 2025), de médio prazo [o ex. Programa Quinquenal do Governo (PQG) e o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP)], e dos instrumentos de curto prazo [Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE)], dentre outros, recomendando medidas que possibilitem o contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas em prol do crescimento e desenvolvimento sustentável de Moçambique. Também cria condições para um processo efectivo de diálogo e consulta entre o Governo e os Parceiros (nacionais e internacionais), bem como eleva o grau de responsabilização de todos os intervenientes.

De igual maneira, contribui para um processo de Planificação que oriente o desenvolvimento sócio-económico do País e, monitoria e avaliação do grau de cumprimento das metas, no âmbito das Estratégias de Desenvolvimento do País, preconizadas no PQG.

Toma como suas funções: 1º, servir para análise e reflexão conjunta, integrada no Ciclo de Planificação, recomendando medidas práticas e os passos necessários para o cumprimento das metas no âmbito da estratégia para a redução da pobreza (ex: Plano de Acção para Redução da Pobreza - PARP) e, mais em geral, para a promoção do crescimento e desenvolvimento do País; 2º, ajudar a monitorar a implementação de Planos de Acção Nacionais e de compromissos Internacionais (ex: Plano de Acção Nacional Pós-Busan e outros planos de compromisso internacional), quando se julgarem pertinentes.

O guião estabelece dois órgãos do fórum, nomeadamente: a) A Plenária e b) O Secretariado Técnico.

A Plenária é um órgão colectivo com funções de monitorar, avaliar e recomendar melhorias nos instrumentos de gestão pública do Governo, e é composto pelos participantes da Sessão Plenária do OD.

A Plenária é presidida pelo Ministro que superintende a área da Planificação e Desenvolvimento, ao nível central, pelo Governador da Província, ao nível provincial, e pelo Administrador, ao nível distrital.

O Secretariado Técnico é um órgão permanente de apoio técnico e logístico ao Conselho de opinião, coordenado pelo Ministério responsável pela Planificação e Desenvolvimento, ao nível central, pelo Conselho Executivo Provincial (CEP), ao nível provincial, e pelo Conselho Técnico Distrital (CTD), ao nível distrital.

O Secretariado Técnico colabora e coordena com os Parceiros todo o processo de organização, preparação e realização do OD, desde a elaboração da proposta da agenda, distribuição da informação relevante e elaboração das sínteses, respectiva disseminação e seguimento das suas deliberações.

Participantes

Aos níveis central e provincial há 3 principais grupos de participantes, designadamente, representantes do Governo, representantes de Parceiros de Cooperação/Desenvolvimento e representantes da Sociedade Civil. Enquanto isso, ao nível distrital, os três principais grupos de participantes são: representantes do Governo distrital, parceiros de desenvolvimento, onde se enquadram ONGs e associações, e membros das IPCCs.

FÓRUNS SECTORIAIS

Além dos espaços acima referidos, nomeadamente, IPCCs, com destaque para os CCLs, e ODs, também desempenham um papel relevante os Fóruns Sectoriais. Fóruns Sectoriais são espaços/momentos de articulação entre os sectores (ex.: educação, saúde, ambiente, etc.) e as organizações não-governamentais/associações que apoiam ou com interesses naqueles sectores. Estes actores possuem uma agenda sectorial específica que os une, e mecanismos de articulação, onde se enquadram esses espaços, no âmbito da coordenação de acções e perspectivas relacionadas com a sua intervenção nos sectores.

MESAS REDONDA

As mesas-redonda são encontros entre duas partes interessadas, normalmente uma representando o poder público e outra representando os parceiros de desenvolvimento. Do lado do poder público, as mesas redonda normalmente envolvem planificadores (parte do executivo), lideranças públicas, instituições públicas de fiscalização, ou o corpo técnico do executivo, com o intuito de apreciar matérias de interesse entre as partes. As mesas-redonda normalmente têm sido por solicitação ou a convite de uma das partes interessadas.

Mesas redonda também são uma forma relevante de participação, na medida em que há um assunto que interessa as partes e estas servem de mecanismo relevante de partilha de informação.

REUNIÕES DE INTERESSES PÚBLICO

A participação pública também ocorre através de reuniões de interesse público de vária índole. Incluem-se nesta categoria, seminários, conferências, sessões de consulta, presidências abertas, etc.

A nossa atenção, no presente estudo, vai concentrar-se nas IPCCs e nos ODs, que são

mecanismos suportados por Lei e Regulamentados, e que, por via disso, são parte intrínseca e oficial da promoção da participação pública no processo de governação e no fortalecimento das bases de aprofundamento da democracia.

METODOLOGIA DE TRABALHO

O presente trabalho foi elaborado em duas fase principais, sendo que a primeira fase consistiu na produção do quadro-base, onde foi capitalizada a revisão bibliográfica e documental; o quadro base permitiu uma percepção inicial da conjuntura, a elaboração de hipóteses e a identificação de questões para a colheita de dados e informação em primeira mão, testando as hipóteses pré-estabelecidas. A segunda fase consistiu na busca de dados e informação de fontes primárias e, para tal, uma amostra foi definida. Para a definição da amostra, foram reconhecidos os principais grupos constituintes, designadamente, funcionários públicos aos níveis central, provincial, distrital e municipal, Membros de Assembleias Provinciais, Membros de Assembleias Municipais, Líderes de ONGs e Associações Locais relevantes, Líderes de Opinião aos diferentes níveis e Membros dos Conselhos Consultivos.

Tipo de amostra

A amostragem definida foi **não probabilística**, mas sim **por Julgamento e por Conveniência**, dado o imperativo de alcance de maior significância e representatividade, num contexto de maior dimensão territorial, diversidade de processos e desenvolvimento não harmónico dos mesmos.

Tamanho da Amostra

Um total de 2047 pessoas participaram, distribuídas por 5 províncias, na base do equilíbrio regional, num total de 23 distritos, mais o nível central.

Métodos de recolha de dados e informação

Os principais métodos utilizados foram:

Entrevistas presenciais, que permitiram a aplicação mais flexível de questões abertas e o aprofundamento da percepção a partir das respostas, bem como a coleta de informações mais detalhadas. Nos casos em que houve indisponibilidade física em tempo necessário, por questões de agendas, foi administrado um **questionários de forma electrónica** (envio por e-mail). Também foram organizados *grupos focais ao nível local*, com integrantes com características funcionais semelhantes. Além disso, também foi empregue a *observação participativa*, onde foi possível participar em algumas sessões de CCL e de OD.

Métodos de análise de dados e informação

A análise de dados e informações combinou um conjunto de métodos, sendo de destacar:

A *análise descritiva*, onde foram consideradas, a preponderância e a tendência de opiniões à

volta das questões específicas colocadas.

Uma vez ter-se organizado grupos focais na recolha de informações, a sua análise também capitalizou a *segmentação, através de clusters*.

Também foram empregues algumas especificidades de *análise qualitativa*, com a identificação de padrões comuns nas respostas textuais, mas também a classificação das respostas em termos de sentimentos, entre positivos, negativos e neutros.

O método também esteve atento a entender como as opiniões ou informações foram fornecidas entre diferentes grupos e comunidades.

RESULTADOS

CONSTRANGIMENTOS IDENTIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

A participação pública nos processos de governação em Moçambique apresenta um figurino curioso: evoluiu na componente de legislação e criação de espaços, mas enfrenta diversos constrangimentos que dificultam a efectiva participação da população nas decisões políticas e administrativas, sendo que a inclusão, em muitas vertentes, ainda é uma miragem. Os constrangimentos existentes reflectem uma combinação de fatores políticos, sociais e económicos que limitam a efectiva participação pública e da base e dificultam a construção de uma governação inclusiva e democrática.

Para responder aos intentos do estudo, e melhor contribuir para o debate, não iremos concentrar as atenções no que aparentemente mostra algum tipo de pulsar (mudanças positivas), mas sim nos constrangimentos e desafios, porque sim esses devem ser objecto de trabalho para o aprimoramento dos processos e dos resultados.

CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS APURADOS NO ÂMBITO CONJUNTURAL E GERAL

Limitado acesso à informação

Uma grande parte da população tem dificuldade em acessar informações essenciais sobre políticas públicas, decisões do governo, orçamentos e planos de desenvolvimento. A falta de transparência e de uma comunicação eficaz entre o governo e os cidadãos dificulta a participação pública e da base de forma informada.

Fraco conhecimento de direitos de cidadania

Muitos cidadãos, especialmente em áreas rurais, não têm uma compreensão clara dos seus direitos cívicos e das formas de participar activamente nos processos de governação. Isso reduz

a capacidade de engajamento da população nas questões políticas e sociais essenciais para a sua vida.

Centralização do poder

Em Moçambique, a governação tende a ser bastante centralizada, o que limita o poder e a influência das comunidades locais na tomada de decisões. As instituições centrais fracamente consultam as bases sobre decisões que influenciam diretamente na sua vida, chegando a considerar os diferentes planos como planos de gabinete.

Falta de confiança nas instituições públicas

A corrupção, a ineficiência administrativa e a falta de responsabilização pública contribuem para uma desconfiança generalizada nas instituições públicas. Isso leva a algum tipo de apatia e ao desinteresse das pessoas pela participação em processos que consideram manipulados ou ineficazes.

Exclusão social e político-económica

Certos grupos da sociedade, como as mulheres, jovens, pessoas com deficiência, minorias étnicas e comunidades rurais, enfrentam barreiras significativas para a participação activa em processos públicos. Barreiras económicas, culturais e sociais estão na base da exclusão desses grupos nos processos de governação.

Limitações das plataformas de participação

Embora existam mecanismos formais de participação, como IPCC, OD, Conselhos Comunitários, etc., eles nem sempre são eficazes ou amplamente utilizados. A falta de canais acessíveis e adequados para a participação, além da escassez de consultas efectivas, torna a participação pública mais simbólica do que prática.

Violência e intolerância política

A violência política e a repressão de vozes discordantes também são um factor limitante. São casos disso, a marginalização de pessoas da oposição e a repressão de manifestações, o que restringe o direito à expressão e o engajamento político.

Insegurança e conflitos

A situação de insegurança em algumas regiões do país, como nas províncias do norte, devido ao conflito armado com grupos insurgentes, prejudica ainda mais a participação pública, pois muitas comunidades se veem impossibilitadas de se envolver em actividades políticas ou de organização comunitária

Um dos principais constrangimentos operacionais constatados afecta os CCL, e tem que ver com a *falta de recursos* para, por um lado, permitir a alocação de meios para a movimentação de pessoas que devem sair dos Povoados, Localidades, Postos Administrativos até às Sedes dos Distritos, e, por outro lado, assegurar a logística das sessões, providenciando os meios necessários.

A movimentação das pessoas é um aspecto muito pertinente para a participação dos membros dos CCL, uma vez que, os membros a cada nível de CCL advém de comunidades longínquas e na sua maioria carecem de meios para a sua deslocação. As sessões também precisam de suprimentos para a manutenção das pessoas, como é o caso de "algo" para comer e beber, considerando que alguns participantes percorrem longas distâncias, passando todo o dia fora da casa, e tem sido um sacrifício desmedido não ter alguma subsistência.

Aqui jaz parte substancial das razões que deram distinção à vida das IPCCs, aquando no apoio do PNUD, nos auspícios do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) e, sobretudo, a dinâmica das IPCCs nos 30 distritos onde o Projecto VozPoBa está a ser implementado, no país, comparado com o estado moribundo e de quase inexistência de funcionamento de IPCCs nos distritos que não tiveram a sorte de ser abrangidos pela implementação do VozPoBa.

O outro constrangimento constatado é a *falta de um Orçamento Participativo* nas Feiras de Plano, que são uma componente específica dos CCL, dedicada à identificação de prioridades pelas comunidades locais e subsidiação directa do processo de planificação pública ao nível local.

A ausência de um orçamento participativo faz com que as Actas das Feiras de Plano não passem de mera expressão de necessidades e intenções, o que também esvazia o trabalho dos membros dos CCL nestas sessões específicas destinadas à subsidiação dos Planos Públicos.

Na ausência de um orçamento participativo, questiona-se a transparência, a cidadania activa e a adequada priorização das reais necessidades da comunidade. Também perde-se a oportunidade de, na base do pressuposto de reforço da democracia, aproximar o governo aos cidadãos e promover uma gestão pública inclusiva.

A falta de orçamentos participativos também gera *frustração e desinteresse*, na medida em que, numa situação de funcionamento regular das IPCCs, os seus membros são chamados todos os anos a apresentar as prioridades das suas comunidades, o que leva a que aquelas elenquem mesmas prioridades de forma recorrente, pela falta de atendimento e resposta do Governo nos ciclos anteriores. Com isto, nos membros das IPCCs desenvolve-se o sentimento de que, o exercício é desnecessário, e que o governo local apenas cumpre a agenda e procura legitimar os seus instrumentos de gestão pública, sabendo de antemão que a contribuição da comunidade local é praticamente irrelevante.

Outro constrangimento referenciado com preponderância relaciona-se com os outros espaços de participação, designadamente, os “Observatórios de Desenvolvimento” aos diferentes níveis, os “fóruns sectoriais”, as “mesas-redonda” com diferentes actores relevantes e as diferentes “reuniões de interesse público”. O constrangimento tem que ver com o *fraco feedback (retorno) em relação ao seguimento das recomendações da base e da Sociedade Civil*.

Segundo informações e dados recolhidos, o Governo fracamente dá feedback em relação ao tratamento das questões colocadas e recomendações feitas, mas também o ponto de situação corrente. Contudo, há uma excepção que se faz em relação aos governos distritais onde, se calhar pela dimensão territorial menor e facilidade de monitoria dos compromissos, nota-se a existência de retornos de satisfação e actualização.

Outro constrangimento constatado é a *fraca prestação de contas* por parte de entidades públicas.

Nas diferentes instituições, aos diferentes níveis, há processos de prestação de contas a instituições do Estado, designadamente através do Tribunal Administrativo. Tal é o caso da Conta de Gerência, que é enviada e analisada por aquela instituição.

Também há prestação de contas às Assembleias Provinciais e Municipais, bem como à Assembleia da República.

Mas, tanto para o processo junto ao Tribunal Administrativo, como para as Assembleias (Provincial, Municipal e da República), reclama-se a falta de mecanismos claros de responsabilização, sendo que os processos limitam-se a “opiniões não vinculativas”. Um processo de prestação de contas ao cidadão, em geral, e à base, em específico, que envolve relatórios que mostram como os recursos foram aplicados, incluindo receitas, despesas e investimentos, bem como justificação para as decisões tomadas e como elas se alinham com os objectivos estabelecidos, é quase inexistente, embora se reconheça a existência de processos de apresentação de relatórios e balanços de execução. Isto agrava-se pela ocorrência do que as pessoas abordadas apelidaram de arrogância tecnocrática por parte dos gestores públicos.

Outra constatação preponderante é a *falta de envolvimento de actores relevantes nos momentos importantes de diálogo*. Tem-se como exemplo actores importantes como Membros das Assembleias Provinciais e Municipais, mas também da Assembleia da República que, pelas suas atribuições precisam ser nutridos pelas informações da base. O que acontece é que, o fraco trabalho ao nível dos círculos eleitorais não possui qualquer ligação com espaços de diálogo e participação.

Além disso, em determinados espaços de diálogo, o governo é representado pelos seus técnicos, sendo que as reais decisões são tomadas ao nível político, onde a influência daqueles técnicos é limitada ou quase inexistente.

O trabalho também constatou a *fraca coordenação sectorial*, como importante limitante da eficácia dos processos de participação pública, pois, não obstante as contribuições recolhidas, elas não surtirão os efeitos desejados se não houver alinhamento dos planos sectoriais, tendo em vista os objectivos de longo prazo; e, consequentemente haverá *fragmentação* de abordagens sobre prioridades que deviam ser comuns e, mas também, o uso ineficaz de recurso; ineficácia na resposta a crises, muito em particular pela ineficiente partilha de informações entre os diferentes actores; fraca partilha de sinergia; e limitação da optimização de recursos.

Um caso peculiar de “deseorientação”, e que aumenta desnecessariamente as despesas públicas é a coexistência de duas estruturas provinciais, nomeadamente, o Conselho Executivo Provincial e os Serviços de Representação do Estado, onde o segundo órgão é, para muitos, redundante.

Também foi contestada a *fraca ligação vertical, entre níveis*, que, na visão dos actores ouvidos gera o desalinhamento entre as políticas e prioridades estabelecidas no nível central e as necessidades locais; os níveis superiores perdem conhecimento relevante da base, conhecimento que devia suportar as políticas, estratégias e afectação de recursos; há rigidez e linearização na implementação de políticas, independentemente das especificidades locais, tornando-se a acção menos relevante; há alocação ineficiente de recursos, não priorizando onde os recursos deviam efectivamente estar; e o desempenho ao nível local é fraco.

Um outro constrangimento generalizado é a *imprevisibilidade das sessões, tanto das IPCCs quanto dos ODs*. De acordo com as informações colhidas, este problema parece justificar-se pela falta de suporte financeiro nos orçamentos públicos. Mas há quem também acredite que haja uma dose considerável de falta de vontade política, associada à desconfiança entre o poder público e o cidadão.

Portanto, linhas de apoio de parceiros têm-se mostrado eficazes na galvanização do interesse local para a organização de sessões, o que torna relevante a hipótese de falta de suporte financeiro.

Como constrangimento, também constatou-se que, *alguns instrumentos orientadores de processos de participação não têm força de Lei*. Tal é o caso do "Guião de Orientação dos OD". Isto significa que, não há uma obrigatoriedade, sendo que a operacionalização dos espaços de participação passa a ser uma mera formalidade ou conveniência. Assim sendo, significa também que não há um compromisso do lado da gestão pública, o que equivale a dizer que a relevância da participação pública e da base nos processo de planificação pública é teoria.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com o fim do conflito dos 16 anos e adopção de uma legislação favorável ao reforço da democracia, consolidação da paz e, muito em particular, a intenção expressa de descentralização e aprimoramento das capacidades dos órgãos locais, é inegável a criação e funcionamento de espaços de participação pública. Em alguns casos, Moçambique tem sido uma referência nesse âmbito.

Mas, embora estes importantes avanços tenham sido registados, ao mesmo tempo são inúmeros os constrangimentos, para que o processo de participação seja eficaz, o que traz a debate um conjunto de elementos que devem ser considerados.

O presente trabalho apurou que, a participação pública, com destaque para o papel peculiar da base, só terá a devida eficácia se:

1º, For melhorado o entendimento da população sobre seus direitos e deveres, bem como sobre os processos de governação, o que requer o desenvolvimento contínuo de capacidades, onde a educação cívica e uma maior abertura de espaços de cidadania sejam parte da agenda e das prioridades no campo da governação;

2º, Melhorar o acesso à informação de interesse público, particularmente no campo das políticas públicas, o que exige uma acção holística que envolva os diferentes meios como, rádios comunitárias, redes sociais, sites institucionais e encontros presenciais para disseminar informações de forma simples e acessível;

3º, Processos de governação forem mais transparentes e haver responsabilização objectiva dos fazedores de políticas e gestores públicos pelas decisões tomadas;

4º, For assegurado que as decisões públicas tomam em consideração as necessidades e realidades locais, o que em si é um factor motivador; isto leva a que se atribua um papel de relevo para as consultas públicas pelas diferentes formas, garantindo que as pessoas tenham a oportunidade de discutir diretamente os temas que afectam a sua vidas;

5º For privilegiada a inclusão de mulheres, jovens, deficientes e outras pessoas marginalizadas nos diferentes espaços e mecanismos de participação através de políticas públicas que promovam a participação desses grupos em processos decisórios, além de garantir que existam espaços acessíveis e seguros para o seu envolvimento activo;

6º, For objectivamente assegurada a descentralização do processo de tomada de decisão, transferindo efectivamente poderes e recursos para a responsabilidade dos níveis locais de governação, promovendo uma maior proximidade entre os cidadãos e as autoridades; isto exige a capacitação dos próprios governos locais e estruturas de participação comunitária, bem como a alocação de recursos na forma de orçamentos participativos;

7º, Forem capacitados os órgãos públicos responsáveis pela gestão e facilitação da participação pública, através de treinamentos contínuos, acompanhando as dinâmicas no quadro legal,

institucional e de políticas;

8º, Forem criadas parcerias eficazes entre organizações da sociedade civil, ONGs e instituições públicas, através da colaboração e partilha de responsabilidades em projetos que envolvam a participação pública, fortalecendo os mecanismos de monitoramento e a realização de diálogos regulares entre governo e sociedade civil; e

9º, For garantida a existência de uma imprensa livre e independente que possa actuar como um canal para a opinião pública e fiscalização das acções do executivo, o que também inclui a formação de jornalistas para a sua melhor cobertura de processos de participação e promoção de transparência.

Existirão outras formas de abordagem, igualmente relevantes, que irão melhorar o ambiente da participação pública, em geral, e participação da base, em específico, nos processos de governação no país. Importante é ressaltar que, a melhoria desses processos depende de uma abordagem holística, que envolva múltiplos atores — governo, sociedade civil, setor privado, meios de comunicação e o próprio cidadão — trabalhando em conjunto para criar um ambiente mais inclusivo, acessível e transparente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS RELEVANTES

- AAAJC, (2023). Guião de Capacitação dos Conselhos Consultivos Locais. AAAJC: Maputo;
- Baloi, J. A., (2024). A Descentralização em Xequê: Modelo de Descentralização e Controvérsia das Eleições Distritais em Moçambique. IESE: Maputo;
- _____, O Papel dos Governos Locais na Manutenção da Democracia: Uma Análise a Partir de Moçambique. UNIEURO: Brasília;
- Cambrão, P., (2018). Papel da Sociedade Civil em prol da Boa Governação – o caso de Moçambique: Universidade do Lúrio. *In Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXVI, pp. 71-95 DOI: 10.21747/08723419/soc36a4
- Decreto nº 11/2005, de 10 de Junho de 2005. Regulamenta a Lei dos Órgãos Locais do Estado;
- Diploma Ministerial nº 67/2009, de 17 de Abril. Orienta a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais;
- Ferreira, I., (2015). Governação, participação e desenvolvimento local: Universidade do Porto. *In Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXX, 2015, pág. 97 – 117;
- Governo de Moçambique, (2017). *Guião de Orientação dos Observatórios de Desenvolvimento*, 2ª Edição. MPD: Maputo;
- Lei N° 1/2018, de 12 de Junho; Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique;
- Lei N° 4/2019, de 31 de Maio; Estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial;
- Lei N° 8/2003, de 19 de Maio; Lei dos Órgãos Locais do Estado; Orienta a Organização e o Funcionamento dos Órgãos Locais do Estado;
- Maússe, I., (2022). A descentralização como Ferramenta para a Promoção da Participação Democrática dos Cidadãos em Moçambique. CIP: Maputo;
- _____. Governação Descentralizada Provincial: 4 anos após implementação, Serviços e Direcções Provinciais permanecem com competências concorrentes. IESE: Maputo. *In ; Participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas em Moçambique: oportunidades e progressos*. Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras São Francisco do Conde (BA) | vol.3, nº 2 | p.xx-xx | jul./dez. 2023.

ANEXOS

QUADRO BASE QUE NORTEOU O PROCESSO DE RECOLHA DE DADOS E INFORMAÇÃO

1. Como avalia a legislação e os instrumentos reguladores da participação da base e de outros actores no processo de identificação de prioridades e planificação pública?

- a) Irrelevantes;
- b) Pouco relevantes;
- c) Relevantes;
- d) Muito relevantes;
- e) Não tem opinião

- Justifique a sua resposta.

2. Como avalia a conjuntura geral actual da participação pública no país?

- a) Irrelevante;
- b) Pouco relevante;
- c) Relevante;
- d) Muito relevante;
- e) Não tem opinião.

- Justifique a sua resposta (e dê alguns exemplos, caso existam ou seja aplicável).

3. Como avalia a conjuntura actual da participação da base e de outros actores no processo de identificação de prioridades e planificação pública?

- a) Irrelevante;
- b) Pouco relevante;
- c) Relevante;
- d) Muito relevante;
- e) Não tem opinião.

- Justifique a sua resposta (e dê alguns exemplos, caso existam ou seja aplicável).

4. Como avalia os espaços e mecanismos criados/existentes de participação pública no país, em geral?

- a) Irrelevantes;
- b) Pouco relevantes;
- c) Relevantes;
- d) Muito relevantes;
- e) Não tem opinião.

- Justifique a sua resposta (referenciando a cada nível ou sector).

5. Como avalia os espaços e mecanismos criados/existentes de participação da base e de outros actores no processo de identificação de prioridades e planificação pública?

- a) Irrelevantes;
- b) Pouco relevantes;
- c) Relevantes;
- d) Muito relevantes;
- e) Não tem opinião.

- Justifique a sua resposta (referenciando a cada nível ou sector).

6. Você está satisfeito com o grau de envolvimento da base e dos diferentes actores no processo de identificação de prioridades e planificação pública?

- Sim
- Não
- Não tenho certeza

7. Você concorda com a seguinte afirmação: *"O Governo está comprometido com a melhoria da identificação de prioridades e planificação pública no país"*?

- 1 - Discordo totalmente
- 2 - Discordo
- 3 - Neutro
- 4 - Concordo
- 5 - Concordo totalmente
- Justifique a sua resposta.
- Como avalia a qualidade da planificação pública?
- Quais são os pontos fortes e fracos?
- Quais são os desafios?
- O que deve melhorar?

8. Você concorda com a seguinte afirmação: *"O Governo valoriza e estimula a participação da base e dos diferentes actores no processo de identificação de prioridades e planificação pública no país"*?

- 1 - Discordo totalmente
- 2 - Discordo
- 3 - Neutro
- 4 - Concordo
- 5 - Concordo totalmente
- Justifique a sua resposta.
- Como avalia a qualidade da planificação pública?
- Quais são os pontos fortes e fracos?

- Quais são os desafios?
- O que deve melhorar?

9. Você concorda com a seguinte afirmação: "*O Governo está comprometido com a melhoria da participação da base e dos diferentes actores de desenvolvimento na identificação de prioridades e planificação pública*"?

- 1 - Discordo totalmente
- 2 - Discordo
- 3 - Neutro
- 4 - Concordo
- 5 - Concordo totalmente
- Justifique a sua resposta.

10. Na sua opinião, o que lhe parecem elementos cruciais para uma melhor participação da base e dos diferentes actores nos processos de planificação pública?

[Analise por cada nível e cada tipo de actor]

11. Como é que avalia esses elementos cruciais na actualidade, pela seguinte ordem de gravidade?

- Má situação;
- Desempenho fraco;
- Desempenho aceitável;
- Bom desempenho;
- Desempenho excepcional.
- Justifique a sua resposta.

[Analise por cada nível e cada tipo de actor]

12. Que melhorias são necessárias?

[Analise por cada nível, cada mecanismo e cada espaço, focando-se na sua relevância, funcionalidade, relação de poderes entre os diferentes actores e capacidades de cada actor].

VozPoBa, que é uma abreviação de "*Dando Voz e Poder à Base*", é um Projecto orientado para o reforço dos espaços e mecanismos de participação pública, no âmbito da governação descentralizada, com enfoque para o relançamento e fortalecimento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) e Observatórios de Desenvolvimento a todos os níveis, na sua ligação com o ciclo de planificação pública no país. Também tem como foco o reforço da ligação vertical entre actores, espaços e instituições, do nível distrital ao nível central, mas também o robustecimento da ligação e comunicação horizontal entre actores, sectores e instituições a cada nível de governação.



Maio de 2025

Apoio:

