

PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL, NO MUNICÍPIO DO DONDO EM MOÇAMBIQUE

PARTICIPATION OF MUNICIPALITIES IN LOCAL DEVELOPMENT IN THE MUNICIPALITY OF DONDO IN MOZAMBIQUE

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN EL DESARROLLO LOCAL DEL MUNICIPIO DE DONDO EN MOZAMBIQUE

Luís Jó Sandramo Inchuca

Universidade Federal de Tocantins, Palmas, TO, Brasil. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) Palmas/TO, Brasil
E-mail: luis.inchuca@mail.uft.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3250-0946>

Waldecy Rodrigues

Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Modelagem Computacional de Sistemas Palmas/TO, Brasil
E-mail: waldecy@mail.uft.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5584-6586>

Fabiana Scoleso

Universidade Federal de Tocantins, Palmas, TO, Brasil. Professora Palmas/TO, Brasil
E-mail: fscoleso@mail.uft.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3519-4592>

RESUMO

A Participação dos Municípios no Desenvolvimento Local é um imperativo social de um processo de governança descentralizada. Este estudo foi feito no Conselho Autárquico de Dondo (CAD), no distrito com mesmo nome, Província de Sofala, em Moçambique analisando os modelos de participação, de organização política e administrativa do Estado Moçambicano, regiões administrativas e autarquias locais (ordenamento do território), administração pública local (governança, democracia) e desenvolvimento local. A metodologia usada foi o qualitativo e a técnica de entrevista para o apuramento de dados foi com base no software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Como resultado da pesquisa, os dados apurados em 7 Bairros do município de Dondo demonstram haver pouca participação dos municípios no processo de tomada de decisão e implementação de projetos, visto que apenas são convocados para reuniões em comício popular para apresentação de projetos previamente elaborados ou para ouvir questões políticas do partido no poder que ganhou as eleições e que está governando. Não há um envolvimento dos municípios nas agendas e na elaboração das políticas públicas.

Palavras-chave: desenvolvimento local; município de dondo; participação comunitária; políticas públicas e governança.

ABSTRACT

The Participation of Municipalities in Local Development is a social imperative of a decentralized governance process. This study was carried out at the Dondo Municipal Council (CAD), in the district with the same name, Sofala Province, in Mozambique, analysing the models of participation, political and administrative

organization of the Mozambican State, administrative regions and local authorities (territorial planning), local public administration (governance, democracy) and local development. The methodology used was qualitative and the interview technique for data collection was based on SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) software. As a result of the research, the data collected in 7 neighbourhoods in the Municipality of Dondo demonstrate that there is little participation of residents in the decision-making process and implementation of projects, as they are only called to meetings at popular rallies to present previously prepared projects or to hear political issues from the ruling party that won the elections and is governing. There is no involvement of citizens in agendas and in the development of public policies.

Keywords: local development; municipality of dondo; community participation; public policies and governance.

RESUMEN

La Participación de los Municipios en el Desarrollo Local es un imperativo social de un proceso de gobernanza descentralizada. Este estudio se llevó a cabo en el Consejo Municipal de Dondo (CAD), en el distrito del mismo nombre, provincia de Sofala, en Mozambique, analizando los modelos de participación, organización política y administrativa del Estado mozambiqueño, regiones administrativas y autoridades locales (territoriales). planificación), administración pública local (gobernanza, democracia) y desarrollo local. La metodología utilizada fue cualitativa y la técnica de entrevista para la recolección de datos se basó en el software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Como resultado de la investigación, los datos recopilados en 7 barrios del Municipio de Dondo demuestran que existe poca participación de los vecinos en el proceso de toma de decisiones e implementación de proyectos, ya que solo son convocados a reuniones en mítines populares para presentar previamente. proyectos preparados o para escuchar temas políticos del partido gobernante que ganó las elecciones y está gobernando. No hay involucramiento de la ciudadanía en las agendas y en el desarrollo de políticas públicas.

Palabras Clave: desarrollo local; municipio de dondo; participación comunitaria; políticas públicas y gobernanza.

INTRODUÇÃO

No contexto do processo de descentralização municipal em Moçambique, o Município do Dondo, localizado na província de Sofala, destaca-se como um campo de estudo relevante para a compreensão das dinâmicas entre descentralização e centralização, particularmente no que se refere à participação dos munícipes no desenvolvimento local. Segundo Rocha e Zavale (2015), o desenvolvimento do poder local em Moçambique tem sido um processo complexo, com raízes profundas no período colonial. Durante esse período, a administração local

caracterizava-se por uma estrutura dual, na qual a população nativa era gerida pelas autoridades tradicionais (AT), também conhecidas como régulos, enquanto os colonos europeus e uma parcela de africanos assimilados estavam organizados em conselhos administrativos formais. Essa herança histórica influenciou significativamente a configuração atual do sistema de governação local no país. Nesse sentido, o Município do Dondo constitui um caso pertinente para analisar como essas dinâmicas históricas continuam a moldar as relações entre o governo central e os governos municipais, bem como os níveis de participação dos municípios no desenvolvimento local. Assim, este artigo propõe-se a explorar essas questões em profundidade, contribuindo para o debate sobre o papel da descentralização na promoção do desenvolvimento local e da participação cidadã em Moçambique.

O artigo visa não apenas explorar a participação dos municípios do Município do Dondo no desenvolvimento local, mas também traçar a evolução histórica do poder local em Moçambique, desde o período colonial até aos dias atuais. Com base nos pressupostos do institucionalismo histórico, que enfatiza a influência da trajetória histórica na formação e evolução das instituições políticas, busca-se compreender as dinâmicas que moldaram a participação comunitária e as políticas de desenvolvimento local. Essa abordagem teórica destaca o papel das instituições na estruturação da vida política, conforme proposto por Douglass North (1993), ao mesmo tempo que reconhece que tais instituições são moldadas por contextos históricos específicos, como argumenta Robert Putnam (1996). Ademais, nosso foco nesta pesquisa sobre a participação dos municípios no desenvolvimento local encontra suporte nos pressupostos teóricos que explicam historicamente as diferentes fases do processo de descentralização em Moçambique e a evolução da estrutura do poder local na África.

A Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990 refletiu o desejo de promover uma participação mais ampla dos cidadãos na vida política do Estado, ao estabelecer o sufrágio universal, direto, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes. Nesse contexto, os partidos políticos foram reconhecidos como instrumentos fundamentais para a participação democrática dos cidadãos na governação do país, expressando o pluralismo político e concorrendo para a formação e manifestação da vontade popular (Moçambique, 1990).

No entanto, apesar dessas mudanças constitucionais, a descentralização política e administrativa enfrentou desafios significativos. Conforme argumenta Fred W. Riggs (1964) e Rocha e Zavale (2015), “a reintrodução da distinção entre áreas rurais e urbanas e a

institucionalização dos distritos municipais representaram marcos importantes, mas a transformação substancial almejada ainda não foi alcançada. Muitas leis portuguesas foram reimportadas, refletindo uma estrutura administrativa prismática” (Riggs, 1964; Rocha; Zavale, 2015).

Em resposta a essas questões, o Governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), em Maio de 1992, com o objetivo de conferir maior autonomia administrativa e financeira aos órgãos locais (MAE, 1998). Nesse contexto, a reforma insere-se no esforço mais amplo de reconfiguração do Estado moçambicano, orientado para a descentralização política e administrativa e para o reforço da participação dos cidadãos na governação local.

No capítulo seguinte, aprofunda-se a análise do processo de descentralização política e administrativa, abordando as perspectivas dos diferentes atores políticos, bem como a relação entre as eleições autárquicas e a participação dos municípios no desenvolvimento local.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHO AUTÁRQUICO DO DONDO

A área atualmente ocupada pelo Conselho Autárquico do Dondo localiza-se no distrito do Dondo, na província de Sofala, em Moçambique. Desde 1998, constitui-se como município, dotado de um governo local eleito, sendo igualmente a sede do distrito homónimo. Contudo, a sua história remonta ao período colonial, quando foi instituído como conselho em 1959. Posteriormente, em 24 de julho de 1986, a então vila foi elevada à categoria de cidade. Essa evolução histórica do Dondo, desde a sua criação como conselho até à sua elevação à condição de cidade, permite compreender o papel e a importância atuais do Conselho Autárquico na região (Guambe, 2019).

O Município do Dondo, situado na Província de Sofala, Moçambique, é uma área rica em história e tradição. Fundado como um conselho em 1959, durante o período colonial, o distrito do Dondo serviu como um importante centro administrativo e cultural na região. Sua localização estratégica, no coração da província de Sofala, contribuiu para seu desenvolvimento e influência ao longo do tempo. Durante o período colonial, o distrito do Dondo desempenhou um papel vital na economia regional, com sua agricultura próspera e atividades comerciais animadas. A cidade cresceu em importância à medida que se tornou um ponto focal para o comércio e o intercâmbio cultural (Guambe, 2019).

A elevação do Dondo à categoria de cidade em 1986 foi um marco significativo em sua história. Isso refletiu não apenas no seu crescimento econômico e populacional, mas também

na sua importância como centro político e social da província de Sofala. Após a independência de Moçambique em 1975, o Dondo passou por mudanças significativas à medida que o país buscava consolidar sua identidade nacional e promover o desenvolvimento em todas as regiões. A criação do Conselho Autárquico em 1998 representou um passo importante na descentralização do governo e na promoção da participação local na governança (Guambe, 2019).

Até os dias de hoje, o Município do Dondo continua a desempenhar um papel vital na vida política, econômica e cultural da província e de todo o país. Sua história única e sua evolução ao longo do tempo o tornam uma área de grande interesse para estudiosos e para aqueles interessados na história e no desenvolvimento de Moçambique.

O município do Dondo possui um tecido rico e diversificado, abrangendo 10 bairros assim designados: Canhandula, Nhamainga, Mafarinha, Mandruzi, Consito, Central, Macharote, Nhamaiabwe, Samora Machel e Thundane. A população local pertence na sua maioria ao *grupo bhangue*¹⁷ resultante do cruzamento entre os Machangas, Matewe e Sena – Pondzo do Baixo Zambeze.

Em Nyanja, Dondo significa floresta, bosque sagrado ou arvoredado. O mais provável é que o termo seja derivado de uma árvore abundante na região, chamado Dondo – cientificamente conhecida por *Cordyla Africana* Lour – cujo fruto é tondo (Nyakada, 2010).

Em 14 de Agosto de 1922, a subcircunscrição foi extinta, e as suas terras foram integradas na circunscrição de Cheringoma. Em 08 de Janeiro de 1923 passou a ser a Sede do Posto Fiscal e a 1 de maio de 1928, Sede do posto da 2ª classe. A 15 de Maio de 1933 o posto foi de novo anexado ao Conselho da Beira até 11 de maio de 1937, data em que voltou a ser incorporado à circunscrição de Cheringoma. Em 1955, a portaria 11208 BO 53/1955, volta a extinguir o posto e integra a sua área no posto administrativo de Vila Machado¹⁸.

a) Dados socioeconómicos

Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Censo Populacional de 2017, o Município do Dondo apresenta uma população de cerca de 103.493 habitantes, dos

17 Bhangue é um termo usado na língua local e representa a junção de duas línguas de acordo com o relatório do Perfil do Distrito de Dondo elaborado pelo Ministério de Administração Estatal(MAE), através da Direção Nacional da Administração Estatal(DNAE), 2005.

¹⁸ ANAMM _Associação Nacional dos Municípios de Moçambique. Disponível em: <https://www.anamm.org.mz/index.php/component/k2/item/1305-municipio-de-dondo>

quais 51.110 são homens e 52.383 são mulheres e uma densidade populacional de 185 hab/km². crescer economicamente. com grande potencial de desenvolvimento socio-económico¹⁹ (INE, 2017).

O Município de Dondo é a principal interconexão ferroviária do centro de Moçambique, pois conserva a estação ferroviária que serve como junção dos caminhos-de-ferro de Sena e de Machipanda. A cidade também é ligada ao território nacional pelo corredor de desenvolvimento da Zona centro. (TAH 9/N6) que liga países de interlande (Miranda, 2023).

Figura 1 - Mapa de Moçambique indicando a posição do Município de Dondo



Fonte: Recorte do autor 2023

2 MATERIAIS E MÉTODO

Para este artigo, a metodologia adotada envolveu a utilização de três procedimentos principais como pesquisa bibliográfica e documental e contatos diretos, baseados em entrevistas realizadas com 200 munícipes do Conselho Autárquico de Dondo em 2023, distribuídos em 7 Bairros, por meio de amostragem aleatória, e uso do método qualitativo.

¹⁹ INE. Disponível em: <https://www.ine.gov.mz/> Acesso em 20.03.2024.

Quadro 1 - Análise das variáveis dependentes e independentes da pesquisa

Variável independente		Variável dependente
Conceito	Demografia	Participação
Indicador	• Idade	
	• Género	
	• Espaço de residência	
Conceito	Sofisticação política	• Contacto ao presidente do município;
Indicador	• Educação formal	
	• Acesso à notícias	
	• Interesse pela política	
	• Discussão de assuntos públicos	
Conceito	Desempenho do governo	• Contacto ao vereador municipal;
Indicador	• Manutenção das estradas	
	• Manter os mercados limpos	• Contacto ao membro da assembleia municipal
	• Manter os padrões de saúde em restaurantes e barracas de venda	
	• Manter os bairros limpos (e.g., recolha de resíduos sólidos/lixo)	
	• Cobrança de licenças de bicicletas, carros e carrinhos de mão/txova)	

Fonte:autor, 2023²⁰

Através do questionário, seguiu a análise de dados envolvendo 200 entrevistas feitas as diferentes famílias. As variáveis em discussão foram agrupados em 4 grupos/categorias que a seguir são apresentadas.

Grupo 1 - Primeira Categoria: Aspectos Demográfico

Grupo 2 – Segunda Categoria: Participação

Grupo 3 - Terceira categoria: Sofisticação Política

Grupo 4 – Quarta categoria: Desempenho do Governo

²⁰ Jornal O País. Governo aprova proposta de Lei que cria mais 12 novos municípios. Disponível em: <https://opais.co.mz/governo-aprova-proposta-de-lei-de-criacao-de-12-novos-municipios/> Acesso em 19/03/2024.

Figura 2 - Modelo de participação comunitária, variáveis incontornáveis do processo de participação: produção primária.



Para Marconi e Lakatos (2021), a entrevista é um meio de levantamento de Dados, trata-se de conversa oral de duas pessoas, um entrevistador e o entrevistado. Foi empregue os métodos de pesquisa como questionários estruturados e análise estatística com o uso de SPSS para a coleta e análise de dados quantitativos. A pesquisa documental foi realizada utilizando documentos oficiais do Município, como relatórios dos anos anteriores e a Lei dos Órgãos Locais do Estado que podem ser encontrados no Site oficial do Município e do Ministério da Administração Estatal de Moçambique, a fim de compreender o contexto histórico e legal relacionado à governança local em Moçambique e especificamente no Município de Dondo.

O estudo de caso se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. O propósito fundamental do estudo de caso (como tipo de pesquisa) é analisar intensivamente uma dada unidade social (Godoy, 1995). Para o caso do município de Dondo, adotando um enfoque exploratório e descritivo, o autor procura caminhos para novas descobertas.

A pesquisa bibliográfica consistiu na revisão e análise da literatura acadêmica existente sobre descentralização, participação comunitária, políticas de desenvolvimento local e institucionalismo histórico. (Marconi; Lakatos, 2021). Este método permitiu embasar teoricamente a discussão e análise dos resultados obtidos na pesquisa empírica. Os contatos diretos com os munícipes foram estabelecidos por meio de entrevistas realizadas de forma

estruturada, utilizando questionários pré-elaborados. Essas entrevistas foram conduzidas de maneira a garantir uma representatividade adequada da população estudada, por meio de uma amostragem aleatória dos municípios nos diferentes bairros do Conselho Autárquico de Dondo.

Para a análise dos dados recolhidos nos 7 Bairros por meio das entrevistas e dos questionários, foi utilizada a ferramenta estatística SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Essa análise estatística permitiu a validação das hipóteses levantadas na pesquisa, bem como a identificação de padrões e tendências nos dados coletados, com vista a aprofundar a participação dos municípios no desenvolvimento local no Município de Dondo, em Moçambique.

3 O CONTEXTO DA GOVERNANÇA LOCAL EM MOÇAMBIQUE

3.1 PERÍODO COLONIAL

Durante o período colonial, Moçambique estava sob o domínio português, e o sistema de governança era centralizado, com pouca participação dos nativos na administração local. As autoridades coloniais portuguesas exerciam controle sobre todos os aspectos da vida política, econômica e social do território, impondo suas leis, políticas e práticas administrativas.

Nesse período, as estruturas administrativas eram projetadas para servir aos interesses coloniais, com pouca consideração pelas necessidades e aspirações da população local. A administração colonial era baseada em uma hierarquia rígida, na qual os colonos portugueses detinham o poder político e econômico, enquanto os nativos moçambicanos eram frequentemente relegados a posições subalternas e não tinham voz significativa nas decisões que afetavam suas vidas.

A participação dos nativos na administração local era limitada, sendo geralmente confinada a papéis subordinados, como trabalho manual ou prestação de serviços básicos. As autoridades coloniais portuguesas exerciam autoridade absoluta sobre as populações locais, frequentemente utilizando métodos coercitivos para manter o controle e suprimir qualquer forma de resistência ou dissidência.

No contexto das reformas iluministas do império português, o Marquês de Pombal impingiu mudanças significativas na administração colonial de Moçambique. Em 1752, separou a administração de Moçambique do governo da Índia, concedendo-lhe autonomia administrativa. Dois anos depois, em 1755, concedeu autonomia financeira à colônia. Em 1761,

ordenou a instalação de câmaras municipais nos principais povoamentos da colônia, elevadas a vilas na mesma ocasião.

O processo de criação de concelhos em Moçambique, assim como a urbanização, foi gradual e associado à ocupação colonial ao longo do século XIX (Rocha & Zavale, 2015). A Ilha de Moçambique, tornada cidade em 1818, manteve-se como capital até 1898, quando esta foi transferida para Lourenço Marques, atual Maputo, cujo crescimento esteve ligado à importância do Transval. A Beira, fundada no final do século XIX, só ganhou estatuto administrativo de cidade em 1907, após o início da construção do caminho-de-ferro que ligava do Porto à Zimbábue. Mas tarde seguiram outras cidades incluindo os Distritos e Vilas (Rocha & Zavale, 2015).

No final do século XIX, após a Conferência de Berlim (1884-1885), a administração colonial organizou campanhas de ocupação efetiva do território e reorganizou a administração da colônia. O sul e o distrito de Moçambique foram administrados diretamente pelo governo colonial. No centro e no norte, o território foi arrendado a grandes companhias capitalistas, algumas das quais, como a Companhia de Moçambique e a Companhia do Niassa, detinham poderes majestáticos.

3.2 INDEPENDÊNCIA E SOCIALISMO

Após a independência em 1975, Moçambique adotou um sistema socialista, com estruturas de governança centralizadas e hierárquicas. As comunidades locais eram frequentemente governadas por comités populares revolucionários. A independência de Moçambique em 25 de junho de 1975 marcou o início de uma nova era para o país, mas também trouxe consigo uma série de desafios herdados da situação política, econômica e social complexa deixada pelo período colonial. A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), movimento de vanguarda que liderou a luta de libertação nacional entre 1964 e 1974, assumiu o comando do Estado mesmo antes da independência, durante o período de governo de transição em 1974.

É importante destacar que a vitória na luta pela independência conferiu legitimidade às práticas da FRELIMO durante o processo de construção do Estado, marcado por uma ruptura com o legado colonial português. No entanto, a descolonização não foi apenas um fim em si mesma, mas sim um meio para forjar a identidade do "homem novo", conforme descrito por Meneses (2015). Esse "homem novo" seria liderado por um partido de vanguarda, no caso a

FRELIMO, e estaria envolvido na construção de um novo Estado, que refletisse os ideais de independência, autodeterminação e progresso para o povo moçambicano (Meneses, 2015).

No mesmo período emergiram novos desafios relacionados à transformação da colônia em Estado independente. A busca por uma unidade nacional, baseada na centralização da autoridade do governo, foi uma das prioridades do regime recém-estabelecido (Nguenha, 2009). No entanto, essa centralização também enfrentou resistência e desafios devido à diversidade étnica, cultural e geográfica do país.

Portanto, o período pós-independência em Moçambique foi caracterizado por uma tentativa de reconciliar as aspirações de liberdade e autodeterminação com a necessidade de construir instituições e políticas capazes de promover o desenvolvimento e a estabilidade nacional. A FRELIMO desempenhou um papel central nesse processo, moldando as políticas e estruturas do Estado com base em sua visão de progresso e transformação social (Nguenha, 2009).

No quadro da política externa, o processo de transição de Moçambique, pode-se estruturar em três fases distintas. A primeira fase, que se estende de 1975 até a morte de Samora Machel em 1986, foi caracterizada pelo início da inserção independente de Moçambique nas relações internacionais. Durante esse período, o país adotou uma agenda socialista voltada para a transformação da realidade interna (Diaz, 2022).

A segunda fase, entre 1987 e 1994, foi dominada por uma agenda política mais liberal. Nesse período, o foco estava na resolução do conflito interno com o auxílio da comunidade internacional e no início do processo de democratização. Essa fase foi marcada por múltiplas transições realizadas no país, tanto a nível político quanto econômico. Por fim, a terceira fase, que se estende de 1994 até o ano de elaboração do presente artigo, foi a fase de consolidação da democracia e o “estabelecimento da paz definitiva” em Moçambique, que resultou em mudanças significativas na política externa do país e trouxe consigo um aumento do interesse e do influxo de investimentos externos. (Diaz, 2022). No entanto, também se observou um atraso na realização desses investimentos devido a diversos desafios enfrentados pelo país.

Durante o período do monopartidarismo e do regime "socialista" em Moçambique, o poder popular estava representado pelas assembleias, que se dividiam em duas designações: “Assembleias do Povo e Assembleia Popular. As Assembleias do Povo abrangiam os níveis provincial, distrital e local, enquanto a Assembleia Popular era de âmbito nacional. Esses órgãos desempenhavam um papel de suporte ao partido FRELIMO, detentor do poder

político”(Nyakada, 2008, p. 72). A Assembleia Popular possuía competências legislativas sobre assuntos nacionais, tanto na política interna quanto externa, e era responsável por fiscalizar e supervisionar as atividades do Estado. (Massimaculo et al., 2021, p. 690). Por outro lado, as Assembleias do Povo discutiam apenas assuntos dentro de sua área jurisdicional.

No entanto, apesar da intenção de descentralizar o poder de tomada de decisão, o monopartidarismo resultou na concentração do poder. Os presidentes das Assembleias, em todos os escalões, também ocupavam cargos de liderança no partido FRELIMO . e no governo, levantando questionamentos sobre a efetividade da fiscalização das atividades estatais. Essa dualidade de funções entre execução e supervisão suscitava dúvidas quanto à imparcialidade e eficácia do controle das atividades do Estado por parte das assembleias. (Massimaculo et al, 2021).

Segundo o autor, os direitos eram limitados e as liberdades aparentes, enquanto a repressão era evidente. As manifestações culturais tradicionais africanas foram proibidas em nome do combate ao obscurantismo e tradicionalismo, visando promover o ideal da “liberdade do homem novo” A língua portuguesa foi promovida como língua oficial e obrigatória nas instituições de ensino, como parte de um esforço para combater o tribalismo e o regionalismo e promover a unidade nacional. Essas medidas foram algumas das justificativas utilizadas para o conflito armado que eclodiu logo após a independência do país, refletindo as tensões e desafios enfrentados durante o período de transição política e social em Moçambique. (Massimaculo et al., 2021).

3.2 PÓS-GUERRA CIVIL, MULTIPARTIDARISMO E DEMOCRATIZAÇÃO

Após o fim da guerra civil que durou de 1976 a 1992, envolvendo as tropas do Governo da FRELIMO e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) (Diaz, 2022), o governo moçambicano buscou fortalecer as instituições locais e promover a participação dos munícipes na gestão dos assuntos locais. E a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, Moçambique passou por um processo de democratização que incluiu a descentralização do poder e a introdução de eleições locais, permitindo maior participação dos cidadãos na governança local.

A aprovação da constituição da Republica de Moçambique (CRM) de 1990 abriu caminhos para estabelecimento do sistema multipartidário, independência do Judiciário, calendário de eleições presidenciais e parlamentares e princípios de economia de mercado na

orientação política do Estado. Este processo fez com que surgissem em Moçambique mais dez novos partidos que se juntaram a RENAMO e a FRELIMO (Diaz, 2022).

As profundas mudanças políticas introduzidas pela CRM de 1990, como o pluralismo político e a existência de autonomias locais, e também económicas, nomeadamente pelo abandono do sistema de economia planificada e pela consagração da economia de mercado, deu azo a Democracia multipartidária. Como argumenta Trindade (2003), nesse período, o novo texto constitucional estabeleceu a separação dos órgãos do poder local, que passou a ser dotados de personalidade jurídica própria face ao aparelho administrativo central.

Na sequência das mudanças constitucionais, em Maio de 1992, o governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), que tinha por objetivo a reformulação do sistema de administração local do Estado e a sua transformação em órgãos locais com personalidade jurídica própria e dotados de autonomia administrativa e financeira, dando início o processo da descentralização. Em consequência, foi aprovada a lei 3/94, de 13 de Setembro, que estabeleceu a “institucionalização dos distritos municipais e representando o primeiro instrumento normativo de descentralização” (Rocha & Zavale, 2015).

Assim, segundo Canhanga (2009), o processo de municipalização é um dos aspectos mais marcantes das reformas de descentralização, no contexto das reformas políticas, que Moçambique iniciou nos anos 1990. A descentralização significou a transferência do poder e a tomada de decisão e de responsabilidades do Governo central para os níveis mais baixos, sugerindo a um processo de desenvolvimento sustentável e inclusivo em Moçambique.

O conceito de descentralização tem sido objeto de várias interpretações na literatura académica. Casassus (1990), define a “descentralização como a transferência de autoridade e recursos para os agentes do Estado central em diferentes níveis, como província, região e distrito”. A descentralização é uma repartição de poderes de decisão. De um lado está o governo central, de outro os agentes locais, com relativa independência do poder central, pelo que tomam livremente suas decisões.

Por outro lado, a descentralização administrativa, também conhecida como “desconcentração”, onde o poder e os recursos são transferidos para unidades subnacionais eleitas, com personalidade jurídica e substancialmente independentes do Estado central”. Esta forma de descentralização é referida como “descentralização política”, na qual se enquadra a municipalização (Forquilha, 2020, p. 3).

Além disso, a descentralização pode significar a transferência de responsabilidades

relacionadas aos orçamentos e decisões financeiras do nível mais alto para o nível mais baixo do governo, conhecida como "descentralização fiscal" (Canhanga, 2009). Essas diferentes abordagens destacam a complexidade e a diversidade de formas que a descentralização pode assumir, dependendo do contexto político, administrativo e fiscal de cada país.

O gradualismo na autarquização do país ocorre com a aprovação da Lei 2/97 de 18 de fevereiro. “Inicialmente prevista para abranger todo o território nacional, a municipalização em Moçambique começou com apenas 33 vilas e cidades”. Essa abordagem envolveu não apenas a expansão progressiva da municipalização, mas também a transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais, conforme estabelecido na Resolução 40/2012. Como resultado, o número de municípios em Moçambique aumentou de 33 nas primeiras eleições municipais em 1998 para 53 em 2013 e 65 autarquias em 2023 (Forquilha, 2016, p. 7). Essa estratégia reflete os desafios enfrentados na implementação da municipalização, adaptando-se às necessidades e capacidades das diferentes regiões do país.

A) Autarquias Locais

Moçambique adotou o modelo de autarquias locais pela Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, para a governação em nível municipal. As autarquias são responsáveis pela gestão de assuntos locais, como serviços públicos, planejamento urbano e desenvolvimento económico. A Lei Decreto n.º 33/2006 de 30 de agosto que estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias Locais.

B) Assembleias Municipais

As Assembleias municipais são órgãos deliberativos e executivos das autarquias, compostos por membros eleitos democraticamente e representantes do povo da autarquia que circunscreve o território da autarquia local. A eleição dos membros da Assembleia Municipal é feita por listas plurinominais de partidos políticos, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores. As listas são apresentadas aos eleitores durante a campanha eleitoral para que estes tomem conhecimento dos nomes dos candidatos. Podem eleger o ser eleito e pertencer a membro da Assembleia Municipal, todos os cidadãos, maiores de 18 anos, regularmente registados como eleitores, desde que residam no território da respectiva autarquia local (Rocha; Zavale, 2017).

C) Órgãos de Base

Além das assembleias municipais, existem órgãos de base, como comités de bairro e aldeia, que desempenham um papel importante na promoção da participação dos munícipes e na resolução de problemas locais.

4 TEORIAS DA PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA GOVERNAÇÃO LOCAL

As teorias da participação enfatizam a importância da participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões políticas e na governação local. Propõe que a participação direta dos munícipes fortalece a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

As eleições municipais são as formas mais visíveis da participação associada ao processo de municipalização. Desde a criação das autarquias locais em 1997, já houve eleições autárquicas seis vezes (1998, 2003, 2008, 2013, 2018 e 2023). Onde, apesar de não ser a única forma de participar, se nota a aderência massiva da população com esperança de ver seus problemas resolvidos ao nível local, comparativamente a eleições gerais (Forquilha, 2020).

Segundo o Banco Mundial (2009), a participação dos munícipes vai além das eleições e engloba também o envolvimento em consultas para a elaboração de planos, orçamentos e outras decisões importantes para suas vidas. No entanto, esse envolvimento requer que as autoridades municipais desenvolvam e institucionalizem mecanismos que permitam que os munícipes se sintam parte dos processos decisórios locais. Em municípios como Maputo e Dondo, foram implementados programas de participação e orçamentação participativa, além de fóruns de participação pública (De Brito, 2013, p. 20). Essas iniciativas visam promover uma maior inclusão dos munícipes nos processos de tomada de decisões municipais, contribuindo para uma governança mais participativa e democrática em nível local.

O conceito de Governança Participativa (GP) abrange a transparência na gestão dos assuntos públicos e a participação ativa dos eleitores nos processos decisórios, de acordo com diversas definições dos académicos propostos por Simione et al. (2018):

Para Smith (2009), a GP é um arranjo institucional que busca integrar o público nos processos de formulação de políticas públicas, visando democratizar o sistema político por meio da deliberação e da contestação de ideias. Para Speer (2012), a GP envolve arranjos institucionais que facilitam a participação dos cidadãos comuns no planeamento, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Gaventa (2012) destaca que a GP possibilita a inclusão da população nas estruturas de tomada de decisão sobre políticas públicas, fortalecendo as

capacidades de intervenção das camadas sociais mais desfavorecidas e superando as estruturas políticas tradicionais (Simione et al., 2018, p. 66).

Essas definições apontam para uma mudança na forma como os cidadãos eleitores são tratados, enfatizando seu maior envolvimento nos espaços públicos e institucionais. Isso promove a ampliação dos interesses coletivos e o exercício da cidadania, permitindo que os cidadãos exerçam influência na definição das políticas que afetam suas vidas e comunidades.

Por outro lado, Simione et al. (2018, p. 67-68), relata que a Governança Democrática ressalta a relevância da transparência, prestação de contas e participação cidadã na gestão local, com o objetivo de alcançar o bem comum por meio da colaboração entre governo e cidadãos. A capacidade cívica destaca a necessidade de capacitar os munícipes com habilidades e recursos para participarem ativamente no processo decisório. Enquanto isso, a teoria da Justiça Distributiva segundo Morais (2009) , enfatiza a importância da participação equitativa e inclusiva para promover a justiça social na distribuição de benefícios e ônus na sociedade. Por fim, a teoria da deliberação pública destaca o processo deliberativo como uma ferramenta para alcançar decisões políticas informadas e legitimadas por meio de discussões públicas racionais e inclusivas. Essas teorias sublinham a importância da participação cidadã na governança local e oferecem diversas perspectivas sobre como promover e manter efetivamente esse engajamento.

4.1 RELEVÂNCIA DAS TEORIAS PARA O CONTEXTO MOÇAMBICANO

Moçambique está em um estágio de desenvolvimento democrático e enfrenta desafios na consolidação de práticas desta natureza. As teorias da democracia participativa e da governança democrática são relevantes para promover uma maior participação dos munícipes na governação local, fortalecendo assim a legitimidade e a responsabilidade do governo. Por isso, as teorias da capacidade cívica e da justiça distributiva são importantes para o contexto moçambicano, onde a descentralização do poder requer não apenas a transferência de competências, mas também o fortalecimento das capacidades locais e a garantia de uma participação equitativa e inclusiva dos munícipes. Para isso, é necessário que em um país diversificado como Moçambique, a deliberação pública seja o caminho para promover o diálogo e o consenso entre diferentes grupos étnicos, culturais e políticos, contribuindo para a resolução pacífica de conflitos e para a construção de políticas públicas mais inclusivas e sustentáveis.

5 LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, várias leis, regulamentos e políticas foram estabelecidos para fomentar a participação dos munícipes na governação local. A Lei n.º 8/2003 de 27 de março, dos Órgãos Locais do Estado, que estabelece e delineia o quadro jurídico para a descentralização do poder e a transferência de competências para os governos locais, reconhece explicitamente a importância da participação dos munícipes na gestão dos assuntos locais, na categoria de província, distrito, Posto Administrativo e Localidade. A Lei n.º 2/97 de 18 de fevereiro, que estabelece o quadro jurídico das Autarquias Locais, estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos, incluindo conselhos municipais e autoridades tradicionais, estabelecendo bases legais para a participação dos munícipes na governação local. Além disso, a Política Nacional de Descentralização e Governança Local, elaborada pelo Governo de Moçambique, visa promover a descentralização do poder e fortalecer a governação local, destacando a importância da participação dos munícipes na tomada de decisões e gestão dos recursos locais. Essas estruturas legais fornecem a base para a participação democrática dos munícipes na escolha de seus representantes locais.

A avaliação da eficácia e implementação dessas leis e políticas na prática requer uma análise detalhada do contexto local. Fatores como o nível de capacidade institucional, transparência, acesso à informação e engajamento cívico desempenham papéis críticos. Estudos de caso, pesquisas e avaliações participativas são úteis para compreender como essas leis e políticas estão sendo implementadas e percebidas pelos munícipes em diferentes áreas e comunidades em Moçambique. Através dessas análises, podem ser identificadas áreas de sucesso e desafios, possibilitando ajustes e melhorias contínuas para garantir que a participação dos munícipes na governação local seja efetiva e significativa.

6 MECANISMOS FORMAIS DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNÍCIPIES

Existem diversos mecanismos formais de participação dos munícipes na governação local em Moçambique. Um desses mecanismos é por meio das Assembleias Municipais (AM), que funcionam como órgãos deliberativos das autarquias locais. Compostas por membros eleitos democraticamente pelo voto popular, as AM representam os interesses dos cidadãos em nível municipal. Responsáveis por aprovar legislação local, supervisionar as atividades do governo local, aprovar orçamentos municipais e garantir que as políticas municipais atendam às necessidades da comunidade, as AM oferecem uma plataforma formal para os munícipes

expressarem suas opiniões e preocupações através de seus representantes eleitos.

Outro mecanismo importante são as audiências públicas, que consistem em reuniões abertas realizadas pelos governos locais para discutir questões específicas de interesse público. Essas audiências permitem que os munícipes expressem suas opiniões, façam perguntas e forneçam feedback sobre políticas, projetos ou programas em andamento. Geralmente anunciadas com antecedência e abertas à participação de todos os interessados, as audiências públicas são essenciais para garantir a transparência e a participação dos munícipes na tomada de decisões locais. Além disso, outros mecanismos de consulta popular, como fóruns comunitários, pesquisas de opinião pública, sessões de consulta em bairros e aldeias, e mecanismos de feedback online, são projetados para garantir que as vozes dos munícipes sejam ouvidas e consideradas nas decisões políticas e na gestão dos assuntos locais.

A representatividade das Assembleias Municipais e outros mecanismos formais de participação depende da forma como são estruturados e da inclusão de diferentes grupos sociais, étnicos, culturais e econômicos. Se as Assembleias Municipais são eleitas de forma justa e inclusiva, e se as audiências públicas são acessíveis a todos os munícipes, então esses mecanismos tendem a ser mais representativos.

A eficácia desses mecanismos é medida pela capacidade de influenciar as decisões políticas, melhorar a prestação de serviços públicos e promover o desenvolvimento local. Se as Assembleias Municipais são capazes de traduzir as opiniões e preocupações dos munícipes em políticas e ações tangíveis, e se as audiências públicas resultam em mudanças significativas nas políticas públicas, então esses mecanismos são considerados eficazes.

A avaliação da representatividade e eficácia desses mecanismos requer análises detalhadas, incluindo consultas com os munícipes, monitoramento de processos de tomada de decisão e avaliações de impacto de políticas e programas locais. É importante garantir que esses mecanismos sejam verdadeiramente inclusivos e que as vozes de todos os munícipes sejam ouvidas e consideradas na governação local. Portanto, o processo de democratização participativa e a inclusão social são parte desta pesquisa e visa trazer esses elementos de mensuração neste caso para o município do Dondo.

Quadro 2 - Evolução da dimensão administrativa de Moçambique

Constituição 1975	Constituição 1978	Constituição 1986	Constituição 2004
Províncias	Províncias	Províncias	Províncias
Distritos	Distritos	Distritos	Distritos
	Cidades	Postos Administrativos	Postos Administrativos
Localidades	Localidades	Localidades	Localidades
			Povoações
		Zonas Urbanas: cidades e Vilas	Zonas Urbanas: cidades e Vilas
			Autarquias Locais

Fonte: Organização dos autores/2023

As eleições realizadas em 2023, trouxe um quadro mais abrangentes da evolução da municipalização em Moçambique, tendo evoluído de 53 em 2018 para 65 em 2023²¹.

Quadro 3 - Municípios de Moçambique e sua localização geográfica

Nr.	Província	Municípios
1	Província de Cabo Delgado	Chiúre
2		Mocímboa da Praia
3		Vila de Ibo
4		Montepuez
5		Mueda
6		Balama
7		Pemba
8	Província de Gaza	Chibuto
9		Chókwè
10		Macia
11		Manjacaze
12		Vila de Massingir
13		Praia do Bilene
14		Xai-Xai
15	Província de Inhambane	Inhambane
16		Massinga
17		Maxixe
18		Vila de Homóine
19		Quissico
20		Vilankulo

²¹ Lista de Municipios em Moçambique. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_de_Mo%C3%A7ambique_por_prov%C3%ADncia Acesso em 19/03/2024.

PARTICIPAÇÃO DOS MUNÍCIPIES NO DESENVOLVIMENTO LOCAL,
NO MUNICÍPIO DO DONDO EM MOÇAMBIQUE

Luís Jó Sandramo Inchuca

Waldecy Rodrigues

Fabiana Scoleso

Nr.	Província	Municípios
21	Província de Manica	Catandica
22		Chimoio
23		Gondola
24		Manica
25		Vila de Guro
26		Sussundenga
27	Maputo (cidade)	Município de Maputo
28	Província de Maputo	Boane
29		Maracuene
30		Manhiça
31		Matola-Rio
32		Matola
33		Namaacha
34	Província de Nampula	Angoche
35		Ilha de Moçambique
36		Malema
37		Vila de Mossuril
38		Monapo
39		Nacala Porto
40		Nampula
41		Ribaué
42	Província de Niassa	Cuamba
43		Lichinga
44		Mecanhelas
45		Mandimba
46		Marrupa
47		Metangula
48	Província de Sofala	Beira
49		Vila de Caia
50		Dondo
51		Gorongosa
52		Marromeu
53		Nhamatanda
54	Província de Tete	Moatize
55		Nhamnayábuè
56		Chitima
57		Tete
58		Ulongué
59	Província de Zambézia	Alto Molócué
60		Gurué
61		Maganja da Costa
62		Milange

Nr.	Província	Municípios
63		Vila de Morrumbala
64		Mocuba
65		Quelimane

Fonte: Autor/2023²²

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo destaca a importância da participação dos municípios na governança local em Moçambique, com foco na experiência do município do Dondo em Moçambique. A pesquisa revelou que, apesar da existência de mecanismos formais de participação, como Assembleias Municipais e audiências públicas, a maioria dos municípios ainda enfrenta dificuldades para se envolver ativamente nas decisões políticas. Fatores como falta de informação, desinteresse político e barreiras institucionais contribuem para a baixa participação da população, limitando o impacto das políticas públicas na melhoria das condições de vida da comunidade.

Os resultados indicam que a sofisticação política dos cidadãos e a percepção sobre o desempenho do governo influenciam diretamente o nível de engajamento dos municípios. A pesquisa também evidenciou que, embora existam melhorias em setores como infraestrutura e abastecimento de água, há desafios significativos na prestação de serviços públicos, especialmente na transparência da gestão dos recursos municipais. O fortalecimento das capacidades locais e o incentivo a práticas de governança mais inclusivas são essenciais para a consolidação da participação democrática.

Diante dessas constatações, é fundamental que as autoridades municipais adotem estratégias para ampliar o acesso à informação e criar espaços mais efetivos de diálogo com os municípios. A descentralização do poder deve ser acompanhada de ações concretas que garantam uma participação equitativa e inclusiva da sociedade. Como sugestão para estudos futuros, seria relevante realizar pesquisas comparativas entre diferentes municípios moçambicanos para compreender os fatores que influenciam a efetividade da participação cidadã e da governança local em diferentes contextos.

REFERÊNCIAS

DE BRITO, Luís. Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização. **Desafios para**

²² Jornal O País. Governo aprova proposta de Lei que cria mais 12 novos municípios. Disponível em: <https://opais.co.mz/governo-aprova-proposta-de-lei-de-criacao-de-12-novos-municipios/> Acesso em 19/03/2024.

Moçambique, p. 23, 2013.

CANHANGA, N. Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. In: Brito, L. et al. (Eds.). **Cidadania e Governação em Moçambique**. Maputo: IESE, 90-118, 2009.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 11-19, 1990.

DIAZ, Jose Alejandro Sebastian Barrios. As relações internacionais da construção do Estado em Moçambique: Pós-independência, guerra civil e transições políticas. **Carta Internacional**. 17.2: e1285-e1285, 2022.

FORQUILHA, S. Democracia e municipalização em Moçambique: gradualismo, participação local e serviços básicos. **Desafios para moçambique**, 73-91, 2016.

FORQUILHA, Salvador. **Reformas de descentralização em Moçambique**. 2020.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GUAMBE, Egídio. **Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique** : Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico. Nouvelle édition [en ligne]. Maputo, Africae, 2019.

INE. Instituto Nacional de Estatística de Moçambique. **Censo Populacional, 2017**. Disponível em: <https://www.ine.gov.mz/> Acesso em: 20.03.2024.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.; **Fundamentos de metodologia científica**. 4ªed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

MASSIMACULO, Albino; NAMUHOLOPA, Óscar Morais Fernando; OLIVEIRA, Dijaci David. Desafios da democratização em Moçambique (1990-2014): uma análise crítica da geopolítica nacional. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, 11.2, 2021.

MENESES, Maria Paula. Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 106: 09-52. 2015.

Ministério da Administração Estatal (MAE): **Orientações para elaboração de Planos de desenvolvimento distrital**, 1998.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique**. 30 nov. 1990. Disponível em: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/CONST-19901.pdf> . Acesso em: 12 de novembro de 2018.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. **o conceito de justiça distributiva no estado democrático de direito**. Belo Horizonte, 2009.

NGUENHA, E. **Governança municipal democrática em Moçambique**: alguns aspectos importantes para o desenho e implementação de modelos do orçamento participativo. In: //

Conferência do IESE sobre Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação em Moçambique. Maputo, 2009.

NYAKADA, Vasco Pedro. **Lógica administrativa do Estado Moçambicano** (1975-2006). 2010.

ROCHA, José António Oliveira, e ZAVALE, Gonçalves Jonas Bernardo. **O Desenvolvimento Do Poder Local Em África: O Caso Dos Municípios Em Moçambique**. 2015.

SIMIONE, Albino Alves; MATOS, Fernanda; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A História da Municipalização em Moçambique: Atores, Estratégias e Implicações para a Gestão Pública Local. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, 8.2: 526-549, 2018.