UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Feliciano Victorino Simão

RESILIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE? Reflexões a partir de uma análise comparativa dos Conselhos Consultivos Distritais na província de Maputo (2014 – 2024)

Belo Horizonte

2026

Feliciano Victorino Simão

RESILIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE? Reflexões a partir de uma análise comparativa dos Conselhos Consultivos Distritais na província de Maputo (2014 – 2024)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas

Orientadora: Profa Dra Claudia Feres Faria
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

2026

320
S588r
2026

Simão, Feliciano Victorino.

Resiliência da participação social em Moçambique? [recurso eletrônico]: reflexões a partir de uma análise comparativa dos conselhos consultivos distritais na província de Maputo (2014-2024) / Feliciano Victorino Simão. - 2026.

1 recurso online (196 f.) : pdf.
Orientadora: Claudia Feres Faria.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Administração local – Moçambique – Teses. 3. Descentralização na administração - Teses. 4. Resiliência - Teses. 5. Participação social – Teses. I. Faria, Claudia Feres. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 02°/2026 DA DEFESA DA TESE DO ALUNO FELICIANO VICTORINO SIMÃO

Realizou-se, no dia 13 de março de 2026, às 09:30 horas, na Sala 4109, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada "RESILIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE? Reflexões a partir de uma análise comparativa dos Conselhos Consultivos Distritais na província de Maputo (2014 – 2024)", elaborada e apresentada por FELICIANO VICTORINO SIMÃO - número de registro 2022710015, graduado no curso de HISTÓRIA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Claudia Feres Faria - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Eduardo Moreira da Silva (DCP/UFMG) - Videoconferência, Prof. Filipe Mendes Motta (DCP/UFMG) - Videoconferência, Profa. Carla Gandini Gaini Martelli (UNESP) - Videoconferência, Prof. Salvador Cadete Forquilha (Universidade Eduardo Mondlane) - Videoconferência. A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 13 de março de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Claudia Feres Faria**, **Professora do Magistério Superior**, em 14/03/2026, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Carla Gandini Gaini Martelli**, **Usuária Externa**, em 15/03/2026, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Salvador Cadete Forquilha**, **Usuário Externo**, em 15/03/2026, às 18:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Filipe Mendes Motta**, **Professor(a)**, em 16/03/2026, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Moreira da Silva**, **Professor do Magistério Superior**, em 27/03/2026, às 09:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5024496** e o código CRC **611954D2**.

Referência: Processo nº 23072.214588/2026-86 SEI nº 5024496

AGRADECIMENTOS

Chegar à fase final de um grande desafio como o doutorado nos convida, quase inevitavelmente, a olhar para trás e revisar o ponto de partida que foi carregado por expectativas e esperanças em relação ao que ainda estava por vir. O percurso, contudo, como em tantas outras experiências, foi marcado por obstáculos, incertezas e aprendizados profundos, intensificados pelo fato de ter sido minha primeira experiência de vida no exterior, vivida à distância da família.

Em termos mais amplos, o doutorado me permitiu aprender, sobretudo, sobre a relevância da humildade e sobre a compreensão de que o percurso do conhecimento não se faz de maneira solitária. Mesmo quando parece um esforço individual, todo o processo de construção intelectual é, em sua essência, profundamente coletivo.

É a partir desse entendimento que inicio meus agradecimentos, prestando reconhecimento àqueles que estiveram mais próximos, que acompanharam de perto minhas alegrias, partilharam dúvidas e, de alguma forma, conviveram com os desassossegos próprios dessa longa caminhada.

A Deus pelo dom da vida e que cuidou de mim ao longo desse processo. Obrigado Senhor pela saúde, sabedoria, conselhos e proteção em todos os momentos da jornada.

Aos meus filhos, Sharmila, Yanick e Dulcyana, deixo o meu reconhecimento pela compreensão e paciência diante da falta do meu habitual carinho cotidiano.

Aos meus pais e irmãos, pelo incentivo, apoio e pela escuta sempre disponível. Ao meu irmão Felisberto Victorino Cumbane pelos auxílios durante o processo de coleta de dados empíricos. Aos colegas do curso de ciência política das turmas de 2022 e 2023, amigos e amigas que, em diferentes momentos, fizeram parte dessa trajetória e contribuíram, cada um à sua maneira, para essa construção.

A CAPES agradeço pela concessão da bolsa que permitiu minha dedicação integral aos estudos e à pesquisa.

À banca de qualificação, composta pelos professores Eduardo da Silva e Salvador Forquilha pelas críticas, sugestões e, de modo especial, à professora Carla Martelli, que vem acompanhando este trabalho desde a defesa do projeto de tese e contribuindo de forma substantiva para o seu desenvolvimento.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, agradeço pelo empenho e pelas valiosas orientações acadêmicas oferecidas ao longo dessa caminhada. À professora Cláudia, minha orientadora, dirijo um agradecimento especial pelo compromisso genuíno com o ofício da docência, pela excelência e dedicação. Obrigado, professora, pela disponibilidade, pela paciência e, sobretudo, por me ensinar e contribuir de forma decisiva para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

RESUMO

A presente pesquisa aborda a resiliência da participação social em Moçambique por meio da análise dos Conselhos Consultivos Distritais (CCDs) na província de Maputo. A pesquisa questiona se e, em que medida, os CCDs foram resilientes à mudança de orientação político-financeira do governo e ao novo contexto político marcado por regimes híbridos. Para analisar a resiliência dos CCDs foi elaborada uma tipologia que leva em conta o desenho institucional, a ação criativa dos atores envolvidos e a capacidade técnico-administrativa disponível nos governos distritais para viabilizar a participação. Por meio de uma abordagem qualitativa, os dados coletados seguiram três técnicas: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação direta. A pesquisa documental consistiu na análise e estudo de informações, dados e documentos de ordens diversas: legislação (leis, decretos ministeriais, normas internas dos CCDs), técnica (cinquenta e oito atas das sessões dos CCDs, listas de composição e presenças nas reuniões, relatórios de organizações não governamentais) e acadêmicos (artigos, teses e dissertações já desenvolvidos sobre a participação social em Moçambique). Paralelamente, foram realizadas quarenta e cinco entrevistas com pessoas que atuam na implementação dos CCDs, como atores políticos, burocratas, organizações da sociedade civil e membros dos CCDs. De forma complementar, foram conduzidas treze observações diretas a igual número de postos administrativos dos quatro distritos selecionados. Em Marracuene e Boane realizaram-se duas observações em cada distrito, enquanto em Magude foram efetuadas cinco e em Moamba quatro, garantindo assim uma cobertura mais ampla entre os diferentes contextos locais. A análise comparativa empreendida mostra que os quatro CCDs pesquisados, embora afetados pela mudança de orientação político-financeira do governo e do contexto mencionado, apresentam predominantemente uma *resiliência formal*. Ou seja, os Conselhos se mantêm formalmente, mas sem capacidade de adaptação criativa e/ou inovação. No entanto, os CCDs de Marracuene e Boane apresentam um potencial de *resiliência substantiva* que, por sua vez, permanece limitado pela irregularidade dos apoios externos e interno, como a insuficiência de recursos públicos (técnicos, financeiros, logísticos e materiais) necessários para assegurar o seu funcionamento regular, bem como a implementação e o monitoramento de suas decisões ou recomendações. Apesar destas dificuldades, estes espaços participativos permitem, ainda que limitadamente, alguma proximidade com o poder, reduzindo a lógica totalmente centralista na figura do administrador distrital prevalecente, sobretudo no regime monopartidário. Além disso, eles permitem um processo de aprendizagem mútuo entre diferentes atores envolvidos na governança distrital que pode ter consequências futuras para a inovação implementada.

Palavras-chave: resiliência; participação social; governança local; Conselhos Consultivos Distritais; regimes híbridos; Moçambique.

ABSTRACT

This research examines the resilience of social participation in Mozambique through an analysis of the District Consultative Councils (DCCs) in Maputo Province. It investigates whether and to what extent the DCCs have been resilient to changes in the government's political and financial orientation and to the new political context characterized by hybrid regimes. To analyze the resilience of the DCCs, it developed a typology which considers institutional design, the creative agency of the actors involved, and the technical-administrative capacity available within district governments to enable participation. Adopting a qualitative approach, data collection relied on three techniques: documentary research, semi-structured interviews, and direct observation. The documentary research involved the analysis of information, data, and documents from different sources, including legislation (laws, ministerial decrees, and internal regulations of the DCCs), technical materials (fifty-eight minutes of DCC sessions, membership and attendance lists, and reports from non-governmental organizations), and academic sources (articles, theses, and dissertations previously developed on social participation in Mozambique). In parallel, forty-five interviews were conducted with individuals involved in the implementation of the DCCs, including political actors, bureaucrats, civil society organizations, and DCC members. Additionally, thirteen direct observations were carried out across an equal number of administrative posts in the four selected districts. In Marracuene and Boane, two observations were conducted in each district, while in Magude five and in Moamba four observations were carried out, thus ensuring broader coverage across different local contexts. The comparative analysis shows that the four DCCs studied, although affected by changes in the government's political-financial orientation and by the broader context, exhibit a form of formal resilience. In other words, the Councils remain in place formally, but without the capacity for creative adaptation and/or innovation. However, the DCCs in Marracuene and Boane display a potential for substantive resilience, which is constrained by the irregularity of external and internal support, particularly the insufficiency of public resources (technical, financial, logistical, and material) necessary to ensure their regular functioning, as well as the implementation and monitoring of their decisions or recommendations. Despite these difficulties, these participatory spaces still allow, albeit in a limited manner, some degree of proximity to power, thereby reducing the fully centralized logic embodied in the figure of the district administrator, especially under the one-party regime. Moreover, they foster a process of mutual learning among the different actors involved in district governance, which may have future implications for the innovation implemented.

Keywords: resilience; social participation; local governance; District Consultative Councils; hybrid regimes; Mozambique.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo analítico de resiliência dos Conselhos Consultivos Distritais.....91

Figura 2 - Fases da governança participativa dos Conselhos Consultivos.....128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas de resiliência.....26

Quadro 2 - Abordagens sobre participação social.....41

Quadro 3 - Resumo dos principais marcos dos avanços na teoria sobre institucionalismo ...53

Quadro 4 - Resumo dos principais argumentos mobilizados para explicar a resiliência à mudança institucional.....63

Quadro 5 - Principais perspectivas e dimensões da capacidade Estatal…….....……70

Quadro 6 - Variável desenho institucional, dimensões, indicadores e fontes de dados.....86

Quadro 7 - Variável ação criativa, dimensões, indicadores e fontes de dados 88

Quadro 8 - Variável capacidade técnico-administrativa, dimensões, indicadores e fontes de dados.....90

Quadro 9 - Tipologia de resiliência dos Conselhos Consultivos Distritais …….....94

Quadro 10 - Regimes híbridos: diferentes tipos e características.....104

Quadro 11 - Protestos populares e repressão em Moçambique.....106

Quadro 12 - Mecanismos e marcos de institucionalização da participação social em Moçambique.....120

Quadro 13 - Composição e representatividade dos Conselhos Consultivos Distritais.....129

Quadro 14 - Casos e o tipo de resiliência.....167

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCD	Conselho Consultivo do Distrito
CCPA	Conselho Consultivo do Posto Administrativo
CCL	Conselho Consultivo da Localidade
CRM	Constituição da República de Moçambique
CTA	Capacidade Técnico-administrativa
DP	Democrática Participativa
DH	Departamento de História
DI	Desenho Institucional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FMI	Fundo Monetário Internacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPs	Instituições Participativas
MAE	Ministério da Administração Estatal
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
OCBs	Organizações Comunitárias de Base
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
OJM	Organização da Juventude Moçambicana
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONGs	Organizações Não Governamentais
PS	Participação Social
SC	Sociedade Civil
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
TDP	Teoria da Democrática Participativa
TDs	Teorias Democráticas
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviética

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....11
1. **RESILIÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E PRINCIPAIS ABORDAGENS**.....21
1.1 RESILIÊNCIA: ENTENDENDO O CONCEITO E SUAS ABORDAGENS 21
1.1.1 Origem do conceito.....21
1.1.2 Conceito e abordagens centrais sobre resiliência.....21
1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONCEITO POLÍTICO E CAMPO EM DISPUTA.....28
1.2.1 Origem e principais abordagens.....29
2. **TEORIAS SOBRE DESENHO INSTITUCIONAL, AÇÃO CRIATIVA DOS ATORES E CAPACIDADES ESTATAIS: DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA**.....44
2.1 ABORDAGENS SOBRE DESENHO INSTITUCIONAL 44
2.1.1 Origens da discussão e principais abordagens.....44
2.1.2 Desenho institucional e participação social.....48
2.2 ABORDAGENS SOBRE A AÇÃO CRIATIVA E O PAPEL DOS ATORES.....55
2.2.1 Teoria de agência e o papel dos atores.....55
2.2.2 Ação criativa e participação social.....60
2.3 CAPACIDADES ESTATAIS: DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA.....64
2.3.1 Conceito e perspectivas contemporâneas.....64
3. **METODOLOGIA**.....74
3.1 SELEÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO.....74
3.1.1 O campo e a reafirmação dos casos de estudo.....76
3.1.2 Breve caracterização dos casos de estudo.....79
3.2 PROBLEMA, HIPÓTESE E MODELO ANALÍTICO.....84
3.3 ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....94
3.3.1 Instrumentos de coleta de dados.....94
3.3.2 Instrumentos de análise de dados.....99
3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....99
4. **REGIMES HÍBRIDOS: CONTEXTO MOÇAMBICANO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS CONSELHOS CONSULTIVOS DISTRITAIS**.....102
4.1 ENTENDENDO OS REGIMES HÍBRIDOS: DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS.....102
4.2 O CONTEXTO MOÇAMBICANO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS CONSELHOS CONSULTIVOS DISTRITAIS.....108
4.2.1 Localização geográfica, perfil demográfico e condições de desenvolvimento.....109
4.2.2 Breve histórico da descentralização e participação social em Moçambique.....111
4.2.2.1 O período colonial e a administração centralizada.....111
4.2.2.2 Pós-independência e a centralização do Estado (1975-1990) 112
4.2.2.3 Abertura política e as reformas descentralizadoras (1990-presente) 116
4.2.3 A definição e origem dos Conselhos Consultivos.....123
4.2.3.1 Estrutura e funcionamento dos Conselhos Consultivos.....126
4.2.3.2 Desafios e oportunidades de participação social nos Conselhos Consultivos Distritais.....133
5. **RESILIÊNCIA DOS CONSELHOS CONSULTIVOS DISTRITAIS?**.....138

5.1 TIPOLOGIA DE RESILIÊNCIA APLICADA AOS CONSELHOS CONSULTIVOS DISTRITAIS.....138
5.1.1 Variações nos casos à luz da tipologia de resiliência.....162
5.2 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL FORA DOS CCDS NA RESILIÊNCIA DA PS EM MOÇAMBIQUE.....168
5.2.1 O Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (Fundação MASC) 169
5.2.2 A Associação Sociedade Aberta (SA).....171
5.2.3 O Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD).....174
CONSIDERÇÕES FINAIS.....178
REFERÊNCIAS.....185
ANEXOS.....203
ANEXO A - Localização geográfica e divisão política-administrativa de Moçambique.....203
ANEXO B - Roteiro de entrevistas.....204
ANEXO C - Guião de consulta e participação da sociedade civil e cidadãos no funcionamento dos Conselhos Consultivos locais (sistematizado e simplificado) 205

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda a resiliência da participação social (PS) em Moçambique a partir do estudo dos Conselhos Consultivos Distritais (CCDs). Esses Conselhos foram institucionalizados pelo Estado moçambicano no contexto das reformas político-administrativas iniciadas na primeira década do século XXI, com o objetivo de promover o envolvimento dos cidadãos na governança local. Embora, em determinados momentos, lhes tenham sido atribuídas competências de natureza deliberativa – especialmente no que se refere à aprovação de projetos comunitários financiados com recursos transferidos do governo central para os distritos –, os CCDs assumiram predominantemente funções consultivas. Nessa perspectiva, são definidos legalmente como "órgãos de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso" (MOÇAMBIQUE, 2009a, p. 7; artigo 111 do Decreto n.º 11/2005).

Diferentemente das experiências de Conselhos e Conferências de Políticas Públicas no Brasil, cuja atuação tende a se concentrar em políticas setoriais específicas, os CCDs em Moçambique caracterizam-se por uma agenda temática ampla. Suas atribuições distribuem-se em quatro grandes domínios: o cívico, relacionado à educação cívica, convivência social e justiça; o social, que abrange saúde, educação, cultura e solidariedade; o econômico, voltado à segurança alimentar, infraestruturas básicas, produção agrícola, pecuária e pesqueira, comércio e pequenas indústrias; e, por fim, o domínio dos recursos naturais, envolvendo o uso da terra, recursos hídricos, florestais, fauna bravia e meio ambiente. Na prática, a atuação desses Conselhos concentra-se sobretudo na *apreciação e emissão de pareceres* sobre os Planos Econômicos, Sociais e Orçamentos Distritais (PESODs), nos relatórios anuais de atividades dos governos distritais, em projetos privados a serem implementados nos distritos e no acompanhamento de sua execução.

O debate contemporâneo sobre participação social ganha novo fôlego a partir da década de 1990, no interior das teorias democráticas, como resposta à crise da democracia representativa, expressa pelo aumento do absentismo eleitoral e pela crescente desconfiança dos cidadãos em relação às instituições de representação política (SMITH, 2009). Na África, em particular na região Subsaariana, esse interesse se intensifica no contexto das transições

democráticas do mesmo período, inseridas no que Huntington (1991) denomina de terceira onda de democratização.

Em Moçambique, a participação social, embora ocorra de forma controlada, tem raízes que remontam ao período pós-independência, alcançada em 1975. Assim como em outros países africanos, a experiência colonial portuguesa foi marcada pela implantação de um aparelho administrativo burocrático e altamente centralizado, no qual a população foi sistematicamente privada de liberdades sociais e políticas, incluindo restrições severas ao associativismo, à sindicalização e ao acesso à educação. Esse regime colonial chegou ao fim com a proclamação da independência, em 25 de junho de 1975, após uma década de luta armada conduzida pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) contra o governo colonial português (HEDGES, 1999; NEWITT, 1995; NYAKADA, 2008; ROCHA, 2002; UEM/DH, 1988).

No período imediatamente posterior à independência, o governo liderado pela FRELIMO, influenciado pelo contexto bipolar da Guerra Fria e pelo apoio político e material recebido da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da República Popular da China, adotou um modelo socialista de organização do Estado, caracterizado por uma economia centralmente planificada e por um regime monopartidário (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; BRITO, 2019a; CRPM/1975). A FRELIMO apresentava-se como um partido de vanguarda, concentrando a condução do Estado e da sociedade e buscando representar os interesses da população por meio de organizações de massa, como a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLLIN), a Organização Nacional dos Professores (ONP), a Organização dos Continuadores da Revolução (OCR) e a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), que funcionava como Central Sindical.

Inseridas em um contexto de forte centralismo político e de eliminação do pluralismo social e político, essas organizações criadas nas décadas de setenta e oitenta desempenharam um papel essencialmente pró-governo, funcionando como instrumentos de difusão ideológica e de sustentação da legitimidade do regime[1] (LALÁ; OSTHEIMER, 2003; NEGRÃO, 2003). Esse modelo foi profundamente afetado pelo início da guerra civil, em 1976, entre o governo

[1] Até o contexto atual, OMM, OJM e ACLIN representam os braços sociais da FRELIMO, portanto, continuam a desempenhar as mesmas funções pro-governo.

da FRELIMO e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO)[2], motivada tanto por disputas internas em torno das opções políticas adotadas quanto pelas rivalidades internacionais associadas à Guerra Fria.

A prolongada guerra civil contribuiu para uma inflexão no modelo político e econômico do país. A partir de 1987, com o Programa de Reabilitação Econômica (PRE), iniciou-se uma transição em direção à economia de mercado, acompanhada de mudanças institucionais profundas, culminando com a aprovação da Constituição da República de Moçambique de 1990 (CRM/1990) e a adoção do multipartidarismo[3] (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; CASTEL-BRANCO, 1994). Essas transformações foram fortemente influenciadas pelas instituições de *Bretton Woods* – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – e por doadores internacionais, o que leva Manning (2002) a destacar o papel central das pressões e incentivos externos no processo de pacificação e democratização moçambicano.

A CRM/1990 instituiu um Estado unitário com descentralização gradual, baseado na separação e interdependência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em 1992, a assinatura do Acordo Geral de Paz encerrou formalmente 16 anos de conflito armado, abrindo caminho para a realização das primeiras eleições multipartidárias, em 1994. Esse novo contexto político-institucional favoreceu a adoção de mecanismos voltados à inclusão e à participação cidadã na governança local.

Nesse quadro, o país implementou dois tipos de descentralização: a descentralização política, dirigida aos municípios (Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro), e a descentralização administrativa ou desconcentração, aplicada aos órgãos locais do Estado – Províncias, Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações –, por meio da Lei n.º 8/2003, de 19 de maio (Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE) e do Decreto n.º 11/2005, de 10 de junho. Este último estabelece que os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, comunidades e organizações sociais na formação das decisões que lhes dizem respeito (Decreto n.º 11/2005, artigo 100, p.27-28).

---

[2] É uma força de orientação de direta que se opõe as políticas governamentais da FRELIMO com orientação dita de esquerda.

[3] Atualmente estão registrados em Moçambique cerca de 47 partidos políticos, partindo do único que existia até 1990 (mais detalhes ver https://www.portaldogoverno.gov.mz/ acessado em 20/04/2023). Essa abertura política, em especial por meio da aprovação da Lei das Associações, em 1991 (Lei n.º 9/91, de 18 de julho), favoreceu o surgimento e a consolidação de organizações da sociedade civil no espaço cívico nacional, que, em 2012, totalizavam cerca de duas mil registradas e ativas (LUNDIN, 2012, p. 13-14).

É nesse contexto que surgem as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) como formas de articulação formal entre o Estado e a sociedade, tendo elas se tornado a base que conduziu aos Conselhos Consultivos. A partir de 2006, sob orientação política do então presidente Armando Emílio Guebuza (2004–2014), iniciou-se a institucionalização dos Conselhos Consultivos nos níveis distrital, de posto administrativo e de localidade.[4] Ao final de seu segundo mandato, em 2014, o país contava com 154 CCDs, 394 Conselhos de Postos Administrativos e 1.042 Conselhos de Localidades, totalizando 46.131 membros envolvidos nesses espaços participativos, segundo dados do Ministério da Administração Estatal e Função Pública.[5]

Entretanto, com a ascensão do presidente Jacinto Filipe Nyusi, em 2014, observa-se uma inflexão na dinâmica participativa. Os Conselhos Consultivos perderam centralidade política e operacional, e, apesar da previsão legal para sua expansão, novos Conselhos não foram criados. Paralelamente, o governo deixou de financiar o Orçamento de Investimento às Iniciativas Locais (OIIL), conhecido como "sete milhões de meticais" (cerca de R$ 583.333,30), recurso destinado anualmente aos distritos para financiamento de projetos comunitários voltados a garantir o aumento da produtividade, renda e criação de empregos. Deste modo, esse recurso desempenhava papel central na mobilização dos CCDs, tanto pela aprovação desses projetos quanto pelo financiamento da logística de suas reuniões (VALÁ, 2010; Entrevista 4 – SC).

Diante da mudança de orientação do governo, sobretudo no que tange à participação por meio dos Conselhos Consultivos, esta tese busca responder à seguinte questão: os CCDs resistiram à mudança de orientação político-financeira do governo, tornando-se resilientes ao novo contexto?

Responder à esta questão é relevante pelo fato de que a vasta literatura existente sobre participação social em Moçambique (ADALIMA, 2009; AIRES; NGUIRAZE, 2012; CUINHANE, 2011; FORQUILHA, 2007; 2008; 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; FRANCISCO, 2017; OSÓRIO; SILVA, 2009; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016; PEREIRA, 2011; RICO; TOMO, 2009; SIMÃO, 2013; SIMIONE, 2020, entre outros),

[4] É importante sublinhar que, embora a institucionalização dos Conselhos tenha ocorrido durante os mandatos do presidente Guebuza, esse processo deve ser compreendido no contexto mais amplo das reformas políticas, econômicas e administrativas que estavam em curso no país desde a mudança constitucional de 1990.
[5] Mais detalhes ver a tabela de dados estatísticos dos Conselhos locais do Ministério de Administração Estatal e Função Pública (consultada a 26/06/2024).

embora tenha analisado as dinâmicas dos processos participativos nos Conselhos Consultivos, concentrando-se majoritariamente na análise da institucionalização, composição, representação, benefícios, além dos diversos desafios estruturais e institucionais que comprometem a inclusão, o papel democratizante e o funcionamento desses espaços participativos, ela não explorou a capacidade de sobrevivência e adaptação destes arranjos em contextos adversos.

Assim, o presente estudo pretende contribuir com a literatura, nacional e internacional, sobre participação social, através da análise da "resiliência" dos Conselhos Consultivos em Moçambique. Ou seja, o objetivo central desta tese é analisar a resiliência dos CCDs, entendida como a capacidade de manutenção, adaptação ou inovação e funcionamento desses espaços em contextos marcados por mudanças político-financeiras do governo. Neste sentido, a tese contribui para o debate sobre PS em regimes híbridos, explorando os desafios, limites e avanços transformadores na democratização do país.

A hipótese que orienta este estudo sustenta que a resiliência dos CCDs resulta da interação entre três fatores interdependentes: o desenho institucional, a ação criativa dos atores e a capacidade técnico-administrativa existente nos governos distritais para viabilizar a participação.[6]

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa que busca compreender os processos e dinâmicas que moldam a resiliência dos CCDs, examinando a correlação entre os três fatores analíticos propostos e os diferentes padrões de funcionamento observados. Parte-se do pressuposto de que quanto mais robustos forem o desenho institucional, a ação criativa e a capacidade técnico-administrativa dos governos distritais, maior será a probabilidade de uma *resiliência substantiva* da participação.

Dialogando com Mayka (2019) é possível afirmar que em Moçambique, a reforma constitucional de 1990 e a legislação subsequente criaram oportunidades para a institucionalização e fortalecimento dos CCDs[7], mas permanece em aberto a questão sobre até que ponto elas foram suficientes para o fortalecimento efetivo desses espaços, justificando assim a análise proposta.

---

[6] É importante mencionar que a dimensão técnico-administrativa foi incorporada na hipótese tardiamente como resultado do avanço da análise teórica e, sobretudo, empírica. Agradeço a professora Carla Martelli pela sugestão de incorporação desta variável explicativa.

[7] Mayka (2019) assevera que reformas políticas substantivas, quando associadas à institucionalização de instâncias participativas, podem gerar trajetórias de fortalecimento institucional.

A escolha da resiliência na participação social em Moçambique, especificamente nos CCDs para o estudo empírico justifica-se, ainda, por duas razões principais. A primeira tem a ver com o histórico de criação da PS institucionalizada em Moçambique.

Tal como em diversos países africanos, ela foi induzida por organizações e agências de apoio e cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e organizações não governamentais (ONGs), no contexto da transição de regimes autoritários para democracia. Estas instituições condicionaram os seus apoios à realização de reformas políticas e administrativas no início da década de 1990, o que levou os governos desses países a operarem mudanças das respectivas constituições e demais legislação visando à inserção de grupos sociais organizados e/ou de interesse na formulação, decisão e acompanhamento de políticas públicas (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019; BOROWCZAK; WEIMER, 2012; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016). Deste modo, contribuiu-se para a transformação das relações entre Estado e sociedade. Contudo, este caráter induzido da participação institucionalizada em Moçambique, fortemente influenciada por doadores e agências internacionais, gerou arranjos participativos dependentes de financiamento externo, notadamente quando apresentam enraizamento social limitado nas culturas locais (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019).

A posição e ação dos defensores das práticas da participação nos países em desenvolvimento (agências, doadores e ONGs) assentava no pressuposto de que ela é um meio para melhorar a oferta de serviços públicos e uma resposta ao "déficit democrático" dos sistemas políticos contemporâneos[8] (FISCHER, 2012) e é um instrumento fundamental para a promoção da governança participativa que é a condição básica para o alcance do bom governo e, consequentemente, do desenvolvimento socioeconômico local, regional, nacional e internacional (UNDESA, 2008). Neste caso, a participação é vista como uma estratégia para aprofundar a democracia, o que se relaciona à adoção de um modelo de democracia participativa[9] alicerçado nas abordagens que defendem a adoção de princípios democráticos e mecanismos político-administrativos para promover o envolvimento da sociedade na gestão pública.

[8] O "déficit democrático" dos sistemas políticos contemporâneos é o principal fator levantado por Smith (2009), para explicar a origem e expansão das inovações democráticas principalmente na década 2000.
[9] Os pressupostos da teoria da democrática participativa (TDP) enfatizam a participação social (PS) como uma das condições básicas para o sucesso da democracia.

Neste sentido, a implantação de práticas participativas institucionalizadas (fóruns, comitês, comissões, conselhos, entre outras) em Moçambique ocorre principalmente no início da década 2000, na mesma época que dava início a reforma do setor público com vista a sua modernização e democratização, o que significou incluir os atores sociais através dos espaços deliberativos e consultivos na implementação de políticas públicas no nível nacional (MACUANE, 2006; SIMIONE, 2014).

A segunda razão para a escolha do estudo da resiliência tem a ver com a mudança recente no contexto político. Os sinais de regressão e/ou instabilidade democrática em Moçambique, evidenciados por crises e confrontações armadas entre o governo da FRELIMO e as forças residuais da RENAMO que se intercalavam com a realização de eleições,[10] a presença de práticas autoritárias como a centralização do poder e as limitações à participação política efetiva (BRITO, 2019b).

Tais fatos nos levam a crer que o país se encaixa perfeitamente na classificação de regimes híbridos. Ou seja, aqueles que combinam práticas democráticas e autoritárias, bem como as demais características exploradas pela literatura sobre este tipo de regime (CAROTHERS, 2002; DIAMOND, 2002; HOWARD; ROSSLER, 2006; LEVITSKY; WAY, 2010; MERKEL, 2004; O'DONNELL, 1994; SCHEDLER, 2006). Segundo esta literatura, os regimes híbridos moldam a PS, admitindo estrategicamente a participação para sua legitimação, mas sem efeitos reais na tomada de decisão. Por isso, eles optam pela participação institucionalizada (Conselhos Consultivos e fóruns locais), sem autonomia e, portanto, controlada. Nesse contexto tão adverso, torna-se analiticamente relevante examinar se e o que explica a resiliência da participação.

Reforça a pertinência desta investigação a longevidade dos CCDs por quase duas décadas de existência (2006 a 2025) em diferentes governos da FRELIMO. Este contexto nos permite avaliar a sobrevivência destes espaços, bem como sua qualidade, especificamente na última década com a mudança de orientação político-financeira do governo e a deterioração da qualidade do regime.

Apesar da mudança na qualidade do regime, encoraja-nos ainda analisar a participação, a recente reafirmação formal do compromisso do Estado com a governança participativa, expressa na Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2025–2044 (ENDE) e no

[10] Essas confrontações armadas caracterizaram, particularmente o período de 1992 a 2019, tendo culminado com assinatura do acordo definitivo de fim das hostilidades militares entre os dois beligerantes, desarmamento e reintegração social dos antigos guerrilheiros da RENAMO em agosto de 2019.

Programa Quinquenal do Governo 2025–2029 (Moçambique, Resolução n.º 17/2025, p. 640). A revisão desta estratégia teve um processo participativo que envolveu diversos atores: governo, setor privado, sociedade civil, parceiros, académicos, comunidades locais, religiosos, partidos políticos, jovens, adolescentes, entre outros. Através da ENDE, o governo reafirma, pelo menos formalmente, a necessidade de continuar "a valorizar e priorizar o envolvimento das partes interessadas em futuras revisões estratégicas, reconhecendo o seu papel fundamental na construção de políticas públicas mais eficazes e responsivas às necessidades da sociedade'' (Moçambique, Resolução n.º 16/2025, p. 567).

No que se refere à delimitação temporal desta pesquisa, 2014, primeiro ano da pesquisa, caracteriza-se pelo início do governo do presidente Nyusi, quando os Conselhos Consultivos perderam centralidade tanto em termos de orientação política, quanto na prática e, como consequência, foram negativamente afetados. 2024, o último ano analisado, marca o período eleitoral que levou à mudança do governo com a eleição, em outubro desse ano, de Daniel Francisco Chapo, também do partido FRELIMO, para o cargo de presidente da república.

Esta tese compreende a participação social como um fenômeno político-institucional em disputa, moldado pelos contextos normativos, pelos arranjos institucionais, pelas práticas sociais e pelas condições técnico-administrativas locais. Os capítulos que se seguem desenvolvem esse argumento, articulando teoria e evidências empíricas, através de uma abordagem metodológica qualitativa, para compreender os limites e as possibilidades da resiliência da participação social em Moçambique.

Para tal, a tese está organizada em cinco capítulos, além desta introdução. Os dois primeiros apresentam o quadro teórico que foi mobilizado para a análise que se pretende. O primeiro capítulo debate as principais abordagens conceituais através das quais a resiliência e a participação social têm sido contemporaneamente analisadas. O segundo capítulo, traz as discussões sobre o DI, a ação criativa e a capacidade técnico-administrativa, posicionando-os como variáveis relevantes de análise da resiliência da participação social em contextos de desigualdades e fragilidade institucional, como é o caso de Moçambique.

O terceiro capítulo descreve a metodologia da pesquisa, detalhando os caminhos seguidos por esta tese para obtenção dos resultados pretendidos, e é dividido em quatro seções. A primeira apresenta os critérios para seleção dos casos estudados. A segunda expõe a pergunta orientadora da pesquisa, hipótese e o modelo analítico proposto. A terceira, sintetiza

as estratégias e instrumentos de coleta e análise de dados. Por fim, a quarta e última seção, aborda as limitações da pesquisa.

O quarto capítulo busca contextualizar o objeto de pesquisa, definindo e caracterizando regimes híbridos, assim como as suas consequências para a recente dinâmica participativa. Esta discussão nos permitiu mostrar como Moçambique se encaixa neste tipo de regime. Em seguida, faz-se uma breve descrição socioeconômica, histórica e institucional, procurando apontar os principais marcos de governança que moldaram a PS em Moçambique, com foco específico nos CCDs. A descentralização, como processo político e administrativo, desempenha aqui um papel central na compreensão das origens, transformações e desafios dessa forma de engajamento cívico, por isso, a análise foi dividida em cinco partes: (i) localização geográfica, perfil demográfico e condições de desenvolvimento (ii) uma retrospectiva da descentralização e das experiências de participação no país; (iii) a definição e origem dos Conselhos Consultivos Distritais; (iv) como esses Conselhos funcionam e se organizam; e (v) os principais desafios e possibilidades que envolvem a participação social nesse espaço institucional.

O quinto capítulo analisa os dados empíricos, tendo como base a tipologia de resiliência proposta. Buscou-se explorar tanto analítica quanto empiricamente de que maneira os espaços participativos se comportam e situam ao longo de um espectro que vai da resiliência substantiva a disfuncionalidade. Em seguida se apresentam adaptações criativas de três organizações da sociedade civil, procurando perceber o seu papel na resiliência da PS em Moçambique.

Por fim, nas considerações finais são retomados os principais resultados e contribuições da pesquisa. A análise realizada indica que os quatro CCDs estudados permaneceram em funcionamento ao longo do período investigado, embora com níveis distintos de dinamismo participativo. Enquanto Marracuene e Boane apresentaram maior regularidade e intensidade de atividades, Magude e Moamba revelaram um funcionamento mais irregular. Ainda assim, a permanência desses espaços participativos, mesmo diante da redução do apoio político e financeiro do governo, sugere que a participação institucionalizada não desaparece automaticamente em contextos mais adversos, podendo manter-se, ainda que de forma limitada e com capacidades diferenciadas de atuação.

Os resultados também indicam que a capacidade de permanência observada nos quatro casos aproxima-se predominantemente de uma forma de resiliência formal. Em outras

palavras, os CCDs continuam existindo porque dispõem de respaldo legal e reconhecimento institucional, sustentados por dispositivos normativos que regulam sua presença no sistema de governança local. Entretanto, essa permanência não se converte automaticamente em uma resiliência substantiva, uma vez que a efetividade da participação depende da articulação entre condições institucionais, recursos disponíveis e capacidade de mobilização dos atores envolvidos.

Do ponto de vista teórico, a tese contribui para o debate sobre participação social ao propor e aplicar uma tipologia de resiliência voltada para instituições participativas inseridas em contextos de regimes híbridos, ampliando uma agenda de pesquisa ainda fortemente concentrada em democracias consolidadas. Em termos empíricos, oferece evidências originais sobre o funcionamento dos CCDs na província de Maputo, construídas a partir da análise comparativa de diferentes contextos distritais e do recurso a múltiplas fontes de dados. Por fim, a pesquisa propõe um modelo analítico relacional que articula desenho institucional, ação criativa dos atores e capacidade técnico-administrativa, permitindo compreender que a sobrevivência dos espaços participativos não equivale necessariamente ao seu fortalecimento democrático. A qualidade e a capacidade de adaptação desses espaços dependem da interação entre regras, recursos e agência dos atores que os sustentam no cotidiano.

É importante reiterar que, como mencionado, a tese se apoia num modelo teórico amplo que aproximou diferentes tradições analíticas (institucionalismo, agência dos atores e capacidade técnico-administrativa) devido ao caso de estudo, um país africano de regime híbrido. As características desse regime, acima descritas, tornam o contexto da pesquisa complexo, o que requer a combinação de diferentes lentes teóricas para a sua compreensão.

1. RESILIÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E PRINCIPAIS ABORDAGENS

Este capítulo explora as abordagens teóricas e conceituais mobilizadas pela literatura para analisar a resiliência e a participação social. Com vista a facilitar a compreensão, dividimos a análise em duas seções, sendo que a primeira (1.1) versa sobre o conceito e abordagens de resiliência, enquanto a segunda (1.2) aborda o conceito e as teorias da participação social.

1.1 RESILIÊNCIA: ENTENDENDO O CONCEITO E SUAS ABORDAGENS

1.1.1 Origem do conceito

O termo "resiliência", que vêm ganhando cada vez mais espaço em diferentes áreas do conhecimento, é originalmente usado na física. No entanto, fora deste campo foi usado primeiramente na ecologia para descrever a capacidade de um material retornar à sua forma original após sofrer uma deformação, portanto, sem perder a sua essência estrutural (HOLLING, 1973). Mais tarde, o conceito de resiliência foi expandido e incorporado a outras áreas, tais como biologia, psicologia, sociologia, ciência política (políticas públicas), ciências sociais no geral, dentre outras.

Embora tenha havido a expansão de seu uso, Almeida (2020), dentre outras, chama atenção para o fato de que o conceito ainda é vagamente definido e de difícil operacionalização devido, por um lado, a discordância acerca da centralidade que adquire a noção de persistência ou resistência à mudança e, por outro, a existência sobre quais seriam os elementos constitutivos da resiliência.

Partindo desta constatação, a seção que se segue traz algumas perspectivas conceituais e teóricas sobre resiliência que podem ajudar a examinar o objeto de estudo desta tese.

1.1.2 Conceito e abordagens centrais sobre resiliência

A ideia de resiliência vem ganhando destaque, como mencionado, em diferentes áreas do conhecimento, especialmente naquelas voltadas para o estudo de mudanças sociais, políticas, ecológicas e institucionais. O conceito tem sido usado para entender como comunidades, organizações e sistemas enfrentam situações de crise, lidam com adversidades e tentam se manter funcionando ou, até mesmo, se transformar. Apesar disso, não existe uma

definição única e consensual sobre o que exatamente é resiliência. A literatura especializada aponta diferentes abordagens, que se complementam e, em alguns casos, se sobrepõem. Nesta seção, o objetivo é apresentar algumas abordagens com foco na resiliência institucional e criativa.

A literatura aponta que a **resiliência adaptativa**, bastante presente nos debates sobre governança e desenvolvimento, especialmente quando se trata de ambientes instáveis ou incertos, vai além da simples ideia de resistência ou de retorno ao estado anterior. Em vez disso, ela destaca a importância da capacidade de se ajustar, aprender com os desafios e se reorganizar diante de crises. Béné et al. (2012) propõem que a resiliência adaptativa deve ser entendida como a habilidade de um sistema – seja ele uma comunidade, uma rede ou uma instituição – de absorver choques e continuar operando, mesmo que com mudanças. Para os autores, "resiliência não é apenas sobre se recuperar, mas também sobre se recuperar para a frente" (BÉNÉ et al., 2012, p. 3, tradução nossa), ou seja, trata-se de aprender com a crise e se transformar positivamente a partir dela.

Adger (2000) avança nessa perspectiva ao introduzir o conceito de resiliência social, que amplia a análise para uma dimensão coletiva e institucional. Para ele, essa forma de resiliência relaciona-se à capacidade das comunidades de enfrentar choques externos sem perder suas funções essenciais. Essa força social depende da coesão entre os membros do grupo, da legitimidade das instituições locais e do envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios (ADGER, 2000, p. 347). Assim, não se trata apenas de uma questão técnica, mas de fatores culturais, políticos e sociais que sustentam (ou dificultam) a capacidade de adaptação.

A **resiliência transformadora** representa, segundo a literatura mobilizada, outra forma de entender esse fenômeno com um foco mais crítico. Ela surge como resposta aos limites da resiliência adaptativa, especialmente quando a adaptação não é suficiente para lidar com sistemas que já se tornaram insustentáveis, injustos ou excludentes. Segundo Folke et al. (2010), trata-se da capacidade de promover mudanças radicais na estrutura e no funcionamento de sistemas sociais e ecológicos quando estes atingem um ponto de esgotamento. "As transformações envolvem mudanças para novas trajetórias de desenvolvimento quando as condições ecológicas, econômicas e sociais existentes tornam o sistema atual insustentável" (FOLKE et al., 2010, p. 20, tradução nossa).

Essa abordagem é aprofundada por autores como Westley et al. (2013), que ressaltam o papel da inovação institucional e da agência transformadora. Para eles, mudanças desse tipo não acontecem de forma automática: são resultado de ações deliberadas de atores sociais, lideranças visionárias e redes colaborativas que identificam problemas, constroem alternativas e criam novas instituições. Como afirmam, "agência transformadora é a capacidade de reconhecer a necessidade de mudança e de mobilizar os recursos, ideias e parcerias necessárias para implementá-la" (WESTLEY et al., 2013, p. 9, tradução nossa).

Swilling et al. (2016) ampliam essa discussão ao aplicar o conceito à realidade de cidades e regiões do Sul Global. Para eles, a transformação está diretamente relacionada à criação de novas formas de organização social, econômica e política que sejam sustentáveis e mais justas. "Resiliência transformadora refere-se à capacidade de um sistema de alterar fundamentalmente sua estrutura e função para melhorar a sustentabilidade e a equidade a longo prazo" (SWILLING et al., 2016, p. 657).

Enquanto a resiliência adaptativa se concentra na continuidade com ajustes, a transformadora propõe mudanças profundas no sistema. No entanto, essas abordagens não são excludentes – elas podem coexistir, dependendo do contexto. Ambas reconhecem a importância da ação coletiva, da criatividade política e do envolvimento de múltiplos atores e saberes.

A **resiliência institucional** busca explicar como instituições, entendidas como conjuntos de regras, normas e práticas, conseguem sobreviver às mudanças sem perder sua identidade ou relevância. O foco aqui está em compreender o equilíbrio entre estabilidade e transformação, localizando-se entre as duas abordagens anteriores.

Para Lowndes e Roberts (2013), instituições resilientes são aquelas que mantêm sua essência, mas conseguem se ajustar gradualmente às novas condições por meio de "sobreposição, conversão e deslocamento" (p. 54, tradução nossa). Em outras palavras, elas evoluem sem se descaracterizar.

O debate neoinstitucionalista contribui para essa abordagem e será abordado novamente no capítulo 2 desta tese. Autores como Mahoney e Thelen (2010), March e Olsen (2006), Pierson (2004), ao destacarem que as mudanças institucionais ocorrem geralmente de forma lenta e progressiva, sugerem uma adaptação das regras. Embora o debate teórico e conceitual sobre resiliência não seja o foco, Mahoney e Thelen (2010), por exemplo, ao salientarem os mecanismos de reprodução institucional (constrangimentos institucionais, isto

é, as regras e o grau de possibilidade de sua interpretação, associados à existência de defensores do *status quo* com maior ou menor poder de veto), defendem que a mudança das instituições é resultado de falhas nesses mecanismos ou da perda de sincronia com seus contextos amplos. Os autores se referem, por um lado, à força institucional que deriva da aplicação das regras e, por outro, à ação dos atores e a sua capacidade de adaptação ou destruição dependendo da articulação das regras com o poder de veto.

Skocpol (1999), por sua vez, lembra que instituições não são apenas regras, mas também estruturas que moldam os interesses e as ações dos atores. Para ela, "instituições moldam estratégias dos atores e os modos pelos quais conflitos se desenvolvem" (p. 35), funcionando como alicerces que garantem alguma previsibilidade mesmo em cenários de crise.

Elinor Ostrom (1990) traz uma contribuição fundamental ao demonstrar que instituições resilientes não dependem apenas de boas regras formais, mas da participação ativa dos seus membros. Segundo ela, o sucesso institucional está diretamente ligado ao envolvimento dos atores na criação e monitoramento das normas, o que gera legitimidade e cooperação duradoura. A resiliência, nesse caso, vem de baixo para cima – é construída com base na confiança, no senso de pertencimento e no engajamento cotidiano dos envolvidos.

Finalmente, a abordagem denominada **resiliência criativa** destaca-se por colocar em primeiro plano a capacidade dos atores de, mesmo em contextos difíceis, desenvolver respostas novas, relevantes e eficazes. Essa abordagem valoriza a agência política, a inventividade e a habilidade de se preservar, adaptar e reinventar diante de limitações estruturais, desigualdades e fragilidades institucionais ou da ameaça da sua existência.

Michael Ungar (2012) acrescenta à noção de resiliência a perspectiva relacional, destacando que ela não deve ser entendida apenas como uma característica individual, mas um processo construído na interação e na negociação com os contextos sociais e culturais. A resiliência, para ele, se fortalece quando indivíduos e grupos conseguem acessar e transformar recursos de maneira compatível com seus contextos. O autor também chama atenção para o papel das políticas públicas e das redes comunitárias na criação de condições que tornem possível essa capacidade de superação.

No campo da participação política, autores como Dagnino (2002) e Cornwall (2008) interpretam a resiliência criativa como a habilidade dos atores de transformar espaços institucionais ou criar novos canais de atuação. Cornwall (2008), por exemplo, diferencia

espaços “convidados” (oferecidos pelo Estado) daqueles “criados” pelos próprios cidadãos, destacando que a participação pode se reinventar, mesmo diante de barreiras institucionais, a partir da “brincadeira com o script” institucional (p. 276).

Dialogando com esse pensamento, Baiocchi e Ganuza (2014) demonstram que, mesmo quando as instituições tentam domesticar a participação, ainda é possível que os atores encontrem brechas para agir e transformar esses espaços em oportunidades reais de engajamento. Gaventa (2006) reforça esse ponto ao sugerir que a resiliência também está na capacidade de tornar visível o que antes era silenciado, criando novas linguagens e modos de disputar poder.

Por fim, Abers e Keck (2017) e Abers (2021) mostram como a criatividade institucional aparece no cotidiano de redes de ativismo e burocracias participativas que desenvolvem repertórios flexíveis para seguir atuando mesmo em cenários de retrocesso. Elas defendem que a resiliência está na micropolítica: nas pequenas reinvenções que mantêm viva a ação coletiva, mesmo diante de crises ou mudanças de governo.

Para as autoras, como será explicado com mais detalhes no capítulo dois desta tese, os atores são concebidos como engenheiros ou arquitetos institucionais, situados em redes e organizações, mas também inseridos em ecologias complexas que geram recursos e oportunidades para a ação criativa. Esta surge no decorrer do tempo por via de processos de experimentação e articulação de ideias e estratégias, onde atores interagem com os seus contextos, acumulando e transformando ideias, recursos e relacionamentos, o que leva a adaptações e mudanças constantes.

Almeida (2020), por sua vez, propõe um conceito de resiliência que vincula mudança institucional à visão relacional centrada na institucionalização dos movimentos sociais no Estado, no qual a preservação e a adaptação criativa dos atores se articulam de maneira integrada. Neste sentido, Almeida (2020) definirá resiliência institucional como o ‘trabalho institucional’ dos atores da sociedade civil para manter, neste caso, as IPs, como lócus de atuação, influência e deliberação sobre os rumos da política, bem como para adaptar-se e/ou inovar frente ao novo contexto em que a sua existência está sendo ameaçada. Por outro lado, conceitua instituições não resilientes como sendo aquelas cujas atividades foram interrompidas ou que permanecem, mas apenas no plano formal, apresentando mudanças profundas nos seus objetivos. Com isso, perde-se a centralidade dos problemas para os quais foram criadas, os atores relevantes e suas práticas (Almeida, 2020, p. 1).

O quadro 1 abaixo, apresenta resumidamente as abordagens de resiliência abordadas – adaptativa, transformadora, institucional e criativa (ou inovadora) –, destacando o significado e o foco analítico de cada tipo.

Quadro 1 – Formas de resiliência

Tipos de resiliência	O que significa?	O que se observa?	Autores de referência
Resiliência adaptativa	Refere-se à capacidade de ajustar instituições sem perder o propósito original, mesmo diante de mudanças externas.	Foca nos mecanismos institucionais que permitem adaptação, aprendizado coletivo e reorganização estratégica diante de contextos adversos.	Adger (2000); Béné et al. (2012)
Resiliência transformadora	Trata da habilidade de mudar estruturas e práticas sociais, criando novos formatos mais inclusivos e equitativos.	Enfatiza a inovação institucional e os processos de transformação impulsionados por atores sociais internos e externos.	Folke et al. (2010); Westley et al. (2013); Swilling et al. (2016)
Resiliência institucional	Diz respeito à continuidade de instituições mesmo quando há mudanças políticas ou contextuais importantes.	Analisa a robustez e a capacidade das instituições de se manterem relevantes, com base em sua estrutura, regras e legitimidade	Lowndes e Roberts (2013); Mahoney e Thelen (2010); Ostrom (1990); Skocpol (1999)
Resiliência criativa (ou inovadora)	Valoriza a agência política, a inventividade e a habilidade de se preservar, adaptar e reinventar diante de limitações estruturais, desigualdades e fragilidades institucionais ou da ameaça da sua existência.	Observa a ação adaptativa e inventiva dos atores, que se reorganizam fora e dentro das vias oficiais e desenvolvem alternativas próprias.	Abers (2021); Abers e Keck (2017); Almeida (2020); Baiocchi e Ganuza (2014); Cornwall (2008); Dagnino (2002); Gaventa (2006)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nas referências mencionadas no quadro.

As abordagens teóricas e conceituais da resiliência aqui expostas apontam que a resiliência teria a ver com a manutenção, adaptação, transformação e inovação/criatividade. Essas concepções, isoladamente, não permitem definir a resiliência no contexto da PS dos CCDs em Moçambique – que, tal como em muitos países do Sul Global, como o caso da África – predominam desigualdades e fragilidade institucional. Assim, há necessidade de estabelecer um diálogo ou uma análise integrada de diferentes formas de resiliência – adaptativa, transformadora, institucional e criativa –, que nos permita compreender como atores e instituições constroem respostas criativas, negociadas e sustentáveis perante à

mudança, no caso, de orientação político-financeira do governo do presidente Nyusi. Este esforço também se justifica porque parte-se da ideia de que a resiliência da participação social nos CCDs analisados pode ser compreendida a partir da relação entre a forma como essas instituições são desenhadas e as estratégias desenvolvidas pelos atores envolvidos.

Nesse sentido, a abordagem proposta por Almeida (2020) contribui de maneira importante para esta tese, ao oferecer uma noção de resiliência institucional que articula, ao mesmo tempo, a preservação de certos elementos e a capacidade criativa dos atores de se adaptarem às mudanças e desafios do contexto. Contudo, esta abordagem precisa ser ajustada à realidade estudada, uma vez que a natureza dos CCDs é diferente, apresentando um papel predominantemente consultivo e sem estar voltados à uma política pública específica.

Assim, procurando incorporar este debate nos estudos de caso, levando em conta a natureza dos CCDs, a tese definirá *resiliência institucional* como resultado relacional e situado que, emerge da interação entre o desenho institucional, a capacidade criativa dos atores (membros dos CCDs e da sociedade civil) e a capacidade técnico-administrativa disponível nos governos distritais para operacionalizar a participação. A resiliência se manifesta, portanto, na capacidade de manter os espaços participativos como lócus de atuação, de influenciar os processos decisórios da governança e do desenvolvimento distrital, bem como de adaptar, reinterpretar e, em determinados contextos, inovar práticas institucionais, mesmo em cenários de restrição política, fragilidade organizacional ou ameaça à continuidade desses espaços. Por outro lado, a tese apropria-se na íntegra do conceito de Almeida (2020, p.1) ao definir instituições não resilientes como sendo aquelas cujas atividades foram interrompidas ou que permanecem, mas apenas no plano formal, apresentando mudanças profundas nos seus objetivos. Com isso, perde-se a centralidade dos problemas para os quais foram criadas, os atores relevantes e suas práticas.

Nesse sentido, a resiliência assume uma dimensão eminentemente política, uma vez que, em contextos sociais e institucionais marcados por desigualdades e fragilidades – como é o caso de Moçambique – ela não se reduz a processos de adaptação passiva a constrangimentos externos. Ao contrário, a resiliência deve envolver criatividade, estratégia e capacidade de mobilização por parte dos atores sociais, articuladas aos arranjos institucionais específicos e a condições técnico-administrativas concretas. Assim, nesta tese, o conceito de resiliência é mobilizado para analisar como formas de participação social, mesmo em ambientes adversos, conseguem persistir, se reconfigurar e, em alguns casos, ampliar seu

alcance, desafiando interpretações explicativas ancoradas exclusivamente em fatores estruturais.

A discussão empreendida sobre origem e abordagens sobre o conceito de resiliência se encerra, portanto, com a revisão do conceito para fins desta tese: os casos propostos serão analisados mobilizando categorias analíticas e empíricas como o desenho institucional dos CCDs, o envolvimento da comunidade política nestes Conselhos e as condições técnico-administrativas concretas em que estão inseridos. Antes de analisar propriamente a eficácia desta proposta, apresentaremos, na próxima seção, uma breve discussão sobre o conceito de PS através da qual ocorre a aludida resiliência.

1.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONCEITO POLÍTICO E CAMPO EM DISPUTA

A ideia de participação social se firmou como um dos pilares das democracias atuais, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Com o tempo, passou a ser amplamente utilizada em diferentes áreas – desde a teoria política até as políticas públicas, envolvendo também organizações da sociedade civil, iniciativas de cooperação internacional e agendas de desenvolvimento. Justamente por circular em tantos contextos distintos, a participação tornou-se um conceito multifacetado, marcado por ambiguidade, disputas de sentido e forte carga política.

Nesta seção, o objetivo é explorar esse tema a partir das lentes da teoria da democracia participativa. Os pressupostos desta teoria dão ênfase à participação social como a condição básica para o sucesso da democracia. Por isso, embora democracia seja um conceito polissémico e não consensual, para os propósitos deste trabalho deve ser entendida nesta perspectiva que enfatiza o engajamento ativo do cidadão na vida pública e nos processos de tomada de decisão (PATEMAN, 1992; WARREN, 2001, 2017).

A intenção não é tratar a participação apenas como um ideal normativo abstrato, mas sim como uma prática concreta, enraizada em contextos específicos, atravessada por relações de poder, institucionalizações desiguais e conflitos em torno da legitimidade dos diferentes atores envolvidos. Neste contexto, pensar a participação é fundamental para entender como se constroem os processos de inclusão cidadã, qual é a real qualidade da democracia em diferentes contextos e como se estruturam as formas de interação entre o Estado e a sociedade.

1.2.1 Origem e principais abordagens

A PS na política é uma preocupação que tem origens na antiguidade e que vem ao longo do tempo, sendo abordada de diferentes maneiras nas teorias democráticas (TDs). Portanto, apesar de ser um conceito com múltiplos significados, é justamente no campo das teorias da democracia que a participação deve ser compreendida em profundidade.

Um marco importante nesse debate é a obra *Participação e Teoria Democrática*, de Carole Pateman (1992), considerada uma referência clássica. A autora questiona os limites da democracia representativa e defende a valorização da presença direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Para ela, quando as pessoas participam ativamente da vida política, isso não apenas fortalece a legitimidade das decisões, mas também contribui para o amadurecimento das capacidades cidadãs e do senso de responsabilidade coletiva. Como afirma Pateman, "a participação ativa nas decisões políticas contribui para o desenvolvimento das qualidades necessárias para a cidadania democrática" (1992, p. 43).

O legado de Pateman, dentre muitos outros, ganhou densidade a partir dos anos 2000, com contribuições importantes que buscaram traduzir essas ideias em práticas concretas. Um exemplo disso é o trabalho de Fung e Wright (2003), que propuseram o modelo da *Governança Participativa Empoderada*. Eles destacam a importância de criar mecanismos institucionais que incentivem o envolvimento direto dos cidadãos em decisões que impactam suas vidas, combinando deliberação pública, descentralização do poder e engajamento ativo da sociedade. Buscando precisar a efetividade do modelo proposto, Fung (2004) elabora uma tipologia de espaços participativos com base em três dimensões: quem participa e como eles são escolhidos (grau de abertura dos espaços à inclusão democrática), como se toma a decisão e suas consequências no sistema político. Para Fung, o desafio está em combinar amplitude (participação ampla), profundidade (deliberação qualificada) e influência (efeito real sobre políticas).

A proposta de Fung e Wright encontra ressonância em trabalhos posteriores, como o de Smith (2009) que propõe o conceito de *inovações democráticas*, entendido como "arranjos institucionais especificamente concebidos para aumentar e aprofundar o envolvimento dos cidadãos na governança política" (SMITH, 2009, p. 1, tradução nossa). Essas experiências, que incluem orçamentos participativos, assembleias de cidadãos, referendos deliberativos e plataformas digitais, não visam substituir o sistema representativo, mas complementá-lo, reequilibrando o papel do cidadão na construção das decisões públicas.

Para Smith, o mérito democrático de cada inovação deve ser avaliado à luz de seis critérios normativos: inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, eficiência e transferibilidade. A originalidade de sua abordagem está na recusa de modelos ideais universalizantes, ao reconhecer que “nenhuma instituição participativa pode maximizar todos os bens democráticos ao mesmo tempo; cada modelo implica escolhas e compromissos” (SMITH, 2009, p. 20, tradução nossa). Assim, a análise do desenho institucional (DI) torna-se central, uma vez que “a estrutura das IPs importa: ela molda quem participa, como se delibera, e qual impacto terão as decisões” (SMITH, 2009, p. 8, tradução nossa).

Nesse sentido, tanto Pateman, quanto, posteriormente Fung e Smith chamam atenção para o risco da institucionalização simbólica da participação, isto é, espaços que existem formalmente, mas sem condições reais de produzir impacto nas decisões que afetam a vida dos cidadãos.

A aproximação entre esses autores nos permite pensar a participação como algo que depende não apenas da abertura institucional, mas da intencionalidade política traduzida em seus desenhos e da apropriação social dos mecanismos criados. Para captar tanto a intencionalidade política quanto a apropriação social, Gaventa (2006) sugere uma classificação para os "espaços de participação" que envolve espaços “fechados, convidados e conquistados ou reivindicados”. Por meio desta classificação, o autor mostra que o poder e as regras moldam a qualidade de participação, particularmente em espaços "convocados", podendo gerar exclusões e desigualdades.

Essa perspectiva é especialmente pertinente para contextos como o dos CCDs em Moçambique, onde os espaços participativos convivem com práticas clientelistas, baixa capacidade técnica, financeira, logística, material e limitada autonomia local. Nesse ambiente, as *inovações democráticas* não podem ser analisadas apenas pelo que prometem formalmente, mas precisam ser examinadas em sua dinâmica concreta. Como adverte Smith, “é necessário entender as inovações democráticas como *práticas contextualizadas*, que ganham significados diferentes dependendo das condições locais e das formas de apropriação pelos atores sociais” (SMITH, 2009, p. 174, tradução nossa).

Dessa forma, a integração entre os aportes de Pateman, Fung, Smith e Gaventa, permite construir uma abordagem crítica e realista da PS, centrada na tensão entre normas democráticas e práticas institucionais. Mais do que mecanismos, a participação é uma aposta

política e pedagógica, que requer não apenas canais, mas também condições para o exercício autêntico da cidadania.

Parte significativa da literatura recente também se dedicou a classificar os tipos, níveis, significados e formas de institucionalização da participação, a partir de diversos contextos empíricos. Deste modo, ampliando as possibilidades de análise e ajudando a compreender melhor como os cidadãos se envolvem – ou são impedidos de se envolverem – nas diferentes esferas da vida pública. Assim, a literatura contemporânea (LAVALLE; SZWAKO, 2015; LAVALLE et al., 2017; WARREN, 2001), partindo de um amplo debate teórico sobre as relações entre o Estado e a sociedade civil (SC), enquadra a efetividade da PS a partir do caráter relacional entre estas esferas e suas múltiplas interconexões.[11]

Neste contexto, Lavalle e Szwako (2015, p. 172), partindo do pressuposto de que o Estado e a SC se constituem mutuamente, sustentam que a relação entre ambos é de interdependência, pois baseia-se em interações permanentes entre seus respectivos atores "sem que a ampliação e a intensificação das trocas [e disputas] entre ambos anulem ou (…) 'cooptem' os atores [civis] ou desvirtuem irremediavelmente suas táticas consagradas, inclusive as de índole disruptiva'' (Idem, p. 178). Para ilustrar esta posição, os autores, tomando como exemplo o funcionamento das IPs no Brasil, concluem que:

> […] Em alguns casos, os atores não estatais atuam por dentro do Estado e dos partidos, através das instituições participativas ou, mesmo, a despeito delas; já em outros, não tão raros como de praxe se imagina, militantes tornados autoridades ou as próprias autoridades passam a promover uma espécie de ativismo institucional[12] do Estado (LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 181).

Lavalle e Szwako (2015), apoiando-se na visão de que a construção da ordem política é definida pelas interações e a mútua constituição entre interesses sociais organizados e Estado (SKOCPOL, 1992), discordam das teses que defendem a existência autônoma da SC em relação ao Estado e/ou deste em relação a SC (AVRITZER, 2012), salientando, desta

[11] Este pensamento é o sustentáculo para a origem de novos conceitos e categorias analíticas na literatura brasileira que procura explicar a atuação conjunta dos atores sociais e políticos: "projeto político" (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006); "domínio de agência" (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2012 *apud* LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 174; LAVALLE et al., 2017); "parcerias" (LIMA NETO, 2013; REIS, 2013 *apud* LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 178); "ativismo institucional" (ABERS; VON BULOW, 2011; ABERS; TATAGIBA, 2014; ABERS, 2015 *apud* FARIA; TATAGIBA, [s.d], p. 7); "sistemas deliberativos" (ALMEIDA; CUNHA, 2016; FARIA et al., 2012; FARIA; TATAGIBA, [s.d], p. 7; RAMOS; FARIA, 2013), dentre outros.

[12] Faria e Tatagiba (s.d, p. 7), argumentam que o uso da ideia de "ativismo institucional" visa reafirmar a perspectiva de interações de atores civis (movimentos sociais) e estatais (burocracia pública) e mostrar que essas relações não precisam necessariamente ser avaliadas sob a lente de cooptação.

forma, a mútua constituição de ambos, principalmente em regimes democráticos que se autossustentam em bases sociais.

Neste sentido, para estes autores, o desafio das pesquisas deve centrar-se na compreensão, documentação extensiva, das diversas modalidades de interdependência que ocorrem em diferentes interfaces socioestatais, identificando padrões pretéritos de interdependência entre atores sociais e Estado, diagnosticando padrões emergentes e debruçando sobre as consequências dessas transformações (Idem, p. 172).

Corroborando esta perspectiva, Warren (2001) e Lüchmann (2014) discordam igualmente da existência de uma distinção clara entre Estado, economia e sociedade civil[13], onde cada domínio corresponde um certo tipo de organização operativa (burocracia, mercado e relações associativas), funcionando com lógicas próprias. Na prática, segundo Warren, os três domínios se relacionam, uma vez que nenhum deles funciona exclusivamente por meios exclusivamente próprios, reforçando, assim, a ideia da interconexão.

De igual modo, Valá (2004), simpatizante desta abordagem relacional, ao analisar o papel do Estado no contexto moçambicano, ressalta que a relação entre o Estado e a SC (onde também dá ênfase ao setor privado), não se deve guiar pela lógica de competição, mas na complementaridade, uma vez que ambos visam produzir o bem comum.

As contribuições de Almeida; Martelli e Coelho (2021) fundamentam igualmente a existência das interações socioestatais a partir do conceito de institucionalização apresentado por Lavalle et al. (2017, p. 4), o que implica a transformação de algo em instituição, remetendo a processos de transformação de valores, interesses e demandas de atores sociais em instituições. Assim, as autoras, valendo-se da definição de instituições como regras do jogo, vinculada à abordagem institucionalista, consideram institucionalização como um processo centrado na definição dessas regras. Deste modo, enfatizam-se as interações socioestatais que constroem e conformam as instituições.

Deste modo, para os propósitos do presente trabalho, tomando interdependência socioestatal como ponto de partida, a participação social é definida como interação entre atores civis (associações locais, privados ou agentes económicos locais, camponeses e criadores) e estatais (governos ou administradores distritais, chefes de postos administrativos e de localidades, líderes tradicionais, secretários de bairros, funcionários públicos –

[13] Warren (2001, p. 18-26), não é simpático ao uso do conceito de SC, partindo do pressuposto de que as relações sociais na sociedade se baseiam em associações, ele considera que este conceito tende a reduções e simplificações, excluindo por exemplo, as relações íntimas entre famílias e amigos, partidos políticos e sindicatos, todos com qualidades associativas.

destacando os professores, técnicos de saúde e agropecuários) através dos espaços participativos criados, concretamente, os CCDs. Nesta interação, há disputas de agendas e troca de saberes que impactam a constituição de uma determinada agenda pública e/ou governança distrital.

Em que pese o caráter relacional assumido, Warren (2017, p. 43-50) considera que existem três funções[14] necessárias para que um sistema político possa ser considerado democrático:

i) **Inclusão empoderada** – quando as pessoas são capacitadas e possuem poderes por meio dos quais podem exigir e fazer valer suas inclusões através de votos, legitimidade, representação, vetos e oposição organizada. Portanto, a inclusão empoderada funciona num contexto de igualdade política (direitos iguais de voto, palavra, organização, bem como proteções iguais que permitam aos indivíduos usar esses poderes);

ii) **Formação da agenda e vontade coletiva** – os interesses, valores, perspectivas e preferências de indivíduos ou classes de indivíduos precisam ser formados comunicativamente através de defesa, argumentação, persuasão, negociação e barganha, isto é, formas de deliberação, concebidas de forma ampla, em que a igualdade política na comunicação tem um papel relevante; e

iii) **Tomada de decisão coletiva** – tal como a inclusão, esta terceira função da democracia tem a ver com o empoderamento não no sentido individual (da inclusão formal) mas coletivo (que ocorre quando os coletivos têm a capacidade de tomar e impor decisões obrigatórias sobre si mesmos).

Estas três funções se enquadram no aprofundamento do debate da teoria da democracia participativa (TDP) no qual, no entender de Mendonça e Cunha (2012), a participação política foi ressignificada e houve retoma da associação entre democracia e participação sob o pressuposto de que a qualidade da primeira estaria relacionada à ampliação e ao aprofundamento da segunda. Assim, o cidadão passou a ser visto como protagonista, na abordagem democrática de alta intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2002) e a participação

[14] Estas três funções fazem parte das dimensões-chave do conceito de legitimidade democrática discutido por Rosanvallon (2011). Também se relacionam com alguns critérios do processo democrático avançados por Dahl (2001, p. 49-50), tais como: participação efetiva, obtenção de informação esclarecida e inclusão.

cidadã na tomada de decisões coletivas em diversos espaços (desde o local de trabalho, espaços sociais até ao nível nacional/governamental) ganhou a centralidade (Pateman, 1992).

Para Pateman (1992), conforme se referiu no início desta seção, a participação tem um papel educativo no sentido mais amplo (incluindo os efeitos psicológicos) e permite a familiarização com os procedimentos democráticos e o aprendizado das habilidades e qualidades políticas democráticas. Nesse sentido, segundo a autora, esta participação começando no nível baixo, criaria experiência para a participação no nível mais alto até ao nacional. Por isso, a autora sublinha que "a educação mais abrangente da participação amplia o campo de interesses e perspectivas e desenvolve capacidades mais práticas para a participação política" (1992, p. 128).

Entretanto, a participação plena requer o envolvimento dos cidadãos em todos os estágios da tomada de decisão democrática. Schafer (1974), partindo de problemas do meio-ambiente, identifica seis desses estágios: identificação e definição de um problema, angariação de soluções alternativas, proposta de uma solução específica, decisão sobre se adota ou não a proposta, formulação de um plano de implementação e implementação do plano. Seu ponto mais importante é que a exclusão de pessoas que confrontam o problema em questão da tomada de decisão em qualquer desses estágios enfraquecerá a participação efetiva e o entusiasmo para participar nos outros (SCHAFER,1974 *apud* CUNNINGHAM, 2002, p. 95; ver também BECKER; RAVELOSON, 2011, p. 26; DAHL, 2001, p. 49-50; PATEMAN, 1992; SARDAN, 1990).

Portanto, o objetivo da DP é defender o envolvimento efetivo das pessoas nos processos de tomadas de decisões coletivas, ampliando e valorizando o aumento da autonomia individual, pois, como aponta Barber, nesta democracia "os indivíduos são transformados, de tal forma que eles busquem o bem comum, ao mesmo tempo em que preservam a sua autonomia porque a visão de sua própria liberdade e interesses foi dilatada para incluir outros" (BARBER, 1984, p. 118 e 168). Para o autor, esse alargamento da perspectiva pessoal é o que permite construir consensos e torna possível a convivência em uma comunidade que se governa coletivamente.

De igual modo, Pateman (1992), familiarizando-se com essa ideia, elenca que a participação política, além de facilitar a mudança de 'modos individualistas de pensamento e ação' para a noção de bem comum, propicia a integração social e a aceitação das decisões coletivas. Deste modo, esta abordagem defende a promoção de fóruns de participação e a

remoção dos obstáculos de participação, tais como a privação econômica ou a falta de tempo e o elitismo ou os valores individualistas.

O foco e ponto forte da teoria participativa são grupos pequenos e localizados porque admitem uma interação direta, o que por um lado, pode romper o círculo resultante da passividade política e da continuidade da subordinação de grupos minoritários (raça, género, classe, exclusão) e, por outro, permite o desenvolvimento do capital social[15] relevante para a ação coletiva. Esta opção pela participação em grupos e territórios pequenos surge pelo reconhecimento de alguns autores participacionistas (por exemplo, DAHL, 2001; PATEMAN, 1992) das limitações e dificuldades de organizar a participação social em territórios amplos e diversificados, quando tem-se o aumento da complexidade e a dificuldade da interação. É por causa desta diversificação e complexidade que, em certas fases do processo participativo, surge a necessidade da representação.

Para resolver o problema da participação social ao nível do Estado ou em subestados locais, como regiões ou mesmo municipalidades de tamanho médio, Macpherson (1977 *apud* CUNNINGHAM, 2002; ver também FARIA, 2010; MENDONÇA; CUNHA, 2012) projeta 'um sistema de conselho piramidal' no qual se começa com 'discussões face a face e decisão por consenso ou maioria' ao nível local da vizinhança e/ou de trabalho onde delegados podem ser eleitos para 'compor um Conselho no nível seguinte mais inclusivo, por exemplo, bairro, distrito ou município' e assim por diante ao nível da nação.

Contudo, este autor salienta que a implementação das ideias participacionistas enfrenta desafios que precisam ser identificados e buscar oportunidades para superá-los. O autor destaca dois desses desafios: a cultura popular que incorpora largamente valores individualistas (portanto, a aceitação pelos cidadãos de um governo representativo fraco, desde que estejam bem supridos de bens de consumo) e as grandes desigualdades econômicas, que ainda agem como desincentivos à participação, mesmo em níveis locais. Essas desigualdades dificultam e em alguns casos, impedem a participação de muitos cidadãos de várias formas: falta de tempo para participar, habilidades e capacidades para fazê-lo, acesso à informação, custos de locomoção e disposição para interagir com o sistema político.

Neste âmbito, para fortalecer a participação social e torná-la democrática, Mendonça e Cunha (2012) elencam que paralelamente à luta pela redução das desigualdades, é necessário

[15] Capital social entendido como aspectos da organização social – confiança mútua, normas, redes de trabalho e o comprometimento com projetos comuns que facilitam a coordenação e cooperação das ações para o benefício coletivo (FRANCISCO, 2007, p. 69; LÜCHMANN, 2014, p. 163).

garantir direitos (exemplo, educação e subsistência), porosidade do Estado, existência de organizações civis e de instituições que viabilizem processos institucionalizados de participação. Isto pode ser feito através da ampliação de canais de participação[16] e a progressiva gestação de uma cultura participativa que, por sua vez, poderá fomentar fluxos permanentes de comunicação entre representantes e representados, deste modo, ampliando o escopo e o engajamento dos cidadãos com a política, bem como, fortalecer interação entre sociedade e Estado que é a base da representação política.

Por outro lado, os autores supracitados (ver também KULIPOSSA, 2010), sugerem que a participação deve ser pensada a partir do seu conceito que é polissémico, ou seja, admite vários significados, envolvendo "desde o uso da voz como ação política (expressar, formar opinião, construir alternativas, influenciar tomadores de decisão) até a efetiva decisão, acerca de questões que dizem respeito à vida coletiva e ao controle sobre ações do Estado.''

Nesse sentido, para estes autores a participação apresenta cinco diferentes tipos: tipo 1: o "estar presente", "tomar parte", "fazer parte" – implica um envolvimento mínimo daqueles que participam e reduzida influência sobre o curso do processo decisório; tipo 2: requer mais envolvimento e responsabilização dos participantes e vai do compartilhamento de informações à abertura de consultas e recomendações, em que há um movimento da instituição para a sociedade; tipo 3: o caminho é inverso e a sociedade civil intervém, por meio de mecanismos de pressão diversos, sobre o funcionamento do sistema político; tipo 4: envolve práticas de parceria e gestão partilhada, as quais buscam a formulação de soluções, o estabelecimento conjunto de prioridades e, em alguns casos, a decisão e o controle coletivos; e o tipo 5: marcado por uma ampla autonomia da comunidade frente à instituição (MENDONÇA; CUNHA, 2012; ver também LOEWENSON, 2001, p. 15).

Corroborando esta perspectiva, Kulipossa (2010) e Simão (2013), valendo-se da tipologia de participação de Jules Pretty (1995), destacam que a participação é um conceito relativo e não absoluto (como tentara fazer Pateman [1992] com a ideia de participação plena), que existe em qualquer contexto social em grau diferenciado (desde o nível familiar, económico; social, cultural e político). Assim, para estes autores a questão fundamental é saber que grau e tipo de participação existem nos diversos contextos sociais.

[16] Portanto, esta posição sinaliza de certa forma, a retoma do argumento de Macpherson (1978 *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012), segundo o qual, a participação política pode contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas, aspecto fundamental para existência da democracia participativa, ao mesmo tempo em que desta última, derivaria um mundo sem injustiças sociais, em uma espécie de ciclo virtuoso.

Esta abordagem é útil para propósitos analíticos e debates à volta desta problemática neste estudo, pois ela permite olhar para a participação numa dimensão mais ampla, sem nos prender na pseudoparticipação[17] (PATEMAN, 1992), que provavelmente poderia levar a desconsideração de diferentes tipos de participação existentes em muitos países, em particular Moçambique. Com isto, não se pretende refutar os riscos de a participação, em alguns casos, desaguar na pseudoparticipação ou participação instrumental. Tais riscos centram-se na possibilidade de cooptação e manipulação da participação nos diferentes tipos, sobretudo naqueles em que a participação visa informar ou consultar a sociedade, em virtude de aqueles que detêm o poder serem quase os únicos que analisam e decidem a agenda, direcionam o processo e o curso da ação. Nesse sentido, podendo gerar frustração e minar o sentimento de eficácia política dos cidadãos e a legitimidade dos atores que a fomentam (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019; MENDONÇA; CUNHA, 2012).

Por seu turno, Ferreira e Allegretti (2019) ao analisarem os processos participativos africanos (incluindo alguns exemplos de Moçambique), elencam que é fundamental perceber o seu contexto, que é complexo, caracterizado pela diversidade e pluralidade de hábitos culturais[18]; práticas estatais ainda centralizadoras ou de descentralização incompleta; baixa autonomia das instituições administrativas em relação a outros níveis estatais[19]; desigualdades visíveis (sobretudo entre as cidades e áreas rurais); falta de infraestruturas (e/ou a distância entre estas e as aldeias); fraco engajamento cívico de jovens nos processos participativos; a dependência (técnica e financeira) dos doadores por parte da maioria dos processos participativos (perante a falta de investimento real das autoridades locais) enfraquece a sua resiliência; e existência de uma tensão crescente entre as dimensões individuais e comunitárias da participação cívica (a primeira assente na abordagem individual aos direitos humanos e a última, em outras visões relacionadas aos direitos coletivos e laços comunitários).

[17] Pateman (1992) considera a pseudoparticipação como sendo o ato de pôr os indivíduos a discutirem decisões previamente tomadas pelos seus superiores hierárquicos, tendo em vista apenas chancelar.

[18] Estes hábitos culturais fazem parte das identidades grupais dos cidadãos, pois estruturaram a vida coletiva, garantem direitos fundamentais, facilitam a tomada de decisões comunitárias, organização de poderes em sociedade, reduzindo as desigualdades e garantindo segurança a indivíduos e grupos. Entretanto, os autores consideram que os hábitos culturais africanos foram invisibilizados e sufocados durante séculos de colonização (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019).

[19] Segundo os autores, isto torna os funcionários públicos e as estruturas técnicas administrativas muito instáveis e vulneráveis às rotações eleitorais, dificultando a consolidação dos processos participativos e a implementação dos seus resultados na administração pública.

Vale ressaltar que os doadores são instituições, países ou organizações internacionais que oferecem apoio técnico e financeiro a governos, organizações da sociedade civil ou comunidades locais, especialmente em países em desenvolvimento. Esse apoio, que pode envolver financiamento de projetos, assistência técnica ou capacitação de pessoal, visa fortalecer capacidades institucionais e promover o desenvolvimento socioeconômico (OECD, 2023; UNDP, 2022). No contexto africano, esse grupo inclui tanto agências bilaterais, como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional (DANIDA), Cooperação Irlandesa (SIDA/Irish Aid), Cooperação Suíça, entre outros. Mas também organizações multilaterais, como o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a União Europeia. Além da transferência de recursos, esses atores também buscam influenciar políticas públicas e práticas de governança, incentivando padrões de transparência, eficiência e PS (HYDEN, 1999). Entretanto, autores críticos como Moyo (2009) e Easterly (2006) chamam atenção para os riscos de dependência externa e para os limites das políticas de ajuda tradicional, destacando a necessidade de soluções mais autônomas e sustentáveis para o desenvolvimento africano.

O contexto acima descrito em que os processos participativos africanos funcionam traz desafios importantes para a democracia africana que, na ótica de Ferreira e Allegretti (2019), para ser superados requerem:

- aumentar a descentralização dos poderes locais ao mesmo ritmo de participação (pode garantir a redistribuição de recursos e justiça social);
- resgatar e valorizar muitos dos diversos hábitos culturais (pode contribuir para criação de regimes democráticos mais adequados e adaptados aos diferentes países e às suas tradições políticas e culturais);
- resgatar a 'visão pedagógica' da participação através de investimento na formação do pessoal administrativo local; de organizações da SC;
- aumentar o papel ativo dos jovens nos processos participativos;
- a participação deve continuar a caminhar nas duas dimensões (individuais e comunitárias) desde que se acautele o risco[20] desta última gerar (uma vez que tende a

[20] Este risco deriva da existência do controle social dos membros da comunidade, os cidadãos "sábios" (geralmente idosos) são reconhecidos como vozes fundamentais, tomando decisões locais sobre escolhas públicas, bem como sobre conflitos relacionados com assuntos privados. Isto pode criar a "autocensura" e "auto

usar a regra de unanimidade em vez da regra da maioria democrática) desigualdades no peso dos votos emitidos por cada membro individual envolvido na tomada de decisão e gerar sentimento de exclusão e sentimento de mal-estar;

- aumentar a qualidade da deliberação e a modalidade da votação através da estruturação cuidadosa e facilitação do processo deliberativo que permite uma aceitação deliberativa e votação deliberativa de alta qualidade (MOURA; O'DOHERTY, 2014 *apud* FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019).

De forma similar, Jesse Ribot (2004) faz uma crítica contundente aos processos de descentralização e participação em países da África Subsaariana. Segundo ele, muitas dessas iniciativas acabam gerando mecanismos de *accountability* voltados mais para os níveis superiores de governo do que para as comunidades locais. Ou seja, em vez de fortalecer o controle popular, elas reforçam relações verticais e estruturas institucionais que limitam a autonomia dos atores locais. Como consequência, os espaços de participação tornam-se vulneráveis à influência de elites locais, à manutenção de práticas clientelistas e à reprodução de desigualdades históricas, o que reduz significativamente seu potencial de inclusão e transformação.

Para Ribot, garantir uma participação significativa não se resume a criar espaços formais de consulta ou escuta. É fundamental que esses espaços venham acompanhados de autoridade real e poder de decisão efetivo para os atores locais. Sem controle concreto sobre recursos e decisões, a participação acaba sendo apenas simbólica – um gesto que aparenta inclusão, mas não altera de fato a dinâmica do poder.

Partindo destas constatações o autor argumenta que, para que a descentralização funcione como um instrumento de democratização e fortalecimento da PS, ela precisa estar ancorada em três pilares: representação legítima, prestação de contas voltada para a base social e transferência real de poder e recursos. Se essas condições não forem atendidas, o risco é criar apenas uma aparência de participação, que na prática reforça desigualdades já existentes.

Os estudos moçambicanos sobre esta temática (ADALIMA, 2009; BOROWCZAK; WEIMER, 2012; CHICHAVA, 1999; CHIZIANE, 2011; FORQUILHA, 2008; 2010;

---

silenciamento" por parte de vários grupos sociais (especialmente mulheres e jovens), como uma forma de evitar a violação de regras culturalmente estabelecidas, que parecem difíceis de questionar (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019).

FORQUILHA; ORRE, 2011; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016; SIMÃO, 2013; SIMIONE, 2020; VALÁ, 1998; 2004; 2009), corroboram significamente o diagnóstico e sugestões de Ferreira e Allegretti (2019) e Ribot (2004). Por exemplo, Valá (1998; 2004; ver também SIMÃO, 2013) ao analisar os desafios da participação em Moçambique, salienta que para superá-los requer: autonomia local, existência de organizações voluntárias ao nível de base, enraizadas na tradição e cultura locais, com lideranças próprias e legítimas, com pleno envolvimento da mulher e assente na inclusão social. O autor relaciona a ideia de autonomia local com a necessidade de o país acelerar o processo em curso de descentralização política e administrativa (que ele considera que está sendo lento e tímido), consequentemente, poderá facilitar a participação dos indivíduos e comunidades. No nosso entender, este posicionamento de Valá (1998; 2004) se fundamenta, em alguma medida, nas preocupações dos teóricos da DP (DAHL, 2001; MACPHERSON,1977; PATEMAN, 1992) que ressaltam a dificuldade de induzir a participação em sociedades complexas (espaços amplos e diversificados) e, por isso, defendem a participação escalonada.

Por sua vez, Chichava (1999) e Valá (2009), acrescentam a necessidade da capacitação ou "empoderamento" dos indivíduos e comunidades. Segundo Chichava (1999), a comunidade deve ser entendida como sendo o conjunto de pessoas que vivendo numa zona residencial, cujas vidas são entrelaçadas em determinado grau, por atividades e relações que são desenvolvidas dentro da área entre os diferentes grupos de pessoas. Essa comunidade deve ser vista como entidade orgânica ativa e não estática, que se desenvolve e muda como resultado da interação constantemente com o meio interno e externo mantendo-se dentro dela.

Apesar das dificuldades e limitações dos espaços participativos na África (incluindo Moçambique), a literatura em referência reconhece sua importância, podendo contribuir para mudanças na cultura política desses países, criando novos espaços de participação política e de partilha de poder, bem como o seu potencial para alterar o centralismo e clientelismo herdados do Estado colonial e dos regimes não democráticos (ou autoritários) do pós-independência que ainda prevalecem em muitos Estados africanos.

Em suma, os participacionistas, reconhecendo as limitações da representação, longe de defender a sua extinção, apregoam a necessidade de fortalecer e reinventar a representação tanto nas IPs, quanto na arquitetura institucional tradicional, pois consideram que a coexistência e complementaridade entre a participação e representação é o meio de fortalecer

a democracia.[21] Por esse motivo, apesar das diferenças nas abordagens sobre participação, todos os estudos analisados concordam com necessidade de sua promoção, pois ela é vista como condição básica para ampliar a qualidade da democracia e, do mesmo modo, esta última também ajuda a melhorar a primeira. O quadro 2 abaixo, resume o foco central das abordagens aqui discutidas.

Quadro 2 - Abordagens sobre participação social

Autores	Enfoque principal	Contribuição central	Crítica/Alerta
Pateman (1992)	Democracia participativa	Participação é somente aquela que incide na decisão e formadora de cidadania e competência política	Participação restrita pode fragilizar a democracia
Fung e Wright (2003); Fung (2004)	Governança Participativa Empoderada	Arranjos institucionais que combinem deliberação, descentralização e engajamento ativo dos cidadãos na tomada de decisões, mas acompanhada pela coordenação central	Desafios de escala e integração com o sistema político mais amplo
Smith (2009)	Inovações democráticas (IDs)	Arranjos institucionais que visam aumentar e aprofundar o envolvimento dos cidadãos na governança política: orçamentos participativos, assembleias de cidadãos, referendos deliberativos e plataformas digitais; IDs avaliados através da inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, eficiência e transferibilidade; Participação é um conceito político pelo seu DI, mas pode ser sujeito a apropriação pelos atores sociais (disputa)	Adverte que é necessário entender as IDs como práticas contextualizadas, que ganham significados diferentes dependendo das condições locais e das formas de apropriação pelos atores sociais; Nenhuma IP pode maximizar todos os bens democráticos ao mesmo tempo; cada modelo implica escolhas e compromissos
Warren (2017); Baber (1984)	Democracia participativa	A decisão é importante, mas ressaltam o caráter educativo da participação para a ação coletiva	Requer mudança de modos individualistas de pensamento e ação

[21] Pateman (1992), ao estudar a participação na indústria dá a entender que uma democracia participativa seria a combinação da representação e participação direta, com ênfase no nível local, sobretudo quando elenca que a democratização das relações e de tomada de decisões nos locais de trabalho é principal fator da democracia ativa, possibilitando ao indivíduo apreender noções importantes relacionadas a recursos e desempenho do governo que podem ser estendidas à participação de uma forma mais ampla.

			para a noção de bem comum
Warren (2001); Lavalle e Szwako (2015); Lüchmann (2014); Almeida et al. (2021); Valá (2004)	Relação Estado e sociedade civil	Ênfase na mútua constituição e inter-relação entre Estado e Sociedade civil e o processo de aprendizado/institucionalização da PS	Requer "ativismo societário e institucional" para evitar cooptação
Mendonca e Cunha (2012)	Desafios da participação	Desigualdades sociais e económicas, mas não dissociam justiça de participação pois consideram que é através da expansão de direitos (educação e subsistência), inclusive via participação, que se alcança a justiça	Depende de ampliação de canais de participação e gestação de uma cultura participativa
Gaventa (2006) Avritzer (2008)	Espaços participativos e resultados	Classificação de espaços: fechados, convidados e reivindicados	Alertas sobre exclusões e desigualdades nos espaços "convocados"; o poder molda a qualidade da participação
Borowczak e Weimer (2012); Chichava (1999); Chiziane (2011); Ferreira e Allegretti (2019); Forquilha (2010); Forquilha e Orre, (2011); Francisco, (2017); Paulo et al. (2016); Simione, (2020); Ribot (2004); Valá, (1998; 2004)	Descentralização e participação democrática na África / Moçambique	Apontam desafios da PS, mas valorizam os mecanismos participativos, podendo contribuir para mudanças na cultura política, criando novos espaços de participação política, partilha de poder e o seu potencial para alterar o centralismo e clientelismo que ainda prevalecem em muitos Estados africanos; Participação deve ser centrada no "empoderamento" dos indivíduos e comunidades.	Desigualdades; centralismo Estatal ou descentralizações incompletas; baixa autonomia das instituições administrativas; dependência dos espaços de PS dos doadores;

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir das referências supracitadas.

É no interior da perspectiva teórica e conceitual aqui explorada (destacando o caráter político e de disputa da participação) que será analisada a participação institucionalizada em Moçambique, cujo enfoque está nos CCDs.

Partindo do conceito de participação que privilegia a abordagem relacional e interconectada do Estado e da sociedade civil, essa tese define os Conselhos Consultivos como "órgãos de *consulta* das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, seu bem-estar e desenvolvimento

sustentável, integrado e harmonioso" (MOÇAMBIQUE, 2009a, p. 7; artigo 111 do Decreto n.º 11/2005). Assim, a interconexão de diferentes atores civis e estatais nos CCDs, que trocam e disputam saberes, impacta a formação da agenda pública e a governança local. Neste sentido, reconhecendo que a dinâmica dos CCDs é influenciada pelo seu desenho institucional (DI), pela ação de seus atores e pela capacidade técnico-administrativa disponível nos governos distritais, no próximo capítulo, vamos analisar cada uma destas variáveis, buscando entender como elas contribuem (ou não) para a resiliência destes espaços participativos face ao contexto marcado por mudanças de governos e políticas que é intrínseco ao sistema democrático caracterizado por eleições periódicas e regulares.

2. TEORIAS SOBRE DESENHO INSTITUCIONAL, AÇÃO CRIATIVA DOS ATORES E CAPACIDADES ESTATAIS: DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

Este capítulo discute o desenho institucional (DI), a ação criativa dos atores e as capacidades estatais, com ênfase na dimensão técnico-administrativa, tratando-os como variáveis centrais para a análise da resiliência da participação social em contextos marcados por desigualdades e fragilidade institucional, como o de Moçambique. Nesse sentido, o capítulo dialoga diretamente com a discussão apresentada no capítulo 1, uma vez que a literatura mobilizada aponta a resiliência como uma resposta aos processos de mudança institucional, no caso em análise, decorrentes da reorientação político-financeira do governo do presidente Nyusi, caracterizados não por expansão, mas por retração das políticas participativas (Starke, 2006; Green-Pedersen, 2002).

O capítulo organiza-se em três seções. A primeira aborda as principais perspectivas teóricas sobre o desenho institucional. A segunda dedica-se às abordagens da ação criativa dos atores. A terceira e última seção examina o conceito de capacidades estatais à luz de contribuições teóricas clássicas e contemporâneas, com especial atenção à dimensão técnico-administrativa.

2.1 ABORDAGENS SOBRE DESENHO INSTITUCIONAL

1.2.1 Origem da discussão e principais abordagens

A origem da discussão sobre o DI está ligada à abordagem institucionalista, a qual, muito antes de ser adoptada na Ciência Política, foi usada na economia, procurando enfatizar o papel das instituições na vida económica (BRUE, 2005; ver também SIMÃO, 2013). No início, esta abordagem foi inserida na teoria liberal, influenciada pela escola Keynesiana do setor, orientada para a necessidade de otimizar o desempenho das instituições do Estado, retirando-o económico, reservando-se assim o seu papel regulamentador da economia. Uma questão sempre presente na discussão do método de pesquisa institucionalista é sua semelhança e sua diferença em relação às abordagens estabelecidas na teoria económica.

Independentemente do enfoque adoptado atribui-se ao "*velho institucionalismo*" norte-americano, a partir dos trabalhos de Veblen e, em menor grau, nos de Commons (1934) e Mitchel (1984), a matriz da Escola Institucionalista. Seu núcleo de pensamento relaciona-se

aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a "abordagem evolucionária".

A tese principal, escreveu Veblen (1983, p. 245), 'não é como as coisas se estabilizam em um 'estado estático', mas como elas incessantemente crescem e mudam'. Veblen explorou tanto o processo de evolução económica, quanto a transformação tecnológica e a maneira como a ação é moldada pelas circunstâncias. Os principais pontos da abordagem de Thorstein Veblen que integram a base conceitual do denominado "*institucionalismo radical*" são: a) visão da economia como um processo e não como busca do equilíbrio; b) existência de uma certa "irracionalidade socializada" que, frequentemente subjuga uma virtual "solidariedade das classes exploradas"; c) poder e *status* combinam com mito e autoridade para sustentar a tirania; d) igualdade é essencial a uma vida digna; e) valor e ideologia são importantes (e dão sustentação ao item que se segue); f) democracia participativa.

Em seguida, os trabalhos de Douglass North são fundamentais, particularmente o seu *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1992, que praticamente constitui o trabalho de síntese. Segundo North, as instituições ocupam um lugar central na análise do processo de desenvolvimento económico porque definem o ambiente em que funciona a economia, facilitando a interação entre os atores e porque a mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo.

Dado que a mudança institucional é determinada por um processo de "*ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposição que formam a estrutura institucional*" (NORTH, 1992, p. 83), ela deve ser entendida como um *processo incremental* ou gradual sobre uma estrutura institucional estável. Mas para compreender o modo como a mudança institucional define a evolução da sociedade é necessário considerar três aspectos fundamentais: a estabilidade institucional (ponto de partida), o processo de mudança institucional e a dependência do caminho (*path dependency*). No interior deste debate, North definiu as insituições como "regras formais e informais (normas de comportamento, convenções e auto-imposição de códigos de conduta) e o *enforcement* característico de ambos" (NORTH, 1990, p. 36).

Com estes estudos, North (1990; 1992) tornou-se o grande marco clássico da fundação do institucionalismo, sobretudo ao distinguir entre instituições formais e informais e ao mostrar como elas moldam o comportamento dos atores. Partindo desta reflexão, o DI pode ser compreendido como o conjunto de regras – formais e informais – que orientam como as

decisões são tomadas e como os diferentes atores interagem dentro de uma instituição. Em termos simples, é a maneira como as instituições são organizadas e reguladas para atingir certos objetivos. Essa perspectiva tem sido fundamental para entender como normas e procedimentos afetam o funcionamento e o desempenho das instituições ao longo do tempo.

Contudo, dado que não se pretende neste trabalho abordar toda a evolução histórica do institucionalismo, o que também seria impossível, o estudo centra a sua análise e apoia-se no uso da abordagem institucionalista na ciência política, a qual notabilizou-se nos anos 1980 e 1990, quando este ramo adquiriu características epistemológicas e mais analíticas (HALL; TAYLOR, 2003), ao centro do novo institucionalismo. Este veio inaugurar o segundo grande marco do desenvolvimento do institucionalismo com os trabalhos de March e Olsen (1984; 2006).

O termo novo institucionalismo aparece pela primeira com March e Olsen (1984) para significar, por um lado, a recusa da tradição behaviorista predominante nos anos 1960 e 1970, negligenciando o papel das instituições e, por outra parte, refutando a abordagem jurídica das instituições que as reduzem a simples regras jurídicas. Se o objetivo dos trabalhos sobre as instituições é de apreender a importância e analisar os efeitos que elas produzem sobre os atores, ela não se trata de uma corrente unificada. No interior dessa abordagem encontram-se, segundo Hall e Taylor (2003), três tipos de novo institucionalismo, nomeadamente: o histórico, o das escolhas racionais e o sociológico.

Por não ser o foco da tese, não aprofundaremos nas características de cada uma destas vertentes do novo institucionalismo, mas vale ressaltar que o institucionalismo histórico e o da escolha racional são os mais usados na ciência política.

Os teóricos do institucionalismo histórico vieram clarificar e detalhar ainda mais o conceito de instituições de North (1990), definindo-as:

> [...] como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou de procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência de associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Os defensores do institucionalismo histórico além de enfatizarem a maneira como as normas, rotinas e símbolos estruturam comportamentos políticos, também defendem uma concepção particular do desenvolvimento histórico através da qual sustentam uma causalidade

social dependente da trajectória percorrida (*path dependency*), contrariamente ao postulado de que as mesmas forças ativas produzem em todo o lugar os mesmos resultados. Assim, sustentam que essas forças são alteradas pelas propriedades herdadas do passado de cada contexto local, das quais se destacam as de natureza institucional (HALL; TAYLOR, 2003; MARCH; OLSEN, 2006).

Pierson (1994; 2004), definiu *path dependency* como sendo um processo dinâmico que envolve o retorno positivo (*feedback*) ou auto-reforço no sistema político[22], no qual os resultados futuros dependem de sequências particulares de eventos do passado. De acordo com o autor, esta noção repousa sobre quatro elementos principais: *i) Unpredictability* – eventos do passado têm efeitos largos e casuais, em parte são resultados que podem ser possíveis, por isso, é impossível os atores preverem o resultado a ser alcançado por uma nova decisão ou política pública; ii) *Inflexibility* – os processos do passado podem vir a ser difíceis de mudarem para uma nova trajetória, ou seja, é difícil de escolher novas opções a medida em que a política se desenvolve; iii) *Nonergodicity* – eventos do passado tem uma sequência que não pode ser rompida, por isso, eles não podem ser tratados como obstáculos porque influenciam as escolhas futuras, ou seja, os acidentes de percurso formam marcas que afetam a evolução de uma política; e iv) *Potential path inefficiency* – os resultados estabelecidos no passado podem reduzir os saldos gerados pela alternativa, ou seja, o processo pode ter uma trajetória ineficiente. Isto faz com que nada garanta que um ponto ótimo seja atingido.

Ainda de acordo com Pierson (2004), a discussão e clarificação do conceito de *path dependency* é importante porque ajuda a compreender a vida política, uma vez que ele mostra que as ações e comportamento dos atores sociais são influenciados não apenas pelas instituições (regras), mas também por essas dinâmicas de auto-reforço que vão criando. Assim, podem se analisar as diferentes formas de pensamento e de atuação dos atores, bem como as relações de poder dentro das organizações e instituições. Em suma, o institucionalismo histórico explora os desafios da mudança institucional a partir do *path depedency* e o auto-reforço positivo (*feedback*), neste sentido, essas mudanças são vistas como resultado de processos de acumulação gradual ou incremental por trajetórias dependentes, ou seja, "mudança na continuidade".

Na mesma linha de pensamento, situa-se a abordagem de conjunturas críticas que confere também destaque à história, dando ênfase ao contexto para a mudança institucional,

[22] Estes são tidos como os mecanismos de políticas com efeitos de reforço (*policy feedback mechanisms*).

pois para esta abordagem quando o contexto muda há desequilíbrio das instituições, abrindo espaço que pode permitir a interação de atores em busca de novas escolhas institucionais, podendo manter ou mudar de trajetória histórica (CAPOOCIA, 2015, p. 148-152). Portanto, para este autor, as conjunturas críticas são momentos, relativamente curtos, em que a incerteza quanto ao futuro de um arranjo institucional permite que a ação política e a escolha desempenhem um papel causal decisivo na colocação de uma instituição em um determinado caminho de desenvolvimento.

Por sua vez, Mahoney e Thelen (2010), trazem uma perspectiva diferente ao defenderem a abordagem de mudanças institucionais graduais que focam nos mecanismos de reprodução institucional (constrangimentos institucionais, isto é, as regras e o grau de possibilidade de sua interpretação, associados à existência de defensores do *status quo* com maior ou menor poder de veto), defendendo que a mudança das instituições é resultado de falhas nesses mecanismos ou da perda de sincronia com seus contextos amplos.

Partindo do pressuposto básico de que o DI (regras formais e informais) foi a variável principal (ou única) mobilizada pelos teóricos do institucionalismo para explicar a mudança, estabilidade e continuidade das instituições, a próxima sessão vai examinar as abordagens sobre o DI dentro dos estudos de PS.

2.1.2 Desenho institucional e participação social

A variável institucional vem ao longo das últimas décadas ganhando papel fundamental nas discussões sobre experiências participativas que caracterizam as práticas democráticas contemporâneas. De acordo com vários autores (AVRITZER, 2008; BRASIL et al., 2013; FARIA; RIBEIRO, 2011; FUNG; WRIGHT, 2003; FUNG, 2004; GUIMARÃES, 2014; NONATO, 2017; SIMIONE, 2020), o DI da participação é uma dimensão analítica relevante porque suas características podem influenciar a qualidade dos processos participativos, limitar o potencial desse tipo de iniciativas, deste modo, afetar a capacidade decisória e o seu funcionamento. Como já ressaltado no capítulo anterior, Fung e Wright (2003; ver também FUNG, 2004; SMITH, 2009) salientam que, uma vez que o DI oferece os parâmetros (regras e procedimentos) para a participação, ele é central para a efetividade, equidade e extensão da participação e da deliberação no interior dos espaços participativos, afetando os seus resultados.

Neste sentido, Guimarães (2014; ver também Simione, 2020), entende por DI como uma forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado no regime democrático. Assim, dependendo da configuração adotada, a composição das IPs pode ser: a) ampliada – quando a composição de uma IP abre a possibilidade de integração de múltiplos públicos, particularmente de grupos geralmente excluídos ou restringidos na tomada de decisões das políticas públicas e; b) restringida – sempre que considerar apenas alguns grupos e interesses no processo político em detrimento da maioria da população. Por isso, para o autor, os desenhos devem ser concebidos principalmente como instrumentos promotores da ampla participação política (GUIMARÃES, 2014).

Deste modo, para Faria e Ribeiro (2011), o DI escolhido pode influenciar na quantidade, qualidade e vieses da participação; na capacidade de fomentar as habilidades de cidadania e de informar os representantes e cidadãos quanto ao controle público, justiça e eficácia das políticas e; na capacidade de mobilização popular. Por isso, Nonato (2017) refere que o DI deve estar associado ao ideal de democracia participativa, no pressuposto de partilha de poder e de responsabilidades entre os diversos atores envolvidos através de um processo que permite a construção de regras e controle das ações, bem como das deliberações.

Igualmente, muitas pesquisas que analisam a participação social no Brasil (AVRITZER, 2008; ALMEIDA, 2020; ALMEIDA; COELHO, 2022; BEZERRA et al., 2022b; FONSECA, 2019; MARTELLI; ALMEIDA; COELHO, 2022; MAYKA, 2019), demonstram empiricamente que o DI é uma variável relevante da participação, mas discordam que ele seja visto como o seu único fator determinante. Por exemplo, Avritzer (2008) argumenta que desenho, por si só, não teria o potencial exitoso na participação. O autor, partindo da análise das IPs do Brasil democrático (Orçamentos Participativos, Conselhos de Políticas e Planos Diretores Municipais) nas cidades de Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador, sugere que ao lado de outros fatores contextuais, o DI só é relevante se for articulado com a organização da sociedade civil e com a vontade política. O autor ainda identifica traços centrais dos desenhos das IPs brasileiras, tais como, desenhos de “partilha de poder” entre o Estado e sociedade (os Conselhos); desenhos “de baixo para cima”, que teriam um maior potencial democrático, desde as possibilidades mais inclusivas decorrentes do acesso livre e aberto dos participantes (Orçamento Participativo).

Na mesma linha de pensamento, Fonseca (2019) ao analisar a resiliência da PS a partir da experiência da Consulta Popular (CP)[23] institucionalizada em nível estadual, no Rio Grande do Sul (RS) no início da década de 1990, o autor argumenta que a sua resiliência pode ser explicada pela interação entre a institucionalização da participação por meio da lei (DI), o enraizamento da CP no Estado do Rio Grande do Sul (especialmente nos pequenos municípios do interior) e o ativismo social e político dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Os Coredes aliados a atores centrais na implementação da CP – Poder Legislativo estadual, pequenos municípios do interior, regiões menos desenvolvidas e outros grupos interessados – nos períodos de mudanças de governo, mobilizavam-se e negociavam com o novo governo eleito, pressionando pela manutenção do processo participativo formalizado em lei.

Corroborando com esta perspectiva, Mayka (2019) ao estudar as origens do DI forte na área de saúde no Brasil, critica a conceituação de Levitsky e Murillo (2009; 2013) por considerar instituições fortes aquelas com altos níveis de execução e durabilidade ao longo do tempo, ignorando o DI. Contrariamente, a autora argumenta que, tal como a execução e durabilidade, o DI é uma componente essencial para a força institucional, pois ele esclarece com exatidão o que deve ser imposto e o que deve perdurar ao longo do tempo para que uma instituição seja considerada forte. Deste modo, a autora salienta que para entender os fatores que estão na origem de instituições fortes requer uma análise não apenas de suas implementações, mas também os seus desenhos e a maneira como eles evoluem ao longo do tempo (durabilidade).

Ademais, Mayka (2019) sustenta que as reformas políticas substantivas quando associadas a institucionalização de IPs pode gerar, através de um processo de dependência de trajetória (*path dependency*), ao fortalecimento dessas instituições. Partindo da análise empírica dos Conselhos de Saúde, criados como parte de uma ampla reforma do setor de saúde que estendeu a cobertura universal para todos os brasileiros (SUS), a autora argumenta que as reformas criam oportunidades e incentivos para construir DIs fortes porque abrem oportunidade política para aprovação de leis e regulações necessárias para estabelecer um desenho forte. Além disso, as mudanças políticas podem criar incentivos para atores, outrora

[23] A CP possui mais de 20 anos, tendo sobrevivido a seis mudanças governamentais, a partidos políticos e a orientações ideológicas distintas. Este fato torna a CP um exemplo de um processo participativo similar aos CCDs – portanto, talvez relevante para comparação – que também possuem quase duas décadas de história, criados em 2006, os Conselhos sobreviveram a quatro diferentes governos da FRELIMO.

relutantes com a participação – por exemplo, políticos conservadores –, se mobilizarem para atingirem seus objetivos (MAYKA, 2019, p. 279).

Este achado da Mayka (2019) é um pressuposto relevante para esta tese, sobretudo porque também em Moçambique, a reforma constitucional de 1990 e a legislação complementar subsequente – como a Lei n.º 8/2003 (lei Órgãos Locais do Estado), Decreto n.º 11/2005, Diploma Ministerial n.º 67/2009, entre outros – criaram oportunidades para a institucionalização dos CCDs, embora o fortalecimento efetivo desses espaços participativos ainda careça de explicação.

Por seu turno, alguns estudos africanos também sugerem a relevância do DI para o sucesso de políticas públicas (BOOTH; CAMMACK, 2013; ANDERS, 2009). Assim, a obra de Booth e Cammack (2013), embora não aborde exclusivamente a PS, é aqui considerada fundamental porque versa sobre uma patologia comum em África: instituições emprestadas (LEVITSKY; MURILLO, 2009). Estes autores, a partir de pesquisas realizadas no setor de saúde em países como Ruanda, Mali, Níger e Uganda, questionam as abordagens tradicionais de governança aplicadas ao contexto africano. Em vez de seguir modelos padronizados, os autores propõem uma visão alternativa, que coloca no centro do debate os desafios concretos da ação coletiva. Para eles, muitas das estratégias de "boa governança" promovidas por agentes externos falham justamente por partirem de premissas pouco realistas sobre as possibilidades e os limites enfrentados por líderes e servidores públicos africanos.

Nesse sentido, os autores defendem que o desenvolvimento efetivo no continente depende de um DI mais realista, construído com base no entendimento das dinâmicas locais – políticas, sociais e institucionais. Em vez de impor fórmulas importadas, o caminho seria criar soluções híbridas, que combinem elementos modernos com práticas e saberes tradicionais, adaptando-se às realidades específicas e buscando enfrentar, de forma prática, os problemas de coordenação e ação coletiva.

Seguindo essa mesma linha, Anders (2009) chama atenção para a importância de compreender as normas e práticas informais que orientam o funcionamento cotidiano do serviço público em países africanos. Ele argumenta que, sem levar em conta os valores culturais e as relações sociais locais, dificilmente as reformas terão impacto real. Em seu estudo sobre o Malawi, Anders mostra como as reformas do setor público frequentemente se desenham de maneira distante da realidade concreta, desconsiderando as redes de influência e os costumes informais que de fato moldam o comportamento dos agentes públicos. Isso,

segundo ele, ajuda a explicar por que muitas dessas reformas fracassam na prática, mesmo quando bem-intencionadas.

Paralelamente a estas análises, os estudos sobre os Conselhos Consultivos em Moçambique (ADALIMA, 2009; AIRES; NGUIRAZE, 2012; CUINHANE, 2011; FORQUILHA, 2007; 2008; 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; FRANCISCO, 2017; OSÓRIO; SILVA, 2009; PAULO, TEODÓSIO; GUERRA, 2016; RICO; TOMO, 2009; SIMÃO, 2013; SIMIONE, 2020; SITOE; SILVA, 2014) apontam igualmente que o DI é um fator importante para analisar as dinâmicas destes espaços participativos nos distritos. Por exemplo, Forquilha (2010), ao analisar as lógicas, dinâmicas e desafios da governança distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique, argumenta que o DI dos Conselhos Consultivos impacta a inclusão, representatividade e funcionamento destes espaços participativos.[24] Segundo o autor, o fato de a legislação prever a existência de uma mesa responsável por elaborar a agenda, convocar e presidir as sessões, dirigida pelo representante do Estado em cada instância territorial do Conselho, conduz ao centralismo e ao verticalismo do processo de funcionamento destes espaços participativos, afetando a qualidade das decisões. Por isso, este autor adverte sobre os riscos de captura e controle dos Conselhos pela FRELIMO.

Partilhando a mesma visão, Simione (2020) estuda o papel do DI dos CCDs na participação, procurando compreender até que ponto contribuem para a inclusão e democratização. Tomando como casos de estudo os CCDs de Bilene e Chibuto na província de Gaza, o autor mostra que o fato de DI dos Conselhos dar poder ao administrador distrital na sua composição, contribui para que estes espaços sejam dominados por pessoas próximas do governo em relação a sociedade civil. Por exemplo, de acordo com dados do autor, no CCD de Bilene, em média, 36% são representantes provenientes de organizações sociais e 52% do governo distrital, que se soma a outros integrantes como lideranças comunitárias e atores convidados. Enquanto no CCD de Chibuto, 33% são representantes provenientes de organizações sociais e 46% do governo distrital (SIMIONE, 2020, p. 81). O estudo também concluiu que os grupos desfavorecidos, tais como, os idosos, mais pobres, deficientes e associações locais são excluídos destes espaços decisórios, aumentando a desigualdade de representação e reduzindo o potencial de inclusão e democratização.

[24] Segundo Sitoe e Silva (2014) o DI dos Conselhos Consultivos locais afeta também a *accountability*.

As regras levantadas a partir das Leis, Decretos e Diplomas Ministeriais de criação e funcionamento dos Conselhos oferecem matérias sobre o grau de institucionalização, composição e representação destes Conselhos. Estes documentos nos ajudam a analisar o nível organizacional, a inclusão, o papel democratizante e o funcionamento, em particular, o processo de tomada de decisões, destes espaços participativos constituídos.

Assim, com vista a facilitar a compreensão dos avanços na teoria sobre institucionalismo, o quadro 3 que se segue, resume os seus principais marcos.

Quadro 3 - Resumo dos principais marcos dos avanços na teoria sobre institucionalismo

Autores	Enfoque Principal	Contribuição Central
North (1990; 1992); Veblen (1983)	**Institucionalismo clássico (génese na economia)**	• As insituições foram definidas como regras formais e informais (normas e procedimentos) que moldam o comportamento dos atores (na sua interação e tomada de decisões) = DI; • DI é a causa principal (ou única) que explica a estabilidade e/ou mudança institucional.
Capoocia, 2015; Mahoney e Thelen (2010) March e Olsen (1984; 2006); Pierson (1994; 1996; 2004);	**Novo institucionalismo (uso na ciência política)**	• Destingiu 3 vertentes do novo instititucionalismo: o histórico, o das escolhas racionais e o sociológico; • A mudança institucional é afetada por dependência da trajetória percorrida: - Eventos do passado fornecem aprendizado, recursos e incentivos aos políticos (para não ou fazer mudanças) e aos cidadãos (a ação coletiva a favor ou contra a mudança); - Pode ser incremental e ocorrer apenas dentro de quadros estruturais existentes; • DI é a causa principal (ou única) que explica a estabilidade e/ou mudança institucional.
Brasil et al. (2013); Faria e Ribeiro (2011); Fung e Wright (2003); Fung (2004); Guimarães (2014); Nonato (2017); Simione (2020)	**DI como variável principal da PS**	• O DI da participação é uma dimensão analítica relevante da PS porque suas características podem influenciar a qualidade dos processos participativos, limitar o potencial desse tipo de iniciativas, deste modo, afetar a capacidade decisória e o seu funcionamento; • O DI oferece os parâmetros (regras e procedimentos) para a participação, ele é central para a efetividade, equidade e extensão da participação e da deliberação no interior dos espaços participativos, afetando os seus resultados.

Almeida (2020); Avritzer, (2008); Bezerra et al. (2022b); Fonseca, 2019; Martelli; Almeida e Coelho (2022); Mayka (2019) Smith (2009)	**DI como variável relevante, mas não isolada da PS**	• DI é uma variável relevante para a participação, mas é não único fator determinante, pois importa também o contexto, condições locais e formas de apropriação social dos atores, podendo gerar significados diferentes desta noção (SMITH, 2009); • Os estudos empíricos que analisam a PS no Brasil, reforçam a asserção de que DI não é o único fator determinante da participação; • Por exemplo, Avritzer (2008) sugere que ao lado de outros fatores contextuais, o DI só é relevante se for articulado com a organização da sociedade civil e com a vontade política; • DI esclarece com exatidão o que deve ser imposto e o que deve perdurar ao longo do tempo, porém, não explica sozinho a origem de instituições fortes, devendo ser combinado com os níveis de execução e durabilidade (MAYKA, 2019).

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), na base das referências supracitadas.

Em suma, a literatura especializada mostrou que o DI é uma variável relevante da participação, mas não é único fator determinante, pois importa também o contexto, condições locais e formas de apropriação social dos atores, deste modo, podendo gerar significados diferentes desta noção (AVRITZER, 2008; SMITH, 2009). Esta abordagem é fundamental para esta pesquisa uma vez que os CCDs em Moçambique convivem com práticas clientelistas, baixa capacidade técnica, financeira, logística, material e limitada autonomia local. Nesse contexto, os CCDs não podem ser analisados apenas pelo que prometem formalmente, mas precisam ser examinadas também pela ação dos atores envolvidos e a capacidade técnico-administrativa disponível nos governos distritais para operacionalizar a participação nos CCDs.

Partindo deste pressuposto, a seção que se segue, discute o conceito e as abordagens em torno da ação criativa dos atores.

2.2 ABORDAGENS SOBRE A AÇÃO CRIATIVA DOS ATORES

2.2.1 Teoria da agência e o papel dos atores

O debate sobre a agência e a ação criativa tem ganhado relevância em diversas disciplinas das ciências sociais, como a ciência política, a sociologia, a antropologia e os estudos organizacionais. Trata-se de uma crítica aos enfoques deterministas e estruturalistas, ao reconhecer que os atores sociais não apenas reagem às estruturas, normas e instituições, mas também são capazes de agir de forma inventiva, estratégica e reflexiva dentro delas. Portanto, esta abordagem ressalta o papel ativo dos indivíduos e grupos na produção de mudanças sociais, mesmo diante de restrições institucionais ou estruturais.

Um dos primeiros autores a explorar essa perspectiva foi Michel de Certeau (2014), cuja contribuição é fundamental para pensar a criatividade do agir cotidiano. Ele argumenta que os indivíduos comuns não são totalmente submissos às regras e instituições impostas. Pelo contrário, eles "inventam" maneiras de se mover dentro dos limites estabelecidos, subvertendo e reapropriando os códigos do Sistema. Essa criatividade cotidiana pode estar relacionada à ideia de resiliência adaptativa, conforme discutido no capítulo 1 desta tese, por autores como Adger (2000) e Béné et al. (2012). Para Certeau, há uma distinção importante entre estratégias – que pertencem ao campo do poder institucional, como o Estado ou as corporações – e táticas, que seriam as formas criativas e oportunistas de ação que os indivíduos desenvolvem com os recursos que têm à disposição (CERTEAU, 2014, p. 96-100). Assim, ao consumir produtos culturais, frequentar espaços urbanos ou mesmo seguir normas, as pessoas os reinterpretam e ressignificam de acordo com suas realidades, fazendo do cotidiano um espaço de resiliência.

Prosseguindo nesse debate, Anthony Giddens (1984), ao buscar superar a oposição clássica entre estrutura e agência, defende que as estruturas sociais não apenas limitam a ação dos indivíduos, como propõem os estruturalistas, nem tampouco são irrelevantes, como sugerem os defensores do individualismo metodológico. Ao contrário, as estruturas são simultaneamente meio e resultado da ação social. Os atores, portanto, não são nem inteiramente livres nem completamente determinados: suas ações são condicionadas, mas também reproduzem e transformam essas estruturas. Para Giddens, agir é um processo intencional e reflexivo – os indivíduos monitoram suas próprias ações, fazem escolhas e adaptam-se às circunstâncias, sendo capazes de "fazer a diferença" no curso dos eventos

sociais (GIDDENS, 1984, p. 9-14). Os sistemas sociais, nesse sentido, são compostos por padrões de interação que se mantêm ao longo do tempo e do espaço, assegurando sua continuidade.

Já Pierre Bourdieu (2009), por meio de sua teoria da prática, propõe uma ponte entre estrutura e agência, articulando três conceitos fundamentais: habitus, campo e capital. O habitus representa um conjunto de disposições adquiridas ao longo do processo de socialização – um "senso prático" que orienta as ações dos indivíduos sem que elas sejam plenamente conscientes ou deliberadas. O campo, por sua vez, é um espaço social relativamente autônomo (como o campo político, religioso ou acadêmico), onde se estabelecem lógicas e regras próprias. E o capital refere-se aos recursos – econômicos, culturais, sociais ou simbólicos – que os indivíduos mobilizam para disputar posições nesses campos. Assim, Bourdieu considera que a ação é estratégica, mas situada: ela depende tanto das disposições internalizadas quanto das possibilidades oferecidas por cada campo social.

A discussão sobre agência ganhou novo impulso ou fôlego com a proposta de Emirbayer e Mische (1998), que introduziram o conceito de agência temporal. Para esses autores, agir não é uma capacidade individual estática, mas uma disposição relacional e processual, situada socialmente e marcada por três dimensões temporais interligadas. A primeira é a dimensão interativa, que envolve a reprodução do passado no presente – hábitos, tradições e identidades internalizadas. A segunda é a dimensão projetiva, ligada à capacidade de imaginar futuros possíveis, desenvolver planos e criar estratégias. Por fim, a dimensão prática-avaliativa refere-se à habilidade de tomar decisões diante de dilemas no presente, fazendo julgamentos sobre como agir em situações ambíguas. Essas três dimensões não operam isoladamente: combinam-se de maneiras diversas dependendo do contexto, tornando a agência um fenômeno fluido e situado.

James C. Scott (1985, 1990) também oferece uma importante contribuição nesta discussão ao analisar a ação dos sujeitos em contextos de dominação. Seu foco está nas estratégias discretas e muitas vezes imperceptíveis de resistência utilizadas pelas populações subalternas para preservar autonomia, desafiar hierarquias e negociar seu espaço dentro das estruturas de poder. Em vez de protestos explícitos ou ações organizadas, Scott destaca práticas cotidianas como atrasos intencionais, simulações de obediência, fingimento de ignorância, pequenos furtos, boatos e até mesmo sabotagens. Tais comportamentos, embora fragmentados, podem expressar um sentido coletivo e político de resistência, especialmente

quando são amplamente compartilhados por um grupo subordinado. Essas práticas compõem o que o autor denomina "infrapolítica", ou seja, formas subterrâneas e indiretas de contestação. Scott ainda distingue entre o "transcrito público" – o comportamento visível e muitas vezes conformista diante do poder – e o "transcrito oculto", que representa as críticas e estratégias reais, partilhadas em espaços protegidos, como conversas privadas, piadas ou ações desviantes. Essa noção é valiosa para entender como se articulam resistência e criatividade mesmo em contextos altamente hierarquizados.

Este debate sobre a ação criativa teve também um outro marco relevante com a noção de "empreendedores de política", desenvolvida por Kingdon (2003), destacando o papel ativo de certos indivíduos ou grupos que influenciam o processo de formulação de políticas públicas. Esses atores – que podem ser políticos, técnicos, acadêmicos ou representantes da sociedade civil – promovem ideias, soluções e propostas, esperando o momento certo para agir.

A ideia de empreendedores de política pode ser útil nesta tese, sobretudo para entender como certos atores (exemplo: líderes comunitários, ONGs, agências internacionais ou administradores distritais) conseguem impulsionar agendas participativas mesmo em contextos adversos, aproveitando momentos de abertura (legal ou contextual) para fortalecer a participação social. No entanto, pensamos que a ação de atores individuais, por si só, pode não explicar a resiliência da PS, uma vez que tais atores estarão inseridos em um contexto próprio e relacionando com outros atores. Por isso, em diálogo com a literatura que versa sobre a ação criativa coletiva (ABERS; KECK, 2017; ABERS, 2021), procuramos explorar outras perspectivas analíticas.

Abers e Keck (2017) e Abers (2021), dialogam com a literatura aqui discutida quanto à relevância da abordagem da ação criativa, mas contrariamente a Kingdon (2003), elas dão ênfase aos atores coletivos na escolha e na dinâmica da mudança. Assim, com essa abordagem, mobilizando a literatura dos movimentos sociais, as autoras buscam modelos alternativos de mudança que garantam a distribuição de autoridade para os atores marginalizados no que se refere ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas (ABERS, 2021). O cerne desta abordagem está no conceito de ação criativa, definida por Abers como “ação que é ao mesmo tempo situada em contextos e arranjos pré-existentes e transformadora daqueles mesmos contextos e arranjos’’ (ABERS, 2021, p. 50).

Deste modo, para esta autora, o impacto da ação criativa na elaboração de novos modelos de política pública só pode ser compreendido analisando três dimensões da ação criativa: os atores[25], o terreno da ação e a ação criativa dos atores.

Partindo do pressuposto de que existem vários tipos de atores,[26] Abers sustenta que na análise de processos (muitas vezes longos) de construção de políticas públicas é necessário, por um lado, evitar-se centrar em grandes grupos organizados e líderes centrais e dar visibilidade aos atores não "heroicos'' que, na maioria das vezes, são locais (atores da sociedade civil organizada, empresas privadas, funcionários de agências parceiras, servidores na ponta, entre outros), com poucos recursos financeiros, técnicos, etc. Por outro lado, é preciso evitar examinar os atores individualmente e atentar para as contribuições incrementais e coletivas, pois para Abers, os atores estão situados em redes e organizações, conectados por identidades, compromissos e enquadramentos compartilhados (ABERS, 2021, p. 52). Estes elementos são a base para a ação coletiva, pois para além de permitirem a identificação coletiva, também influenciam como cada ator individualmente define a sua tarefa e a maneira de executá-la. Neste contexto, Abers, em contraposição à visão do ator "empreendedor", entendido como alguém que atua de forma isolada na sociedade, defende o conceito de ator criativo situado, por outras palavras, a inserção social e a subjetividade enraizada como os requisitos básicos para a criatividade.

Abers propõe também a ideia de que os atores situados em redes e organizações estão inseridos em ecologias complexas[27] cujas adaptações e mudanças são constantes. Essa complexidade gera recursos e oportunidades para a ação criativa que surge no decorrer do tempo por via de processos de experimentação e articulação, onde atores interagem com os seus contextos, acumulando e transformando ideias, recursos e relacionamentos. Para esta autora, o fato de cada ator fazer parte, ao mesmo tempo, de diferentes organizações complexas e redes, embora possam criar freio para a capacidade criativa, também os coloca em melhor posição para agirem criativamente, podendo combinar recursos de maneiras novas. Deste modo, Abers, inspirando-se na concepção de ação da filosofia pragmática, defende que

[25] Vistos na literatura como grupos que decidem como agir em momentos-chave (ABERS, 2021).

[26] Os atores são classificados em: atores centrais (sindicatos, partidos, atores de Estado, entre outros), "empreendedores" ou atores especiais (destacam se por ler os contextos e identificar oportunidades ou liderar redes de defesa de políticas novas) e podem subdividirem-se em empreendedores poderosos – por exemplo presidentes de países –, especialistas com profundo conhecimento técnico do problema e do subsistema de políticas (KINGDON, 2003; ver também ABERS, 2021).

[27] Este termo procura captar a ideia de um contexto ultracomplexo de ação que afeta os atores e as instituições ao longo do tempo, mas também, sincronicamente (ABERS, 2021).

“a criatividade não somente envolve testar ideias, mas transformar o próprio terreno de ação, modificando as condições em que ação ocorre” (ABERS, 2021, p. 50).

Abers afirma, assim, baseando-se na tradição pragmatista, que a ação criativa é constante, uma vez que o tempo todo a vida nos apresenta problemas que desafiam o ator a experimentar. Neste sentido, Abers e Keck (2017) e Abers (2021), defendem que existem dois grandes agrupamentos de práticas que conduzem a construção de instituições de política pública: a) mudanças por experimentação – atores testam ideias e colocam propostas em prática, podendo gerar novas capacidades e novos relacionamentos que alteram as condições em que a própria experimentação ocorre, bem como, novas redes; b) articulação – à medida que enfrentam problemas os atores procuram recursos nos relacionamentos existentes ou criam novas redes.

Corroborando com esta perspectiva, Mendonça, Gelape e Cruz (2022) trazem a noção de *gambiarras* para denominar a ação criativa dos atores. Estes autores consideram as gambiarras como improvisos e práticas levadas acabo pelos atores diante dos problemas enfrentados em cada contexto e na base dos recursos disponíveis. Aqui os improvisos são tidos como elementos importantes para a inovação. Mas os autores consideram que o experimentalismo ligado a essas inovações implica desafios e “curtos-circuitos imprevistos”[28] pela sua precariedade e informalidade (destacando o fato de não estarem nas regras e no quadro legal das instituições), por isso, podendo dar certo ou muito errado e, assim, produzindo incerteza na sua capacidade de sobrevivência a longo prazo.

Com estas advertências, os autores não pretendem desvalorizar o papel destes tipos de inovações, mas chamar atenção para a necessidade de criação de um estatuto institucional pleno do ponto de vista jurídico. Por isso Mendonça, Gelape e Cruz (2022, p. 115), tomando os mandatos coletivos[29] no Brasil como exemplos de gambiarras, reconhecem que eles se apresentam como uma solução prática e criativa perante a crise de legitimidade das instituições representativas, fomentando a experimentação em uma área pouco aberta à inovação.

---

[28] Os “curtos-circuitos” são os possíveis perigos ou outros problemas políticos e instabilidades no sistema político que as rupturas na política usual causada pelas inovações, no caso concreto, as candidaturas e mandatos coletivos no Brasil (MENDONÇA, GELAPE; CRUZ, 2022, p. 155).

[29] Mandatos coletivos derivam de candidaturas coletivas, definidas como aquelas em que “um grupo de pessoas reivindica coletivamente uma mesma cadeira no parlamento, afirmando o compromisso de compartilhar as decisões e demais ações do mandato entre os membros daquele grupo específico” (CMBH, 2021 *apud* MENDONÇA, GELAPE; CRUZ, 2022, p. 156).

Estes autores argumentam ainda que as gambiarras podem ser um instrumento de mudança institucional. Tal mudança pode ser promovida de pelo menos duas formas: i) em uma conjuntura crítica, os atores políticos podem produzir todo um conjunto de novas regras e instituições; ii) em um cenário de disputas, os atores políticos trabalham à margem das normas existentes para estabelecer novas instituições e/ou dar novos significados às existentes. Pois, no entender de Mendonça, Gelape e Cruz (2022), embora as candidaturas e mandatos coletivos ainda não tenham mudado completamente a estrutura da representação no Brasil (mesmo em termos de criação de regras formais relevantes), elas surgiram como inovações importantes nesse contexto. Valendo-se do argumento de Blanco, Lowndes e Salazar (2021 *apud* MENDONÇA, GELAPE; CRUZ, 2022) de que no contexto da governança participativa, as regras formais são mais difíceis de mudar, mas que as instituições também podem ser alteradas por meio de práticas e/ou narrativas, os autores situam o papel das *gambiarras* na mudança institucional.

Deste modo, a abordagem da ação criativa dá um salto em relação às teorias de mudança institucional que anteriormente estavam mais concentradas no desenho e na força institucional. Ao enfatizar a ação criativa dos atores como o elemento explicativo da mudança institucional, defende a ideia de que as instituições não nascem acabadas, mas são construídas, modificadas e adaptadas pela ação criativa dos seus atores. Assim, a próxima sessão vai examinar as abordagens sobre a ação criativa dentro dos estudos de PS.

2.2.2 Ação criativa e participação social

A variável ação criativa dos atores é considerada por muitos estudos empíricos no Brasil como uma dimensão analítica relevante da participação, impactando particularmente na sua resiliência (ALMEIDA, 2020; AVRITZER et al., 2022; BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022a; BEZERRA et al., 2022b; MARTELLI; ALMEIDA; COELHO, 2022). Estes estudos estavam preocupados em analisar os impactos dos retrocessos democráticos sobre a arquitetura participativa criada ao longo das décadas anteriores, levadas a cabo pelos governos de Temer (2016-2018) e, sobretudo, de Bolsonaro (2018-2022).

Partindo desta abordagem que enfatiza a ação criativa dos atores, Almeida (2020), como já mencionado, definirá resiliência institucional como o ‘trabalho institucional’ dos atores da SC para manter, neste caso, as IPs como lócus de atuação, influência e deliberação sobre os rumos da política pública, bem como para adaptar-se e/ou inovar frente ao novo

contexto em que a sua existência está sendo ameaçada. Por outro lado, conceitua instituições não resilientes como sendo aquelas cujas atividades foram interrompidas ou que permanecem, mas apenas no plano formal, apresentando mudanças profundas nos seus objetivos. Com isso, perde-se a centralidade os problemas para os quais foram criadas, os atores relevantes e suas práticas (ALMEIDA, 2020, p. 1).

Nesta mesma perspectiva que o estudo de Bezerra; Rodrigues e Romão (2022a) analisa as ações do governo Bolsonaro a respeito dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, com foco nos impactos do Decreto 9.759/2019 e demais medidas, no conjunto de órgãos colegiados existentes na administração pública federal com participação de representantes da SC.

Os autores concluem que o impacto do Decreto foi reduzido em termos do desmonte de IPs devido à reação e resistência às mudanças no âmbito da SC, do poder legislativo e judiciário. A este respeito, a sociedade civil, diversos Conselhos Nacionais e organizações aprovaram moções e notas de repúdio ao Decreto. Também houve a formação duma frente académica que usando como reportórios, as redes sociais (Facebook e Instagram) e a mídia, divulgavam artigos, manifestações de entidades e veiculação de vídeos contrários ao Decreto (AVRITZER et al., 2022; BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022a; FARRANHA; BATAGLIA; PAULA, 2021).

Na mesma linha de pensamento, Avritzer et al. (2022), além de apontarem que as disputas entre estes diversos atores caracterizaram o período contencioso de participação, explicam a capacidade de resistência dos Conselhos brasileiros na base da existência de uma SC bem-organizada e disposta a orientar seus esforços de militância para disputar os debates nos Conselhos; experiências de formas de participação importantes (consolidadas) e a forte institucionalização de práticas participativas.

Corroborando parcialmente, Martelli; Almeida e Coelho (2022), sustentam que a resiliência dos Conselhos face as tentativas de retrocesso democrático e participativo no governo Bolsonaro podem ser explicadas não só pelo grau de institucionalização[30] dos Conselhos (desenho institucional), mas também pelas capacidades técnico-administrativas,[31]

[30] Para Mayka (2019), institucionalização tem a ver com o grau em que os Conselhos são instituições implementadas de forma padronizada em todo o país, com moldes comuns de interação, aceites e valorizadas pelos atores no processo de formulação de políticas.

[31] Esta é a variável principal usada por Avelino; Alencar e Costa (2017), para explicar a continuidade produtiva dos Conselhos, ao explorar as estratégias de sobrevivência das equipes de apoio técnico aos colegiados de políticas públicas durante o processo de desativação e riscos de desconstrução iniciada com o *impeachment* da Presidente Dilma em 2016.

levando a maior ou menor coesão e capacidade criativa das suas comunidades de políticas para a mobilização dessas IPs. Estudos anteriores (ALMEIDA 2017; AVELINO, ALENCAR; COSTA, 2018; AVRITZER et al., 2022) postulavam que as comunidades de políticas (atores civis, privados e públicos envolvidos na política) foram fundamentais para a consolidação dos Conselhos e anteviam que poderiam constituir potenciais focos de resistência ao processo de desdemocratização, podendo influenciar a variação dos seus resultados.

Por seu turno, o estudo recente de Bezerra et al. (2022b), que reflete sobre o processo de desinstitucionalização e resiliência dos Conselhos de Políticas no governo Bolsonaro, argumenta que a variação da resiliência dos Conselhos no Brasil (maior ou menor) se explica pela combinação entre desenho institucional e a inserção do Conselho na comunidade de política. Portanto, para estes estudiosos, maior resiliência ocorrerá em Conselhos com desenho institucional forte (institucionalizados na base da lei) e alta inserção do Conselho nas respectivas comunidades de políticas.

Entretanto, Almeida (2020), ao estudar a resiliência institucional da participação partindo de dois estudos de casos, nomeadamente, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), sustenta que a resiliência institucional destas IPs deriva não só "*da manutenção da instituição e do esforço e ação intencional dos atores para preservar suas funções e objetivos, mas também [da capacidade] de adaptar-se criativamente frente a um contexto de ameaças diretas de sua existência*" (ALMEIDA, 2020, p. 19). Portanto, além do desenho, da inserção na comunidade de política de origem, Almeida destaca como variável explicativa da resiliência dos Conselhos a capacidade dos atores em agir de forma criativa, interna e externamente, buscando inovar e adaptando de acordo com as adversidades oferecidas pelo contexto.

Por seu turno, a obra de Booth e Cammack (2013) referenciada na seção anterior, estuda a governança para o desenvolvimento na África, destacando a relevância da ação coletiva. Como afirmado, os autores, contrariamente a imposição de fórmulas importadas, advogam soluções híbridas que busquem combinar elementos modernos com práticas e saberes tradicionais, adaptando-se às realidades específicas (dinâmicas locais – políticas, sociais e institucionais) e buscando enfrentar, de forma prática, os problemas de coordenação e ação coletiva.

Sinalizando nesta direção, o artigo de Forquilha (2008) aborda o papel das autoridades tradicionais na administração pública local em Moçambique, destacando sua reinserção no

contexto pós-colonial e democrático. O autor argumenta que essa reintegração das autoridades tradicionais deve ser vista como uma tentativa do Estado moçambicano de aproveitar sua legitimidade e influência nas comunidades para fortalecer a governança local. No entanto, Forquilha aponta que essa integração ocorre em um contexto de baixa institucionalização do Estado, onde normas formais e práticas tradicionais coexistem de maneira ambígua, refletindo desafios na consolidação de uma administração pública eficaz e inclusiva. Para o autor, a superação desses desafios requer uma ação coletiva que caminhe para o diálogo entre as lógicas formais e as práticas tradicionais.

No quadro 4 abaixo, buscaremos resumir os principais argumentos mobilizados pela literatura para explicar a resiliência à mudança institucional.

Quadro 4 - Resumo dos principais argumentos mobilizados para explicar a resiliência à mudança institucional

Autores	Variáveis explicativas	Descrição
Kingdon (2003)	**"Empreendedores de política" (*policy entrepreneurs*)**	A mudança institucional e/ou resiliência depende da existência de atores individuais (políticos eleitos, burocratas, acadêmicos, líderes da sociedade civil, empresários, atores estrangeiros, entre outros) com capacidades de aproveitar as janelas de oportunidade para influenciar a formulação de políticas públicas.
Abers (2021); Almeida (2020); Bezerra et al (2022); Martelli et al. (2022); Mendonça et al. (2022).	**Ação criativa dos atores**	A mudança institucional/ resiliência é explicada pela capacidade dos atores (coletivos) em agir de forma criativa interna e externamente (articulação), buscando transformar ideias, recursos e relacionamentos (experimentação de ideias) em inovação e adaptação de acordo com as adversidades oferecidas pelo contexto.
	Inserção na comunidade de política	Quanto maior for a centralidade e a expectativa das comunidades de políticas em relação ao Conselho Gestor, maior será a disputa em torno dele, levando ao aumento da sua resiliência, se mantendo em atividade. Quando o Conselho não é visto como um espaço relevante para a comunidade de política que o envolve, há probabilidade do seu esvaziamento, diminuindo sua capacidade de se manter em atividade.
	Desenho institucional (Grau de institucionalização dos Conselhos)	Quando os Conselhos são implementados de forma padronizada em todo o país, com moldes comuns de interação, aceites e valorizadas pelos atores no processo de formulação de políticas, maior coesão e capacidade criativa das suas comunidades de políticas para a mobilização dessas IPs. E se não houver essa implementação padronizada, menor será a coesão e capacidade criativa das suas comunidades de políticas.

		Maior resiliência ocorrerá em Conselhos com desenho institucional forte (institucionalizados na base da lei); e menor onde o desenho institucional é fraco (institucionalizados na base de decretos). Mas também importam as capacidades técnico-administrativas disponíveis para fazer funcionar os Conselhos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), na base das referências supracitadas.

Em suma, a literatura mobilizada acima delineada mostrou que a ação criativa dos atores envolvidos é uma variável relevante da resiliência da participação, mas não é único fator determinante, pois, de entre outros, importa também o DI e a capacidade técnico-administrativa existente no local para fazer funcionar a participação nos Conselhos (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017; MARTELLI; ALMEIDA; COELHO, 2022). Assim, uma vez já termos abordado acerca do DI e da ação criativa dos atores nas duas primeiras seções deste capítulo, a seção que se segue, analisa o conceito de capacidades estatais a partir das principais perspectivas teóricas clássicas e contemporâneas, dando ênfase à dimensão técnico-administrativa.

2.3 CAPACIDADES ESTATAIS: DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

2.3.1 Conceito e perspectivas contemporâneas

O conceito de capacidade estatal é multidimensional e tornou-se central nas ciências sociais contemporâneas por ajudar a explicar por que alguns Estados conseguem formular e implementar políticas públicas eficazes, enquanto outros enfrentam limitações persistentes de coordenação, execução e legitimidade. A discussão sobre suas origens remonta às análises clássicas do Estado moderno, mas foi ganhando densidade teórica e empírica ao longo do século XX, sobretudo a partir de perspectivas que buscam articular as dimensões institucional, burocrática, técnica e política da ação estatal.

As formulações clássicas sobre a capacidade do Estado encontram inspiração na tradição weberiana de racionalização burocrática (WEBER, 1982) que associa a eficiência estatal à existência de uma administração profissional, hierarquizada e guiada por regras impessoais. Essa leitura foi retomada e aprofundada por autoras como Theda Skocpol (1985), que, a partir da sociologia histórica comparada, enfatizou o papel das estruturas estatais autônomas na condução de transformações sociais. Skocpol argumenta que a capacidade do Estado não deriva apenas de recursos coercitivos, mas da autonomia organizacional e da

competência institucional para formular e implementar políticas, mesmo diante de pressões externas e internas.

Nessa mesma linha, Mann (1986; ver também 2008) introduziu a distinção entre duas formas principais de poder estatal: poder despótico e poder infraestrutural. O primeiro diz respeito à capacidade das elites governantes de tomar decisões sem precisar consultar ou cooperar com os grupos sociais e as instituições estabelecidas. Nesse caso, o poder concentra-se no topo da hierarquia política e exerce-se de forma vertical, frequentemente sustentado pela coerção e pelo controle direto sobre os súditos ou cidadãos.

Contrariamente, o poder infraestrutural está relacionado à aptidão do Estado para se fazer presente na vida cotidiana da sociedade, não apenas por meio da força, mas sobretudo através de mecanismos administrativos, legais e organizacionais que possibilitam implementar decisões políticas e coordenar ações em todo o território. Trata-se de um tipo de poder que depende da capacidade institucional do Estado de mobilizar recursos, articular redes burocráticas, coletar informações e garantir que as políticas públicas cheguem de forma efetiva aos níveis locais. Como o próprio Mann define: "o poder infraestrutural do Estado é a capacidade institucional de penetrar efetivamente na sociedade civil e de implementar decisões políticas logísticas em todo o território nacional" (MANN, 1986, p. 113, tradução nossa).

Essa distinção é crucial para compreender a natureza e a qualidade da presença estatal. Estados com elevado poder despótico, mas fraca infraestrutura institucional, tendem a exercer controle de forma autoritária e pouco eficiente. Em contrapartida, Estados com poder infraestrutural desenvolvido possuem maior capacidade de implementar políticas, coordenar a ação coletiva e promover cooperação social, mesmo em contextos complexos ou territorialmente amplos.

Nesse sentido, de cordo com Soifer (2008), o poder infraestrutural pode ser entendido como capacidade estatal que envolve: a) a capacidade administrativa do Estado central; b) o alcance territorial do Estado; e c) o poder de "radiação das instituições" do Estado – como o Estado afeta e é limitado pela sociedade civil. Assim, a capacidade estatal não se reduz à coerção, mas envolve o alcance efetivo da autoridade pública sobre o território e a população, interagindo com ela e provendo serviços básicos. Estas são condições básicas para a legitimidade do poder do Estado contemporâneo democrático e cruciais para Estados em

consolidação institucional, como os do Sul global (destacando a Ásia e África) (MANN, 2008).

A partir das décadas de 1980 e 1990, a literatura passou a deslocar o foco da estrutura para a prática administrativa, destacando a diferença entre capacidade formal (ter regras e instituições) e capacidade efetiva (fazer com que elas funcionem). Peter Evans (1995), a partir do estudo das experiências do crescimento das indústrias locais de tecnologia de informação de Brasil, Índia e Coreia durante as décadas de 1970 e 1980, introduziu o conceito de *autonomia inserida* (*embedded autonomy*), mostrando que Estados eficazes combinam independência burocrática (autonomia) com vínculos sociais – particularmente, com os privados (elites industriais) – que lhes permitem entender demandas e mobilizar apoios. Ainda de acordo com o autor, as instituições estatais devem ser capazes de mediar a realidade interna de cada país e o contexto internacional, maximizando os ganhos dessa inserção externa, com vista a criar condições que promovam o desenvolvimento nacional.

De igual modo, Evans (2011) apoiando-se na concepção de desenvolvimento de Sen (1999), que integra a dimensão social, defende que o Estado desenvolvimentista e democrático do século XXI deve ser um Estado virado para aperfeiçoar e expandir as capacidades do cidadão, em ternos de eficiência na provisão de serviços públicos, tais como educação, saúde, abastecimento de água, saneamento básico, transporte público, entre outros. Assim, para o autor, a capacidade estatal para prover eficazmente esses serviços públicos e a infraestrutura necessária depende da existência de fundamentos políticos, assentes em instituições democráticas ativas.

Neste contexto, Evans (2011), salienta que a "*inserção*" caracterizada pelas densas redes de vínculos de conexão do Estado às elites industriais, que foi fundamental para a transformação industrial do século XX, já não é suficiente para a ação efetiva do Estado contemporâneo, sugerindo a sua substituição por uma estrutura muito mais ampla de vínculos entre Estado-sociedade (sociedade civil no sentido mais amplo). Deste modo, o conceito de autonomia inserida é dinâmico e relacional.

Como se percebe, essa virada empírica aproximou o debate do conceito de capacidades estatais às experiências concretas de desenvolvimento. Rueschemeyer e Evans (1985), argumentam que a promoção do desenvolvimento depende do aparato estatal e da relação específica com a sociedade, onde o primeiro deve ter autonomia relativa para formular

e implementar metas coletivas, a qual varia conforme a estrutura interna do Estado e da estrutura de classes.

Corroborando esta linha de pensamento, Weiss (1998, 2003, 2006 *apud* DINIZ, 2013; MANN, 2008), sugere o conceito de "*interdependência governada*", uma forma negociada de formulação de políticas, onde embora o Estado lidera, está aberto a ouvir e integrar as propostas de outros atores da sociedade. Neste processo, as agências governamentais relacionam-se com grupos da sociedade civil, negociam, definem os recursos públicos e privados para o desenvolvimento. Por meio da negociação, os órgãos estaduais estabelecem metas de desenvolvimento; regras para a coordenação entre o setor privado e o governo; e a existência de uma agência piloto relativamente insulada, responsável pela execução do projeto transformador. Portanto, para a autora, estes três elementos são responsáveis pelo bem-sucedido desenvolvimento dos tigres asiáticos e do Japão, levando-lhe a concluir que o Estado desenvolvimentista deve estruturar o seu arranjo institucional nesta lógica.

Na mesma linha, Edigheji (2010) analisando contextos africanos, argumenta que a construção de capacidades estatais deve ser vista como um processo político de reformulação do Estado desenvolvimentista, capaz de articular crescimento econômico com inclusão social de múltiplos atores no regime democrático – buscando consensos sobre assuntos políticos. Para o autor, a eficácia estatal está relacionada não apenas à competência técnica, mas à orientação normativa e participativa das políticas, o que requer um Estado ativo, legitimado e enraizado nas demandas sociais. Nesse sentido, Edigheji (2010, p. 8, nossa tradução) dá ênfase à capacidade política que na sua ótica "possibilita ao Estado agir de forma legítima e de um modo que promova tanto a transparência quanto a responsabilização."

Nos anos 2000, a discussão sobre capacidades estatais ganhou nova vitalidade no campo da análise de políticas públicas no Brasil. Trabalhos como os de Pires e Gomide (2016), partindo da constatação de que os estudos clássicos (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985; SKOCPOL, 1985; EVANS, 1995) deram maior relevância à dimensão burocrática, no sentido weberiano acima descrito, defenderam a necessidade de repensar a noção de capacidades estatais com vista a ajustá-la às transformações impostas pelo Estado democrático. Nesse sentido, os autores propuseram compreender a capacidade estatal como um conjunto articulado de competências político-administrativas, que permitem ao Estado formular, coordenar e implementar políticas de modo responsivo e adaptativo.

Esses autores ressaltam que capacidade envolve tanto habilidades técnico-administrativas (planejamento, recursos humanos/financeiros, gestão, monitoramento) quanto habilidades políticas (coordenação interinstitucional, negociação, mediação e construção de consensos sobre questões de políticas). Essa abordagem reconhece que a eficácia do Estado depende de sua habilidade para articular múltiplos atores (com interesses conflitantes) e recursos em contextos de alta complexidade institucional que caracterizam países do regime democrático, como o caso do Brasil. Nas palavras dos autores,

> [...] as capacidades estatais precisam ser analisadas sob duas dimensões principais: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para implementar as ações de governo de forma coordenada; e ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127).

Nesse sentido, os autores consideram que as duas dimensões se complementam: a primeira pode ser associada às noções de eficiência e eficácia e a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos, mas também ajuda a viabilizar a implementação de políticas públicas em contextos democráticos.

De forma complementar, Gomide, Pereira e Machado (2018) avançam nessa concepção ao explicitar como capacidade estatal pode ser mensurada a partir dessas duas dimensões. Assim, de acordo com os autores, a dimensão técnico-administrativa pode ser analisada a partir dos seguintes indicadores: recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Por sua vez, a dimensão político-relacional comporta os seguintes indicadores: mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 92).

Esta abordagem bidimensional da noção de capacidades estatais reforçou a ideia de governança democrática, na qual a administração pública deve ser capaz de equilibrar a eficiência técnica com a abertura participativa. A capacidade, portanto, não é neutra nem meramente instrumental: ela expressa a qualidade da interação entre o Estado e a sociedade. Quando as instituições públicas conseguem traduzir demandas sociais em políticas

executáveis, ajustando-se a contextos específicos, demonstra-se uma capacidade política substantiva – e não apenas operacional.

Outros estudos também no Brasil dedicaram-se a operacionalizar esta perspectiva bidimensional ou dando ênfase a uma das suas dimensões – de acordo com os objetivos dos pesquisadores – ao utilizarem as capacidades estatais para avaliação da efetividade dos processos participativos (Conselhos e Conferências nacionais) na gestão de políticas públicas (MARTELLI; TONELLA; COELHO, 2021; SANTOS, 2018; SOUZA, 2016). A este respeito, por exemplo, em *Capacidades Estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de Conferências Nacionais,* Souza (2016) reforça que o entendimento de capacidades estatais precisa ser revisto porque elas são atributos de uma estrutura que podem ser gerados ou instalados.

Neste sentido, a autora sugere abordar as capacidades estatais em termos de recursos organizacionais para a ação estatal que, dependendo das necessidades, podem ser mobilizados tanto no Estado como na sociedade, portanto, podendo estar disponíveis em certos momentos e indisponíveis noutros (SOUZA, 2016, p. 16). Partindo desta concepção, a autora ao analisar os recursos mobilizados pelo Estado brasileiro para a promoção da PS argumenta que "[...] se um órgão estatal institui uma forma de envolver a sociedade no processo decisório ou no acompanhamento de certa política pública, é plausível esperar que se organize para possibilitar o funcionamento de tal processo" (SOUZA, 2016, p. 13). Assim, a autora enfatiza que cabe ao Estado que institucionaliza a PS, a tarefa de viabilizá-la, mobilizando os recursos necessários para a efetivação ou funcionamento dos espaços participativos criados.

Nessa mesma direção, Santos (2018, p. 430) argumenta que "[…] nos últimos anos, os processos participativos foram convocados pelo Estado, cabe a ele garantir meios para que a participação produza efeitos em termos de qualificação das políticas e transparência governamental". Nesse sentido, o êxito de uma política pública está diretamente ligado à capacidade do Estado de consolidar regras e processos institucionais, promover a articulação entre os diferentes níveis de governo e garantir a participação ativa dos diversos atores da sociedade no seu desenvolvimento e execução.

Da mesma forma, como afirmado na seção anterior desta tese, outras pesquisas ainda examinam a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais como uma das variáveis explicativa da resiliência dos Conselhos no Brasil face as tentativas de retrocesso democrático e participativo nos governos de Temer e Bolsonaro. Avelino, Alencar e Costa

(2017), ao explorarem as estratégias de sobrevivência das equipes de apoio técnico dos colegiados de políticas públicas durante o processo de desativação e riscos de desconstrução iniciada com o *impeachment* da Presidente Dilma em 2016, argumentaram que a continuidade produtiva dos Conselhos – em quantidade e qualidade de suas atividades – se deveu à existência, embora reduzidos, de recursos humanos capacitados que ofereceram continuamente a assistência técnica necessária para o funcionamento dos colegiados nacionais, recorrendo ao esforço adicional e sobretrabalho perante o contexto de mudança e incerteza da política.

Como também observado por Martelli, Almeida e Coelho (2022), as capacidades técnico-administrativas articuladas com o grau de institucionalização dos Conselhos (DI) e ação criativa das suas comunidades de políticas, foram os fatores que contribuíram na resiliência dos Conselhos face as tentativas de retrocesso democrático e participativo no governo Bolsonaro.

O quadro 5 abaixo, apresenta resumidamente as três dimensões analíticas recorrentes e complementares das capacidades estatais que se podem identificar a partir da literatura clássica e contemporânea acima explorada – institucional-organizacional, técnico-administrativa e político-relacional –, destacando o enfoque principal, elementos complementares de cada dimensão e autores de referência.

Quadro 5 – Principais perspectivas e dimensões da capacidade Estatal

Dimensão	**Enfoque principal**	**Elementos complementares**	**Autores de referência**[32]
Institucional-organizacional	Ênfase na estrutura e autonomia do Estado, nas regras formais e na burocracia racional-legal.	Destaca o papel das instituições e da coerência organizacional para a ação estatal.	Mann (1986; 2008); Rueschemeyer; Evans (1985); Skocpol (1985); Weber (1982)
Técnico-administrativa	Foco na capacidade de implementar políticas, gerir recursos e produzir resultados concretos.	Inclui recursos humanos, financeiros e tecnológicos; gestão e monitoramento de políticas.	Avelino et al. (2017); Evans (1995; 2011); Gomide et al. (2018); Martelli et al. (2021; 2022); Pires; Gomide (2016); Santos (2018); Souza (2016); Weiss (1998, 2003, 2006)
	Aborda a coordenação	Explora as interações	Edigheji (2010); Gomide et al.

[32] Esta divisão de autores de referência pelas dimensões de capacidades estatais é apenas metodológica, ou seja, visa facilitar a nossa análise, mas algumas vezes, os autores ao longo dos seus estudos abordam mais de uma perspectiva.

Político-relacional	entre atores e a construção de legitimidade e consensos sociais.	Estado-sociedade e o papel da aprendizagem, da confiança e da cooperação política.	(2018); Martelli et al. (2021); Pires; Gomide (2016)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nas referências mencionadas no quadro.

As três dimensões de capacidade estatal apresentadas no quadro acima refletem a diversidade de tradições teóricas que buscam compreender como o Estado formula, coordena e implementa políticas públicas de modo eficaz. No entanto, essas dimensões não são excludentes, pelo contrário, se articulam de forma dinâmica: um Estado pode ter normas bem estruturadas, mas pouca capacidade técnica para executá-las; ou pode ter quadros qualificados, mas enfrentar entraves políticos que inviabilizam sua atuação. A literatura recente sugere, portanto, que a capacidade estatal é relacional, adaptativa e histórica, moldada tanto por fatores institucionais quanto por processos de aprendizagem e pela qualidade das interações Estado-sociedade.

Compreender essa articulação é fundamental para analisar como os Estados – especialmente em contextos em desenvolvimento – constroem resiliência e sustentam processos participativos duradouros. Entretanto, Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 92-95), de entre outras, chamam atenção sobre a necessidade de orientar a escolha das dimensões e indicadores de capacidade estatal, devendo também ajustá-los ao caso particular de interesse de cada pesquisa.

Neste contexto, a tese busca compreender as capacidades estatais, em maior medida, a partir da dimensão técnico-administrativa acima descrita. Esta dimensão será mensurada através de dois elementos: a) a existência de recursos técnicos – equipes distritais de apoio aos CCDs, capacitações e/ou formações contínuas dos técnicos dessas equipes e membros dos CCDs; e b) recursos financeiros, materiais e logísticos disponíveis para o funcionamento dos CCDs, de implementação e monitoramento das suas decisões ou recomendações, bem como das políticas públicas associadas.

Assim, embora reconheçamos a relevância das outras dimensões[33], as capacidades estatais, consideradas como condições técnico-administrativas que viabilizam os processos participativos nos CCDs, constituem foco igualmente importante desta tese por se tratar de condições operacionais que traduzem o quanto os governos distritais dispõem de meios e

[33] Importa ressaltar, por exemplo, que a dimensão político-relacional é abordada ao longo desta tese sobretudo, pela existência dos CCDs como canais institucionalizados da participação da sociedade nos processos decisórios.

conhecimentos para sustentar práticas participativas de forma autônoma, consistente e ao longo do tempo. Nesse sentido, a existência de tais condições permite aos governos locais e aos próprios Conselhos planejar, implementar e acompanhar de modo eficaz os processos de participação e as políticas públicas associadas.

Deste modo, este trabalho vai apoiar-se no referencial teórico abordado ao longo deste capítulo 2, num diálogo relacional entre a abordagem do institucionalismo com DI, a ação criativa dos atores (individuais e coletivos) e a capacidade técnico-administrativa. O institucionalismo nos ajuda, por um lado, a definir os CCDs como fóruns participativos institucionalizados na medida em que existe um quadro legal que os cria e orienta o seu funcionamento. Neste âmbito, o quadro legal e institucional (regras) que orienta o processo de descentralização administrativa em curso em Moçambique permite que o distrito se reconheça para além das instituições formais (administrador distrital e governo distrital), a existência de instituições formalizadas a partir da institucionalização dos Conselhos como parceiros válidos na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento local (Lei n.º 8/2003; Decreto n.º 11/2005; SIMÃO, 2013).

Ainda, o DI dos CCDs vai permitir analisar se e como ele promove, amplia ou restringe a participação social nestes espaços criados. O desenho institucional, embora preveja e dê sustentação para a participação, não a garante o seu bom desempenho, dependendo assim da agência criativa de atores individuais e coletivos, além da existência de recursos mínimos - técnicos, financeiros, logísticos e materiais. Por isso, esta tese se apoia nestas variáveis, institucionais, técnico-administrativas e extra institucionais, para compreender a resiliência da PS institucionalizada em Moçambique, notadamente os CCDs.

O institucionalismo vai ajudar igualmente a entender de que forma a trajetória percorrida (*path dependency*) por Moçambique, em particular, no que se refere a governança centralizada do passado colonial e dos primeiros anos da independência (SIMÃO, 2013), bem como a existência do partido dominante, a guerra civil e pobreza tem influenciado nas ações e comportamento dos diferentes atores na sua interação com atores externos (estatais e não estatais) na busca de estratégias para manter e expandir os CCDs no contexto da mudança da orientação do governo a partir de 2014. A ideia de *feedback* positivo ou auto-reforço de Pierson poderá ajudar a situar e compreender o papel desempenhado pelos atores civis e políticos (gerados na institucionalização dos CCDs) no uso e mobilização do seu aprendizado

para defenderem as oportunidades políticas geradas por estes espaços participativos face ao contexto adverso.

Por sua vez, a segunda abordagem é relevante para a nossa pesquisa, notadamente quando trabalhada individual e coletivamente (Kingdon, 2003; ABERS; KECK, 2017; ABERS, 2021), na medida em que possibilita identificar e examinar as estratégias utilizadas pelos atores civis (inseridos em associações, organizações comunitárias de base, ONGs, entre outros) e políticos (lideranças) dos CCDs em articulação e com os atores externos no interior das múltiplas redes e organizações (estatais e não estatais) para fazer face aos problemas criados com a mudança de orientação política, destacando a falta de recursos e de prioridade política na agenda governamental.

Por fim, a perspectiva de capacidade técnico-administrativa nos ajuda a analisar as condições reais de ação que viabilizam os processos participativos nos CCDs.

Em suma, a tese espera explicar a resiliência dos CCDs a partir da interdependência de três elementos: DI, ação criativa dos atores envolvidos e capacidade técnico-administrativa disponível nos governos distritais para fazer funcionar a participação nos Conselhos. Ou seja, verificar se há correlação entre estes três elementos e a resiliência dos CCDs, de modo que, quanto mais fortes forem o DI, a ação criativa e a capacidade técnico-administrativa, maior será a possibilidade de se ter uma resiliência substantiva dos CCDs (participação efetiva e consolidada).

3. METODOLOGIA

A tese adota a abordagem qualitativa-indutiva e interpretativa para analisar as consequências da mudança radical de contexto e orientação política para a dinâmica participativa e democrática de Moçambique. Sendo um fenómeno ainda pouco explorado, esta tese oferece evidências empíricas, a partir da coleta e interpretação comparativa[34] de dados primários de quatro casos, que buscam promover a expansão do conhecimento sobre o assunto (CRESWELL, 2014; GIL, 1989; LAKATOS; MARCONI, 2005; 2007).

O método de estudo caso comparado é útil para a tese uma vez que em Moçambique, não existem dados que permitem o estudo de toda a população, além da existência de constrangimentos temporal e financeiro para fazer uma análise global.[35] Ademais, como explica Abers (2021), o contexto específico próprio do estudo de caso permite ao pesquisador entender melhor como o ator agiu e quais soluções foram inventadas, ao passo que uma análise global tende a ignorar estes processos dada a sua extensão.

Os argumentos desenvolvidos no capítulo anterior, relativos ao papel do desenho institucional, da ação criativa dos atores e da capacidade técnico-administrativa disponível nos governos distritais, fundamentam a análise sobre a resiliência dos CCDs, objeto de pesquisa desta tese. Assim, a partir deles se definiram o problema e hipótese desta tese.

Este capítulo está dividido em quatro seções. A primeira apresenta os critérios para seleção dos casos estudados. A segunda expõe a pergunta orientadora da pesquisa, hipótese e o modelo analítico proposto. A terceira, sintetiza as estratégias e instrumentos de coleta e análise de dados. Por fim, a quarta e última seção, aborda as limitações da pesquisa.

3.1 SELEÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO

A escolha de quatro casos de estudo – CCDs de Marracuene, Boane, Magude e Moamba – foi intencional, mas observando os critérios recomendados pela literatura (GEORGE; BENNETT, 2005; GERRING, 2007; SEAWRIGHT; GERRING, 2008). No entanto, importa ressaltar que, em virtude da ausência de dados oficiais sobre os Conselhos Consultivos em Moçambique, bem como da impossibilidade temporal e financeira de

[34] Para Marconi e Lakatos (2003) a comparação é uma das fases importante da indução, pois dela depende o processo de expansão do conhecimento, uma vez que possibilita a descoberta de ralação entre fatos ou fenómenos pesquisados.

[35] Nestas circunstâncias, vários autores (CRESWELL, 2014; GARRING, 2007; RAGIN, 2004; REZENDE, 2011), consideram que o estudo de caso é útil e, portanto, recomendam o seu uso.

construir uma base de dados original relativa a todos os Conselhos do país, escolhemos a província de Maputo, situada no Sul, onde o pesquisador reside e trabalha.

É importante mencionar que, em termos administrativos, o Estado moçambicano organiza-se hierarquicamente em províncias, distritos, postos administrativos (PA), localidades e povoações.[36] As províncias constituem as maiores unidades territoriais do país sob direção de órgãos eleitos (governadores e assembleias provinciais), desempenhando um papel de coordenação entre o governo central e os níveis inferiores de administração, sendo responsáveis por assegurar a implementação das políticas nacionais e o acompanhamento do desenvolvimento económico e social nos seus territórios (CRM/2004, artigo 273; Lei n.º 8/2003, de 19 de maio; Lei n.º 1/2018, de 12 de junho).

Abaixo das províncias situam-se os distritos, definidos como a unidade fundamental de planificação e desenvolvimento local. Cada Distrito é dirigido por um administrador distrital, nomeado pelo Ministro da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), é a principal autoridade local e atua como representante do Estado no território, assegurando a execução das políticas públicas e a articulação com os CCDs, espaços que integram representantes da sociedade civil e das comunidades locais na definição das prioridades de desenvolvimento (CRM/2004, artigo 273; Lei n.º 8/2003, de 19 de maio; Decreto n.º 6/2006, de 12 de abril).

Paralelamente à administração distrital, existem as autarquias locais, que compreendem as cidades e vilas, definidas como áreas urbanas autônomas, governadas por órgãos eleitos (presidentes de municípios e assembleias municipais) e dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Lei n.º 6/2018, de 3 de agosto) – expressam o princípio da descentralização política.

Quanto aos critérios definidos pela literatura, a escolha dos casos é guiada pela estratégia de similaridade (GERRING, 2007; SEAWRIGHT; GERRING, 2008). Segundo estes autores, quando há heterogeneidade na população de estudo,[37] o recomendável é escolher os grupos homogéneos ou que possuem um grau de similaridade (em termos causais e conceituais) que podem ser comparados. Assim, pela estratégia de similaridade, foram selecionados para o estudo de caso quatro CCDs: Marracuene, Boane, Magude e Moamba.

[36] Mais detalhes sobre a divisão política-administrativa nos níveis provincial e distrital, ver o anexo 1.
[37] Consideramos que os Conselhos Consultivos são heterogêneos, por um lado, por estarem divididos em níveis territoriais (localidades, postos administrativos e distritos) e, por outro, esses territórios também se diferenciam em termos econômicos, políticos, sociais, demográficos, culturais, entre outros.

Conhecimento prévio seguido de pesquisa exploratória realizada no campo, ajudaram na identificação da dinâmica dos Conselhos que guiou a escolha dos quatro casos de estudo. Entrevista com um técnico da Secretaria de Estado da Província de Maputo (Burocrata 1) revelou que dos sete CCDs existentes nesta província têm dinâmicas participativas diferentes, exceto o Conselho da cidade da Matola que funciona em uma área urbana. Os CCDs de Marracuene e Boane apresentam alta atividade; Moamba, Manhiça e Namaacha apresentam atividade média, enquanto Magude e Matutuine apresentam baixa atividade.

A homogeneidade considerada que permite a comparação dos casos selecionados deriva do desenho institucional dos CCDs (Lei n.º 8/2003, Decreto n.º 11/2005 e Diploma Ministerial n.º 67/2009), do processo de institucionalização advindos de suas regras que instituíram características comuns, como a composição pluralista dos CCDs (número de membros, quotas de gênero, jovens e líderes comunitários, conforme são descritos mais adiante no quarto capítulo), como a escolha de seus membros, o papel do presidente nato (que é o chefe do órgão local do Estado) e, ainda, as funções, tarefas e o caráter consultivo desses espaços participativos.

3.1.1 O Campo e a reafirmação dos casos de estudo

Durante os meses de maio a julho 2024 foi realizada a pesquisa exploratória que consistiu em três momentos:

i) Estabelecimento de contatos e entrevistas semiestruturadas com informantes-chaves:
   - Diretora nacional da administração local e chefe do departamento de estudos e poder local (Ministério de Administração Estatal e Função Pública) – 10/06/2024;
   - Chefe do departamento de administração e poder autárquico[38] (Secretaria do Estado da Província de Maputo) – 08/07/2024.

ii) Encontros e partilha do projeto de pesquisa com dois pesquisadores da governança participativa em Moçambique:
   - Pesquisador sénior do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) que também é professor da Universidade Eduardo Mondlane em Maputo: a)

[38] Este é o departamento provincial que dá assistência técnica aos Conselhos Consultivos nos seus diferentes níveis ou escalões: localidades, postos administrativos e distritais.

apresentarmos-lhe o projeto de pesquisa (31/05/2024), ficou com uma cópia e fez vários comentários por escrito que incorporamos no projeto por serem pertinentes; b) tivemos o segundo encontro (17/02/2025) que serviu para aclarar alguns aspectos contidos nos comentários iniciais e as constatações do trabalho de campo, particularmente sobre as variáveis de pesquisa;

- Pesquisador e professor da Universidade Joaquim Chissano em Maputo: apresentação do projeto de pesquisa (15/06/2024). Tal como foi com o primeiro pesquisador, obtivemos também observações e comentários valiosos no conteúdo, casos de estudos e variáveis de pesquisa que, pela sua pertinência, também foram incorporados no projeto.

iii) Julho de 2024 – visita aos quatro distritos: observação e entrevistas semiestruturadas com três chefes das repartições de planificação e desenvolvimento local distritais[39] (Marracuene – 11/07/2024, Boane – 15/07/2024 e Moamba – 26/07/2024) e um técnico da repartição de planificação e desenvolvimento local do distrito de Magude, em substituição do respectivo chefe do setor[40]– 31/07/2024.

Estes três momentos da pesquisa exploratória permitiram reafirmar o funcionamento dos quatros casos de pesquisa (resilientes?), mas com dinâmicas diferentes, sendo:

- CCDs de Marracuene e Boane os mais dinâmicos e com maior engajamento dos membros, mensurados pelo número de atas disponíveis para consulta (número e a assinatura), vínculos associativos, colaboração ou parcerias com ONGs, número e frequência de participação nas sessões:
    - Marracuene – vinte e duas atas (das quais, três são de sessões extraordinárias), sendo dezenove assinadas e três não assinadas;[41] duas

[39] Estas são as repartições que apoiam os secretariados dos CCDs, na organização e elaboração da agenda das sessões, correção e formatação das atas, envio ao governo distrital/ Secretaria do Estado na província e o respectivo arquivo.

[40] A opção de entrevistar este técnico do setor em representação do chefe da repartição de planificação e desenvolvimento local (RPDL) foi tomada sob recomendação do chefe do gabinete do administrador distrital de Magude – superior hierárquico mais alto que estava presente na administração local perante a ausência do administrador distrital e do secretário permanente por missões de trabalho, na altura de pesquisa de campo – porque o chefe da RPDL estava a trabalhar no secretariado técnico de administração eleitoral distrital (STAE), preparando as eleições gerais que iriam ter lugar a 9 de outubro de 2024.

[41] A assinatura das atas por parte dos membros, no nosso entender, mostra o nível de controle que eles têm em relação as suas atividades e ao funcionamento geral do CCD.

listas de composição do CCD (sendo uma, dos membros do Conselho que terminou o mandato em 2022 e a outra, correspondente ao mandato atual, iniciado nesse ano com a revitalização do órgão); nove vínculos associativos, três colaborações com ONGs e cinco listas de presenças que fazem a distinção do número de membros participantes por sessão, convidados permanentes, membros do governo distrital e técnicos da secretaria distrital. Em média participaram por sessão cerca de 32 membros[42];

- Boane – dezessete atas, sendo quinze assinadas e duas não assinadas (com clara distinção do número de membros participantes, bem como de convidados permanentes, membros do governo distrital e técnicos da secretaria distrital), duas listas de composição do CCD (sendo uma, dos membros do Conselho que terminou o mandato em 2024 e a outra, correspondente ao mandato atual, iniciado em 2025 com a revitalização do órgão), oito vínculos associativos e uma colaboração com uma ONG. Em média participaram por sessão cerca de 31 membros.

- Magude e Moamba: menor atividade e menor engajamento de membros – mensurado pelo número de atas disponíveis para consulta (número e a assinatura), vínculos associativos, colaboração ou parcerias com ONGs, número e frequência de participação nas sessões:
  - Magude – treze atas, sendo sete assinadas e seis não assinadas, colaboração com uma ONG nacional e uma lista de composição do CCD do mandato atual na fase terminal. Embora as atas não discriminam o número de membros do total de participantes de cada sessão – inclui além dos conselheiros, convidados permanentes, membros do governo distrital e técnicos da secretaria distrital –, através de seis listas de presenças de primeiras sessões de 2014, 2019, 2020, 2022, 2024 e da segunda sessão de 2014, apuramos uma média de 29 conselheiros participantes por cada sessão do CCD;

[42] É difícil ter o número exato de membros por cada sessão porque constatamos a partir das listas de presenças que o presidente, os vogais e o secretariado do CCD em todos os distritos pesquisados, muitas das vezes, não assinam as listas.

- Moamba – seis atas não assinadas, as quais também reportam o número de membros participantes e ausentes em cada sessão. Em média participaram por sessão cerca de 33 membros;

Vale ressaltar que neste último distrito (Moamba) foi difícil obter documentos porque o sistema de arquivo está desorganizado, dificultando a pesquisa documental. Mas também houve recusa sutil no fornecimento de algumas informações e documentos (como as listas de composição do CCD; e em responder algumas questões da entrevista) por parte do responsável da repartição de planificação e desenvolvimento local. Houve também dois casos de recusa de membros do CCD selecionados para a entrevista, condicionando a sua participação a uma autorização da presidente do Conselho.

No geral, todos os quatro CCDs não possuíam e/ou disponibilizaram as atas de todas sessões do período 2006 a 2013, o que não permite uma análise longitudinal. A breve descrição dos casos abaixo busca mostrar a diversidade e contrastes entre eles, inclusive em termos de engajamento cívico-político dos atores envolvidos, o que permite lidar (ou não) criativamente com os problemas de falta de recursos técnico-financeiros, possibilitando a aludida resiliência.

Os contrastes entre os casos são importantes para a identificação dos mecanismos causais, na medida em que permitem controlar a variação entre os casos (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970). Por isso, George e Bennett (2005) e Mello (2022), denominam-nos de casos relevantes para os objetivos da pesquisa.

3.1.2 Breve caracterização dos casos de estudo

i) CCD de Marracuene

Para além da similaridade acima descrita, a opção pelo distrito de Marracuene deve-se ao fato de seu desempenho na dinâmica da governança participativa nos últimos cinco anos na província de Maputo ter sido considerado melhor,[43] neste sentido seria um caso extremo (SEAWRIGHT; GERRING, 2008). O método do caso extremo é um método puramente exploratório que procura sondar possíveis causas que explicam a variável de interesse Y ou possíveis efeitos de X, de maneira aberta. Assim, escolher casos de estudo na base deste

[43] Como mencionado, são informações recolhidas na entrevista com um técnico da Secretaria de Estado da Província de Maputo (Burocrata 1) que é o órgão responsável pelo apoio, funcionamento e monitoria dos Conselhos Consultivos, bem como com alguns pesquisadores nacionais.

método, centrando-se na variável de interesse (dependente), é recomendável em pesquisas exploratórias porque o pesquisador não tem noção dos fatores que podem afetar o resultado de interesse (SEAWRIGHT; GERRING, 2008) e quando o fenómeno em pesquisa é novo, não existindo outros estudos (GEORGE; BENNETT, 2005).

Estas considerações entendidas a partir da dinâmica diferenciada das atividades dos CCDs que indica sua ou não resiliência, foram aplicadas, como descrito acima, na escolha dos quatro casos analisados nesta tese. Ademais, este fenómeno de pesquisa sendo também novo e não existindo outros estudos, o método de caso extremo ajudou o pesquisador a explorar os fatores que podem explicar o resultado de interesse nos Conselhos pesquisados.

O distrito de Marracuene localiza-se a 30 km a norte da cidade de Maputo e, segundo o censo geral da população e habitação (CGPH) de 2017, possui a maior densidade populacional rural desta província, com 218.788 habitantes, sendo 114.852 mulheres e 103.936 homens (http://www.ine.gov.mz. Acesso: 21/05/2023).

Segundo o Perfil do distrito de Marracuene, em 2005 existiam 33 (mas o número subiu para 35 em 2022[44]) associações e cooperativas de camponeses e uma associação de naturais e amigos de Marracuene, 36 secretários de bairros e seis autoridades comunitárias (MOÇAMBIQUE, 2005a). Porém, um estudo recente, Alberto (2023) elenca que mais de 30 associações e cooperativas de camponeses que existiam em 2005, juntaram-se e criaram a União das Cooperativas Agrícolas de Marracuene (UCAM). Em 2014, a UCAM era constituída por 39 associações, número que decresceu para 23 em 2021 (ALBERTO, 2023, p. 319-320). Também há referência à existência da plataforma distrital da sociedade civil, cuja direção é eleita dentre as várias ONGs e associações que operam no distrito e que participa, sob convite do governo, na planificação distrital no âmbito do observatório de desenvolvimento. Esta plataforma que será descrita no capítulo cinco desta tese, deve ser entendida como um novo espaço de participação criado fora dos Conselhos, juntando as ONGs e associações locais para o diálogo com o governo distrital e provincial (Entrevistas 2 e 6 – SC).

Adicionalmente, há neste distrito um considerável nível de desenvolvimento socioeconômico: operam no distrito duas instituições de ensino superior – sendo uma privada e outra pública que é a academia da polícia –, um centro de treinamento da polícia republicana, exploração agrícola comercial (agricultura mecanizada nas margens do rio

[44] Mais detalhes ver também as estatísticas do distrito de Marracuene, 2018 – 2022 em http://www.ine.gov.mz. Acesso: 28/05/2025.

Inkomati) comércio formal e informal em expansão – lojas, barracas, restauração, instâncias turísticas e casas de hóspedes na praia da Macaneta, um hotel (no total contabilizavam-se cerca de 2.697 quartos, em 2022), três balcões de bancos comerciais, dez instituições financeiras de micro finanças e duas fábricas de cerveja e malte, que empregam também uma parte da mão-de obra local) –, com a vila sede do distrito muito movimentada de pessoas, carros, motociclos, entre outros (Estatísticas do distrito de Marracuene, 2018 – 2022).[45]

Marracuene apresenta ainda, muitas oportunidades políticas derivadas, por um lado, da sua localização geográfica que é próxima da cidade de Maputo, onde uma parte significativa dos seus residentes trabalha e é influenciada pelo dinamismo social, político, cultural e económico desta cidade capital. Por outro, a vila sede de Marracuene tornou-se município a partir das eleições autárquicas realizadas em 11 de outubro de 2023. Este distrito também é destacado na resistência anticolonial, simbolizada pela batalha de "*Gwaza Muthine*" de 02 de fevereiro de 1895, onde os guerreiros nativos travaram um combate feroz contra o exército colonial português durante as campanhas de conquista e expansão europeia em África (UEM/DH, 1988). Deste modo, presumimos que a combinação destes fatores, permitirá a existência de atores civis e políticos atuantes que se mobilizam criativamente para manter e expandir o CCD perante a mudança de orientação do governo.

ii) O CCD de Boane

O distrito de Boane apresenta muitas similaridades com Marracuene. Localiza-se a 30 km ao sul da cidade de Maputo. Segundo o CGPH de 2017, este distrito está em segundo lugar em termos de densidade populacional rural da província de Maputo, com 210.367 habitantes, sendo 108.374 mulheres e 101.993 homens (http://www.ine.gov.mz. Acesso: 21/05/2023). Em 2005, existiam no distrito de Boane dez associações e ONGs (MOÇAMBIQUE, 2005b), número que cresceu para cerca de 20 associações, conforme aponta o mapeamento e atualização da base de dados da administração local, ainda não finalizada (dados fornecidos pelo governo do distrito através da Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local).

Neste contexto, o número total de associações no distrito de Boane poderá ser superior, sobretudo se tivermos em conta que o estudo de Uamusse (2021, p. 39) constatou que em 2021, só a União Nacional dos Camponeses de Boane (UNAC) era composta por 28

[45] http://www.ine.gov.mz. Acesso: 28/05/2025.

associações de pequenos produtores agrícolas. Também há referência da existência da plataforma distrital da sociedade civil, cuja direção é eleita dentre as várias ONGs e associações que operam no distrito e que participa sob convite do governo na planificação distrital no âmbito do observatório de desenvolvimento (Entrevistas 2 – SC; 3 – Burocratas).

Segundo os dados fornecidos pelo governo do distrito há um assinalável nível de desenvolvimento socioeconômico: operam no distrito uma universidade privada, um instituto médio agrário; comércio formal e informal em expansão – lojas, barracas, casas de hóspedes e restauração –, pedreiras, exploração agrícola comercial (agricultura mecanizada nas margens do rio Umbeluzi), cinco balcões de bancos comerciais, uma fábrica de fundição de alumínio da multinacional MOZAL, que embora emprega pouca mão-de obra local, presta algum apoio ao governo distrital, particularmente no setor da saúde, educação e agricultura através da sua componente de responsabilidade social – associação Mozal para o desenvolvimento da comunidade (AMDC). E a vila sede do distrito é também muito movimentada de pessoas, carros (públicos e privados), motociclos, entre outros.

Tal como Marracuene, o distrito de Boane também apresenta muitas oportunidades políticas derivadas, por um lado, pela sua localização geográfica que é próxima da cidade de Maputo, onde uma parte significativa dos seus residentes trabalha e é influenciada do dinamismo social, político, cultural e económico da cidade capital. A vila sede de Boane foi municipalizada em 2013 e dez anos depois, o Posto Administrativo da Matola Rio (também pertencente ao mesmo distrito) tornou-se município a partir das eleições autárquicas realizadas em outubro de 2023, deste modo, passando a coabitarem os dois tipos de descentralização em curso no país (descentralização política e descentralização administrativa). Assim, presumimos que a combinação destes fatores, permitirá a existência de atores civis e políticos atuantes que se mobilizam criativamente para manter e expandir o CCD perante a mudança de orientação do governo.

iii) CCD de Magude

Para além da similaridade com os CCDs acima descritos, a opção pelo distrito de Magude é pelo conhecimento profundo que temos do caso. Em 2012/3, o autor fez uma pesquisa que resultou na dissertação de mestrado, que explorou o papel dos Conselhos Consultivos deste distrito na promoção da governança participativa popular. Este estudo concluiu que existiam vários desafios que dificultavam os Conselhos de alcançarem tal

objetivo, a destacar: conflitos de interesses entre administração local (autoridades comunitárias e secretários dos bairros) e membros dos Conselhos; fraca representatividade, diversidade e transparência dos Conselhos; e fraca organização social, baixo capital social e humano das comunidades locais. Assim, com a atual pesquisa, esperamos poder examinar se a outrora fraca mobilização dos Conselhos (*path dependency*) dificulta ou não a sua resiliência no novo contexto de recuo da participação no país.

Magude localiza-se a 150 km a norte da cidade de Maputo e segundo o CGPH de 2017, possui 62.297 habitantes, sendo 33.224 mulheres e 29.073 homens (http://www.ine.gov.mz. Acesso: 21/05/2023). O distrito de Magude tem como principais atividades económicas a agricultura e criação de gado bovino, por isso, possui cerca de 52 associações e cooperativas de camponeses (Estatísticas do distrito de Magude, 2018 – 2022)[46], cujo os membros variam de 12 a 108. Essas associações na sua maioria estão viradas à produção da cana sacarina que é vendida na fábrica de açúcar de Xinavane uma localidade do distrito vizinho de Manhiça (dados fornecidos pelo governo distrital).

Segundo o perfil do distrito de Magude, em 2005 existiam 91 secretários de bairros, 15 autoridades comunitárias e algumas ONGs (MOÇAMBIQUE, 2005c). E atualmente, também há referência da existência de um balcão de banco comercial, uma federação para o desenvolvimento comunitário *Xikaya* e da plataforma distrital da sociedade civil, cuja direção é eleita dentre as várias ONGs e associações que operam no distrito que participa sob convite do governo na planificação distrital no âmbito do observatório de desenvolvimento (Entrevistas 2 – SC; 4 – Burocratas; dados fornecidos pelo governo distrital).

Este distrito também é destacado na resistência anticolonial, simbolizada pela batalha de Mapulanguene que terminou em 10 de novembro de 1895, com a morte do famoso guerreiro local denominado *Maguiguane Khossa*, marcando o fim do império de Gaza e da resistência contra a ocupação colonial portuguesa no Sul de Moçambique (UEM/DH, 1988).

iv) CCD de Moamba

O distrito de Moamba, tal como Magude, tem como principais atividades económicas a agricultura e criação de gado bovino. Mas também tem muitas outras similaridades na área social e cultural com Magude derivadas da vizinhança entre si e com a África do Sul, onde parte significativa de seus habitantes trabalha nas minas e plantações agrícolas.

[46] http://www.ine.gov.mz. Acesso: 28/05/2025.

Ele se localiza a 75 km ao sul da cidade de Maputo e, segundo o CGPH de 2017, conta com 88.583 habitantes, sendo 46.132 mulheres e 42.451 homens (http://www.ine.gov.mz. Acesso: 21/05/2023).

Segundo o perfil do distrito de Moamba, em 2005 existiam algumas associações e ONGs, cujo número e área de atividade não foi especificada, mas destacava-se a associação de naturais e amigos de Moamba. Mas também contava com 15 autoridades comunitárias reconhecidas, 57 secretários de bairros e 107 chefes de povoações (MOÇAMBIQUE, 2005d). Este problema de falta de clareza de dados sobre o associativismo persiste até nos dias atuais, as fontes oficiais apontam a existência de cinco associações, sendo quatro com foco na agricultura e uma na saúde, educação e assistência social, bem como, mais de 20 ONGs (Tabelas de dados fornecidos pela secretaria do governo distrital).

No entanto, estes dados não estão atualizados, pois há outras organizações identificadas no campo que não constam nas estatísticas, por exemplo, o conselho distrital da juventude (CDJ), organização dos professores (ONP local) e, particularmente a associação sonhar é viver (ASSORE) que é uma organização juvenil voltada à promoção da participação democrática. De igual modo, as mais de 20 ONGs referidas nem todas se encontram no terreno atual, portanto, podendo ser provavelmente organizações que implementaram projetos no distrito em diversos momentos desde o fim da guerra civil em 1992.

Também há referência da existência de cinco balcões de bancos comerciais (dos quais três no posto fronteiriço de Ressano Garcia e duas na vila sede) e da plataforma distrital da sociedade civil, cuja direção é eleita dentre as várias ONGs e associações que operam no distrito e que participa sob convite do governo na planificação distrital no âmbito do observatório de desenvolvimento (Entrevistas 2 e 7 – SC).

Assim, com estes últimos dois casos, que apresentam menor densidade populacional e economia agrária pretende-se ampliar o horizonte analítico e contrastar com os primeiros dois casos, procurando explorar prováveis fatores que explicam a resiliência (ou não) dos CCDs.

3.2 PROBLEMA, HIPÓTESE E MODELO ANALÍTICO

A presente tese intenta responder a seguinte pergunta de pesquisa: os CCDs são resilientes à mudança de orientação político-financeira do governo? Como? Por quê?

Em busca de respostas à questão apresentada, formulou-se a seguinte hipótese: a resiliência dos CCDs à mudança de orientação político-financeira do governo pode ser

compreendida pela interação entre três fatores interdependentes: o desenho institucional, a ação criativa dos atores envolvidos e a capacidade técnico-administrativa[47] existente nos governos distritais para viabilizar a participação.

O modelo analítico para explicar a resiliência dos CCDs é, assim, composto pelas seguintes variáveis: o DI que será avaliado a partir do grau de institucionalização dos CCDs. A institucionalização dos CCDs na base da lei aumenta a sua resiliência (BEZERRA et al., 2022b). Porém, em contextos de estados frágeis como Moçambique, a lei estabelece princípios formais que nem sempre são operacionalizados na prática. Assim, o processo de implementação e funcionamento dos CCDs pode gerar variação no DI, podendo ele ser forte ou fraco.

Um CCD pode ser considerado institucionalmente forte quando apresenta um conjunto de condições que asseguram seu funcionamento efetivo e sua influência nas dinâmicas locais. Isso significa, por exemplo, que o Conselho tem funções bem definidas – seja no papel consultivo, seja no acompanhamento das ações do governo distrital – e que suas recomendações são realmente levadas em consideração pelos tomadores de decisão. Um sinal importante de robustez institucional é a existência de um espaço concreto para a formulação de propostas que não apenas são ouvidas, mas, muitas vezes, acolhidas ou incorporadas pelas autoridades.

Outro aspecto fundamental é a composição representativa do Conselho: quando há presença de diferentes grupos sociais, incluindo mulheres, jovens, representantes de zonas rurais, e os critérios de escolha são claros e conhecidos, o DI tende a ser mais legítimo e democrático. O funcionamento regular também é um indicativo de força: reuniões que seguem um calendário fixo, são realizadas com quórum e registradas em atas, além do acesso à informação garantido a todos os membros, indicam seriedade nos procedimentos.

A transparência também é parte da equação. Quando as decisões são divulgadas publicamente e há canais de comunicação com as comunidades – seja em reuniões abertas, murais informativos ou rádios comunitárias –, o Conselho reforça seu vínculo com a base social. Além disso, o acesso a um orçamento próprio, a meios logísticos adequados (como

[47] Como afirmado, a dimensão técnico-administrativa foi incorporada na hipótese tardiamente como resultado do avanço da análise teórica e, sobretudo, empírica. Agradeço reiteradamente a Professora Carla Martelli pela sugestão de incorporação desta variável explicativa.

transporte e local de reuniões), a formação dos membros e o apoio técnico necessário contribuem para consolidar um ambiente de atuação mais autônomo e efetivo.[48]

Por outro lado, quando o Conselho enfrenta uma série de limitações estruturais e operacionais, o DI pode ser considerado frágil. Isso ocorre, por exemplo, quando o CCD é apenas formalmente consultado – geralmente sobre assuntos de pouca relevância ou decisões que já foram tomadas –, sem qualquer poder real de interferência nas escolhas do governo local. Nessas situações, a administração distrital mantém o controle centralizado e o Conselho atua mais como um órgão simbólico ou cerimonial, com pouca margem de manobra.

A fragilidade também se manifesta quando o processo de escolha dos membros é opaco ou dominado por redes clientelistas, o que frequentemente resulta na exclusão de setores mais vulneráveis da sociedade. Reuniões esporádicas, sem agenda clara ou registros oficiais, são outro sinal de inoperância institucional. E quando as decisões tomadas não são compartilhadas com a população – seja por ausência de mecanismos de divulgação ou por falta de iniciativa dos próprios membros –, o vínculo entre o Conselho e a comunidade se enfraquece. A inexistência de recursos básicos, como transporte, apoio técnico ou capacitação adequada, também compromete diretamente a capacidade de atuação dos conselheiros e a relevância do espaço participativo.

Neste contexto, tal como foi explorado no segundo capítulo, a variável DI é fundamental nesta tese. Ela é entendida como a estruturação formal e informal das regras, normas e procedimentos que moldam a tomada de decisão e a interação entre atores dentro de uma instituição, ou seja, trata-se do modo como as instituições são organizadas e reguladas para alcançar determinados objetivos. Nesse sentido, é empírica e situada e será mensurada a partir das principais dimensões e indicadores explorados pela literatura discutida no capítulo anterior (FARIA; RIBEIRO, 2011; FORQUILHA, 2010; FUNG; WRIGHT, 2003; FAUNG, 2004; GUIMARÃES, 2014; SIMIONE, 2020; SMITH, 2009;). O quadro 6 que se segue, apresenta as principais dimensões, indicadores e fontes de dados.

Quadro 6 - Variável DI, dimensões, indicadores e fontes de dados

Variável analítica	**Dimensões**	**Indicadores**	**Fontes de Dados**
	Mandato e	• Grau de autonomia; • Caráter consultivo ou	• Documentos normativos,

[48] Estas condições técnico-administrativas serão discutidas com mais detalhes, mais abaixo, na descrição da terceira variável.

Desenho institucional	competências	deliberativo	• Atas de reuniões
	Composição e inclusão	• Representatividade sociopolítica; • Inclusão de grupos marginalizados (mulheres, jovens, idosos, minorias)	• Lista de membros; • Regulamentos internos; • Diploma n.º 67/2009; • Publicações locais
	Regras de funcionamento	• Frequência das reuniões; • Acesso à informação	• Atas; • Decreto n.º 11/2005; • Diploma Ministerial n.º 67/2009[49]; • Publicações locais
	Accountability	• Prestação de contas; • Publicidade das decisões	• Entrevistas com membros; • Atas; • Publicações locais

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), na base da Lei n.º 8/2003; Decreto n.º 11/2005; Diploma Ministerial n.º 67/2009; Fung e Wright (2003); Faung (2004); Smith (2009); Faria e Ribeiro (2011); Forquilha (2010); Guimarães (2014) e Simione (2020).

Como observado a partir do quadro 6 foram definidas quatro dimensões para a operacionalização do conceito de DI em cada CCD. A escolha por tais dimensões levou em consideração o vasto caminho argumentativo percorrido até aqui (através do capítulo 2) e discutidos por Faria e Ribeiro (2011); Fung e Wright (2003); Fung (2004); Forquilha (2010); Guimarães (2014); Smith (2009); e Simione (2020), dentre outros.

A segunda variável mobilizada diz respeito à ação criativa dos atores que será estudada a partir da capacidade de inovação/adaptação (mobilização) dos atores civis e políticos no interior e fora dos Conselhos. Buscar-se-á investigar as iniciativas, improvisos e alternativas que os atores locais empreendem para preservar o seu espaço participativo perante o contexto adverso. Assim, defendemos que a *ação criativa* dos atores gerada pela articulação dos atores locais é um aprendizado que impacta na resiliência dos Conselhos.

Desta forma, perante o contexto adverso, quanto maior for a capacidade de atores (civis e políticos) de articularem com as suas redes e organizações, maiores as chances de trocarem e experimentarem novas ideias. Neste processo, os atores serão capazes de transformar ideias, recursos e relacionamentos, gerando inovações e/ou capacidade de adaptação ao contexto novo, o que aumenta a resiliência do CCD. Por outro lado, a ausência

[49] No ordenamento jurídico moçambicano, um Diploma Ministerial é um ato normativo aprovado por um ministro para detalhar e operacionalizar decisões que já foram definidas em leis ou decretos. Portanto, ele funciona como um instrumento administrativo que orienta a aplicação prática de políticas públicas, padronizando procedimentos e estabelecendo regras técnicas no âmbito de cada ministério e tem validade nacional após a publicação no Boletim da República (CRM/2004; Lei n.º 14/2011, de 10 de agosto).

ou baixa capacidade de mobilização e articulação por parte dos atores, reduz a resiliência do CCD.

Tal como apontamos na introdução desta tese, a criação dos CCDs começou no mandato do Presidente Armando Guebuza[50] a partir de 2006, abrindo, assim, oportunidades políticas para que os cidadãos participassem da governança local. Mas a mudança do governo em 2014 e o fim do orçamento destinado à política participativa nos Conselhos pode ser vista como uma ameaça a essas oportunidades, requerendo dos atores internos e externos envolvidos nos e com os Conselhos a busca de estratégias para resistir à ameaça de esvaziamento e/ou desmonte.

O quadro 7 que se segue, apresenta a variável de ação criativa (que é empírica e situada), principais dimensões e indicadores, explorados pela literatura especializada nos capítulos anteriores, particularmente o segundo capítulo (ABERS; KECK,2017; ABERS, 2021; GAVENTA, 2006; KINGDON, 2003, dentre outros), bem como as fontes de dados.

Quadro 7 – Variável ação criativa, dimensões, indicadores e fontes de dados

Variável analítica	**Dimensões**	**Indicadores**	**Fontes de dados**
Ação criativa dos atores	(Re)interpretação normativa	• Adaptação das regras; • Flexibilização de procedimentos	• Observação direta; • Entrevistas
	Articulação estratégica	• Parcerias / colaboração com OSCs, líderes, partidos	• Eventos conjuntos; • Atas; • Relatos de atores
	Inovação participativa	• Introdução de novos canais participativos	• Documentos ou registros locais; • Relatos de atores; • Observação direta
	Engajamento informal	• Mobilização informal; • Pressão comunitária	• Entrevistas, • Documentos ou registros locais
	Mediação de conflitos	• Resolução de disputas; • Negociação entre grupos	• Estudos de caso; • Entrevistas

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), na base de Abers e Keck (2017); Abers (2021); Gaventa (2006); Kingdon (2003).

[50] Como mencionado na introdução desta tese, a institucionalização dos Conselhos ocorreu durante o mandato do presidente Armando Guebuza, mas vai muito além da iniciativa presidencial, pois este processo se enquadra no contexto das reformas do Estado, nomeadamente reformas de descentralização em curso no país desde a CRM/1990.

Como observado a partir do quadro 7 foram definidas cinco dimensões para a operacionalização do conceito de ação criativa em cada CCD. A escolha por tais dimensões levou em consideração o vasto caminho argumentativo percorrido até aqui.

A terceira variável mobilizada, capacidade técnico-administrativa, está associada à existência (ou ausência) de recursos (técnicos, financeiros, materiais e logísticos) que permitem aos governos distritais viabilizar os processos participativos nos CCDs. Ao longo da análise, esta variável revelou-se igualmente determinante para compreender a continuidade, a efetividade e a autonomia dos Conselhos. Esta variável é analisada a partir da presença ou não de (1) recursos técnicos, avaliados pela existência de equipes distritais de apoio aos CCDs, de capacitações ou formações contínuas dos técnicos distritais e membros dos CCDs e de (2) recursos financeiros, materiais e logísticos disponíveis para o funcionamento dos CCDs, de implementação e monitoramento das suas decisões ou recomendações, bem como as políticas públicas associadas.

Neste contexto, o terceiro eixo deste modelo analítico será avaliado a partir das capacidades operacionais que traduzem o quanto os governos distritais dispõem de meios e conhecimentos para sustentar práticas participativas de forma autônoma, consistente e ao longo do tempo. Buscar-se-á investigar os recursos (técnicos, financeiros, materiais e logísticos) disponíveis para operacionalizar a participação nos CCDs. Ou seja, que permitem aos governos locais e aos próprios Conselhos planejar, implementar e acompanhar de modo eficaz os processos de participação e as políticas públicas associadas.

Assim, tal como os estudos anteriores (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017; MARTELLI; ALMEIDA; COELHO, 2022; SANTOS, 2018; SOUZA, 2016), defendemos que a capacidade técnico-administrativa existente no nível local impacta na resiliência dos Conselhos. Mas como observa Souza (2016), essas capacidades técnico-administrativas entendidas como recursos organizacionais para a ação estatal nem sempre estão disponíveis, portanto, podem ser mobilizados tanto no Estado como na sociedade quando necessários. Nesse sentido, dependendo dessa mobilização, a sua disponibilidade pode variar entre baixa e alta, dessa forma, impactando de diferentes maneiras no funcionamento da participação nos CCDs.

O quadro 8 que se segue, apresenta a variável de capacidade técnico-administrativa (que é empírica e situada), principais dimensões e indicadores, explorados pela literatura especializada no segundo capítulo desta tese (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017;

EVANS,1995; 2011; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018; MARTELLI; ALMEIDA; COELHO, 2021; PIRES; GOMIDE, 2016; RUESCHEMEYER; EVANS, 1985; SANTOS, 2018; SOUZA, 2016, dentre outros), bem como as fontes de dados.

Quadro 8 – Variável capacidade técnico-administrativa, dimensões, indicadores e fontes de dados

Variável analítica	**Dimensões**	**Indicadores**	**Fontes de dados**
Capacidade técnico-administrativa	Recursos técnicos	• Existência de equipes distritais de apoio técnico aos CCDs; • Capacitações ou formações contínuas dos técnicos distritais e membros dos CCDs; • Técnicos distritais e membros dos CCDs dominam o ciclo de planificação / participação	• Registros de capacitações; • Observação direta; • Entrevistas; • Estudos de caso
	Recursos financeiros, materiais e logísticos	• Governos distritais tem autonomia parcial/total na gestão de pequenas verbas ou acesso regular a fundos de parceiros de cooperação para execução e acompanhamento de decisões dos CCDs; • Recursos mínimos garantidos (sala de reuniões, transporte, materiais de escritório e conectividade); • Existência de orçamento próprio dos CCDs; • CCDs conseguem realizar suas atividades sem depender totalmente de doadores externos ou do governo.	• Orçamentos; • Atas; • Relatos de atores; • Estudos de caso; • Documentos ou registros locais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), na base de Avelino et al. (2017); Evans (1995; 2011); Gomide et al. (2018); Martelli et al. (2022); Pires; Gomide (2016); Rueschemeyer; Evans (1985); Santos, 2018; Souza, 2016.

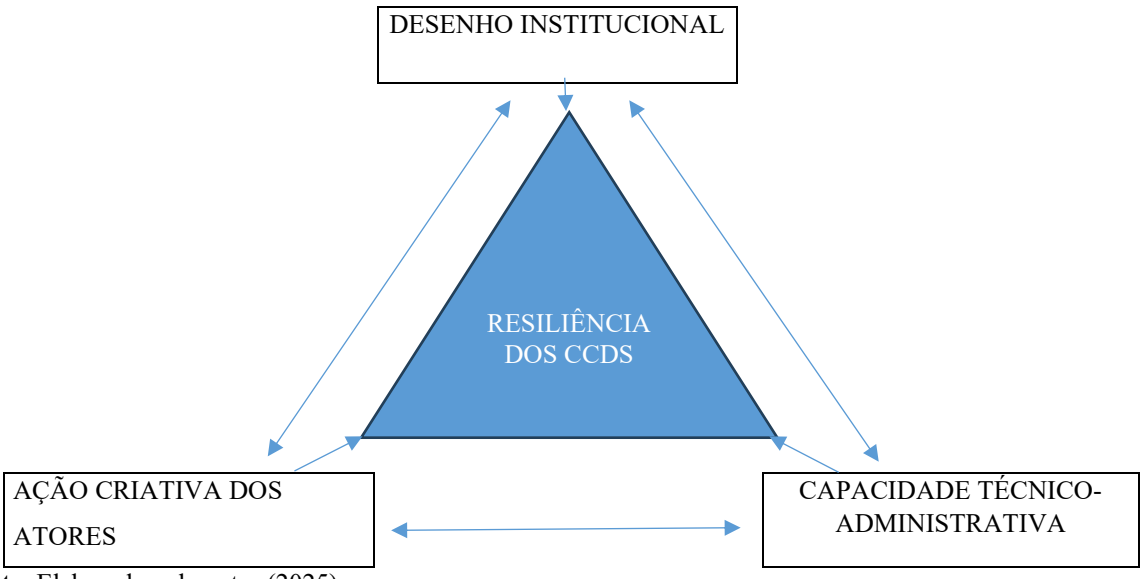
Como observado a partir do quadro 8 foram definidas duas dimensões para a operacionalização do conceito de capacidade técnico-administrativa em cada governo local. A escolha por tais dimensões levou em consideração o vasto caminho argumentativo percorrido até aqui.

A incorporação da dimensão técnico-administrativa torna o modelo mais aderente à realidade observada nos distritos moçambicanos, onde as dinâmicas de participação frequentemente dependem da qualidade das estruturas de apoio estatal. Em contextos nos quais há competências técnicas (equipes distritais de apoio aos CCDs engajadas e

capacitações ou formações contínuas dos técnicos distritais e membros dos CCDs) e existência de recursos logísticos/materiais mínimos, embora algumas vezes são sazonais, os Conselhos tendem a demonstrar maior capacidade ou potencial de resiliência substantiva (mas bloqueada), mesmo diante de constrangimentos políticos ou institucionais. Por outro lado, em situações marcadas por fragilidade técnica (ausência ou falta de comprometimento de equipes distritais de apoio aos CCDs e de capacitações dos técnicos distritais e membros dos CCDs) e falta de recursos mínimos, a resiliência tende a ser apenas formal ou em construção instável, ainda que existam normas avançadas e atores comprometidos.

Assim sendo, partimos da premissa de que a resiliência dos CCDs emerge da interação entre três fatores interdependentes: i) o desenho institucional (as regras e os dispositivos normativos que estruturam o funcionamento dos Conselhos); ii) a ação criativa dos atores (a capacidade de inovação, apropriação e reinvenção das práticas participativas); e iii) a capacidade técnico-administrativa. A figura 1 abaixo sintetiza o modelo analítico:

Figura 1 – Modelo analítico de resiliência dos CCDs



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Combinando as três variáveis principais do modelo, produzem possibilidades de resiliência e não resiliência composta por oito tipos, que será utilizada para analisar empiricamente os CCDs:

i) Espaço disfuncional agravado pela falta de meios (desenho institucional fraco + ação criativa fraca em contexto de capacidade técnico-administrativa baixa):

seriam fóruns participativos com participação simbólica e esvaziada. Os membros já perderam o interesse devido a falta de clareza nas suas atribuições, instrumentalização de PS, clientelismo e ausência de recursos e respostas às suas demandas.

ii) Espaço disfuncional parcialmente mitigado pela capacidade técnica administrativa (desenho institucional fraco + ação criativa fraca em contexto de capacidade técnico-administrativa alta): seriam Conselhos com participação simbólica e esvaziada, nos quais os seus membros apesar de pouco influenciarem nas decisões, participam motivadas pelas condições técnico-administrativas disponíveis e pela esperança de obter em algum momento as respostas às suas demandas.

iii) Resiliência em construção, mas instável (desenho institucional fraco + ação criativa forte em contexto de capacidade técnico-administrativa baixa): seriam Conselhos com DI fraco, mas com ação dos atores envolvidos forte em contexto de capacidade técnico-administrativa baixa. Os seus membros procuram dar significado e efetividade à PS, mas enfrentam o limite da legitimidade das suas decisões e da falta de recursos para a logística, implementação e monitoramento das deliberações ou recomendações.

iv) Resiliência em construção com potencial de consolidação (desenho institucional fraco + ação criativa forte em contexto de capacidade técnico-administrativa alta): seriam Conselhos com DI fraco, mas com ação dos atores envolvidos forte em contexto de capacidade técnico-administrativa alta. Os seus membros, motivados pelas condições logísticas e materiais à sua disposição, procuram dar significado e efetividade à PS, mas enfrentam o limite da legitimidade das suas decisões.

v) Resiliência formal com baixa ou nenhuma execução técnica (desenho institucional forte + ação criativa fraca em contexto de capacidade técnico-administrativa baixa): seriam os Conselhos com DI forte, mas não apropriados pelos seus membros, talvez devido a manipulação, centralismo, clientelismo na seleção de seus membros e agravado pela baixa ou nenhuma execução técnica. Portanto, apesar de o Conselho estar em funcionamento formal (realiza as suas

sessões ordinárias), não há compromentimento e controle dos membros. A participação é mantida pela força da lei.

vi) Resiliência formal com boa execução técnica (desenho institucional forte + ação criativa fraca em contexto de capacidade técnico-administrativa alta): seriam os Conselhos com DI forte, mas não apropriados pelos seus membros (talvez devido a manipulação, centralismo, clientelismo na seleção de seus membros) em contexto de capacidade técnico-administrativa alta. Portanto, apesar de o Conselho estar em funcionamento formal (realiza as suas sessões ordinárias), não há compromentimento e controle dos membros. A participação é mantida não só pela lei, mas também pela existência de recursos mínimos necessários para o seu funcionamento.

vii) Resiliência substantiva bloqueada pela insuficiência de recursos (desenho institucional forte + ação criativa forte em contexto de capacidade técnico-administrativa baixa): seriam Conselhos com participação dinâmica, ou seja, com funcionamento regular caracterizado por realização das suas sessões ordinárias, mas também extraordinárias, aliada à ações e envolvimentos dos seus membros que procuram dar significado e efetividade à PS. No entanto, a resiliência substantiva desses Conselhos permanece limitada pela irregularidade dos apoios externos e interno, como a insuficiência de recursos públicos (técnicos, financeiros, logísticos e materiais) necessários para garantir o seu funcionamento regular, bem como a implementação e monitoramento de suas decisões ou recomendações.

viii) Resiliência substantiva plena (efetiva e sustentável) (desenho institucional forte + ação criativa forte em contexto de capacidade técnico-administrativa alta): seriam Conselhos com participação efetiva e consolidada, dinâmicos, ou seja, com funcionamento regular caracterizado por realização das suas sessões ordinárias mas também extraordinárias, aliada à ações e envolvimentos dos seus membros que procuram dar significado e efetividade à PS que também é reforçada pela disponibilidade de recursos.

O quadro 9 a seguir, apresenta a tipologia de resiliência dos CCDs proposta a partir da interação entre as três variáveis principais do modelo analítico e delineadas ao longo desta seção.

Quadro 9 – Tipologia de resiliência dos CCDs

Desenho institucional / Ação criativa e CTA	**Ação criativa fraca em contexto de CTA baixa**	**Ação criativa fraca em contexto de CTA alta**	**Ação criativa forte em contexto de CTA baixa**	**Ação criativa forte em contexto de CTA alta**
DI fraco	(i) Espaço disfuncional agravado pela falta de meios	(ii) Espaço disfuncional parcialmente mitigado pela capacidade técnica administrativa	(iii) Resiliência em construção, mas instável	(iv) Resiliência em construção com potencial de consolidação
DI forte	(v) Resiliência formal com baixa ou nenhuma execução técnica	(vi) Resiliência formal com boa execução técnica	(vii) Resiliência substantiva bloqueada pela insuficiência de recursos	(viii) Resiliência substantiva plena (efetiva e sustentável)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

3.3 ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Em linhas gerais, esta tese esteve amparada em quatro estratégias, sendo três voltadas à coleta de dados (pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação direta) e uma de análise dos dados, que a seguir são descritas.

3.3.1 Instrumentos de coleta de dados

Pesquisa Documental

A pesquisa documental consistiu na análise e estudo de informações, dados e documentos de ordens diversas:

i) Legislação: leis, decretos ministeriais, normas internas dos CCDs – que permitiram examinar como os CCDs foram concebidos formalmente, os seus objetivos, a composição, as competências e o funcionamento previsto para esses Conselhos;

ii) Técnica: atas das sessões dos CCDs, listas de composição e presenças nas reuniões; relatórios de ONGs – permitiram levantar dados para medir o grau de institucionalização (DI) destes órgãos, uma vez que esses materiais oferecem pistas sobre a realização das reuniões, participantes, competências e o processo de tomada

de decisões nos CCDs. Estes dois primeiros grupos de documentos são compostos por materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, conforme explica Gil (1989);

iii) Estudos acadêmicos: artigos, teses e dissertações já desenvolvidos sobre a participação social em Moçambique – esses documentos foram examinados para ampliar o entendimento do contexto e permitir comparações com experiências semelhantes. Esses materiais ajudaram a refletir sobre as variáveis analíticas – o arranjo institucional, as estratégias dos atores e condições técnico-administrativas.

Em suma, a análise e o estudo de dados contidos nos diversos documentos consultados consistiram no apuramento, classificação e justificação dos fatos. Os dados obtidos a partir desta pesquisa ajudaram na obtenção e consolidação de informações sobre o processo da institucionalização e funcionamento dos CCDs nos distritos de Marracuene, Boane, Magude e Moamba que explicam a sua resiliência.

Entrevistas Semiestruturadas

Este instrumento consistiu em 45 entrevistas em profundidade com pessoas que atuam na implementação dos CCDs de diferentes maneiras. Destas entrevistas, cinco delas foram de baixa produtividade/profundidade, ou seja, os entrevistados mostraram pouco domínio sobre os assuntos da entrevista, sendo: uma conselheira do CCD de Marracuene que nos revelou que desistiu do Conselho acerca de um ano; dois representantes de organizações da sociedade civil (UCAM e ASSORE); dois burocratas (um de Moamba que depois de interromper a conversa, recusou-se de forma sutil a dar seguimento nos dias subsequentes conforme havia-se acordado; e outro é de Marracuene que apenas deu informações complementares acerca do processo de revitalização do Conselho e das parcerias deste órgão com ONGs).

Dos entrevistados, dois foram agrupados na categoria “atores políticos”, contemplando Diretora Nacional da Administração Local e Chefe do Departamento de Estudos e Poder Local (ambos do Ministério da Administração Estatal e Função Pública). Seis entrevistados foram incluídos na categoria “burocratas”, contemplando servidores públicos (tais como os chefes/técnicos das repartições de planificação e desenvolvimento local e um antigo técnico

deste setor no distrito de Marracuene[51]), representando os quatro diferentes distritos pesquisados e o Chefe do Departamento de Administração e Poder Autárquico na Secretaria do Estado da Província de Maputo.

Ainda nos entrevistados, sete representantes de organizações da sociedade civil, divididos em dois grupos: i) três de associações locais: Associação dos Naturais e Amigos de Marracuene (ANAMAR); União das Cooperativas Agrícolas de Marracuene (UCAM) e Associação Sonhar é Viver (ASSORE) de Moamba; e ii) quatro ONGs de âmbito nacional, que apoiam direta e/ou indiretamente os CCDs e governança local participativa em Moçambique: Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD); Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (Fundação MASC); Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades (AAAJC – Voz Poba) e Associação Sociedade Aberta (SA). Por fim, trinta entrevistados foram incluídos na categoria "membros dos CCDs", representando os quatro diferentes distritos pesquisados: sete Marracuene, oito Boane, seis Magude e nove Moamba. Dentre os membros do CCDs, seis são representantes de associações locais, dois líderes comunitários, cinco chefes de Postos Administrativos, três chefes de localidades, dois secretários de bairros, cinco funcionários públicos, sete camponeses/criadores de gado bovino.

A diferenciação numérica dos entrevistados pelos distritos pesquisados deveu-se a dinâmica e o contexto específico do trabalho de campo. De princípio havíamos definido a meta de cinco membros a entrevistar por cada CCD, porém, na prática tivemos que aumentar esse número em todos os distritos como uma estratégia virada a cobrir as entrevistas pouco produtivas e/ou para alcançar maior número possível dos representantes das associações que fazem ou faziam parte dos CCDs de Marracuene e Boane. Mas também foi a estratégia utilizada para fazer face a falta de documentos – atas, relatórios, listas de composição e presenças nas reuniões –, particularmente no CCD de Moamba.

A seleção dos entrevistados entre os membros foi aleatória, mas atenção especial foi dada à questão de género e representatividade geográfica. Enquanto nas categorias de "atores políticos" e "burocratas" foi intencional porque são as pessoas que lidam diretamente com os CCDs. Por exemplo, a última categoria é que dá suporte ao funcionamento dos CCDs, em termos de organizar a agenda, sala de sessões, apoiar o secretariado do Conselho na elaboração das atas das sessões e o respectivo seu arquivo.

[51] A integração deste antigo técnico na entrevista, agora transferido da secretaria do governo distrital para o setor administrativo da educação, mostrou-se relevante pela sua experiência na assistência ao CCD local, tendo coordenado inclusive a última revitalização do Conselho.

As entrevistas decorreram em diferentes localidades e Postos Administrativos dos distritos de Marracuene, Boane, Magude e Moamba durante a realização do trabalho de campo. Embora a pesquisa de campo tenha sido realizada entre fevereiro de 2024 e fevereiro de 2025, as entrevistas foram feitas em vários momentos, depois de encontros de maio com pesquisadores da área de participação e governança local, em junho tivemos entrevistas com os atores políticos. Em julho feita a pesquisa exploratória – entrevistas com os burocratas e observação/familiarização com os locais de estudo. A maior parte das entrevistas com os membros dos CCDs decorreram entre agosto de 2024 e fevereiro de 2025, enquanto com organizações da sociedade civil decorreram entre maio e junho de 2025 em formato virtual através de videochamadas de WhatsApp.

Estas entrevistas foram guiadas na base de um roteiro de temas flexíveis, previamente elaborado. Esta estratégia insere-se na visão Marconi e Lakatos (2005), que sugerem que o investigador tem liberdade de fazer perguntas com vista a obter alguns esclarecimentos. Mas também o roteiro básico das entrevistas em anexo[52], foi usado para garantir a busca dos aspetos centrais da pesquisa, evitando o desvio do seu foco. Todavia, procurou-se deixar o campo aberto para os entrevistados desenvolverem livremente as suas respostas.

Assim, o nosso papel foi de facilitar, gravar e tomar notas da conversa. As entrevistas semiestruturadas na sua maioria foram gravadas sob autorização ou consentimento dos entrevistados, mas outras só foi possível tomar notas devido a sua recusa, é o caso dos burocratas, políticos, um membro da sociedade civil de Moamba e cinco membros dos CCDs (dois de Marracuene, dois Boane e um Magude). Mas a participação da população do estudo foi feita a partir do seu consentimento que era obtido mediante a apresentação dos objetivos da pesquisa. Isto também favoreceu o fortalecimento de uma melhor contribuição em termos de informação para o estudo.

A partir destas entrevistas, obteve-se uma grande variedade de informação sobre os CCDs (composição e funcionamento), recursos existentes para operacionalizar a participação e o comportamento dos atores civis e políticos, estratégias e iniciativas locais usadas na mobilização social e interação com outros atores estatais e não estatais (internos e externos dos CCDs), com vista a manter e expandir os CCDs como espaços participativos, bem como, perceber os desafios e o futuro da participação em Moçambique, perante a mudança de orientação do governo relativa à centralidade dos CCDs.

[52] Ver o anexo 2

Os depoimentos colhidos nas entrevistas foram complementados e cruzados com as experiências que captadas no terreno através das outras técnicas (observação e pesquisa documental), para se tirar as ilações, conferindo um maior impulso na realização do trabalho.

Observação direta

Esta técnica na forma específica foi não participante, consistindo em o autor deste estudo inserir-se, sem envolvimento ou participação efetiva, na vida das comunidades locais selecionadas, procurando observar os seus padrões de vida, interações, relacionamentos, hábitos, comportamentos e as atividades diárias (Notas de campo). Segundo Marconi e Lakatos (2005) trata-se de observação participante artificial porque o pesquisador se integrou nos grupos investigados visando obter informações, o que difere da observação natural onde o observador pertence à mesma comunidade estudada. Nesse sentido, a observação é entendida como o ato de perceber as atividades e inter-relacionamentos das pessoas no cenário de campo através dos cinco sentidos do pesquisador (ANGROSINO, 2009, p. 56).

Na fase de pesquisa de campo, o autor não conseguiu participar em nenhuma reunião dos CCDs (conforme havia planeado) que seria útil para compreender as dinâmicas internas destes espaços participativos. Porém, o contexto conturbado, marcado pela agitação da campanha eleitoral, votação e manifestações violentas de contestação dos resultados não permitiu a realização da segunda sessão dos CCDs que geralmente ocorre entre outubro e dezembro de cada ano.

Entretanto, durante toda a fase da pesquisa de campo, sobretudo ao longo da realização das entrevistas, foi possível, por um lado, ver as distâncias percorridas pelos membros dos CCDs, condições das estradas e ambiente socioeconômico das comunidades rurais dos 13 postos administrativos observados (sendo dois postos por cada distrito em Marracuene e Boane, cinco em Magude e quatro em Moamba) e sobretudo dos entrevistados. Por outro, participar em conversas informais e ouvir intervenções que desaprovavam algumas prioridades das autoridades nas suas comunidades o que para nós pode ser uma forma de reivindicação por uma participação que vai além de simples consulta e/ou mostra que a comunicação entre os governos distritais e as comunidades locais é fraca.

3.3.2 Instrumentos de análise de dados

Para análise de dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para identificar os padrões e recorrências nos discursos dos entrevistados. Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo pode ser entendida como um método que reúne diferentes técnicas de comunicação, baseadas em procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever as mensagens. Por essa razão, sua utilização neste trabalho mostra-se adequada, já que possibilita examinar tanto questões individuais quanto sociais, compreender as ações dos atores e identificar comportamentos que ajudam a interpretar a realidade estudada.

Para facilitar a análise, com a exceção de quatro que estão na língua local (changana)[53], todos os áudios das entrevistas foram transcritos de forma online, com o apoio da *Amberscript*. Depois, para salvaguardar à exigência de anonimato, estão armazenadas no computador do autor, tendo ordenado de forma numérica: políticos 1 a 2; burocratas 1 a 6; sociedade civil 1 a 7; CCD de Marracuene 1 a 7; CCD de Boane 1 a 8; CCD de Magude 1 a 6; CCD de Moamba 1 a 9.

Por fim, também se fez a análise documental para examinar como as normas e regulamentos moldam a participação nos CCDs.

3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As principais limitações desta pesquisa têm a ver com os desafios na coleta de dados, que se resumem nos seguintes aspetos:

- Demora na anuência por parte da Secretaria do Estado da Província de Maputo para o trabalho de campo (solicitada em maio de 2024 só foi deferida em meados de julho);
- Desorganização das informações no âmbito das repartições distritais de planificação e desenvolvimento local, por isso, algumas atas do período de estudo não estão disponíveis em todos os distritos pesquisados e, no caso particular do distrito de Moamba, só tivemos acesso a seis atas das reuniões do CCD dos últimos três anos (2022 a 2024), dificultando pesquisa documental. Como afirmado, neste distrito também não tivemos o apoio da administração local, particularmente da repartição de planificação e desenvolvimento local que, embora o técnico do setor mostrava certa

[53] O uso da língua local em algumas entrevistas foi a forma de torna-las mais abrangentes e substantivas, visto que, alguns membros dos CCDs das zonas rurais são falantes desta língua e mostraram dificuldades em comunicar em português.

disponibilidade no fornecimento de dados, na prática, contando várias estórias ia alongando o tempo sem fornecer o solicitado (atas, listas de membros do CCD nos seus vários mandatos desde 2006, alguns dados das questões da entrevista, dentre outras). De igual modo, houve a recusa de alguns membros do Conselho local selecionados para a entrevista, condicionando a sua participação a uma autorização da presidente do órgão;

- Não disponibilidade de atas em todos os quatro CCDs nos anos 2006 a 2013, o que dificulta uma análise longitudinal;
- O período eleitoral e a indisponibilidade de maior parte dos entrevistados. O trabalho de campo coincidiu com as eleições gerais – presidenciais, legislativas, dos governadores e das assembleias provinciais –, cuja campanha eleitoral teve início em 26 de agosto e se estendeu por 45 dias, culminando com a votação em 9 de outubro de 2024. Nesse período a realização do trabalho de campo foi particularmente desafiadora, uma vez que muitos potenciais entrevistados encontravam-se indisponíveis em razão de compromissos políticos, profissionais ou pessoais. Como consequência, as entrevistas frequentemente precisaram ser reagendadas, canceladas ou tiveram seus horários alterados, o que exigiu maior flexibilidade e adaptação no planejamento da pesquisa;
- O período pós-eleitoral foi marcado por manifestações de contestação dos resultados das eleições que, em muitos casos, assumiram contornos violentos, sobretudo em razão da brutalidade policial, estendendo-se até março de 2025. Esse contexto adverso obrigou ao confinamento domiciliar por períodos intercalados (sobretudo entre os meses de outubro de 2024 e janeiro de 2025) devido ao perigo que representava a circulação nas vias públicas em quase todo o país, particularmente nas cidades e vilas;
- Portanto, as eleições e o conflito pós-eleitoral dificultaram significativamente o cumprimento do cronograma originalmente previsto para o trabalho de campo. As atividades programadas eram frequentemente marcadas, desmarcadas ou tinham os seus horários alterados, o que comprometeu a previsibilidade da pesquisa. Ainda que o período de coleta de dados tenha sido estendido até fevereiro de 2025, não foi possível entrevistar todas pessoas potencialmente planejadas, especialmente os atores políticos, como os administradores distritais, cuja disponibilidade foi fortemente afetada por esse contexto;

- Devido a esse conflito pós-eleitoral, com a exceção de Moamba[54], todos distritos pesquisados não realizaram a segunda sessão do CCD em 2024, o que eliminou a possibilidade da nossa participação em reuniões desses órgãos, conforme haviamos planificado, com vista a compreender as suas dinâmicas internas de funcionamento.

Em suma, apesar destas dificuldades, conseguimos coletar informações (atas das sessões dos CCDs, relatos dos diversos atores que lidam com os Conselhos, legislação e artigos académicos de pesquisadores nacionais) que nos ajudaram a discutir a nossa problemática de tese, particularmente a elaboração da parte empírica. Por isso, uma das estratégias usada para reduz os efeitos destas dificuldades, como já foi mencionado, fizemos as entrevistas com membros da sociedade civil de forma virtual através de videochamadas de WhatsApp.

Este capítulo apresentou os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa. Foram descritos os critérios utilizados para a seleção dos casos estudados, o modelo analítico proposto, bem como as estratégias e os instrumentos de coleta e análise de dados. Por fim, sistematizaram-se as principais limitações da pesquisa. Assim, no próximo capítulo, procede-se à contextualização do objeto de pesquisa, com o objetivo de preparar o terreno para a análise empírica desenvolvida posteriormente.

[54] Mesmo neste caso, só tomamos conhecimento da realização da segunda reunião do CCD de Moamba através da respectiva ata, portanto, não obtivemos a informação atempadamente acerca da sua convocação devido a situação política já mencionada.

4. REGIMES HÍBRIDOS: CONTEXTO MOÇAMBICANO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS CONSELHOS CONSULTIVOS DISTRITAIS

4.1 ENTENDENDO OS REGIMES HÍBRIDOS: DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS

A noção de regimes híbridos aparece na literatura com diferentes nomes, refletindo abordagens teóricas diversas, mas com um núcleo conceitual bastante semelhante. Termos como autoritarismo competitivo (LEVITSKY; WAY, 2010), democracias eleitorais e autoritarismos híbridos (Diamond, 2002), autoritarismo eleitoral (SCHEDLER, 2006), zona cinzenta (CAROTHERS, 2002), democracia defeituosa (MERKEL, 2004), hibridismo institucional (HOWARD; ROSSLER, 2006) e democracia delegativa (O'DONNELL, 1994) são algumas das formas pelas quais esses sistemas têm sido descritos.

Apesar da variedade de rótulos, todos esses autores buscam compreender realidades políticas que não se encaixam nos modelos clássicos de democracia liberal, nem nos de autoritarismo fechado. São contextos em que se combinam práticas democráticas (como eleições e instituições representativas) com mecanismos autoritários que limitam a competição, o pluralismo, a inclusão e a responsabilização. Em outras palavras, trata-se de arranjos políticos marcados pela ambiguidade, onde as instituições democráticas existem, mas se combinam com práticas autoritárias, prejudicando o pleno funcionamento da democracia.

Levitsky e Way (2010) destacam que nos autoritarismos competitivos as eleições continuam a ocorrer, assim como outras formas institucionais típicas da democracia. No entanto, essas estruturas são distorcidas por práticas que comprometem a imparcialidade e a efetiva alternância no poder. A competição política, embora formalmente preservada, é sistematicamente desbalanceada por meio de abusos de poder, controle da mídia e uso seletivo das instituições estatais.

Schedler (2006) contribui para essa análise ao mostrar como esses regimes manipulam o campo político por dentro, sem romper formalmente com as regras democráticas. O resultado é a construção de uma fachada democrática – onde as instituições existem, mas operam de forma controlada – que serve para legitimar o poder, mesmo que este se exerça de forma concentrada e coercitiva.

Entre os elementos mais recorrentes nesses regimes estão: eleições com competição desigual, em que a oposição é permitida, mas tem sua atuação sistematicamente dificultada; restrições às liberdades civis, como liberdade de imprensa, de organização e de manifestação;

enfraquecimento do judiciário e dos parlamentos; alta personalização do poder, com lideranças fortes que concentram decisões; e a convivência entre normas democráticas formais e práticas autoritárias informais. Altos índices de desigualdade e o uso estratégico da participação social, como conselhos, audiências públicas e/ou consultas. A participação não é usada para incluir e partilhar poder, mas para reforçar a legitimidade do regime, sem que isso se traduza em influência real na formulação de políticas.

Sob este ponto, a literatura elenca que a participação, quando ocorre nos regimes híbridos, tende a ocorrer em espaços institucionalizados – como conselhos ou fóruns locais –, apresentando algumas características recorrentes: a) acesso – há certa abertura para que a sociedade participe (como em conselhos e audiências públicas), mas essa abertura é seletiva e politicamente controlada; b) influência – mesmo quando os canais existem, o impacto real sobre as decisões públicas costuma ser mínimo, já que o centro do poder permanece concentrado; c) autonomia – a atuação dos espaços participativos é, muitas vezes, condicionada à vontade do governo, o que abre espaço para práticas de cooptação ou silenciamento; d) inclusão – atores próximos ao regime podem ser privilegiados, enquanto vozes críticas são excluídas; e) instrumentalização – a participação pode ser usada apenas como fachada para legitimar o sistema, sem produzir transformações reais (CORNWALL, 2004; LEVITSKY; WAY, 2010; LEVITSKY; MURILLO, 2009; 2013; O'DONNELL, 1994; SCHEDLER, 2006).

Esses elementos ajudam a explicar os principais dilemas enfrentados pela participação nesses contextos. Um deles é a cooptação, em que lideranças e movimentos são absorvidos pelo aparato estatal, neutralizando suas críticas. O outro é a ausência de recursos técnico-administrativos e financeiros para a plena eficácia da participação que pode gerar desmobilização, causada por sucessivas frustrações que desestimulam o engajamento. Por outro lado, também há espaço para inovação e resistência, especialmente quando a sociedade civil recorre a redes sociais, conselhos informais ou articulações com atores internacionais para contornar os bloqueios institucionais (ABERS; KECK, 2017; CORNWALL, 2004; FOX, 2015; O'DONNELL, 1994; SCHEDLER, 2006).

Essas características ajudam a compreender por que os regimes híbridos escapam das classificações tradicionais e exigem abordagens analíticas próprias. O quadro 10, a seguir, resume os principais conceitos utilizados na literatura para descrever esse tipo de regime e as implicações teóricas associadas a cada um.

Quadro 10 – Regimes híbridos: diferentes tipos e suas características

Autores	**Termo utilizado**	**O que caracteriza esse tipo de regime**	**O que esse conceito ajuda a entender**
Levitsky e Way (2010)	Autoritarismo competitivo	Eleições ocorrem regularmente e a oposição é permitida, mas as regras do jogo favorecem sistematicamente quem está no poder. Recursos do Estado são usados para desequilibrar a disputa política.	Revelam como certos regimes mantêm uma fachada democrática enquanto operam com mecanismos autoritários sutis e persistentes.
Schedler (2006)	Autoritarismo eleitoral	O processo eleitoral é manipulado de forma sistemática. O pluralismo político existe, mas é controlado e as liberdades básicas não são plenamente asseguradas.	Mostra como regimes autoritários usam as próprias instituições democráticas para legitimar práticas autoritárias.
Diamond (2002)	Autoritarismo híbrido	Há eleições, mas as liberdades civis são limitadas, a imprensa sofre controle e o parlamento tem pouco poder.	Oferece uma classificação que diferencia democracias liberais, eleitorais e os regimes híbridos, apontando suas nuances.
Carothers (2002)	Zona cinzenta democrática	As instituições democráticas estão presentes, mas não há um processo claro de democratização nem uma consolidação autoritária evidente.	Rompe com a visão binária entre democracia e autoritarismo, propondo um campo intermediário mais realista.
Merkel (2004)	Democracia defeituosa	Um ou mais elementos essenciais da democracia – como liberdades, participação ou controle institucional – estão comprometidos ou ausentes.	Analisa a democracia em diferentes dimensões, permitindo compreender como falhas estruturais produzem regimes híbridos.
O'Donnell (1994)	Democracia delegativa	O poder se concentra de forma exagerada no Executivo, com pouca fiscalização por parte das outras instituições.	Explica como o personalismo político pode enfraquecer as instituições democráticas, mesmo em sistemas com eleições regulares.
Howard e Roessler (2006)	Hibridismo institucional	Normas e práticas democráticas formais coexistem com lógicas autoritárias informais, frequentemente em contextos marcados por informalidade política.	Enfatizam como essa sobreposição de regras formais e informais influencia a governança e limita a participação política efetiva.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir das referências supracitadas.

O quadro mostra que existem diferentes conceitos usados pela literatura para designar os regimes híbridos, a partir dos quais pode-se também construir uma tipologia desses regimes. Seja como for, a coexistência de práticas democráticas e autoritárias é o denominador comum, e Moçambique se encaixa perfeitamente na tipologia sugerida. De acordo com Brito (2019b), Moçambique, desde o fim da guerra civil em 1992, tem sido marcado por recuos e/ou instabilidade democrática, evidenciados por crises e confrontações

armadas entre o governo da FRELIMO e as forças residuais da RENAMO[55] que se intercalam com a realização de eleições regulares, a presença de práticas autoritárias como a centralização do poder e as limitações à participação política efetiva (BRITO, 2019b).

Baloi (2024, p. 72) enfatiza que "os auspícios de um Estado eminentemente centralizado e autoritário prevalecem no *modus operandi* do Governo da Frelimo'' mesmo no contexto da descentralização. É o que Chiziane (2011) chama de tendências de recentralização das entidades descentralizadas, marcada particularmente pela figura do representante do Estado nas autarquias que são nomeadas pelo governo central.

A maior parte das constatações de Brito, acima descritas, também foram reportadas por Chaimite (2014). O autor afirma que apesar de a democracia multipartidária criada com a CRM de 1990 ter alargado o espaço de mobilização e participação política convencional, o contexto fechado, caracterizado por forte repressão, partidarização do aparelho do Estado pela FRELIMO, concentração do poder e pela longa bipartidarização do cenário político moçambicano,[56] não é favorável aos repertórios de ação coletiva contestatários. De acordo com este autor, este cenário, associado a prevalência de mecanismos de controle social e político dos cidadãos,[57] fraquezas dos partidos da oposição, da sociedade civil e do sistema representativo (que desvaloriza o vínculo entre eleitores e eleitos), faz com que os cidadãos usem frequentemente as práticas contestatárias como meios alternativos de expressão da sua frustração com relação às políticas e ao governo, por exemplo: i) revoltas populares de 1993, 2008, 2010, contra a subida do preço do transporte público e do custo de vida, todas reprimidas pelas forças de segurança; e ii) marchas pacíficas organizadas pela Liga dos Direitos Humanos em colaboração com outras organizações da sociedade civil em 2013,

[55] Este autor salienta que estas forças residuais da RENAMO foi o capital relevante que este partido manteve desde o acordo geral de paz de 1992 até agosto de 2019, com o qual conseguia pressionar a FRELIMO a negociar as reformas do Estado, incluindo a descentralização.

[56] A política moçambicana desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994 até 2024 era dominada por dois partidos, onde a FRELIMO ocupava o primeiro lugar e a RENAMO o segundo, em termos do número de cadeiras parlamentares e com direitos de bancadas. Importa salientar que o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) conseguiu a eleição de alguns deputados nas eleições de 2009, mas pelo regimento parlamentar não conseguiu formar uma bancada, este êxito só viria acontecer em 2019. Embora era uma bancada minoritária, ela representou um marco relevante na ampliação do pluralismo político no parlamento moçambicano. E as eleições gerais de 2024 colocaram a RENAMO como terceira força parlamentar, sendo o seu tradicional segundo lugar ocupado pelo Partido Otimista pelo Desenvolvimento de Moçambique (PODEMOS) e MDM no quarto lugar. O que nos faz questionar: será o fim do bipartidarismo?

[57] No contexto democrático, a FRELIMO manteve a sua influência e controle das forças de defesa e segurança do país, órgãos de informação públicos, locais de residência e de trabalho através das suas células (CHAIMITE, 2014).

contra os raptos e instabilidade política – desencorajadas pelas autoridades governamentais (CHAIMITE, 2014, p. 92-95).

A repressão das marchas e manifestações populares pelas forças de segurança em Moçambique é recorrente e possui um histórico consolidado, independentemente da causa dos protestos. Entre essas causas, destaca-se a fraude eleitoral, um fenómeno frequentemente associado aos regimes híbridos. De acordo com Barómetro do espaço cívico (BRITO et al., 2024), a frequente repressão policial cria medo no seio da população, tornando-se o principal elemento desmotivador da mobilização e da fraca participação social em movimentos contestatários no país. O estudo mostra ainda que só são aceites as marchas e manifestações que favorecem o Governo ou o partido no poder (FRELIMO), denotando restrições das liberdades de oposição dos cidadãos.

O quadro 11, abaixo, reúne os principais episódios de protestos e manifestações populares que sofreram algum tipo de repressão em Moçambique com base em informações coletadas de reportagens, relatórios de organizações da sociedade civil e instituições internacionais. A sistematização leva em conta o ano, o local onde ocorreram, os motivos que levaram a população às ruas, os tipos de repressão utilizados pelas autoridades e as fontes que documentaram os acontecimentos.

Quadro 11 – Protestos populares e repressão em Moçambique

Ano / Data	**Local**	**Motivo do protesto**	**Resposta das autoridades**	**Fontes / Observações**
Setembro de 2010	Maputo e Matola	Aumento nos preços do pão, da água, da energia e do transporte	A polícia usou balas reais, resultando em mais de 10 mortes e centenas de feridos	Chaimite (2014); DW; Human Rights Watch; Jornal @Verdade;
Pós-eleições de 2014 e 2019	Diversas cidades	Acusações de fraude eleitoral feitas pela RENAMO e Nova Democracia	Uso de gás lacrimogêneo, detenções arbitrárias e dispersão violenta dos protestos	CESC; CIP; DW; Canal de Moçambique
2008, 2013 e 2017	Universidade Eduardo Mondlane, Maputo	Estudantes protestavam por melhores condições de vida, bolsas e gestão universitária	A polícia de choque interveio com detenções e violência física contra os manifestantes	AIM; jornais universitários; STV
2018 a 2023	Província de Cabo Delgado	Queixas sobre deslocamentos forçados, insegurança/violência armada e abandono	Ações repressivas realizadas por forças policiais, detenções arbitrárias e dispersão violenta dos protestos	Amnesty International; ACLED; Brito et al. (2024); Human Rights

		das populações locais	com gás lacrimogénio, cães e carros blindados	Watch
2020 a 2021	Maputo e outras cidades	Protestos contra abusos policiais (inspirados pelo movimento *Black Lives Matter*)[58]	Detenções sem justificativa e proibição de reuniões públicas	ONGs locais, observatórios de direitos civis
Outubro de 2023	Maputo, Nampula, Beira, Quelimane, Nacala Porto	Acusações de fraude e insatisfação popular com os resultados das eleições autárquicas	A polícia dispersou manifestantes com gás lacrimogêneo, balas de borracha e prisões	Imprensa nacional e internacional; Wikipédia
Out. 2024 a Mar. 2025	Maputo e 10 capitais provinciais e distritos	Denúncias de fraude eleitoral e assassinato de líderes da oposição	Repressão em larga escala: uso de munição real, gás lacrimogêneo, detenções em massa (cerca de 4.341); 388 mortos; 839 feridos e desaparecimentos.	Amnesty.org; Amnistia.pt; AP; PDECIDE (2025); Reuters; The Times

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), na base das referências supracitadas.

Corroborando o diagnóstico acima apresentado, Sitoe (2024) sustenta que a democracia moçambicana, além de ser caracterizada pela partidarização do Estado[59], bipartidismo, ausência de políticas e programas que efetivem a reconciliação nacional, é dominada pela violência político-eleitoral. Segundo o autor, a violência político-eleitoral é motivada por objetivos políticos, por isso, é usada estrategicamente pelos atores políticos para "influenciar o processo e os resultados das eleições, intimidando os adversários ou os eleitores" (p. 51). Como observa Hanlon (2024), a fraude ou manipulação eleitoral se tornou endémica em Moçambique desde as eleições de 1999 e é associada à diversos tipos de violência, particularmente a partir das eleições de 2019, o que contribui para a deterioração da qualidade da democracia. Isto leva Sitoe (2024) a concluir que em Moçambique, tal como acontece em muitos países do mundo global, há um "avanço das forças de autocratização que demarcam a terceira onda (inversa) da desdemocratização[60]" (SITOE, 2024, p. 2). Ou seja, nas palavras de Hanlon (2024, p. 23) "Moçambique é uma autocracia eleitoral".

[58] Inspiradas pelo movimento internacional *Black Lives Matter*, algumas manifestações surgiram contra a violência e abuso policial em bairros periféricos de Maputo.

[59] A partidarização do Estado e a consequente exclusão política, atingiram níveis elevados em Moçambique e são propiciados pelo modelo maioritário da democracia adotado, baseado no princípio «o vencedor leva tudo», o que acaba marginalizando os partidos de oposição nos processos de tomada de decisões (FORQUILHA, 2017, p. 48).

[60] A desdemocratização também se verificou no Brasil entre 2014 e 2022, caracterizada pela retração e cerceamento dos espaços participativos nos governos de Temer e, sobretudo, de Bolsonaro (AVRITZER at al., 2022).

A situação política de Moçambique foi sintetizada por um dos relatórios de pesquisa recente (barómetro do espaço cívico) da seguinte maneira:

> […] depois de uma primeira fase de relativa abertura, tem-se verificado, desde o início dos anos 2000, uma intensificação do controle do partido no poder sobre todo o aparelho administrativo e de segurança do Estado, sobre as principais media tradicionais públicos e alguns privados, assim como da violência que vai desde a simples intimidação até ao assassinato contra membros da oposição, activistas da sociedade civil, jornalistas e académicos, em paralelo com um crescimento exponencial da fraude eleitoral (BRITO et al., 2024, p. 9).

Os fatos aqui descritos parecem sustentar a visão de Manning (2002) segundo a qual a democracia em Moçambique não foi resultado direto de um compromisso normativo com valores democráticos, mas sim de cálculos estratégicos e acordos entre elites políticas armadas, acrescidas da pressão internacional (ONU, agências e doadores). Nesse sentido, podemos dizer que a democracia foi usada como um instrumento para acabar com a guerra civil, tendo a FRELIMO conseguido se manter como partido dominante, aquele que organiza e ganha todas as eleições gerais e autárquicas desde 1994 até ao presente.

Feita a caracterização dos regimes híbridos em que Moçambique se encaixa, a próxima seção analisará como a participação social ocorre neste contexto, destacando o processo histórico que levou a institucionalização dos CCDs.

4.2 O CONTEXTO MOÇAMBICANO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS CONSELHOS CONSULTIVOS DISTRITAIS

Nesta seção buscaremos apresentar o pano de fundo socioeconômico, histórico e institucional que moldou a participação social em Moçambique, com foco específico nos CCDs. A descentralização, como processo político e administrativo, desempenha aqui um papel central na compreensão das origens, transformações e desafios dessa forma de engajamento cívico. A análise será dividida em cinco partes: (4.2.1) localização geográfica, perfil demográfico e condições de desenvolvimento; (4.2.2) uma retrospectiva da descentralização e das experiências de participação no país; (4.2.3) a definição e origem dos Conselhos Consultivos Distritais; (4.2.3.1) como esses Conselhos funcionam e se organizam; e (4.2.3.2) os principais desafios e possibilidades que envolvem a participação social nesse espaço institucional.

4.2.1 Localização geográfica, perfil demográfico e condições de desenvolvimento

Moçambique localiza-se no sudeste do continente africano (anexo 1), ao longo da costa do Oceano Índico, ocupando uma área territorial aproximada de 799.380 km². Trata-se de um país com grande extensão geográfica e significativa heterogeneidade territorial, marcada por fortes desigualdades na distribuição de infraestruturas, serviços públicos e oportunidades econômicas entre províncias, distritos, zonas rurais e urbanas (INE, 2021). Essa configuração espacial não constitui apenas um dado físico, mas uma condição estrutural relevante para a compreensão das dinâmicas de governança local e, em particular, do funcionamento da PS nos CCDs.

De acordo com estimativas oficiais recentes, a população moçambicana em 2025 é de cerca de 34,1 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente 65% residem em áreas rurais, enquanto 35% vivem em áreas urbanas (INE, 2025[61]). Esse perfil revela uma sociedade ainda predominantemente rural, na qual a dispersão dos assentamentos humanos, as longas distâncias até as sedes distritais e as limitações de transporte e comunicação impõem desafios recorrentes à mobilização social, à regularidade das reuniões participativas e à continuidade dos mecanismos de participação institucionalizados. A predominância rural também se associa a formas específicas de organização social, frequentemente baseadas em lideranças comunitárias, redes informais e práticas consuetudinárias que, como veremos mais adiante, interagem de maneira ambígua com os mecanismos formais de participação previstos no DI dos CCDs.

O perfil etário do país reforça esse quadro estrutural. Moçambique apresenta uma população marcadamente jovem, com mediana de idade em torno de 17 anos, o que reflete altas taxas de fecundidade e uma transição demográfica ainda incipiente (INE, 2021, p. 12). Essa juventude populacional, combinada com elevados níveis de dependência econômica e inserção limitada no mercado formal de trabalho, afeta diretamente as condições de engajamento cívico, tanto em termos de disponibilidade material quanto de acesso à informação e à capacitação política. No plano local, isso tende a reforçar a centralidade de atores intermediários – como líderes tradicionais, secretários de bairros, chefes de quarteirões e membros mais experientes dos Conselhos – na mediação entre a população e o Estado.

---

[61] Mais detalhes ver as projeções anuais da população total, urbana e rural, 2017–2040 em: https://www.ine.gov.mz. Acesso em: 30 nov. 2025.

No que se refere às condições de desenvolvimento, Moçambique permanece classificado entre os países de baixo desenvolvimento humano (0.461[62]), ocupando posições inferiores no ranking global –183ª posição entre 193 países avaliados (PNUD, 2024, p. 29). Esse quadro reflete limitações persistentes no acesso à educação, à saúde e à renda, bem como constrangimentos estruturais à capacidade do Estado de assegurar presença institucional efetiva e provisão regular de bens públicos em todo o território nacional. Nesse sentido, o relatório do PNUD indica que, nos anos de 2021 e 2022, 61,9% da população moçambicana vivia em situação de pobreza multidimensional, evidenciando a magnitude das privações simultâneas que afetam amplos segmentos da sociedade (Idem).

Como veremos no capítulo empírico, essas condições socioeconômicas afetam diretamente o funcionamento dos CCDs, seja pela escassez de recursos administrativos e financeiros para apoiar sua atuação, seja pela dificuldade de transformar deliberações ou recomendações participativas em respostas concretas por parte das estruturas distritais. Nesse contexto, a PS tende a ocorrer em ambientes marcados por expectativas limitadas quanto à capacidade de resposta estatal, o que exige dos atores locais estratégias contínuas de adaptação, negociação e reinterpretação das normas institucionais.

Dessa forma, a localização geográfica, o perfil demográfico e os indicadores de desenvolvimento não devem ser compreendidos como elementos meramente descritivos, mas como condições estruturais constitutivas do ambiente no qual se articulam o DI dos CCDs, a ação criativa dos atores locais e a capacidade técnico-administrativa. É nesse terreno, atravessado por desigualdades territoriais, ruralidade predominante e baixos níveis de desenvolvimento humano, que a resiliência da PS se manifesta não como estabilidade institucional plena, mas como capacidade adaptativa dos Conselhos e de seus participantes mediada, embora com restrições persistentes, de recursos técnicos, materiais, logísticos e financeiros. A análise da resiliência dos CCDs, portanto, exige considerar essas condições não como determinantes absolutos, mas como o contexto sobre o qual os atores constroem, sustentam e reinventam, no cotidiano, as práticas participativas no nível local.

[62] Segundo Dadá (2022), este Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Moçambique, embora apresente uma tendência de crescimento desde 1992 (quando se situava em 0.226), precisa ser problematizado, uma vez que esse ano, tomado como base para a análise comparativa, coincide com o período imediatamente posterior ao fim da guerra civil.

4.2.2 Breve histórico da descentralização e da participação social em Moçambique

Nesta parte, mostraremos a trajetória das reformas descentralizadoras em Moçambique, destacando momentos cruciais e como esses processos influenciaram as formas de participação cidadã e de governança local.

4.2.2.1 O período colonial e a administração centralizada

Durante a era colonial, que se estendeu do final do século XIX até a independência em 1975, Moçambique foi governado sob um sistema altamente centralizado e autoritário, subordinado diretamente ao governo português. A gestão do território era feita por governadores nomeados em Lisboa (CASTEL-BRANCO, 2002; HEDGES, 1999; NYAKADA, 2008; ROCHA, 2002), e a administração seguia uma estrutura hierárquica rígida, com distritos, circunscrições e postos administrativos controlando o território (COELHO, 1998; NEWITT, 1995).

Esses postos administrativos funcionavam como os principais centros de controle político e fiscal, liderados por administradores coloniais que se reportavam aos governadores distritais. Esse modelo visava garantir a presença direta do Estado colonial em todo o território, mantendo um controle rígido sobre a população e os recursos locais.

A administração colonial também fazia uso de chefes tradicionais, conhecidos como régulos, que eram integrados ao sistema por meio de uma lógica de administração indireta. Esses líderes, embora fossem reconhecidos formalmente, agiam principalmente como instrumentos do poder colonial. Seus papéis eram impostos: cobrar impostos, recrutar trabalhadores e manter a ordem local (CHABAL, 2002; HEDGES, 1999; MONDLANE, 1969; NEWITT, 1995). Eles não tinham autonomia, servindo apenas enquanto seus interesses coincidissem com os do regime.

A centralização não se limitava ao território. Como observam Coelho (1998) e Hedges (1999), decisões importantes e nomeações eram todas feitas a partir de Lisboa e os cargos de decisão eram ocupados majoritariamente por funcionários portugueses, com escassa participação de moçambicanos. O aparato estatal estava voltado para sustentar uma economia extrativista subordinada à metrópole, sem qualquer preocupação com o desenvolvimento local (CASTEL-BRANCO, 1994, 2002; HEDGES, 1999; MONTEIRO, 2006; PITCHER, 2002).

Além disso, a sociedade era rigidamente dividida entre os “cidadãos” (portugueses ou assimilados) e os “indígenas”, ou seja, a população africana nativa, que era submetida a um

regime jurídico discriminatório conhecido como Estatuto do Indigenato. Esse estatuto institucionalizava a exclusão e a desigualdade, negando aos indígenas direitos civis básicos, como liberdade de movimento, de expressão ou de participação política (CHABAL, 2002). Como destaca Buendia (1995), essa estrutura social desigual impedia qualquer desenvolvimento de práticas democráticas ou de uma administração pública representativa.

Dentro desse contexto, a população moçambicana ficou completamente alijada dos processos decisórios, vivendo décadas de exclusão social e política (CASTEL-BRANCO, 2002; ROCHA, 2002). Segundo Buendia (1995, p. 205), a "longa noite colonial" foi marcada pela ausência de espaços legítimos de participação. Autores como Chabal (2002) e Rocha (2002) ressaltam que, como o regime não permitia a liberdade de expressão, organização ou sindicalização, reprimia severamente qualquer tentativa de resistência – muitas vezes com violência e o exílio forçado de lideranças africanas.

Por esta razão, o nacionalismo moçambicano começou a ganhar forma no exterior e influenciado pelos movimentos de independência que já estavam em curso nos países vizinhos, então colônias britânicas, como Tanganyika, Nyassalândia e Rodésia do Sul, por volta do final da década de 1950 (FORQUILHA, 2017; HEDGES, 1999; NEWITT, 1995; ROCHA, 2002).

4.2.2.2 Pós-independência e centralização do Estado (1975–1990)

Com a independência em 1975, o novo governo liderado pela FRELIMO optou por um modelo de Estado centralizado e fortemente influenciado pelos princípios do socialismo marxista-leninista. Assim, para entender por que Moçambique adotou um modelo socialista após a independência, é fundamental considerar o contexto global da época. O país estava inserido em um cenário marcado pela Guerra Fria, em que o mundo se dividia em dois grandes blocos – o capitalista, liderado pelos Estados Unidos da América (EUA), e o socialista, liderado pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Durante a luta armada pela independência, Moçambique contou com apoio político e material significativo da extinta União Soviética e da China, dois dos principais representantes do bloco socialista. Já Portugal, potência colonial, tinha o respaldo do bloco capitalista. Essa configuração internacional influenciou fortemente as escolhas políticas e ideológicas do novo Estado moçambicano, como é possível ver, por exemplo, nos princípios

inscritos na Constituição da República Popular de Moçambique de 1975 (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; BRITO, 2019a; CRPM/1975).

A administração pública foi rapidamente nacionalizada e o novo governo centralizou o poder em Maputo (CHABAL, 2002; PITCHER, 2002). Na mesma linha das reformas políticas e administrativas, o governo moçambicano também promoveu a nacionalização dos principais setores produtivos e de serviços. Grandes empreendimentos, como indústrias, unidades de saúde e instituições de ensino, passaram a ser controlados pelo Estado. A economia foi reorganizada segundo uma lógica planificada, orientada por planos quinquenais que definiam metas e prioridades de desenvolvimento, todas centralizadas sob a direção do governo. O Estado assumiu, assim, um papel dominante na condução da economia, tentando moldá-la aos princípios do socialismo e à construção de um modelo autossuficiente de desenvolvimento (CASTEL-BRANCO, 2002; HANLON, 1991).

Hanlon (1991) observa que, entre 1975 e 1986, o Estado moçambicano passou a ser reconstruído a partir dos escombros de uma administração colonial moldada para servir aos interesses de uma minoria branca. Nesse processo, foi erguida uma nova estrutura burocrática inspirada no modelo burocrático-legal (WEBER, 1982), altamente centralizada, em que as decisões importantes eram tomadas exclusivamente na capital, enquanto províncias e distritos ficavam encarregados apenas de executar as ordens vindas do topo, sem autonomia significativa.

Como destaca Buendia (1995), o novo Estado adotado pela FRELIMO herdou uma máquina administrativa profundamente burocrática e centralizadora, semelhante à que existia durante o período colonial. A transição para a independência não foi capaz de romper com esse modelo, e foi dentro desse aparato que se tentou implantar um projeto socialista de Estado.

Ainda assim, ao assumir o poder, a FRELIMO enquanto partido de vanguarda tentou reorganizar profundamente a estrutura social e política do país, com vista à construção do "homem novo" e de uma nova sociedade, o que requeria a mudança da mentalidade e das relações sociais (MENESES, 2015). Uma das primeiras medidas foi a abolição dos régulos – líderes tradicionais que, por estarem associados ao sistema colonial, foram vistos como símbolos do passado que se queria superar. Em seu lugar, surgiram os Comitês Populares, mais conhecidos como Grupos Dinamizadores (COELHO, 1998; WEST; KLOECK-JENSON, 1999). Esses grupos representaram uma das principais inovações institucionais do

período, com a missão de estruturar as comunidades segundo os ideais da nova ordem revolucionária e conforme a visão de um Estado moderno e progressista (MONTEIRO, 1997).

Na prática, embora fossem apresentados como uma forma de democracia popular, com participação direta da população nas decisões locais, os Grupos Dinamizadores tinham como principal função garantir a presença do Estado nas comunidades. Eles atuavam como canais de mobilização política e administrativa, servindo tanto em bairros urbanos quanto em zonas rurais, bem como em locais de trabalho ou unidades produtivas. Suas tarefas incluíam desde campanhas de vacinação e alfabetização até redistribuição de bens e resolução de conflitos do cotidiano.

Apesar de seu caráter popular, seus membros geralmente eram escolhidos por indicação partidária ou por aclamação pública, mas sempre alinhados com a linha política da FRELIMO (CHABAL, 2002; PITCHER, 2002). Para esses autores, os Grupos Dinamizadores funcionavam como mecanismos de participação controlada, por meio dos quais o Estado buscava exercer domínio sobre a sociedade civil. De modo semelhante, Igreja (2010) e Cahen (1999) argumentam que, na prática, esses grupos atuavam como instrumentos de mobilização subordinados à lógica do partido único e da administração estatal. Em vez de espaços de deliberação, serviam sobretudo à disciplina política e à difusão ideológica do regime.

As funções dos Grupos Dinamizadores foram resumidas por Brito (2010) da seguinte maneira:

> Em primeiro lugar, eles foram o instrumento de transmissão e difusão a nível local das orientações políticas da Frelimo; em segundo lugar, nos locais de trabalho, e especialmente no aparelho de Estado, foram auxiliares dos dirigentes nomeados pela Frelimo no controlo da máquina burocrática; em terceiro lugar, nos locais de residência (incluindo as zonas rurais), garantiram o controlo da população e a difusão das mensagens do partido no seio da maioria da população; finalmente, ao mesmo tempo que funcionavam como órgãos de controlo do partido, eles ofereceram e institucionalizaram um espaço de participação dos cidadãos, frequentemente chamados a tomar conhecimento das directivas do partido, mas também a darem as suas opiniões nesse contexto (BRITO, 2010, p. 19-20).

Nessa mesma perspectiva, Lundin (1998) observa que, embora os Grupos Dinamizadores tenham desempenhado um papel importante na consolidação do Estado em regiões onde a presença colonial havia sido fraca ou inexistente, sua falta de autonomia real e o uso político que se fez deles acabaram minando sua legitimidade como canais autênticos da vontade popular. Em vez de promover uma participação genuína da população, esses grupos passaram a ser vistos como extensões do aparelho estatal e do partido. Com o passar do tempo – especialmente com a abertura política iniciada na década de 1990, marcada pela transição

para o multipartidarismo e o início do processo de descentralização – esse modelo centralizador e fortemente politizado foi sendo gradualmente desmontado, abrindo espaço para novas formas de organização e participação local.

No entanto, Brito (2010) embora reconheça a redução das funções e estrutura dos Grupos Dinamizadores, defende que estas instituições ainda se mantém no atual contexto democrático moçambicano, encarnadas na figura dos secretários de bairros. Mas as funções de controle social e político que antes eram desempenhadas por estes Grupos Dinamizadores nos locais de residência e de trabalho passaram atualmente a ser assumidas pelas células do partido FRELIMO, organizadas exatamente nesses mesmos locais.

Ao mesmo tempo em que promovia uma forma de participação controlada por meio dos Grupos Dinamizadores, o sistema de partido único adotado pela FRELIMO aprofundava a centralização e restringia severamente a participação política. Como apontam Chabal (2002) e Igreja (2010), tratava-se de um regime autoritário que não admitia a formação de forças políticas de oposição, tampouco assegurava liberdades básicas como a de expressão e de associação. Nesse contexto, era proibida a criação de associações voluntárias independentes, bem como a realização de reuniões públicas fora do controle do partido.

As únicas organizações permitidas eram aquelas diretamente ligadas à estrutura da FRELIMO, conhecidas como organizações de massa, entre as quais se destacavam a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLLIN), a Organização dos Continuadores da Revolução (OCR), a Organização Nacional dos Professores (ONP) e a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), que funcionava como central sindical. Também eram autorizadas algumas associações de caráter desportivo (Negrão, 2003). Todas essas entidades, apesar de aparentarem representar diferentes setores da sociedade, estavam submetidas à orientação política do partido, funcionando mais como braços de mobilização do que como espaços de livre participação cidadã.

Além disso, o período foi ainda marcado pela eclosão da guerra civil entre o governo da FRELIMO e a RENAMO, que se estendeu de 1976 até 1992 (GEFFRAY, 1990). Esse conflito não só aprofundou a crise de um Estado já fragilizado e centralizado, como também enfraqueceu ainda mais a autonomia das comunidades locais. A violência e a insegurança

generalizada dificultaram qualquer possibilidade de organização independente ou de participação efetiva, reforçando a dependência das populações em relação ao poder central.

Segundo Simione (2014), esta crise do Estado socialista também tem a sua gênese no próprio modelo centralista adotado pela FRELIMO, pois permitiu o reforço do poder do Estado e das suas instituições na cúpula tecno-burocrática central e ao mesmo tempo esvaziou o poder de decisão, bem como debilitou a estrutura de implementação no nível local, sobretudo pela falta de alocação de recursos e capacidades necessárias para a realização das atividades do interesse das comunidades. Na opinião deste autor, esta situação conduziu a convergência de três processos interligados: i) uma crise de autoridade do Estado e das suas instituições no nível local: ii) o desgaste dos princípios e valores da centralização política e administrativa; e iii) a erosão da capacidade do Estado como um todo de realizar suas funções básicas.

Como consequência, houve a erosão das capacidades do Estado e descrédito das suas instituições por não conseguirem dar respostas as demandas da sociedade. Este fato, associado a prolongada guerra civil; calamidades naturais (sobretudo a seca prolongada em quase toda a África-Subsaariana); deterioração dos termos de trocas internacionais; políticas inadequadas do passado e crise do próprio bloco do leste europeu que o tornou incapaz de autofinanciar-se, bem como financiar os seus aliados, conduziram a crise profunda do Estado socialista nos meados dos anos 1980 (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; CASTEL-BRANCO, 1994; MACUANE, 2000; SIMIONE, 2014). Neste âmbito, o desgaste interno do regime monopartidário e a pressão internacional levaram Moçambique à abertura gradual nos anos 1990 (CAHEN, 1999; LUNDIN; 1998; MANNING, 2002), que analisaremos na próxima seção.

4.2.2.3 Abertura política e as reformas descentralizadoras (1990–Presente)

A transição política e econômica que Moçambique viveu a partir da década de 1990 foi impulsionada por uma combinação de fatores internos e externos. Internamente, o modelo de partido único, como foi referido na seção anterior, começava a dar sinais claros de esgotamento, com crescente insatisfação social, fragilidade institucional e crise econômica. Externamente, o fim da Guerra Fria e as pressões de doadores internacionais (CAHEN, 1999; LUNDIN, 1998; MANNING, 2002).

Perante a crise do Estado socialista, o governo de Moçambique que estava em guerra civil, sem recursos financeiros e com crise da dívida, solicitou o auxílio alimentar para a população nos países do sistema capitalista. A resposta a este pedido veio com exigências centradas no pluralismo político e na liberalização econômica, o que requeria a passagem de um sistema monopartidário e de economia centralmente planificada para um sistema multipartidário e de economia de mercado, bem como o abandono das políticas socialistas (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; CASTEL-BRANCO, 1994; MACUANE, 2000; SIMÃO, 2013).

Neste âmbito, em 1984 o país aderiu as instituições financeiras internacionais: Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI).[63] E sob condicionalismos financeiros destas instituições, o país iniciou em janeiro de 1987, a virada para a economia de mercado através do Programa de Reabilitação Económica (PRE ou PRES, conforme passou a ser denominado este programa a partir de 1991, com a integração de uma componente social), como também reformas políticas, consubstanciadas com a mudança constitucional de 1990 e a adoção do multipartidarismo (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; BOROWCZAK; WEIMER, 2012; CASTEL-BRANCO, 1994; CRM/1990; MACUANE, 2000; NYAKADA, 2008). O fato de essas transformações (incluindo a descentralização) terem sido fortemente influenciadas pelas instituições internacionais, leva Borowczak e Weimer (2012) a considerarem que a descentralização, na maior parte dos países da África Subsaariana, foi imposta do exterior, portanto, não é uma das suas características específicas.

A CRM/1990 instituiu um Estado unitário com descentralização gradual, baseado na separação tripartite e interdependência de poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.[64] Em 1992, a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP)[65] encerrou formalmente 16 anos de conflito armado. Estes dois acontecimentos impulsionaram profundas mudanças no Estado e suas instituições, tendo aberto o caminho para a realização das primeiras eleições multipartidárias, em 1994.

Com a abertura política expressa pela CRM/1990 e com vista a garantir a inclusão e participação popular na governança local, o parlamento monopartidário aprovou a Lei n.º 3/94 de 13 de setembro, através da qual institucionalizava os distritos municipais. Esta lei visava

[63] Moçambique candidatou-se a membro do BM e FMI em 1984, mas foi formalmente aceito em 1986 depois de longas negociações.
[64]CRM/1990
[65] O Acordo Geral de Paz de 1992 trouxe a necessidade de reorganizar o sistema de governança para acomodar diferentes atores políticos e locais.

transformar os outrora 128 (atuais 154) distritos administrativos em municípios. No entanto, nos debates políticos da primeira legislatura multipartidária, esta lei foi considerada inconstitucional, sendo revogada. Em contraste, Chiziane (2011) e Forquilha (2017) sustentam que o recuo na implementação da Lei n.º 3/94 se deveu menos a sua inconstitucionalidade do que aos resultados eleitorais de 1994 que, além de mostrarem que o país estava dividido (a FRELIMO com a maioria dos votos nas províncias do Sul do País e a RENAMO dominava nas províncias do Centro e Norte, particularmente nas regiões rurais), desafiavam a FRELIMO como partido dominante.

Brito (2019b) reforça que, por um lado, a FRELIMO temia perder o poder nos distritos rurais que foram dominados pelo seu principal rival no contexto da guerra civil e, por outro, a descentralização não era agenda principal da RENAMO no momento, pois estava preocupada com a acomodação da sua elite militar nos órgãos centrais do Estado.

Neste contexto, com vista a introduzir princípios e disposições sobre o poder local, em 1996, através da Lei n.º 9/96 de 22 de novembro, fez-se a emenda constitucional que permitiu a produção e aprovação do pacote autárquico em 1997, através da Lei n.º 2/97 de 18 de fevereiro. Para Baloi (2024, p. 65, ver também Forquilha, 2017), a Lei n.º 9/96 representou um conservadorismo institucional ditado pelo "receio de se ter um país dividido num momento em que se propalava a ideia da unidade nacional, temendo a criação do federalismo num país com uma opção de Estado unitário centralizado e com uma democracia a nascer," por isso, advogava-se uma abordagem moderada da descentralização.

Assim, a Lei n.º 2/97 recuou em relação a Lei n.º 3/94, de 13 de setembro porque esta última, como afirmado, abria espaço para a autarquização de todos os outrora 128 (atualmente 154) distritos do país e 13 zonas urbanas (cidades e vilas), enquanto a primeira estabelece um gradualismo não "definido em termos de marcos limites" (WEIMER, 2012, p. 96) e dependente de critérios definidos pelo governo. Ao introduzir-se o princípio de gradualismo na autarquização, acabou instalando no país dois tipos de descentralização: a descentralização política ou devolução, dirigida aos municípios (Lei n.º 2/97 de 18 de fevereiro) e a descentralização administrativa ou desconcentração, dirigida aos órgãos locais do Estado (Províncias, Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações), através da Lei n.º 8/2003, de 19 de maio, a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e o Decreto do Conselho de Ministros n.º 11/2005, de 10 de junho, que regulamenta esta lei.

Segundo Weimer (2012, p. 77), “as duas componentes da descentralização são partes integrantes da reforma do setor público desde 2001.’’ Dialogando com esta posição, Simione (2014; ver também Macuane, 2006) enfatiza que foi a partir de 2001 que se fundamentam as concepções da governança em Moçambique através do início da implementação da estratégia global da reforma do setor público (EGRSP), pois essas reformas institucionais procuram dar atenção as formas de interação entre o Estado e a sociedade, realçando a importância da adoção de novas práticas de gestão tais como *accountability*, transparência, participação e responsabilização na atuação dos organismos estatais.

Assim, para operacionalização da descentralização política ou devolução, em 1998 realizaram-se as primeiras eleições municipais, abrangendo 33 autarquias locais (todas as capitais provinciais, cidades e algumas vilas rurais) com autonomia financeira e administrativa. A criação destes municípios veio ampliar a participação política dos cidadãos, mas com freios colocados pelo gradualismo do processo em si, pois, volvidos 27 anos apenas foram criados no país um total de 65 autarquias locais, daí que a literatura (BALOI, 2024; BRITO, 2019b; CHIZIANE, 2011; FORQUILHA, 2017; VALÁ, 2004; WEIMER, 2012), considera que a descentralização em curso no país é tímida.

E no âmbito da descentralização administrativa surgiram as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) que vieram ampliar as formas de governança local participativa, sendo a base que conduziu aos CCDs. Segundo a literatura (BOROWCZAK; WEIMER, 2012; KULIPOSSA, 2010; NGUENHA, 2009), o embrião que deu origem as IPCCS pode ser encontrado a partir dos finais dos anos 1990 (nas províncias de Manica, em 1995 e de Nampula, em 1997) e início de 2000, onde surgiram algumas experiências de planificação distrital e ao nível municipal[66] com o apoio de organizações de cooperação internacional, tais como a Cooperação Técnica Alemã (GTZ)[67] e a *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF). Essas experiências baseadas no envolvimento das comunidades na definição de prioridades de desenvolvimento local através de projetos, rapidamente, estenderam-se quase por toda a região norte de Moçambique.

Segundo Simione (2020, p. 75), o governo inspirado por estas experiências, procurou formalizar as formas de articulação entre Estado e sociedade, aprovando o Decreto n.° 15/2000, de 20 de junho. Este decreto permitiu, por um lado, a origem dos Fóruns Locais nas

[66] Estas surgem em forma de réplica às experiências brasileiras de orçamento participativo e no país se enquadram no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD).
[67] Atualmente designada de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ).

localidades, onde a população participava em reuniões de consultas sobre a aplicação dos fundos que eram alocados pelo UNCDF nas suas comunidades. Por outro, a incorporação das autoridades tradicionais (sob a designação de 'Autoridades Comunitárias') na administração local (distrital) e nas autarquias. Poucos anos depois, surgiram as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) em 2003, enquadradas no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) (KULIPOSSA, 2010; NGUENHA, 2009).

Assim, as comunidades através das IPCCs, orientadas pela administração do distrito, deviam apoiar o processo de planificação, execução, monitoria e avaliação de projetos e programas de desenvolvimento local (SIMÃO, 2013). Segundo o autor, esta visão enquadra-se na ideia defendida pelo relatório do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA) de 2008 que sustenta que no atual contexto dominado pelas teorias democráticas, a participação é um instrumento fundamental para a promoção da governança participativa que é, por sua vez, a condição básica para o alcance da boa governança e, consequentemente, o desenvolvimento socioeconômico local, regional, nacional e internacional. Assim, reforça-se o argumento de que o processo de governança do país realizada de cima-para-baixo só pode surtir efeitos desejados se for complementado pela governança participativa e pela articulação dos diferentes atores sociais para o sucesso das ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento equitativo.

Desta forma, as comunidades locais através dos seus líderes e suas organizações comunitárias de base (OCBs) deviam ser cada vez mais solicitadas a desempenhar um papel de relevo na governança local participativa com o apoio do governo distrital e de atores não-estatais (SIMÃO, 2013). Assim, com vista a ampliar a participação das populações e das comunidades locais na gestão de políticas públicas nos distritos foram aprovadas a Lei n.º 8/2003 de 19 de Maio e o Decreto n.º 11/2005 de 10 de junho, que regulamenta a lei acima referenciada. A implementação destas regras levou a extinção das IPCCs, dando origem no seu lugar os CCDs.

O Quadro 12 a seguir, apresenta resumidamente os mecanismos de participação social criados com a descentralização e a trajetória da institucionalização dos espaços participativos em Moçambique.

Quadro 12 - Mecanismos e marcos de institucionalização da PS em Moçambique

Período	Descrição dos mecanismos de participação	Marcos da formalização da participação social
	Estabelecimento das experiências piloto de	Criação de comitês comunitários

1995 -1997	participação no planejamento comunitário nos Distritos das Províncias de Manica e Nampula.	de participação.
2000 – 2005	Difusão de mecanismos de envolvimento das comunidades com a criação de: • Fóruns Locais (FL); • Fóruns de Consulta Comunitária (FCC); • Comissões de Gestão (CG); • Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC).	Aprovação de: • Decreto n° 15/2000, de 20 de junho; • Lei n.º 8/2003, de 18 de maio; • Guião de Orientação para a Constituição das IPCC-2003; • Decreto n.° 11/2005, de 10 de junho.
2006 – 2009	• Criação do Orçamento Participativo;[68] • Estabelecimento do Observatório de Desenvolvimento (OD); • Criação dos Conselhos Consultivos Distritais (CCDs).	Aprovação de: • Diploma Interministerial n.º 67/2009, de 17 de abril.

Fonte: Simione (2020, p. 77; ver também NGUENHA, 2009), adaptado pelo autor.

Além destes mecanismos de PS institucionalizados, as mudanças políticas da década de 1990 também permitiram ampliar a participação política, por exemplo, em 2012 existiam no cenário político nacional mais de meia centena de partidos políticos legalizados a partir da lei dos partidos políticos, promulgada em 1991 (Lei n.º 8/91 de 30 de julho) e cerca de duas mil organizações da sociedade civil registradas e ativas no espaço cívico nacional à luz da lei das associações, aprovada também em 1991 (Lei n.º 9/91 de 18 de julho), conforme explica Lundin (2012, p. 13-14).

No entanto, sob o pretexto de fortalecer a descentralização, ampliar a participação social na governança local e aumentar a autonomia das regiões, novas reformas foram feitas em 2018, através da Lei n.º 1/2018 de 12 de junho, que fez uma revisão pontual da Constituição da República de 2004, estabelecendo princípios e disposições sobre a eleição de governadores provinciais e administradores distritais. Face a esta emenda constitucional, a Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, foi revogada, dando lugar à Lei n.º 6/2018, de 3 agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de dezembro. Esta lei foi um recuo em relação a Lei

[68] O Orçamento Participativo (OP) foi implementado pela primeira vez em Maputo, em 2008, como parte do Programa de Desenvolvimento Municipal da cidade (ProMaputo), que contou com financiamento do Banco Mundial. A iniciativa teve como objetivo principal incentivar os moradores a participarem ativamente na escolha dos projetos mais importantes para os seus bairros, ao mesmo tempo em que buscava aprimorar a gestão pública local. Com o passar do tempo, outras cidades moçambicanas – como Nampula, Quelimane, Dondo, Xai-Xai e Lichinga – também passaram a adotar o OP, contando com o apoio de instituições internacionais como a Agência Alemã de Cooperação Técnica (GIZ), a Cooperação entre o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC) e parceiros da Cooperação Portuguesa (ANAMM; CES, 2011; NGUENHA, 2009; OMR, 2015).

n.º 2/97 uma vez que os presidentes dos municípios e os governadores são eleitos via cabeças-de-lista fechada dos partidos políticos e nunca nominalmente. Neste contexto, desde o ano de 2019, os governadores provinciais são eleitos, enquanto os administradores distritais que deveriam também passar a ser eleitos a partir das eleições de 2024, de acordo com os consensos entre a FRELIMO e a RENAMO no âmbito de diálogo de paz, permanecem como órgãos locais hierarquicamente subordinados ao governo central, sem autonomia e, portanto, são por ele nomeados.

Embora os municípios e as províncias sejam entidades descentralizadas, o governo central mantém o seu controle através de um representante do Estado que é por si nomeado (designado de administrador nos municípios e Secretário do Estado na província) que no caso das províncias tem mais poderes do que o governador eleito, por isso, é visto como uma forma de limitar a autonomia provincial (BALOI, 2024) ou tendência de recentralização do poder administrativo (CHIZIANE, 2011).

Outro recuo da descentralização aconteceu em 2023, através da aprovação da Lei n.º 12/2023, de 25 de agosto, a lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais e que revoga a Lei n.º 6/2018, de 3 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de dezembro. Contrariamente à lei anterior em que, no caso de impedimento permanente, o presidente do município deveria ser substituído pelo membro suplente imediatamente a seguir na respectiva lista fechada, na nova lei a substituição pode ser feita por outro membro escolhido e aprovado pelo partido (BALOI, 2024).

A não realização de eleições de administradores distritais nas eleições de 2024, sob proposta e sustentação da FRELIMO, se for analisada com os recuos da legislação supracitadas, demonstra que a descentralização em curso em Moçambique é tímida (BALOI, 2024; WEIMER, 2012; BRITO, 2019b; CHIZIANE, 2011; FORQUILHA, 2017; VALÁ, 2004) e/ou é um campo de disputa de poder por partes dos dois principais atores políticos, onde há vencedores e perdedores. Esta literatura elenca que a FRELIMO receia perder o poder e controle nas regiões, o que pode abrir espaço para a perda da sua hegemonia ao nível nacional.

Deste modo, os autores consideram que a forte tradição do centralismo político é o principal fator que está por trás dos recuos da descentralização em Moçambique. Além deste fator, Forquilha (2017), associa também a histórica marginalização política dos opositores dos

ideais da FRELIMO e a epopeia libertadora de unidade nacional como elementos que dificultam o sucesso das reformas descentralizadoras em Moçambique.

Esta situação leva Baloi (2024) a sustentar que a descentralização na África, e particularmente em Moçambique, em vez de ser um instrumento político para a reforma do Estado, é um instrumento para a pacificação (redistribuição de poder entre a FRELIMO e RENAMO) que é manipulada pela FRELIMO para garantir "a manutenção de um forte centralismo político, que limita a autonomia dos distritos e restringe a participação popular na governança local'' (BALOI, 2024, p. 57; ver também FORQUILHA, 2017). Vale ressaltar que a descentralização passou a ser um fator de pacificação, particularmente a partir de 2019, ano em que foi assinado o acordo definitivo de cessação do conflito político e militar entre o Governo de Moçambique e a RENAMO. Este acordo foi conseguido na mesa negocial, onde a descentralização foi um dos principais pontos de agenda, o que permitiu pôr fim à violência política reiniciada em 2015 devido a recusa da RENAMO em aceitar os resultados eleitorais de 2014, sob alegação de fraude eleitoral (BRITO, 2019b; FORQUILHA, 2017).

Em suma, as reformas descentralizadoras tinham como objetivo principal aproximar o Estado das comunidades e tornar a administração pública mais eficiente e participativa. No entanto, a descentralização em Moçambique se desenvolve de forma gradual e, muitas vezes, ambígua – ora como estratégia de democratização, ora como instrumento de controle político (por isso, que é marcada por avanços e recuos constantes). Apesar dos avanços legais, o poder central manteve forte influência sobre os governos locais e o espaço para a participação social efetiva ainda é limitado em muitas regiões do país.

4.2.3 A definição e origem dos Conselhos Consultivos

Os Conselhos Consultivos são definidos como "órgãos de *consulta* das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso" (MOÇAMBIQUE, 2009a, p. 7; artigo 111 do Decreto n.º 11/2005).

Desta definição, se percebe que estas instituições constituem espaços de diálogo entre governo local e as comunidades nos diferentes níveis: povoação, localidade, posto administrativo e distrito. Por isso, a legislação (Decreto n.º 11/2005; Diploma Ministerial n.º 67/2009; MOÇAMBIQUE, 2009a; 2009b) define quatro tipos de Conselhos Consultivos de acordo com o nível territorial: o Conselho Consultivo da Povoação (CCPov), Conselho

Consultivo da Localidade (CCL), Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA) e o Conselho Consultivo Distrital (CCD).

A origem dos Conselhos Consultivos em Moçambique, como foi descrito acima, se enquadra nas oportunidades políticas abertas com a mudança constitucional de 1990 que levaram o país à democracia liberal, com tendências descentralizantes e fomentadoras da participação cidadã na governança local. Nesse sentido, a PS institucionalizada em Moçambique, tal como em diversos países africanos em desenvolvimento, foi impulsionada por organizações e agências de apoio e cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e organizações não governamentais (ONGs), ao longo do processo de transição de regimes autoritários para democracia. Estas instituições condicionaram os seus apoios à realização de tais reformas, o que levou os governos desses países a operarem mudanças das respectivas constituições e demais legislação visando à inserção de grupos sociais organizados e/ou de interesse na formulação, decisão e acompanhamento de políticas públicas (BOROWCZAK; WEIMER, 2012; FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016;). Deste modo, contribuiu-se para a transformação das relações entre Estado e sociedade. Contudo, este caráter induzido da participação institucionalizada em Moçambique, fortemente influenciada por doadores e agências internacionais, gerou arranjos participativos dependentes de financiamento externo, notadamente quando apresentam enraizamento social limitado nas culturas locais (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019).

O pressuposto básico que sustentou a posição e ação dos defensores das práticas da participação nos países em desenvolvimento (agências, doadores e ONGs) assentava, por um lado, na ideia de que ela é um meio para melhorar a oferta de serviços públicos e, por outro, uma resposta ao "déficit democrático" dos sistemas políticos contemporâneos[69] (FISCHER, 2012). Neste caso, a participação é vista como uma estratégia para aprofundar a democracia, o que se relaciona à adoção de um modelo de democracia participativa alicerçado nas abordagens que defendem a adoção de princípios democráticos e mecanismos político-administrativos para promover o envolvimento da sociedade na gestão pública.

Neste sentido, a implantação de práticas participativas institucionalizadas (fóruns, comitês, comissões, conselhos, entre outras) em Moçambique, ocorre principalmente no início da década 2000, na mesma época que dava início a reforma do setor público com vista a sua

[69] O "déficit democrático" dos sistemas políticos contemporâneos é o principal fator levantado por Smith (2009), para explicar a origem e expansão das inovações democráticas principalmente na década 2000.

modernização e democratização, o que significou incluir os atores sociais através dos espaços deliberativos e consultivos na implementação de políticas públicas no nível nacional (MACUANE, 2006; SIMIONE, 2014).

É importante mencionar que as agências, doadores e ONGs, acima descritas, souberam aproveitar as janelas de oportunidade para influenciar (a partir das suas condicionalidades ao apoio financeiro – incentivo e/ou imposição) as reformas políticas, a formulação de políticas públicas e as práticas de governança, muitas delas incentivando padrões de transparência, eficiência e participação (HYDEN, 1999), bem como o respeito pelos princípios de igualdade de género, direitos humanos, dentre outros direitos e/ou temas internacionais.

Foi neste contexto que Moçambique adotou a governança participativa no contexto de transição para a democracia liberal, tendo começado com institucionalização dos Conselhos Consultivos a partir de 2006, com os quais se pretendia criar um mecanismo de participação social inclusivo de relevo no nível local que reforçasse de forma formalizada a interação entre o Estado e a SC (ADALIMA, 2009; AIRES; NGUIRAZE, 2012; CUINHANE, 2011; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; OSÓRIO; SILVA, 2009; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016; SIMÃO, 2013; SIMIONE, 2020). Embora o artigo 110 do Decreto n.º 11/2005 estabeleça quatro formas principais de organização e participação das comunidades, os Conselhos Consultivos, os Fóruns Locais, os Comités Comunitários e os Fundos Comunitários, a legislação apresenta apenas os Conselhos Consultivos como os interlocutores válidos do Estado no nível local na defesa dos interesses das populações locais no processo de planificação. São nos Conselhos Consultivos que os cidadãos devem participar e influenciar a tomada de decisões para o desenvolvimento local (Diploma Ministerial n.º 67/2009; MOÇAMBIQUE, 2009a; 2009b).

Deste modo, o Diploma Ministerial n.º 67/2009 veio reafirmar a relevância dos CCDs e, por isso, estabeleceu as regras da sua composição e estruturação, realçando o caráter pluralista de atores civis que deve nortear o seu funcionamento. Ademais, este diploma incentivava as comunidades locais a se mobilizarem e participarem através dos CCDs no processo de tomada de decisões coletivas no nível distrital.

Em que pese seu caráter consultivo, a literatura supracitada realça que a institucionalização dos CCDs permitiu assegurar formalmente um dos principais mecanismo

de PS, abrindo possibilidades de inclusão, interação de diferentes atores locais (governo distrital, sociedade civil, população e privados), partilha de poder e ampliação da democracia.

Diferentemente de outros países, o Brasil, por exemplo, em que a sociedade civil teve grande desempenho na formação das IPs (AVRITZER, 2008), em Moçambique, provavelmente devido ao predomínio do modelo socialista nos primeiros anos após a independência, o Estado teve um papel indutor muito forte no processo de criação dos Conselhos Consultivos, inclusive por meio de incentivos financeiros, destacando-se o Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL), criado em 2006 e destinado ao financiamento de projetos da população para a geração de renda e emprego, bem como a redução da pobreza.

4.2.3.1 Estrutura e funcionamento dos Conselhos Consultivos

A participação social institucionalizada através dos Conselhos Consultivos seguiu uma estrutura sequenciada ou vertical hierarquizada, começando na base, nas localidades, os Conselhos Consultivos de Localidades (CCLs), seguido na escala intermediária os Conselhos Consultivos de Postos Administrativos (CCPAs) e, no topo, o CCD encerra o ciclo participativo formal (CUINHANE, 2011; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; MOÇAMBIQUE, 2009a; 2009b; OSÓRIO; SILVA, 2009; SIMÃO, 2013). O número de CCPAs e CCLs varia em cada distrito em função da sua divisão administrativa interna.[70]

O Conceito de estrutura sequenciada utilizada nesta tese é apropriado de Souza et al. (2013, p. 36) e adaptado para o contexto desta pesquisa. Estes autores consideram o processo de realização das Conferências de Políticas Públicas no Brasil como sequências de etapas conectadas entre si: etapas municipais, estaduais e nacionais. Esta situação é similar ao caso dos Conselhos Consultivos em Moçambique, onde existem as seguintes etapas: localidades, postos administrativos e distritais.

Vale lembrar que, de acordo com o Decreto n.º 11/2005 e o Diploma Ministerial n.º 67/2009, a institucionalização dos Conselhos deveria ter como base as povoações. Contudo, na prática, o processo iniciou-se ao nível das localidades e, até o momento, esses espaços não foram criados naquele nível territorial previsto na norma. A não criação de Conselhos nesse nível territorial, na perspectiva do governo, se deve à falta de condições materiais e humanas

[70] Por exemplo, no distrito de Marracuene existem atualmente dois CCPAs e sete CCLs; Boane – dois CCPAs e três CCLs; Magude – cinco CCPAs e 16 CCLs; Moamba – quatro CCPAs e 13 CCLs.

– ainda não foi criada a estrutura burocrática e administrativa – necessárias para o pleno funcionamento da administração pública (Entrevista 2 – Políticos; SIMÃO, 2013).

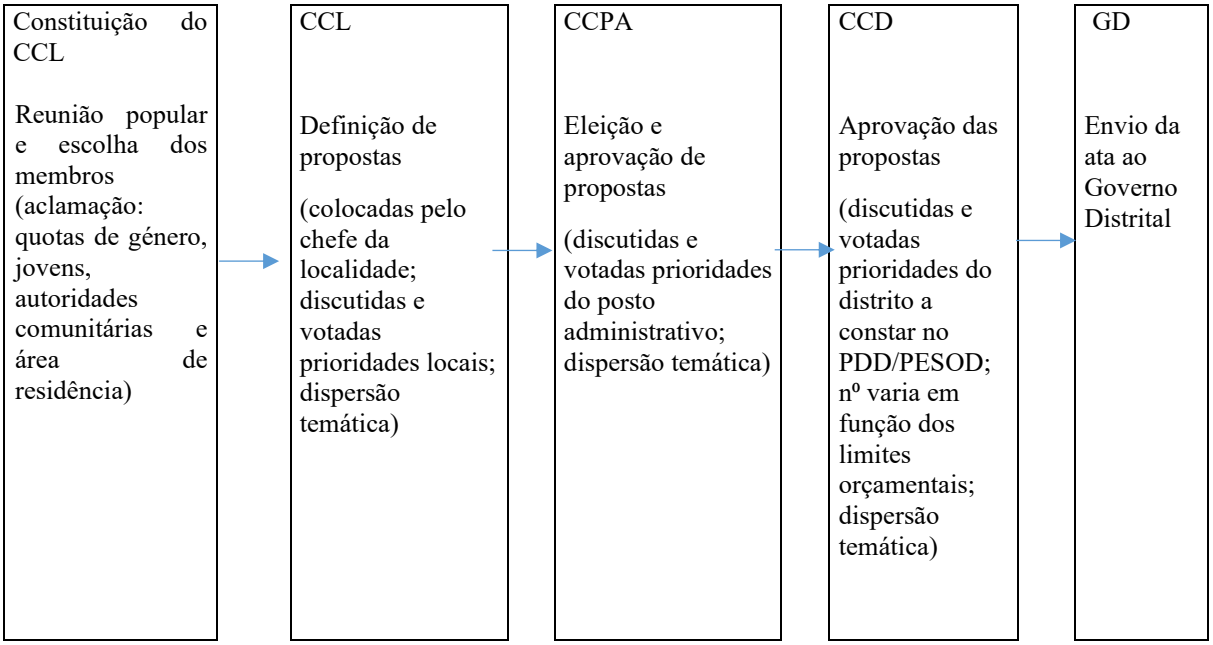
Assim, a estrutura sequenciada ou vertical hierarquizada dos Conselhos Consultivos advém da existência de uma sequência de etapas conectadas entre si no próprio processo participativo. Aqui pode se destacar três aspetos: i) a periodicidade regular de duas sessões ordinárias por ano para os três níveis dos Conselhos, definida pela legislação (Decreto n.º 11/2005; Diploma Ministerial n.º 67/2009), a qual também abre espaço para a realização de sessões extraordinárias[71] e, chama atenção para a necessidade de observar-se a sequência das sessões, devendo o período das sessões dos CCLs e CCPAs anteceder cada uma do nível imediatamente superior; ii) a eleição dos membros para os níveis seguintes que começa no nível local entre os membros dos CCLs, seguida do nível dos CCPAs e, destes para os CCDs; e iii) as propostas definidas por CCLs sinalizam a posição (eleição/aprovação) no CCPA e as decisões do CCD, que encerra o processo participativo formal.

Ao final do processo, momento de aprovação das propostas pelo CCD, são enviadas ao governo distrital (GD). Estas podem ser incorporadas no plano distrital de desenvolvimento (PDD) e/ou plano económico, social e orçamento distrital (PESOD) ou resultar em diretrizes para vários planos provinciais, mas isto não implica que estas serão necessariamente acatadas pelo governo, pois os Conselhos são órgãos de consulta, portanto, desprovidos do caráter vinculante.[72] Posteriormente, os Conselhos Consultivos podem fazer o monitoramento (controle) dos planos estratégicos provinciais e planos distritais de desenvolvimento (Decreto n.º 11/2005; Diploma Ministerial n.º 67/2009). A figura 2 abaixo, resume as principais etapas da governança participativa dos Conselhos nos distritos:

[71] Os Conselhos Consultivos podem reunir extraordinariamente nas seguintes situações e por solicitação: do administrador distrital; de pelo menos 1/3 dos seus membros; do governador provincial; e por decorrência de um evento importante de interesse nacional (Números 1 e 2 do artigo 27 do Diploma Ministerial n.º 67/2009; MAP CONSULTORIA Lda, 2014, p. 16).

[72] Esta é uma das limitações desta forma de participação por consulta, pois embora dá oportunidade para as populações influenciarem as decisões dos governos locais, nada obriga estes últimos a acatarem as propostas (KULIPOSSA, 2010).

A figura 2 - Fases da governança participativa dos Conselhos Consultivos



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), na base do Decreto n.º 11/2005; Diploma Ministerial n.º 67/2009.

A participação de todos os cidadãos termina no nível das localidades com eleição por voto aberto de membros dos Conselhos Consultivos das localidades e nas reuniões populares nos níveis de postos administrativos e distrital, onde são apresentados os membros dos respectivos Conselhos Consultivos para apreciação/aprovação ou homologação popular (MAP CONSULTORIA Lda, 2014; SIMÃO, 2013). O mandato dos membros dos Conselhos de todos os níveis (distrital, postos administrativos e localidades) é de quatro (4) anos renováveis através de confirmação da sua legitimidade pela respectiva comunidade, em reunião popular (Número 1, do artigo 36 do Diploma Ministerial n.º 67/2009).

Depois da eleição dos membros dos Conselhos, o processo participativo torna-se representativo. Mas com vista a estabelecer a comunicação entre os Conselhos e as comunidades, o artigo 33 do Diploma Ministerial n.º 67/2009, impõe a obrigatoriedade dos Conselhos, sob liderança da autoridade da administração local do respectivo nível territorial, a realização de encontros regulares com as comunidades locais para a prestação de contas sobre o grau de cumprimento dos planos de atividades e de outros projetos que tenham sido desenhados para serem desenvolvidos nesse nível territorial.

Na dimensão da representatividade, o DI dos Conselhos procurou assegurar a pluralidade destes espaços participativos, ressaltando que eles deviam refletir a composição da população local, em termos de gênero, cultura, religião, ocupação, idade e classe social.

Neste sentido, o Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Consultivos definiu as quotas de representação iguais para os seus diferentes níveis ou escalas: 40% líderes comunitários; 30% (no mínimo) mulheres e 20% jovens (Números 10, 11 e 12, artigo 36 do Diploma Ministerial n.º 67/2009; MOÇAMBIQUE, 2009a, p. 21-22).

O mesmo Guião dá, por um lado, a prerrogativa ao administrador do distrito, chefe do posto administrativo, chefe da localidade e chefe da povoação de convidar personalidades influentes da sociedade civil (com uma quota de 10%). Por outro lado, o Diploma Ministerial n.º 67/2009 (Números 3 e 4, artigo 27), concede, nos locais onde existir autarquia, o direito de a assembleia municipal indicar três representantes para participarem nas sessões dos respectivos Conselhos Consultivos. Em ambos os casos, os convidados participam nas sessões, mas sem direito a voto.[73] Também com vista a assegurar a representatividade dos diversos sectores, estes instrumentos legais sublinham que os Conselhos deviam integrar os representantes de grupos de interesse na área económica, social e cultural, escolhidos pelos Conselhos ou fórum da escala inferior, em proporção à população de cada nível territorial (MOÇAMBIQUE, 2009b). O quadro 13 a seguir, resume a estratégia de composição e representatividade dos Conselhos Consultivos.

Quadro 13 - Composição e representatividade dos Conselhos Consultivos

Tipo do Conselho	**Nº de membros**	**Provenientes de órgãos inferiores**	**Líderes comunitários**	**Mulheres**	**Jovens**	**Sociedade civil**
CCD	30 a 50	20 a 30	40% (20)	30% (15)	20% (10)	10% (5)
CCPA	20 a 30	12 a 24	40% (16)	30% (8)	20% (6)	10% (4)
CCL	10 a 20	5 a 10	40% (8)	30% (6)	20% (4)	10% (2)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir dos dados do Diploma Ministerial nº 67/2009.

O quadro mostra, por um lado, que o número de membros de cada Conselho Consultivo varia em função do respectivo nível: 30 a 50 CCD; 20 a 40 CCPA; e 10 a 20 CCL. Por outro, as quotas de representação são iguais para os seus diferentes níveis ou escalas, acima descritas (Decreto n.º 11/2005; Diploma Ministerial n.º 67/2009; MOÇAMBIQUE, 2009a). Do mesmo modo, com vista a assegurar a estrutura hierarquizada destes Conselhos, o quadro normativo definiu que cinco a dez membros dos CCLs devem ser escolhidos dentre os membros dos Conselhos Consultivos das povoações; 12 a 24 membros dos CCPAs devem ser

[73] Também pelo mesmo dispositivo legal, as sessões são abertas à participação de todos cidadãos mediante anuência da mesa que preside, mas sem direto a voto.

escolhidos dentre os membros dos CCLs; e 20 a 30 membros do CCD devem ser escolhidos dentre os membros dos CCPAs (MOÇAMBIQUE, 2015, p. 23-24; artigo 37 do Diploma Ministerial n.º 67/2009).

A presidência nata dos Conselhos Consultivos pertence ao dirigente da administração do Estado no nível local, cabe a ele organizar e dirigir as reuniões de seleção de membros, propor a agenda, convocar e presidir as sessões do Conselho.[74] Entretanto, os períodos e os principais pontos de agenda das sessões dos CCDs estão definidos no artigo 28 do Diploma Ministerial n.º 67/2009, o qual confere poder ao administrador distrital de convocar as sessões com pelo menos um mês de antecedência da data prevista para a sua realização.

Assim, a primeira sessão de cada ano deve decorrer até o mês de abril, tendo como principais pontos de agenda a apreciação do relatório da implementação dos planos do ano anterior; aprovação do plano do ano corrente e apreciação das propostas do plano para o ano seguinte. E a segunda sessão deve decorrer durante o terceiro trimestre do ano, no mês de setembro, centrada na realização do balanço dos planos de implementação e atualização destes quando for necessário. Por sua vez, as datas das sessões dos CCLs e CCPAs devem ser fixadas pelo respectivo governo distrital, sob proposta do dirigente desse nível territorial (posto administrativo e localidade), desta forma, se acautela a sequência necessária das sessões das diferentes escalas dos Conselhos Consultivos, evitando possível sobreposição.

A assistência técnica e administrativa dos Conselhos é feita pela Secretaria Provincial em coordenação com as secretarias distritais, dos postos administrativos e de localidades, cabendo as seguintes tarefas: transmitir instruções metodológicas dos trabalhos dos Conselhos Consultivos; apoiar o trabalho dos membros dos Conselhos individualmente ou integrados nas comissões de trabalho; promover a publicidade das atividades dos Conselhos através dos meios de comunicação social ou outros meios de divulgação disponíveis de acordo com a realidade local; apoiar o funcionamento dos Conselhos durante e entre as suas sessões, bem como verificar a legalidade e cumprimento das suas deliberações; assegurar a formação e capacitação dos membros dos Conselhos; monitorar e avaliar o funcionamento dos Conselhos; e organizar as atas das sessões dos Conselhos (artigo 34 do Diploma Ministerial n.º 67/2009; MAP CONSULTORIA Lda, 2014, p. 18).

[74] Aqui reside o centro de uma das críticas sobre o funcionamento dos Conselhos. Por exemplo, Forquilha (2010), elenca que o fato de a legislação prever existência duma mesa em cada nível do Conselho que elabora a agenda, convoca e preside as sessões, a qual é dirigida pelo representante do Estado ao nível local, conduz ao centralismo e verticalismo do processo de funcionamento destes espaços participativos na figura desse representante, afetando a qualidade das decisões.

As funções e tarefas[75] dos Conselhos Consultivos foram definidas pelo artigo 35 do Diploma Ministerial n.º 67/2009 e o artigo 118 do Decreto n.º 11/2005. Assim, os Conselhos exercem as suas funções em quatro grandes domínios: a) o cívico, relacionado à educação cívica, convivência e justiça social; b) o social, que abrange saúde pública, educação, cultura e solidariedade; c) o econômico, voltado à segurança alimentar, abertura e manutenção das vias de acesso e de valas de drenagem, abertura de poços de água, fomento da produção e comercialização pesqueira, agrícola e pecuária, bem como a indústria e outros negócios; e d) o domínio dos recursos naturais, envolvendo o uso da terra, recursos hídricos, florestas, fauna bravia e meio ambiente.

Destas funções emanam as seguintes tarefas para os Conselhos Consultivos:

- Promover a mobilização e organização da participação da população na implementação das iniciativas do desenvolvimento local e apresentar respostas aos problemas colocados pelas comunidades;
- Coletar e transmitir às autoridades competentes as opiniões e preocupações das comunidades locais em relação aos problemas do desenvolvimento, combate contra a pobreza, a prestação de serviços públicos e a qualidade da governança;
- Colaborar com as autoridades locais na divulgação da informação relevante ao desenvolvimento;
- Participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e planos distritais de desenvolvimento;
- Apreciar e dar parecer sobre as propostas dos planos distritais e de desenvolvimento, incluindo os planos de ONGs;
- Propor ou apreciar propostas de criação do fundo distrital de segurança alimentar, de desenvolvimento e outros de interesse local;
- Participar na avaliação de propostas de investimento privado e de concessão de exploração de recursos naturais, do direito do uso e aproveitamento da terra;
- Promover a introdução e disseminação de experiências e tecnologias apropriadas para o aumento da produção e luta contra a pobreza;
- Aprovar a proposta de pedidos de concessão de financiamento aos projetos de iniciativa local;

[75] A partir das funções e tarefas dos Conselhos podemos perceber que há uma dispersão temática que provavelmente amplia-se com a discussão.

- Procurar solução dos problemas da comunidade com base nos recursos locais bem como desenvolver ações para mitigar o impacto do conflito homem/fauna bravia;
- Promover a participação das comunidades na construção de infraestruturas locais como escolas, centros de saúde, rádios comunitárias e outro tipo de obras, como forma de incentivar a formação do empresariado local.

Assim, para assegurar o cumprimento destas tarefas e dar coberta às áreas de sua intervenção, os Conselhos Consultivos estruturam-se internamente em cinco comissões de trabalho: atividades econômicas; planejamento e infraestruturas; saúde, mulher e ação social; educação, juventude e tecnologias; e governança e segurança pública (artigo 35 do Diploma Ministerial n.º 67/2009; MOÇAMBIQUE, 2015).

Entretanto, esta arquitetura participativa apresenta alguns limites, a destacar as relações de poder, assimetrias de recursos e desigualdades que caracterizaram o contexto em que os Conselhos Consultivos foram formados e operam.[76] Embora o quadro legal definiu a composição dos Conselhos através de quotas de representação, formas de funcionamento e de tomada de decisões (votação), estão ausentes externamente, as garantias institucionais (recursos administrativos e financeiros) apontadas por Faria e Lins (2022), como a base que permite à coligação sustentar e reproduzir o sistema ao longo do tempo e do espaço, reduzindo a fronteira entre locais com maior e menor poder. Os atores civis estão em desvantagens em relação aos atores estatais, situação agravada pela falta de orçamento próprio para o funcionamento dos Conselhos (OSÓRIO; SILVA, 2009; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016; SIMÃO, 2013).

Neste contexto, o artigo 24 do Diploma Ministerial n.º 67/2009, refere que o governo distrital é quem deve garantir as despesas de funcionamento dos Conselhos Consultivos, no que concerne à cobertura das despesas de participação nas sessões dos seus membros, transporte de e para o local de residência, alojamento e alimentação durante o decurso das sessões, devendo para o efeito inscrevê-las no seu orçamento de funcionamento. Entretanto,

[76] Faria e Lins (2022, p. 239-240), valendo-se, por um lado, do conceito de coalizões políticas para se referirem as interações entre atores socialmente diferentes que se mobilizam em defesa de questões de relevância pública e, por outro, apoiando-se no argumento de Fischer (2003), elencam que contexto explica a capacidade das coalizões em coordenar as suas ações, interações (interna e externamente, no sistema) e afetar a agenda política. Nesse sentido, para as autoras, as normas e regras determinam internamente a capacidade inclusiva dos fóruns em regular os processos seletivos, as formas como os problemas e soluções são por eles enquadrados discursivamente e resolvidos. E externamente, as garantias institucionais, tais como recursos administrativos e financeiros, permitem às coalizões sustentar e reproduzir o sistema ao longo do tempo e do espaço, tornando mais dinâmica a fronteira entre locais com maior e menor poder.

alguns estudos apontam que, devido a dificuldades financeiras, os distritos não conseguem financiar todas as despesas dos Conselhos Consultivos, levando alguns membros a não comparecerem nas sessões, desta forma, afetando o desempenho regular destes espaços participativos (OSÓRIO; SILVA, 2009; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016; SIMÃO, 2013).

Estas limitações financeiras na participação também afetam os ciclos e a duração das sessões dos CCDs, geralmente, realizam-se num único dia. As propostas são apresentadas pelo presidente do respectivo Conselho ou mandatário, debatidas no mesmo espaço e, posteriormente, votadas. Neste contexto, o papel pedagógico (PATEMAN, 1992) dos espaços participativos é reduzido, não permitindo uma real capacitação e construção de novas competências dos participantes.

Ferreira e Allegretti (2019, p. 464), embora analisaram outras formas de participação cidadã (por exemplo, o Orçamento Participativo) em África, onde também se referem a Moçambique, as suas evidências também se assemelham aos Conselhos Consultivos. Para estes autores, as dificuldades financeiras na participação tendem a tornar muitos espaços participativos "concentrados" (ciclos muito curtos). Deste modo, não oferecendo tempo suficiente para "aprender fazendo", explicar questões complexas, analisar soluções alternativas e dar oportunidade aos participantes para digerirem problemas articulados e interligados, consequentemente, afetando a componente pedagógica dos espaços participativos.

Depois desta breve descrição sobre origem, estrutura, funções e que insere os CCDs na governança local participativa em Moçambique, a seção que se segue apresenta resumidamente os principais desafios e oportunidades de PS nestes espaços participativos.

4.2.3.2 Desafios e oportunidades para a PS nos Conselhos Consultivos Distritais

A consolidação dos CCDs como espaços relevantes de participação social em Moçambique envolve uma série de desafios institucionais, políticos e sociais. Embora esses fóruns tenham sido concebidos como mecanismos para aproximar o cidadão das decisões locais (com vista a fortalecer o seu envolvimento no planejamento do distrito), sua implementação prática tem revelado uma dinâmica marcada tanto por limitações estruturais quanto contextuais.

Entre os principais obstáculos enfrentados, destaca-se a indefinição das competências atribuídas aos CCDs. Em muitos casos, os próprios membros demonstram incertezas quanto ao alcance de suas atribuições, o que compromete seu envolvimento efetivo na formulação e no acompanhamento das políticas públicas distritais. Essa ambiguidade institucional é reforçada pela escassez de recursos técnicos, financeiros e logísticos, dificultando o funcionamento regular das reuniões e a implementação de suas recomendações (TVEDTEN et al., 2013).

Outro entrave recorrente refere-se à baixa capacitação dos conselheiros. A falta de formação adequada limita a compreensão dos procedimentos administrativos e a capacidade de influenciar decisões relevantes (como planejamento distrital, orçamento e execução de políticas públicas). Ao mesmo tempo, há dificuldades em garantir a representatividade social dentro desses Conselhos, sobretudo no que se refere à participação de grupos historicamente marginalizados, como mulheres, jovens, idosos, pessoas mais pobres, deficientes, populações de zonas mais remotas, associações locais, entre outros, aumentando assim a desigualdade da representação e reduzindo o seu potencial democratizante (AIRES; NGUIRAZE, 2012; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; OSÓRIO; SILVA, 2009; SIMÃO, 2013; SIMIONE, 2020).

Este dilema se relaciona à persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas na dinâmica dos CCDs. De uma forma geral, esse clientelismo é caracterizado fundamentalmente pela captura das instituições públicas pelas elites dos estados africanos (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019). Em muitos casos, se sobrepõem práticas que se orientam por lógicas informais e neopatrimonialistas[77] sobre as lógicas formais, particularmente na composição dos Conselhos, na forma de seleção dos seus membros e no centralismo e verticalismo do funcionamento destes espaços participativos na figura do administrador distrital (Forquilha, 2010). Isto faz com que, nesses casos, os CCDs sejam dominados por pessoas ligadas ao aparelho estatal (líderes comunitários, professores, técnicos de saúde e da administração

[77] O conceito de neopatrimonialismo descreve um padrão de governança no qual estruturas formais do Estado moderno coexistem e se entrelaçam com práticas informais, personalistas e clientelistas (hibridismo institucional). Por exemplo, verifica-se em Moçambique desde a transição para o multipartidarismo nos anos 1990, a distribuição de cargos por patronagem política, pois as posições estratégicas na administração pública, nas empresas estatais e nos órgãos distritais tendem a ser atribuídas com base na fidelidade ao partido no poder (FRELIMO) e não exclusivamente em critérios técnicos ou meritocráticos (FORQUILHA, 2010). Adicionalmente, o acesso a oportunidades econômicas estratégicas (como contratos públicos ou concessões de exploração de recursos naturais), a progressão na carreira pública ou o acesso a benefícios econômicos é condicionado, em grande medida, pela vinculação a redes internas de influência política, reforçando a lógica de um "Estado-partido" (Relatórios do Centro de Integridade Pública). Esse arranjo fortalece redes pessoais de poder, ao mesmo tempo em que limita a autonomia institucional e a universalidade das políticas públicas.

pública) e ao partido FRELIMO (AIRES; NGUIRAZE, 2012; CROOK; BUUR, 2015; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; OSÓRIO; SILVA, 2009; SIMÃO, 2013; SIMIONE, 2020), tornando uma possiblidade real a captura e o controle dos Conselhos pelo partido FRELIMO. Esta situação, consequentemente, pode concorrer para "o atrofiamento do espaço de participação local, reforçando a exclusão social, económica e política a nível local" (FORQUILHA, 2017, p. 54), mas também pode impulsionar disputas em torno das deliberações uma vez que contam com mais recursos.

Também se observa uma fragilidade nos canais de comunicação entre os Conselhos e a comunidade. Em muitos contextos, as decisões tomadas não retornam de forma clara à população, enfraquecendo a transparência, a legitimidade do Conselho e dificultando o monitoramento cidadão. Além disso, a assimetria de poder entre representantes da sociedade civil e representantes do Estado dentro dos CCDs tende a favorecer a imposição de agendas estatais em detrimento das demandas locais (BUUR; SALOMÃO, 2008; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011).

Ligados a este desafio, em muitos distritos, ainda é comum que as populações locais não conheçam bem os Conselhos Consultivos e, mesmo quando já ouviram falar deles, geralmente não sabem exatamente qual é o seu papel nem como atuam dentro da gestão local, especialmente no que diz respeito ao planejamento distrital. Além disso, há situações em que os próprios funcionários do Governo no nível local têm um entendimento limitado sobre pontos fundamentais da descentralização, o que dificulta a integração efetiva dos Conselhos no processo de elaboração e acompanhamento dos planos distritais (FORQUILHA, 2017).

Apesar dessas limitações, os CCDs apresentam um potencial considerável para o fortalecimento da democracia participativa a nível distrital. Quando as condições mínimas de funcionamento estão asseguradas, esses espaços podem promover o diálogo entre as comunidades e as autoridades locais, possibilitando maior responsividade do Estado frente às necessidades populares. Em alguns distritos, observam-se iniciativas relativamente bem-sucedidas em que lideranças comunitárias e membros do CCD conseguem articular demandas coletivas e influenciar as decisões sobre alocação de recursos e definição de prioridades. Seriam estes os casos de Marracuene e Boane?

Além disso, a literatura (AIRES; NGUIRAZE, 2012; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; OSÓRIO; SILVA, 2009; SIMÃO, 2013; SIMIONE, 2020) também sublinha a importância dos CCDs enquanto um novo espaço de participação política

e de partilha de poder, bem como o seu potencial para alterar o clientelismo herdado do Estado colonial e do regime monopartidário do pós-independência que ainda prevalece no aparelho administrativo estatal[78]. Nesse sentido, pensamos que estes espaços participativos têm a possibilidade de se transformarem em locais de aprendizagem dos seus membros sobre as diversas temáticas da governança distrital. Essa dimensão pedagógica da participação é, como vimos, ressaltada por vários autores da participação. Pateman (1992), por exemplo, considera que ela contribui para o desenvolvimento das qualidades necessárias para a cidadania democrática, da mesma forma que Warren (2017) e Baber (1984) que chamam atenção para o caráter educativo da participação para a ação coletiva e, finalmente, Cornwall (2008) que defende o valor destes espaços como arenas de formação política e empoderamento social.

Adicionalmente, a presença de organizações da sociedade civil e de parceiros de desenvolvimento pode ampliar o alcance e a eficácia das ações dos Conselhos, oferecendo apoio técnico, formação e visibilidade às suas deliberações. Em contextos de maior mobilização social, os CCDs também têm servido como instâncias de mediação de conflitos e promoção de negociação, especialmente em disputas relacionadas à terra, acesso a serviços públicos ou uso de recursos naturais.

Em síntese, os CCDs operam num terreno ambíguo, onde convivem obstáculos persistentes e experiências promissoras. Compreender essa ambivalência é essencial para aprimorar os arranjos institucionais e criar condições que favoreçam uma participação social mais significativa e inclusiva nos processos de tomada de decisão a nível local. Deste modo, o ponto de partida para a busca dessa compreensão é a constatação, através de atas e entrevistas semiestruturas com diferentes atores envolvidos com os CCDs (membros, burocratas, políticos, académicos e organizações da sociedade civil), de que nos quatro distritos pesquisados, eles são ativos, embora as suas dinâmicas participativas variem, sendo que os CCDs de Marracuene e Boane apresentam alta atividade e o de Magude e Moamba apresentam baixa atividade. Para efeitos desta tese, os quatro são resilientes, embora com desempenhos diferentes.

Este capítulo procurou contextualizar o objeto de pesquisa desta tese. Partindo da caracterização de regimes híbridos em que Moçambique se encaixa, descreveu a origem, a evolução e o funcionamento da PS no país à luz da descentralização. Analisou o processo de

[78] Sobre isto também pode se consultar Ferreira e Allegretti (2019).

institucionalização dos CCDs, quando além de sua definição, também descreveu a sua estrutura, funcionamento, desafios e oportunidades enquanto espaços participativos. Assim, no próximo capítulo, apresentaremos a análise dos dados coletados no trabalho de campo que objetiva explicar a presença de CCDs mais e menos resilientes apesar do contexto político, administrativo, financeiro e institucional analisado.

.

5. RESILIÊNCIA DOS CONSELHOS CONSULTIVOS DISTRITAIS?

O exame dos CCDs mobilizará a tipologia de resiliência proposta, por meio da qual exploraremos melhor o seu potencial analítico, observando de que maneira os espaços participativos se situam ao longo de um espectro que vai da resiliência substantiva a disfuncionalidade.

5.1 TIPOLOGIA DE RESILIÊNCIA APLICADA AOS CCDS

Resiliência formal: CCDs de Marracuene, Boane, Magude e Moamba

Os dados analisados mostram que os quatro CCDs pesquisados, embora afetados pela mudança de orientação político-financeira do governo e do contexto, fazem parte do tipo resiliência formal no que diz respeito às características institucionais. Vale lembrar que os CCDs foram institucionalizados em Moçambique pelo governo de forma induzida, hierárquica e padronizada em todos os distritos do país, em 2006, por meio da Lei n.º 8/2003 – lei dos órgãos locais do Estado – o que lhes confere estabilidade legal.

Além disso, a participação dos cidadãos na governança local é um princípio constitucional (CRM de 1990[79]), induzida por organizações e agências de apoio e cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e organizações não governamentais (ONGs) no contexto da transição do regime autoritário para democracia multipartidária no início da década de 1990 (BOROWCZAK; WEIMER, 2012; FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016). Atualmente, estas organizações/agências e outras congêneres continuam apoiando direta e indiretamente a PS e os CCDs, bem como demais programas do governo face a problemas relacionados a constantes déficits orçamentários[80].

Tendo em vista que a governança participativa é requisito básico defendido por esses parceiros, provavelmente o governo mantém os Conselhos como uma forma de garantir a sua legitimidade nacional e internacional, conforme explica a literatura sobre os regimes híbridos.

Legalidade e busca por legitimidade formal garantiram a permanência dos CCDs ao longo de todos estes anos, embora, não necessariamente o seu pleno funcionamento. Apesar

[79] Este princípio foi mantido e reforçado na revisão constitucional de 2004 (CRM de 2004) – Capítulo IV, artigos 262, 263 e 264 (MOÇAMBIQUE, 2004, p. 109).

[80] A este respeito, por exemplo, o Plano Econômico, Social e Orçamento do Estado (PESOE) de 2023 registrou um déficit orçamentário de 8.7% do PIB, o qual foi coberto por donativos (4.4% do PIB), crédito externo (1.6% do PIB) e crédito interno (2.8% do PIB) (MOÇAMBIQUE, 2023).

de o Governo reconhecer a importância destes espaços participativos na governança local democrática – e considerá-los a forma genuína de representação das comunidades[81] –, particularmente a ampliação do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões sobre o desenvolvimento das suas comunidades – planificação, definição de prioridades e soluções a partir da base (artigo 100 da Lei n.º 8/2003; artigo 2 do Diploma Ministerial n.º 67/2009), estes órgãos enfrentam limitações, a destacar a falta de orçamento próprio para o seu funcionamento, o que os torna dependente do Governo do Distrito. A este respeito, o artigo 24 do Diploma Ministerial n.º 67/2009, que regulamenta os Conselhos, estabelece que:

> O governo distrital é que garante as despesas de funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais, no que concerne à cobertura das despesas de participação nas sessões dos seus membros bem como relativamente ao transporte de e para o local de residência, alojamento e alimentação durante o decurso das sessões, devendo para o efeito inscrevê-las no seu orçamento de funcionamento (artigo 24 do Diploma Ministerial n.º 67/2009).

Os dados de campo revelam que em todos os quatro distritos pesquisados, os governos locais dificilmente conseguem assegurar esta logística devido às limitações orçamentárias que se tornaram mais acentuadas durante o governo do presidente Filipe Jacinto Nyusi, como mostra a entrevista com um membro da sociedade civil:

> Obstáculos, esses são vários [...] se calhar ia começar primeiro pelos obstáculos práticos antes de mexer com questões ligadas à legislação […]. Primeiro é que *há falta de recursos para o funcionamento desses Conselhos Consultivos Distritais*, diz se muito de que houve uma aposta [...], havia dinheiro para os Conselhos no tempo de Guebuza através dos 7 milhões [de meticais]. Muitos dos governos distritais usavam parte dos 7 milhões para financiar as ações no âmbito das despesas das instituições de participação e consulta comunitárias, seja no seu funcionamento e, nesse caso, a constituição dos Conselhos Consultivos, sessões, etc. Há muito que se diz que usavam parte dos 7 milhões também para financiar isso porque o orçamento distrital muitas das vezes já vinha com alguma carência em termos de fundos. Então, os 7 milhões davam aos governos dos distritos essa folgadesa de usar uma parte do dinheiro para, por exemplo, construir a sala de sessões, onde muitos desses Conselhos Consultivos atualmente se reúnem. [Essas salas] foram construídas nesse tempo. [Além da] construção, a logística de transporte dos membros e todo o processo logístico era muito feito na base desses 7 milhões. Agora, na ausência de 7 milhões no governo do presidente Nyusi […] e o processo da crise financeira por causa das dívidas ocultas […] o aperto [que] o país foi tendo em termos de execução orçamental, […] despesas, [levou com que] essa questão dos Conselhos Consultivos não fosse tomada assim muito à consideração. *Os administradores [distritais] dizem que não tem cabimento orçamental e do que recebem não há uma verba para o funcionamento dos Conselhos* (Entrevista 4 – SC).

No caso de Marracuene, por exemplo, um dos entrevistados mencionou:

[81] Nas palavras de uma entrevistada que é membro do governo (Políticos 1) "para nós como governo Conselhos Consultivos são a forma genuína de representação das comunidades do que as assembleias provinciais e a Assembleia da República".

> […] de uma forma genérica, posso dizer que deve ser mais para condições logísticas. […] *a logística às vezes tem trazido alguma dificuldade para que o governo traga os seus membros em melhores condições e que ofereça também o aconchego logístico ou a alimentação, assim como o transporte em si*, mas dizendo logística é importante. […] essas dificuldades […] digamos [é] que fluem mais [no] meu ponto de vista (Entrevista 5 – CCD Marracuene).

Situação semelhante se verifica em Boane, como mostra um dos entrevistados:

> No início até recebíamos [um subsídio de transporte]. Até dada altura, acharam melhor não recebermos, mas dar-nos em refeição. Davam-nos refeições: mata-bicho e almoço. Chegou [uma] altura em que nem mata-bicho já não tínhamos, era só água de manhã e doce, e depois o almoço, no fim da reunião […]. Foram várias fases que nós passamos. No princípio, recebíamos em valor, que era destinado ao transporte, porque algumas pessoas vinham da Matola e outras comunidades vinham de longe mesmo, e tinham que ter um transporte. Quando deixaram de distribuir o dinheiro de transporte, algumas pessoas desistiram. Eu e algumas pessoas somos as únicas, porque vivemos aqui perto, que fomos até o fim [do mandato]. *Mas muitas [pessoas] desistiram pelo caminho*, *porque não tinha dinheiro de transporte.* São comunidades que vinham de Eduardo Mondlane [...] da Matola, e não tinham como chegar. [*Mas] houve pessoas que continuaram até o fim [do mandato] mesmo vindo de longe*[82] (Entrevista 3 – CCD Boane).

Do mesmo modo, um entrevistado de Moamba, referiu-se ao mesmo problema nos seguintes termos:

> *Uma [das dificuldades] é essa que nós dissemos que é o problema de orçamento para o próprio Conselho Consultivo, que não existe*. Então, a deslocação dos membros acaba, às vezes sendo difícil, razão pela qual alguns acabam às vezes não estando presente nas sessões, mas por causa desta parte [da falta de orçamento do Conselho] (Entrevista 6 – CCD Moamba).

Os dados mostram que a mudança da orientação político-financeira do governo em relação à PS afetou menos os CCDs de Marracuene e Boane e mais os de Magude e Moamba. A diferença no impacto destas mudanças entre os dois pares de Conselhos pode ser explicada pelo contexto. Como afirmado no capítulo 3 desta tese, os CCDs de Marracuene e Boane tem muitas similaridades entre si, além das semelhanças na criação, tem também aquelas relativas às características socioeconômicas, políticas e territoriais. Ambos se encontram em distritos cujas vilas-sede são autarquias urbanizadas, onde reside a maior parte dos seus habitantes e membros do CCD – com níveis econômicos relativamente médios (fontes estáveis de renda) – , elevado grau de ativismo social e próximas (cerca de 30 Km) da cidade de Maputo, capital de Moçambique. Diferentemente, os CCDs de Magude e Moamba estão localizados em

[82] Esta entrevista revela o problema das desigualdades que são apontados pela literatura (MACPHERSON, 1977 *apud* CUNNINGHAM, 2002; MENDONÇA; CUNHA, 2012; PATEMAN, 1992) como parte dos obstáculos que impendem a participação dos cidadãos.

distritos com perfil predominantemente rural, marcados por enorme extensão territorial, dispersão populacional, pobreza e baixo grau de ativismo social.

Contudo, as reações a estas mudanças, embora em menor dimensão e isoladas, ocorreram principalmente a partir das iniciativas dos membros dos próprios CCDs em todos os quatro distritos e, em alguns casos, dos administradores e governos distritais.

As entrevistas revelam que, perante as dificuldades dos governos distritais em assegurar a logística (transporte), os membros usam de recursos próprios para participarem das reuniões do CCD. No CCD de Magude, os membros relativamente mais estáveis financeiramente ajudam os outros, sem recursos, pagando os custos de passagens (Entrevistas 1, 2 e 3 – CCD Magude). Enquanto no caso do CCD de Moamba, particularmente no posto administrativo de Sábie, se falta combustível no carro da administração local, a chefe do posto e os chefes das localidades mobilizam os membros e as comunidades para contribuírem com dinheiro afim de garantir o transporte dos membros para a reunião (Entrevista 1 – CCD Moamba). A entrevista com um membro do CCD de Marracuene mostra como isto ocorre:

> [...] em condições normais, por exemplo, eu saindo daqui de Machubo para Marracuene tinha que existir um carro, mas por causa da falta, *eu costumo […] usar o meu meio próprio para facilitar a realização ou a participação no encontro*, mas em condições normais devia existir de fato, depois de uma sessão existir espaço de alimentação como dantes acontecia […]. Não havendo transporte a nível do distrito, dava se um certo subsídio de transporte para a deslocação dos membros do Conselho, mas nos últimos momentos, por causa disto [e] aquilo não tem acontecido, mas por norma devia acontecer (Entrevista 1 – CCD Marracuene).

Esta atitude, utilizar os seus próprios recursos financeiros para garantir a participação nas reuniões, pode ser entendida como um esforço de manter a participação ativa. Isto porque, embora o DI estabeleça que cabe ao Estado assegurar as condições logísticas e materiais de funcionamento dos CCDs, na prática são os atores que, ao assumirem esse encargo, reinterpretam as regras e mantêm vivo o espaço participativo. Nesse sentido, embora possamos mobilizar a noção de tática (CERTEAU, 2014), através da qual os indivíduos, diante de constrangimentos financeiros, encontram meios cotidianos de agir dentro das estruturas, reapropriando-se delas de modo inventivo, ou de fazerem a diferença em contextos marcados por restrições estruturais (GIDDENS, 1984), tais iniciativas revelam também a fragilidade institucional, já que a manutenção do espaço participativo passa a depender de esforços individuais, pouco sustentáveis no longo prazo.

Na prática, os dados de campo mostram que a iniciativa de uso de recursos financeiros pessoais para garantir a participação nas reuniões não é sustentável devido a fatores relacionados à pobreza e à dispersão populacional e territorial – particularmente nos distritos de Magude e Moamba que são rurais e territorialmente extensos – apresentando longas distâncias a serem percorridas pelos membros dos CCDs das suas residências para as sessões do órgão na vila-sede (variando de 50 a 100 km até a sede de cada posto administrativo, acrescidos por 20 ou 40 km até a residência de cada um). Esta situação é agravada ainda pelas péssimas condições das estradas (sem asfalto, fazendo com que a viagem de 100 km seja feita em média com mais de 4h), ausência de transporte público estatal, sendo o privado o único que circula de forma irregular. Neste contexto, alguns membros para participarem nas sessões do CCD são obrigados, além de usarem recursos próprios, a viajarem mais de um dia e se hospedarem em casas de familiares (Entrevistas 1 e 4 – CCD Magude; 4 e 5 – CCD Moamba; Notas da observação direta).

Alguns entrevistados apontam que estas dificuldades, somadas à fome e à pobreza, afetam negativamente a participação dos membros provenientes dessas regiões longínquas. Segundo eles, como o almoço servido durante as reuniões do Conselho costuma ser oferecido apenas no final dos trabalhos, geralmente depois das 15h, muitos membros, especialmente aqueles sem fontes estáveis de renda, acabam faltando[83], desistindo ou reduzindo sua presença nesses encontros (Entrevistas 1 e 4 – CCD Magude; 4 e 6 – CCD Moamba; 6 – CCD Marracuene).

Nas palavras de um entrevistado (CCD Moamba 5) "o problema está […] no subsídio de transporte, apoio e assistência. Isso praticamente não temos. E […] quando me convocam como membro de hoje para amanhã, eu tenho que *criar condições*. Eu não estou a trabalhar [e vivo] numa zona em que as condições estão muito baixas, então, às vezes não cumprimos […]". Neste sentido, uma entrevistada relata a desistência de muitos membros do CCD de Boane e explora o argumento dos membros que faltam com frequência nas reuniões do órgão, apresentado por eles quando questionados pelos seus pares versus os motivos da sua permanência no CCD por 18 anos (quatro mandatos e meio) nos seguintes termos:

[83] A média de membros dos CCDs participantes por reunião é de cerca de 32 em Marracuene, 31 Boane, 29 em Magude e 33 em Moamba. Estes dados resultam de cálculos que fizemos a partir das listas de presenças nas sessões dos CCDs, mas vale referir que estas listas dão um número indicativo dos participantes e não o total, porque, a partir das respectivas atas constatamos que, muitas vezes, os presidentes dos órgãos, os dois vogais e o secretariado não assinam as listas.

> Mas muitas [pessoas] desistiram pelo caminho, porque não tinham dinheiro de transporte. São comunidades que vinham de Eduardo Mondlane [...] da Matola, e não tinham como chegar. A gente, quando perguntamos algumas pessoas por que não aparecem, porque às vezes não reuníamos [por falta de quórum], respondem que já não dão dinheiro de transporte. O que é que vale eu ir comer lá e ir em casa? Não tenho como sair de casa e comer lá enquanto os meus filhos não estão a comer nada em casa. Porque aquele dinheiro que davam, além de transporte, ajudava alguma coisa lá em casa […], comprava pão para as crianças, comiam todos. Agora, ir lá e encher barriga, enquanto as crianças não comem nada. De facto, para pessoas mais carentes foi difícil. [No meu caso] não houve motivo [para desistir], porque eu não precisava de transporte, sou muito vizinha […] da administração […]. Também não sou muito carente […], tenho a minha vida estável […] (Entrevista 3 – CCD Boane).

Outra limitação do DI, decorrente da falta de orçamento próprio dos CCDs e das limitações orçamentárias dos governos distritais e provincial (Entrevista 1 – Burocratas), é a formação e a capacitação dos membros dos CCDs. O artigo 34 do Diploma Ministerial n.º 67/2009 estabelece que a Secretaria Provincial deve assegurar a formação e capacitação dos membros dos Conselhos. Esta é uma dimensão importante porque há rotatividade de membros dos CCDs – fim do mandato, morte, incapacidade por doença e mudança de residência (muito comum para chefes de localidades e postos administrativos). No entanto, os dados das entrevistas revelam que não existe formação e capacitação contínua dos membros dos CCDs sobre a legislação, funcionamento dos Conselhos, do Estado e instrumentos de planificação pública. E consequentemente, muitos membros têm dificuldade ou mesmo desconhecimento destas matérias, inclusive regras básicas do Conselho, papel ou competências do órgão (Entrevistas 2, 3, 4 e 5 – CCD Moamba; 3, 4 e 6 – CCD Marracuene; 1 – CCD Magude; 1 – SC). Nas palavras de um entrevistado do CCD de Moamba:

> […] fomos eleitos e estamos aí a cumprir quando somos convocados às sessões. Mas nós não tivemos nenhuma capacitação que diz diretamente o que é ser um membro do Conselho Consultivo, qual é a nossa função. *Apenas nós engrenamos pouco a pouco por estarmos lá.* Mas a capacitação, mesmo [sobre o] funcionamento de um membro do Conselho Consultivo, não tivemos e não temos […] há quase três anos. Então, apenas o que estamos a fazer […] são arranjos e sempre dentro de um trabalho acaba alguém entendendo aquilo, mas na verdade não tivemos essa capacitação (Entrevista 5 – CCD Moamba).

A Secretaria Provincial de Maputo reconhece este problema, mas revela que não tem orçamento para capacitação dos membros dos Conselhos Consultivos e que nos anos anteriores essa atividade de capacitação era assegurada por parceiros de cooperação através de projetos. Com o fim desses projetos, o governo provincial procura dar continuidade a essas capacitações através dos técnicos da sua secretaria: uma vez por ano para os membros dos CCDs e a equipa técnica distrital; uma vez em cada dois anos para os membros dos Conselhos

Consultivos de postos administrativos (CCPAs) e uma vez em cada três anos para os membros dos Conselhos Consultivos de localidades (CCLs). No entanto, tem dificuldade em implementar este plano devido à falta de recursos financeiros e logísticos (Entrevista 1 - Burocratas).

O problema de falta de capacitação contínua e troca de experiências sobre estas matérias também se reflete nos técnicos das repartições responsáveis pela planificação distrital, conforme revelado por uma outra entrevista. Alguns deles apresentam limitações em matérias ligadas às questões como gerência, ciclo de planificação pública, seu funcionamento, a maneira como se formam as demandas para o setor, a interação com a província e o nível central (Entrevista 4 – SC). Esta situação dificulta a integração dos CCDs no processo de planificação distrital, conforme também constatou Forquilha (2017), particularmente no que toca ao fraco domínio da legislação sobre a descentralização por parte de alguns funcionários dos governos distritais.

O governo tem procurado responder às fragilidades identificadas nas competências técnicas dos profissionais das equipes técnicas distritais por meio do recrutamento de quadros com formação superior. Em linha com essa orientação, todos os quatro distritos analisados contam hoje com pelo menos um técnico com formação superior. Ainda assim, muitos dos constrangimentos mencionados persistem, sobretudo porque os temas ligados à planificação e à facilitação da participação social são recentes para a maior parte desses profissionais, exigindo processos contínuos de formação e atualização para que se tornem práticas consolidadas (Entrevistas 1, 2, 3 e 4 – Burocratas).

Essas fragilidades podem ser percebidas pelo grau de compromisso dos técnicos com o processo participativo, evidenciado, por exemplo, pela forma como tratam, organizam e arquivam as atas dos CCDs. Nesse quesito, os distritos de Marracuene e Boane apresentam os melhores níveis de organização, tanto pela quantidade de atas disponíveis no sistema interno de arquivo – conforme detalhado no capítulo metodológico e retomado nesta seção – quanto pela regularidade dos registros. Em seguida vem Magude e, por último, Moamba. O desempenho dos dois primeiros distritos parece estar associado à presença de técnicos com experiência acumulada e práticas rotinizadas de facilitação da participação, maturadas ao longo de vários anos e transmitidas aos profissionais mais recentes ou recém-admitidos nas repartições de planificação.

Em Marracuene, por exemplo, as entrevistas revelam que todos os três técnicos da repartição de planificação possuem formação universitária e o chefe do setor é o mais experiente entre os quatro distritos estudados. Ele atua na área desde a institucionalização do Conselho local em 2006, tendo participado de múltiplas formações e capacitações sobre planificação, facilitação da participação, descentralização, orçamentação, entre outros temas (Entrevistas 1 e 2 – Burocratas).

Situação semelhante ocorre em Boane, onde a equipe de planificação também é composta por três técnicos jovens, liderados por um profissional com mais de dez anos de experiência no setor. Sua formação em administração pública tem contribuído para um domínio consistente das questões de planificação e da gestão dos processos participativos (Entrevista 3 – Burocratas).

No caso de Magude, embora dois dos três membros da repartição de planificação sejam recém-chegados a essa área, um deles trabalha no governo distrital há mais de vinte anos. Durante a entrevista, ele explicou que, ao longo desse período, atuou como técnico em praticamente todas as áreas da secretaria distrital, acumulando um conjunto variado de conhecimentos. Esse repertório foi reforçado por diversas formações e capacitações promovidas pela secretaria provincial de Maputo e por projetos voltados à planificação, descentralização e gestão da participação (Entrevista 4 – Burocratas).

Contrariamente a esses três contextos, em Moamba verificou-se uma realidade distinta: a repartição de planificação operava apenas com um técnico. No momento da coleta de dados, informaram que o segundo funcionário (o mais experiente) se encontrava fora do país, provavelmente para formação de longa duração. Embora possuísse formação superior, o técnico presente demonstrou domínio limitado tanto dos conteúdos ligados ao funcionamento do Conselho quanto do próprio setor. Durante a entrevista, atribuiu tais limitações ao fato de ser relativamente novo na repartição e na administração distrital, onde atua há menos de cinco anos (Entrevista 5 – Burocratas).

Contudo, além da ausência de capacitação afetar os dois grupos (membros dos CCDs e técnicos das administrações locais), as entrevistas revelam que esse contexto amplia a assimetria de informação entre os membros oriundos das comunidades rurais e com pouca escolaridade e os burocratas (como funcionários públicos, diretores de escolas), agentes económicos e políticos, dificultando participação dos primeiros e a qualidade da participação

como um todo, particularmente em matérias técnicas como planejamento distrital, orçamento e políticas públicas (Entrevistas 4 – CCD Marracuene; 1 – Políticos).

Os CCDs, através dos seus presidentes (administradores distritais) e algumas vezes com o apoio do governo provincial, procuram solucionar este problema, recorrendo a parcerias com ONGs (Entrevista 1 – Burocratas). A este respeito, por exemplo, uma entrevista com um técnico da administração distrital de Marracuene (Burocratas 6) revela que o CCD local teve colaboração de algumas ONGs, tais como a Junta de Andalucia, Sociedade Aberta e a ANAMAR, através de projetos por tempo determinado (tendo terminado em 2022/3) e financiados pelas agências internacionais – União Europeia e *ACTION-AID*. Estas ONGs asseguravam as atividades de capacitação dos seus membros em diversas matérias de especialidade, ampliando suas habilidades.

Estas ações podem ser compreendidas como uma forma de contornar uma limitação importante no processo participativo, sobretudo porque permitiram a continuidade das atividades ao introduzir recursos técnicos e metodológicos que o governo local não conseguia assegurar, impulsionando possiblidades de ações criativas no interior dos Conselhos. Nessa perspectiva, trata-se de uma tática de adaptação (CERTEAU, 2014), através da qual os atores locais utilizam oportunidades externas para manter vivo o espaço participativo. Ao mesmo tempo, essas parcerias revelam a capacidade de agência dos membros dos Conselhos, conforme lembra Giddens (1984), ao reconfigurar as possibilidades de atuação dentro das restrições estruturais. Mas pela provisoriedade, tais iniciativas não permitiram deixar legados institucionais e seus aprendizados são intermitentes, sobretudo devido a rotatividade dos membros.

Neste contexto, não há indícios de que os CCDs de Marracuene, Boane, Magude e Moamba tenham se consolidado como *espaços de resiliência*, entendido como preservação de sua função e capacidade de adaptação criativa e/ou inovação (Almeida, 2020). Pelo contrário, o que se observa são os seus declínios, já que as pequenas adaptações apenas permitiram a preservação formal dos Conselhos.

Foi possível obter informações e atas (22) do CCD de Marracuene, (17) do CCD de Boane, (13) do CCD de Magude e (6[84]) do CCD de Moamba que mostram que eles estão operando e tem realizado as duas reuniões ordinárias por ano, previstas na legislação (artigo 27 do Diploma Ministerial n.º 67/2009). Mas, com a excepção do CCD de Marracuene (com

[84] São apenas atas das reuniões ordinárias dos últimos três anos (2022; 2023 e 2024).

três atas), nos outros três casos não encontramos registros de reuniões extraordinárias do CCD.[85]

Para mostrar o estado de declínio do CCD de Magude, por exemplo, um entrevistado (CCD Magude 1) disse "o nosso CCD precisa de ser revitalizado, substituir muitos membros por outros que possam trazer novas ideias e dinamismo". Esta posição é também partilhada por outra entrevista realizada na Secretaria de Estado da Província de Maputo que revela que o CCD de Magude e o CCD de Matutuine (não pesquisado) apresentam pontuação baixa, seguida de Moamba, enquanto Marracuene e Boane apresentam pontuação que os colocam no topo, com base na avaliação feita pelos técnicos da instituição[86] (Entrevista 1 – Burocratas).

Da mesma forma, as atas do CCD de Moamba relatam ausência e desistência de membros, por isso, apresentam apelos constantes para a necessidade de preenchimento de vacâncias com vista a garantir maior representatividade dos postos administrativos, bem como de substituição dos membros com registros de ausências sistemáticas (Atas da II sessão do CCD de 2022; I e II sessão de 2023 – CCD de Moamba). Por causa das desistências, o CCD de Moamba funciona quase com 2/3 de membros (mínimo exigido pelo artigo 21 do Diploma Ministerial n.º 67/2009 para o seu funcionamento), mesmo assim, relatam casos em que algumas reuniões são adiadas e remarcadas devido à ausência desse número mínimo (quórum), o que atrasa os programas definidos (Entrevista 8 - CCD Moamba). Nas palavras de um entrevistado (CCD Moamba 5) "[…] por exemplo, agorinha mesmo acabei perdendo uma sessão, embora essa sessão acabou não ocorrendo porque houve falta de muitos membros".

De igual modo, como ilustrado acima, as entrevistas relatam também desistências de membros em Boane e, talvez em menor escala, em Marracuene. Vale lembrar que não há muito rigor no controle das desistências, fazendo com que o CCD só tome conhecimento tardiamente sobre o abandono de um membro. Por exemplo, em Marracuene, tivemos uma entrevistada (CCD Marracuene 3) que, embora conste na lista dos membros do CCD fornecida no distrito, durante a conversa revelou-nos que já deixou de ir as reuniões do Conselho acerca de um ano, por razões pessoais.

---

[85] Os números 1 e 2 do artigo 27 do Diploma Ministerial n.º 67/2009, estabelecem que os CCDs reúnem ordinariamente duas vezes por ano, podem também se reunir extraordinariamente mediante uma solicitação do administrador distrital; de pelo menos um terço dos seus membros; do governador provincial; e por decorrência de um evento importante de interesse nacional.

[86] Durante o trabalho de campo não conseguimos obter o documento que aborda sobre esta avaliação dos Conselhos, mas informaram que ela é qualitativa. De acordo com o desempenho (dinâmica de atividade), os Conselhos são situados entre pontuação baixa, média e alta.

O declínio dos CCDs também se relaciona com a fraca rotatividade dos membros. O artigo 36 do Diploma Ministerial n.º 67/2009 estabelece que o mandato dos membros dos CCDs é de quatro anos renováveis através de confirmação da sua legitimidade pela respectiva comunidade, em reunião popular, mas não define o limite dos mandatos (renovações), como mostra o Número 1:

> Os membros dos Conselhos Locais são escolhidos pela comunidade local para um período de 4 anos findo o qual deverá ser feita a reconfirmação da sua legitimidade pela sua comunidade ou grupo de interesse (Número 1, do artigo 36 do Diploma Ministerial nº 67/2009).

Provavelmente, por conta desta lacuna legal ou da dificuldade de recrutamento, muitos membros estão nos Conselhos por mais de dois mandatos e, em alguns casos, tem representantes com quase 18 anos, ou seja, são membros destes órgãos desde a sua institucionalização em 2006. Em geral, com a exceção do CCD de Marracuene que tem feito regularmente a revitalização do órgão, tendo a última eleição ocorrido em 2022, nos outros três CCDs pesquisados, nos últimos dois quinquénios (2014-2024) praticamente não houve revitalização dos participantes. O que existe é o preenchimento das vacâncias decorrentes de mortes, mudança do distrito do membro e outros impedimentos.

Contudo, no início do ano 2025, o CCD de Boane foi revitalizado por meio de um processo que iniciou nos Conselhos de base (localidades e postos administrativos) até no Distrito, culminando com a constituição de um órgão renovado para o quinquénio que vai até 2029. Exercício similar de revitalização do CCD de Magude também iniciou no mesmo período com o apoio de um parceiro denominado Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades, mas, infelizmente, não temos os resultados do desfecho desse processo (Listas de composição dos CCDs de Marracuene; Boane e Magude; Ata da I Sessão do CCD de Marracuene de 2017; Entrevistas 1 – CCD Magude; 4 – CCD Moamba; 3 e 4 – Burocratas).

A revitalização do CCD de Magude aponta um processo, mesmo que inicial e único, de possível mudança por meio de uma articulação estratégica (Abers; Keck, 2017; Abers, 2021) que resultou na parceria entre o Conselho local e a Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades (AAAJ – Voz Poba). Esta é uma associação que atua no âmbito nacional, tendo como foco a promoção da governança participativa, daí o *slogan* Voz Poba que significa dando voz e poder à base. Neste projeto concreto, a AAAJC trabalha com 31

distritos, sendo 2 por província, 10 capitais provinciais e a cidade de Maputo. Na província de Maputo o projeto abrange os distritos de Magude e Matutuine (Entrevista 4 – SC).

Como resultado desta colaboração, a logística do CCD de Magude parece ter melhorado desde 2024, uma vez que a AAAJC, através de um projeto financiado pela União Europeia, sustenta as atividades do CCD, particularmente em termos de transporte para os membros para as sessões e alimentação (café e almoço) durante as sessões (Entrevistas 4 – Burocratas; 6 – CCD Magude; 4 – SC; documentos locais – cartas de solicitações de recursos e faturas).

De acordo com os dados das entrevistas, a entrada em vigor desta parceria com duração prevista de três anos, tem ajudado a resgatar o CCD. Por isso, além de garantir a logística para funcionamento do CCD, a AAAJC – Voz Poba também tem desenvolvido as seguintes ações:

- Capacitação dos membros sobre a legislação e funcionamento dos Conselhos;
- Apoio técnico na revitalização do CCD. Como afirmado, iniciou nos primeiros meses do ano 2025 o processo de revitalização dos Conselhos das localidades e postos administrativos, particularmente nos casos em que os Conselhos eram inoperantes, ou seja, só existiam como fachada;
- Mobilização comunitária que comporta três componentes: i) reunir com os membros do CCD para explicar-lhes sobre as suas atribuições (papel) e responsabilização – a ideia é para que entendam qual é a sua função e importância do CCD de modo a tirarem maior proveito do espaço criado; ii) apoiar na divulgação das decisões do CCD através de reuniões com as comunidades; e iii) reunir com as comunidades para conscientizar sobre os seus direitos e deveres, bem como treiná-las para saberem fazer "o mapa dos sonhos" – escolhas, definição de prioridades e adquirir noção de que nem tudo será feito ao mesmo tempo – o que permitirá fazer o monitoramento e pressionar o governo local (Entrevista 4 - SC).

O foco é o empoderamento dos membros dos Conselhos e das comunidades – despertar mais interesse e inclusão de jovens e mulheres na participação (Entrevista 4 – SC). Este é um trabalho em curso, por isso, além da logística na realização das reuniões do CCD, durante o trabalho de campo não foi possível avaliar os seus resultados.

Embora uma parceria temporária, ela é compreendida como uma forma de ação que visa assegurar aquilo que é previsto no DI, mas que, na prática, não ocorre sem a mobilização de diferentes atores sociais dentro e fora dos CCDs.

Outra dimensão do DI que importa nesta análise é o mandato e a competência dos CCDs. Os artigos 2 e 25 do Diploma Ministerial n.º 67/2009[87] estabelecem o mandato e competências destes órgãos participativos, reservando-lhes o papel consultivo. Por isso, observamos a partir das atas das reuniões que as atividades de todos os CCDs pesquisados são praticamente similares e baseiam na agenda elaborada pelo governo distrital através dos técnicos da repartição de planificação e desenvolvimento local (RPDL).

Despois desta repartição elaborar a proposta da agenda e a data para realização das sessões dos CCDs, levando em conta as recomendações da sessão anterior, é submetida ao parecer do secretário permanente e aprovada pelo presidente do órgão (CCD). Assim, na prática, a agenda do governo ganha destaque. Nesse sentido, as atas reportam que os CCDs se concentram na apreciação e aprovação (ou emissão de recomendações/pareceres) dos planos económico, social e orçamento distritais (PESODs), relatórios anuais de atividades dos governos distritais, em projetos privados ou de ONGs a serem implementados nos distritos e no acompanhamento de sua execução.

No entanto, em Marracuene, algumas atas mostram que além dessas funções, houve o envolvimento deste CCD na resolução de conflitos de terra no distrito, envolvendo comunidades locais e atores econômicos privados. A atuação deste Conselho na mediação de conflitos comunitários é inédita e interpretada como expressão clara de ação criativa. Vale lembrar que o DI dos CCDs lhes atribui, em primeiro lugar, funções de consulta na definição de políticas locais, mas o CCD de Marracuene está desempenhando também o papel de instância de resolução de disputas entre comunidades e grupos de interesses. Essa prática não decorre diretamente das normas formais, mas emerge da capacidade dos atores de reinventar suas funções nos espaços institucionais e adaptá-los às necessidades concretas do distrito. Ao assumir esse papel, o Conselho local amplia a sua relevância social, e se essas ações forem expandidas e/ou intensificadas podem reforçar sua legitimidade.

No momento, parece-nos que a intervenção do CCD na mediação de conflitos de terra tem sido em casos isolados porque só consta em duas atas dentro do universo de 22 analisadas, mas há uma preocupação do órgão na mitigação deste problema, por isso, em 2017

[87] Ver também o Decreto n.º 11/2005.

foi (re)criada a comissão distrital de resolução de conflitos de terra[88] (que passou a integrar, além de dois técnicos do governo distrital, um secretário de bairro, um chefe de localidade, um assistente, mas também um membro do CCD) e a segunda sessão do Conselho de 2018 analisou as estratégias de mitigação de conflitos de terra no distrito (Atas das II sessões CCD de Marracuene 2017; 2018).

Ademais, as atas do CCD de Marracuene também relatam atividades desenvolvidas pelas suas comissões de trabalho e uma atuação inédita ao rejeitar, através da votação, o relatório balanço anual das atividades do governo distrital de 2018 devido a inconsistência de dados e omissão ou falta de distinção dos valores de investimentos gastos pelo setor público e privado (Ata I sessão CCD de Marracuene, 2019). Diferentemente, no CCD de Boane, as atas analisadas não relatam as suas atividades (predominando apelos da presidente do órgão sobre a necessidade de seu maior envolvimento no controle dos PESODs, apoio as populações nos bairros e sensibilização dos mutuários financiados pelos sete milhões de meticais para o reembolso dos créditos) e todas as propostas submetidas pelo governo ao debate do Conselho foram aprovadas. Em alguns casos, com pequenas alterações derivadas do debate. Por sua vez, nos outros dois casos estudados não encontramos registros sobre estas matérias.

No quesito da planificação, as entrevistas revelam que, na prática, o governo traz os limites e dotações orçamentais por áreas, cabendo ao CCD decidir, particularmente em investimentos, as prioridades e escolha do local a implantar as infraestruturas, como sistemas de abastecimentos de água, escolas, centros de saúde, entre outros (Entrevistas 4 e 5 – CCD Magude; 2 – SC; Atas das reuniões dos CCDs).

Existem relatos e apelos dos presidentes dos CCDs nas atas para os membros fazerem a mobilização das comunidades sobre assuntos de interesse comum e da atualidade, tais como, metas de matrículas escolares no ensino primário, preservação dos valores morais, calendário de recenseamento militar, eleitoral, campanhas de vacinação, visita de um governante de escalão superior (governador, presidente da república, entre outros). Mas também consta que os membros dos Conselhos Consultivos usam o espaço de debate para apresentarem as demandas das suas comunidades que geralmente não constam da agenda.

Devido ao caráter mais consultivo e ao funcionamento dos CCDs, Forquilha e Orre (2011) consideram os Conselhos como instrumentos da governança local que não promovem

[88] A primeira comissão de resolução de conflitos de terra neste distrito foi criada em 2015 e, embora apresentava o seu relatório de atividades ao Conselho, não integrava nenhum membro deste órgão (Ata V sessão extraordinária do CCD de Marracuene, 2015).

uma participação efetiva que permita influenciar as políticas públicas locais. Nas palavras de um entrevistado (SC 3) "é uma participação já preparada, com objetivo específico, não exatamente de colher as ideias e objetivos das comunidades, mas principalmente para os membros dos Conselhos receberem as ideias ou as opiniões dos governantes e as chancelar".

A pouca autonomia dos CCDs também é agravada pela dimensão de composição dos CCDs (DI). O artigo 18 do Diploma Ministerial n.º 67/2009 define os princípios de representatividade nos Conselhos nos seguintes termos: "os membros dos Conselhos Locais representam os vários segmentos da população, quer em base geográfica das localidades, quer em base social dos vários grupos populacionais e de interesses". E o artigo 118 do Decreto n.º 11/2005 define que a constituição dos Conselhos Consultivos deve se orientar com base nos seguintes princípios:

> a) Integram os Conselhos Consultivos, as autoridades comunitárias, os representantes dos grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelo órgão local ou fórum de escalão inferior;
> b) O chefe de cada órgão local pode convidar pessoas influentes da sociedade civil para integrarem os Conselhos Consultivos, como uma forma de assegurar a representação dos diversos atores e sectores;
> c) A representação da mulher deve ser garantida numa proporção não inferior a 30%;
> d) Sempre que possível, pelo menos 40% dos membros dos Conselhos Consultivos em cada um dos níveis, devem ser líderes comunitários;
> e) Deve ser garantida uma representação de jovens de pelo menos 20%.

Contudo, os dados de campo revelam que há problemas de representatividade nos Conselhos. Se por um lado, as listas de composição destes órgãos mostram a inclusão formal de diferentes grupos, incluindo os historicamente marginalizados, mulheres e jovens; na prática ainda se verifica um processo de controle do processo de seleção dos membros de acordo com o alinhamento político e/ou com o administrador distrital, como mostra a entrevista com um membro da sociedade civil:

> A questão da politização reflete-se ao nível do processo de seleção dos membros do próprio Conselho Consultivo. Muitas das vezes, a comunidade, em alguns contextos, é fintada porque algumas lideranças comunitárias que vão para lá, […] são lideranças que prestam algum trabalho ao nível da estrutura de governação […]. E as vozes supostamente críticas que poderiam ter, poderiam vir de membros da comunidade genuínos e também da sociedade civil. Mas esses grupos também, muitas das vezes são escolhidos a dedo (Entrevista 4 – SC).

Igualmente, uma outra entrevista caracteriza o CCD de Marracuene, mostrando dois momentos: no primeiro houve a pluralização da representação conforme as normas, mas no

segundo, partindo da revitalização do Conselho local, começou a politização, como mostra o depoimento que se segue:

> […] a modalidade como foram criados os Conselhos Consultivos. No princípio, houve sim aquilo de seguir as regras, mas já na renovação, o que aconteceu nos Conselhos Consultivos não eram compostos por pessoas de fato que pudessem trazer aquelas [que] são as preocupações da população e discutir realmente [essas] preocupações. Digo isso porque a dado momento […] os Conselhos passaram a ser partidários, composto por secretários dos bairros e não verdadeiramente de pessoas que deviam de fato responder pelas populações. […]. Transformou-se aquilo ali numa questão, estiveram em frente questões políticas […]. Precisamos de amadurecer e saber separar as coisas […]. Porque o que está acontecer ultimamente nós misturamos tudo, política e questões administrativas. O Conselho Consultivo deve deixar de ser um órgão político e ser exatamente um órgão de representação de todas as esferas sociais. Aí vai funcionar […], desempenhar aquelas que são as atividades definidas para os Conselhos, mas enquanto continuarmos a criar […] barreiras para entrada de outros membros, não agregarmos toda a sociedade dentro daquele órgão, nunca vai ter um desempenho, digamos positivo. Porque simplesmente as pessoas estão lá […] só para aplaudir aquilo que for dito, nunca questionar, nunca apresentarem as propostas para uma boa execução das atividades (Entrevista 6 – SC).

Como afirmado, as renovações dos CCDs devem ser feitas regularmente, uma vez que o mandato dos membros do órgão é de 4 anos renováveis (Diploma Ministerial n.º 67/2009). Embora o CCD de Marracuene procura seguir este dispositivo regulador, renovando o órgão em cada cinco anos (Entrevista 6 – Burocratas; Ata da II sessão CCD de Marracuene 2017), os membros relatam que muitas organizações foram excluídas entre 2017 e 2022 (Entrevistas 5 e 6 – SC). Seja como for, o problema da fraca representatividade dos diversos grupos de interesses e mulheres no Conselho local de Marracuene é antigo, conforme constatou analise sobre a temática realizada em 2016 (PAULO et al., 2016).

Outro elemento que corrobora o argumento da politização dos Conselhos tem a ver com a inclusão nestes espaços de participação de organizações sociais historicamente ligadas a FRELIMO – Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLLIN), Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Conselho Distrital da Juventude (CDJ), Organização Nacional dos Professores (ONP), conforme mostram as listas de composição dos CCDs[89] e algumas atas. Por exemplo, duas atas das II reuniões do CCD de Magude (2022 e 2023) revelam várias intervenções do/a primeiro/a secretário/a distrital da FRELIMO e secretário distrital da associação dos combatentes da luta de libertação nacional (ACLLIN) –

[89] Algumas listas tentam ser mais sigilosas, omitindo o nome da organização social dos membros, substituindo apenas com a terminologia "sociedade civil". Mas ao longo das entrevistas algumas pessoas revelam as suas ligações com aquelas agremiações do partido FRELIMO.

órgão social da FRELIMO, o que ilustra a influência deste partido no espaço participativo (Atas da II reunião 2022; II reunião 2023 - CCD de Magude).

Ao mesmo tempo, se verifica envolvimento fraco (senão inexistente) das demais organizações ou associações locais. Em Marracuene, por exemplo, os dados mostram que apesar da existência de um ativismo social e político relativamente forte, atualmente essas organizações não estão representadas no CCD. A este respeito, importa referir que no momento da institucionalização do CCD local houve envolvimento das organizações da sociedade civil no órgão, mas estas foram sendo gradualmente excluídas do processo das revitalizações do Conselho local, baseadas na politização, como mostra o depoimento acima. Vale lembrar que as mais de 30 associações e cooperativas de camponeses que existiam em 2005 juntaram-se e criaram a União das Cooperativas Agrícolas de Marracuene (UCAM) que, em 2014, era constituída por 39 associações, número que decresceu para 23 em 2021 (ALBERTO, 2023, p. 319-320). Adicionalmente, há referência da existência da plataforma distrital da sociedade civil, cuja direção é eleita dentre as várias ONGs e associações que operam no distrito que participam sob convite do governo nas reuniões de planificação distrital no âmbito do observatório de desenvolvimento provincial (Entrevistas 2 e 6 – SC; 5 – CCD Marracuene). A entrevista que se segue, ilustra o sentimento de uma dessas organizações excluídas no processo de renovação:

> […] sou presidente da [nome da instituição omitido] desde 2019 […]. Eu sei que antes havia um representante da [nome da instituição omitido] que sempre participava nessas sessões do Conselho Consultivo Distrital […]. E agora, aquela pessoa saiu e foi para um projeto. De lá para cá, nunca participamos nós, como agricultores e camponeses nas sessões do Conselho Consultivo Distrital […] também nunca recebi nenhum convite para essas sessões, talvez eles esqueceram que existe a [nome da instituição omitido] (Entrevista 5 – SC).

Contrariamente, no CCD de Boane há, aparentemente, um maior envolvimento das associações locais no órgão, integrando como membros representantes da Associação dos Nativos e Amigos de Boane (ANAB), Associação dos Agentes económicos (CTA local), Associação dos Transportadores de Boane (ASSOTRABO), Comissão dos Assuntos Religiosos de Boane, Associação Florestal de Chinonanquila, Associação dos Camponeses, Conselho Distrital da Juventude (CDJ), Organização Nacional dos Professores (ONP), Associação dos Combatentes de Luta de Libertação Nacional (ACLLIN), Associação Mozal para o Desenvolvimento da Comunidade (AMDC) e Associação dos Profissionais de Saúde

(Listas de composição do CCD de Boane 2006-2025; Entrevistas 3 – Burocratas; 4, 5, 6, 7 e 8 – CCD Boane).

Contudo, o maior envolvimento dessas organizações ocorre, segundo as entrevistas, a partir da escolha da administração do Distrito, que envia uma carta convite para indicarem ou escolherem um ou dois representantes para integrar o CCD (Entrevista 6 e 8 – CCD Boane).

Nos casos dos CCDs de Magude e Moamba, apesar de haver baixo ativismo nesses dois distritos, apuramos a existência de algumas organizações. Por exemplo, em Magude existem cerca de 52 pequenas associações e cooperativas de camponeses (Estatísticas do distrito de Magude, 2018 – 2022)[90] cujos membros variam de 12 a 108. A maioria dessas associações estão voltadas à produção da cana sacarina que é vendida na fábrica de açúcar de Xinavane, uma localidade do distrito vizinho de Manhiça. Existe também neste distrito a plataforma da sociedade civil[91] e uma federação para o desenvolvimento comunitário *Xikaya* (dados fornecidos pelo governo distrital), mas nenhuma dessas organizações participam do CCD.

De igual modo, em Moamba[92] apuramos a existência de cerca de cinco pequenas associações de camponeses, na sua maioria voltadas à produção (de vegetais, tomate, cebola e batata reno) no rio Inkomati para comercialização, particularmente na cidade de Maputo. Existe também neste distrito a plataforma da sociedade civil[93] e outras associações juvenis voltadas para outras áreas, a destacar a Associação Sonhar é Viver (ASSORE) que se centra na promoção da democracia e governança responsável. Em parceria com uma ONG nacional, denominada Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD), a ASSORE organiza debates nas escolas e igrejas, bem como *workshops* com jovens para discutir temas relacionados com a participação democrática. Tal como em Magude, nenhuma dessas organizações estão inclusas no CCD.

Deste modo, as organizações da sociedade civil em Marracuene, Magude e Moamba, sentem-se excluídas e consideram o CCD um espaço controlado. Nas palavras de um entrevistado (SC 7) "gostaríamos de participar diretamente no Conselho Consultivo Distrital [de Moamba], mas é difícil. [Porém,] quando se trata de uma atividade ou benefícios para os

[90] http://www.ine.gov.mz. Acesso: 28/05/2025
[91] Entrevistas com uma das organizações da sociedade civil (SC 2) e um técnico da administração local (Burocratas 4).
[92] Vale referir que ainda não existem dados estatísticos oficiais publicados sobre este distrito, tendo nos baseados em informações dispersas fornecidas pela administração distrital, o que dificulta o rigor da análise.
[93] Entrevistas com duas organizações da sociedade civil (SC 2 e 7).

jovens, o governo solicita a nossa associação. Também participamos no fórum das ONGs no nível do distrito".

De um modo geral, o fraco (ou inexistência de) envolvimento das organizações ou associações locais nos CCDs está associado ao controle desses espaços participativos. Com base nas entrevistas mencionadas, podemos afirmar que os membros que são menos críticos ao governo local e, portanto, alinhados politicamente com o partido no poder (FRELIMO), permanecem por muitos anos no Conselho. Ao contrário, os críticos e aqueles que questionam, procurando discutir o que é apresentado pelo governo local (planos, orçamento, relatórios, uso de receitas locais provenientes de impostos e taxas) são considerados agitadores e, consequentemente, não recebem convites para as reuniões do CCD e, por vezes, ao fim do mandato, essas pessoas são imediatamente substituídas (Entrevistas 1 – CCD Magude; 4 – CCD de Marracuene; 4 e 6 – SC).

Estas práticas consubstanciam a tendência – no nosso entender através do processo de dependência de trajetória (*path dependency),* conforme designa Pierson (1994; 2004) – de reprodução das lógicas de partidarização do Estado dentro dos CCDs que, além de contribuir para o enfraquecimento desses espaços de PS, reforça a exclusão social, económica e política a nível local (FORQUILHA, 2017), afetando a qualidade do debate e a iniciativa de inovação, uma vez que inibe o pensamento diferente, como mostra uma entrevistada (CCD de Boane 2):

> [...] agora não há muita discussão porque o Conselho é composto quase por um único grupo […], só por nós membros da FRELIMO. E mesmo nós, também só vamos nas sessões quando nos convocarem, se não acontecer, cada um fica a cuidar dos seus afazeres.

Provavelmente, são essas pessoas, citadas por outro entrevistado (SC 6) como não comprometidas com o órgão, que vão "só para aplaudir aquilo que for dito, nunca questionam e/ou apresentam as propostas para uma boa execução das atividades". De acordo com Uamusse (2021, p. 32), este ambiente político "obriga" o comportamento "correto", o que frustra a espontaneidade, o livre arbítrio e o espírito de empreendedorismo dos cidadãos na busca de soluções alternativas e sustentáveis de desenvolvimento.

E, em alguns casos, há sinais de autoritarismo, uma vez que há decisões que são tomadas pelos presidentes e levadas ao Conselho apenas para serem chanceladas. Um

exemplo ilustrativo é a indicação dos dois vogais[94] do órgão pela presidente do CCD de Moamba em 2022, em vez de eleição pelos pares, como estabelece o artigo 22 do Diploma Ministerial n.º 67/2009. Mesmo que alguns membros tenham questionado esse procedimento, chamando atenção ao cumprimento de práticas e normas do órgão, eles foram ignorados sob alegação de urgência do assunto (Ata da II sessão do CCD Moamba de 2022).

A representatividade dos CCDs também é afetada pelas limitações do DI relacionadas com (1) a ausência de um orçamento próprio dos CCDs e, consequente, falta de apoio logístico e financeiro para o deslocamento dos membros para as reuniões dos CCDs (e demais atividades, como a interação com as comunidades, coleta de demandas e restituição das decisões) e (2) pelas barreiras impostas pelas longas distâncias e pobreza, que dificultam a participação das pessoas de baixa ou sem fontes estáveis de renda e acaba privilegiando aquelas com facilidades de acessos e recursos para participarem nas reuniões, como mostra a entrevista:

> […] o Conselho Consultivo […] deve representar a todas as zonas. Agora, há zonas em que, estando lá um membro do Conselho Consultivo, acaba sendo difícil para participar nas sessões por causa deste problema da deslocação da zona onde está para poder vir participar nas sessões. Então, acaba às vezes não participando ou às vezes [no processo de seleção dos membros] acaba se por olhar um bocadinho [privilegiar] para aquelas zonas que são mais fáceis de poderem chegar às sessões (Entrevista 6 – CCD Moamba).

Estas dificuldades, além de ampliar a exclusão e desigualdades sociais, reforçam o controle do espaço participativo por pessoas próximas dos administradores distritais e do Partido no poder, como os chefes das localidades e postos administrativos, secretários de bairros, líderes comunitários e funcionários públicos (professores, técnicos de saúde e administrativos)[95] (Listas de composição dos CCDs de Marracuene, Boane e Magude; Atas II reunião de 2022, II reunião 2023 – CCD Magude; Atas I sessão 2022, II sessão 2023, I e II sessão 2024 – CCD de Moamba).

Outro dilema derivado da operacionalização do DI está relacionado com a ausência de um mecanismo instituído de prestação de contas dos membros às comunidades. O artigo 33 do Diploma Ministerial n.º 67/2009, impõe a obrigatoriedade dos Conselhos, sob liderança da autoridade da administração local do respectivo nível territorial, de realizar encontros

[94] Vogais são escolhidos pelo Conselho dentre os seus membros que, juntamente com um secretário, compõem a mesa que preside as sessões, a qual é dirigida pelo administrador distrital. Eles têm a tarefa de auxiliar ou assistir o presidente do CCD na condução das atividades deste órgão (artigo 22 do Diploma Ministerial n.º 67/2009).

[95] O fato deles serem funcionários públicos e subordinados do administrador facilita o seu controle por parte do primeiro, mas atrofia a inovação.

regulares com as comunidades locais para a prestação de contas sobre o grau de cumprimento dos planos de atividades e de outros projetos que tenham sido desenhados para serem desenvolvidos.

No entanto, os dados de entrevistas revelam que há falta ou fraca prestação de contas dos membros dos Conselhos às comunidades sobre as decisões tomadas nas reuniões do CCD e quando acontece é de forma ocasional, particularmente aproveitando momentos de maior concentração da população, como nas campanhas de saúde, vacinação de animais, reuniões comunitárias, governação aberta[96], entre outros (Entrevistas 5 – CCD Moamba; 1 CCD – Magude; 5 – CCD Marracuene).

A principal razão apresentada pelos entrevistados para esta irregularidade está relacionada à falta de orçamento dos CCDs que permitiria aos seus membros a realização de trabalho de campo: interação com as comunidades (nos diferentes níveis territoriais – povoações, localidades e postos administrativos), coleta de demandas, restituição das decisões das reuniões do CCD e controle das atividades do governo (Entrevista 5 – CCD Magude).

A este respeito, por exemplo, as atas do CCD de Moamba relatam apelos da presidente do órgão aos membros sobre a necessidade de informar as comunidades sobre todos os assuntos abordados e decididos nas reuniões do CCD (Ata da II sessão do CCD de Moamba 2024), mas não encontramos nada sobre a matéria nas atas dos outros três CCDs pesquisados. Contudo, uma entrevista em Magude revela que os professores, membros do CCD local, fazem a capacitação dos colegas nas respectivas comunidades sobre a necessidade de dar publicidade às decisões do Conselho (Entrevista 3 – CCD Magude). E em Boane, uma entrevistada (CCD Boane 8) revela uma experiência interessante de *restituição das decisões do CCD*, baseada na partilha das atas via WhatsApp pelos membros de uma associação. No entanto[97], se levarmos em conta o contexto (rural, desigual e de pobreza) descrito ao longo desta tese, essa experiência não pode ser replicada para a maioria da população rural, sem acesso à energia eléctrica e à internet.

Adicionalmente, há baixa, senão falta, de publicização das decisões dos CCDs. O artigo 32 do Diploma Ministerial n.º 67/2009 estabelece que:

> 1. No fim de cada sessão do Conselho Consultivo Local, deve ser lavrada uma ata.

[96] É um termo politicamente usado em Moçambique, tendo se popularizado com o presidente Guebuza, para se referir a reuniões de interação com as populações durante as suas visitas às províncias e distritos do país. Atualmente é usado no mesmo contexto por dirigentes de diferentes níveis (província, distrito, posto administrativo e localidade).

[97] Todos os associados são funcionários públicos e no mínimo com nível médio de escolaridade.

> 2. A ata lavrada deve documentar o resultado da discussão ou propostas em relação a cada ponto de agenda da sessão, outros pontos de importância abordados durante a sessão e as sugestões dos assuntos para a agenda da sessão seguinte.
> 3. Uma semana depois de cada sessão respectiva, a ata deve ser divulgada localmente através de um edital publicamente disponível e igualmente transmitida ao Governo distrital.
> 4. Devem ser publicitadas as recomendações dos Conselhos Locais através de uso de meios de comunicação social, realização de reuniões para divulgação, de fixação de informações em vitrinas e ou outros meios de divulgação disponíveis de acordo com a realidade local.

Contudo, os dados de campo revelam que, embora em todos os quatro CCDs haja a produção das atas das reuniões, elas não são divulgadas localmente por nenhum dos meios referidos nos números 3 e 4 do artigo 32 supracitado, exceto, como afirmado, nas reuniões comunitárias ou outras ocasiões de maior concentração da população. Ademais, os próprios membros dos Conselhos só têm acesso a ata da sessão anterior seis meses (ou mais) depois, quando acontece a primeira reunião do CCD no primeiro trimestre e a última no terceiro ou quarto trimestre. É nesse momento que eles procedem também a assinatura da ata que, posteriormente, é liberada para consulta pelo público, inclusive no âmbito de pesquisa (Entrevistas 2, 3 e 4 – Burocratas).

Vale lembrar que o caso de Moamba, como já referido no terceiro capítulo desta tese, tem enormes dificuldades na disponibilização de atas mesmo para os próprios membros. Os dados de campo revelam que os membros enfrentam dificuldades em acompanhar as apresentações e debate nas sessões porque muitos não recebem os documentos agendados para o debate, como a ata da sessão anterior, o relatório anual das atividades do governo distrital, o plano económico, social e orçamento distrital (PESOD), alegadamente devido à falta de recursos materiais, por exemplo, o papel para a sua reprodução (Ata da II sessão do CCD Moamba de 2022). Nas palavras de uma entrevistada:

> É difícil, mas se nós aqui tivéssemos todos aqueles papeis [ata] íamos corrigir [onde] não está bem […]. Mas não dá para distribuírem [a] todos. Distribuem os poucos papéis aos grandes [lideranças]. Mas todos nós também estamos aí dentro, precisamos de saber o que trabalhamos [e qual era agenda do dia]. Mas [a informação projetada] se apaga logo, mesmo levar um papelinho e tomar notas de alguns aspetos não é o mesmo que ter a ata nas mãos […] (Entrevista 3 – CCD Moamba).

Este problema da falta de disponibilização de documentos agendados para o debate nas reuniões verifica-se em todos os casos estudados, limitando de forma significativa a atuação dos membros e afetando a qualidade do debate. Procurando minimizar esta situação,

por exemplo, o CCD de Marracuene criou um grupo de WhatsApp em 2018 para partilhar documentos e informações, mas mostra-se pouco funcional porque alguns membros não tem celulares e/ou internet, havendo também dificuldades para as comissões de trabalho se reunirem antes da sessão do órgão (como alternativa) para análise coletiva desses documentos (Atas das I sessões CCD de Marracuene 2018; 2024).

A combinação entre a baixa ou ausência de prestação de contas e a fragilidade na publicização das decisões das reuniões dos CCDs limita de forma significativa a participação das comunidades. Este contexto marcado pela falta ou fraca interação entre os membros dos CCDs e as comunidades (nos diferentes níveis territoriais – povoações, localidades e postos administrativos) para coleta das demandas, restituição das decisões das reuniões, monitoramento das atividades do governo gera desinteresse das comunidades pelo órgão, sobretudo porque até algumas dessas comunidades não conhecem os membros do Conselho e nem o seu papel,[98] conforme revela a entrevistada (SC 1).

À fragilidade dos CCDs no que diz respeito ao cumprimento das regras previstas nos seus DIs, adiciona o fato de que a capacidade dos governos distritais de implementar as decisões dos Conselhos é muito reduzida em termos de recursos financeiros, gerando insatisfação das comunidades em relação as demandas alcançadas. De uma forma geral, os distritos recebem pouca verba para investimento em infraestruturas públicas (escolas, centros de saúde, fontes de abastecimento de água, estradas, entre outras), áreas em que estão concentradas a maior parte das demandas contidas nas decisões ou recomendações dos Conselhos (Entrevistas 2, 3 e 4 - Burocratas; 1 – Políticos; 4 – SC). Esta situação, além de preocupar aos membros dos CCDs, pode ao longo do tempo desmobilizar a PS, sobretudo se não houver uma boa comunicação entre o governo e as comunidades sobre as dificuldades e o debate de possíveis soluções, como mostra a entrevista com um membro do CCD de Moamba:

> […] não é apenas anotar, mas é preciso que haja uma ação, por mais que não seja aos 100% naquilo que é a intenção. Por exemplo, eu reclamar que em Mahulana temos problemas de transporte e de vias de acesso, pelo menos se mexer vias de acesso porque, ao se mexerem vias de acesso, é verdade que transporte, sempre há de haver. Ou não se mexer vias de acesso, mas […] eletricidade […] é aquilo que sempre a comunidade chora dia a pós dia. [Com a falta de satisfação destas

[98] Esta situação é agravada, como afirmado, pela falta de transparência na eleição ou indicação dos membros dos CCDs.

> demandas] estamos chocados […] nós que somos membros do Conselho Consultivo […]. É preciso mesmo haver efeito, depois de ter se levantado [a] inquietação […] devem os superiores também tentar melhorar uma e outra coisa. Não se pode melhorar tudo ao mesmo tempo é um pouco difícil […], mas tem que dar de vistas, […] arranjar (Entrevista 5 – CCD Moamba).

O contexto, marcado pela pobreza, pela tendência de reprodução das lógicas da partidarização do Estado dentro dos CCDs, associado ao centralismo do funcionamento destes órgãos na figura do administrador, torna o desempenho dos CCDs ainda mais desafiante, já por si deficitário pelo seu caráter consultivo e pelo atrofiamento do espaço cívico em Moçambique (BRITO, et al., 2024). A este respeito, os autores revelam, a partir de dados de um estudo recente feito em cinco distritos do Centro e Norte de Moçambique, que muitas pessoas inqueridas nunca se sentem livres para questionar ou expressar desacordo em relação a uma decisão tomada pelas lideranças – 40% secretários de bairros, 51% líderes tradicionais[99], 67% governo local (Administração do Distrito ou Conselho Municipal), 75% Governo Provincial e 82% Conselho de Ministros –, e nunca se sentem livres (54%) para expressarem opiniões nas reuniões com membros dos governos distrital, provincial ou central (BRITO et al., 2024, p. 31-36). Estes dados apontam sérios desafios referentes às liberdades de expressão e funcionamento dos próprios CCDs.

A combinação deste contexto com os desafios relacionados a operacionalização do DI analisados dificulta a adaptação criativa e/ou inovação dos Conselhos. Portanto, as pessoas continuam participando nas reuniões dos Conselhos, no sentido de acompanhar (ouvir) o que é discutido (planos), podendo contribuir com suas ideias para o desenvolvimento dos seus Distritos, mas sem mudanças substantivas. Assim, a resiliência formal dos CCDs só pode ser explicada pelas características institucionais e, provavelmente, pela necessidade de legitimação do regime híbrido moçambicano nos níveis nacional e internacional (CORNWALL, 2004; LEVITSKY; WAY, 2010; LEVITSKY; MURILLO, 2009; 2013; O'DONNELL, 1994; SCHEDLER, 2006).

Vale lembrar que a PS em Moçambique, tal como em muitos países africanos, foi induzida por organizações e agências de apoio e cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e organizações não governamentais (ONGs)

[99] Segundo os autores, o elevado nível de pessoas (51%) que nunca se sentem livres para questionar ou expressar desacordo em relação a uma decisão tomada pelos líderes tradicionais, provavelmente está associada ao fato de serem figuras mais respeitadas nas comunidades.

no contexto da transição do regime autoritário para democracia multipartidária no início da década de 1990 (BOROWCZAK; WEIMER, 2012; FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016). Atualmente, estas e outras organizações/agências congêneres continuam apoiando direta e indiretamente os CCDs e a PS em geral, bem como demais programas do governo.

Atuando como "empreendedores de política" (KINGDOM, 2003), essas organizações e agências internacionais souberam aproveitar as janelas de oportunidade para influenciar (a partir das suas condicionalidades ao apoio financeiro – incentivo e/ou imposição) as reformas políticas, a formulação de políticas públicas e as práticas de governança. Deste modo, parece fazer sentido o argumento da manutenção formal dos CCDs (com baixa ou ausência de partilha de poder, autonomia limitada, abertura seletiva/politicamente controlada e fraca influência na formulação de políticas) como uma estratégia de busca de legitimidade do regime híbrido moçambicano perante a comunidade internacional.

Entretanto, embora a tese considere que os quatro casos pesquisados se inserem no tipo de resiliência formal, existem pequenas variações observadas em campo e delineadas ao longo desta seção que mostram algumas diferenças entre os Conselhos que nos parecem derivar sobretudo da dinâmica operacional destes órgãos. Assim, a subseção que se segue procura captar e explicar melhor essas diferenças.

5.1.1 Variações nos casos à luz da tipologia de resiliência dos CCDs

A análise do material de campo apresentado na primeira parte desta seção evidencia duas tendências distintas. A primeira refere-se à resiliência formal, que aqui se desdobra em dois subtipos: (i) resiliência formal com baixa ou nenhuma execução técnica/ resiliência formal em contexto de baixa capacidade técnica e administrativa e (ii) resiliência formal com boa execução técnica/ resiliência formal em contexto com capacidade técnica administrativa.

No subtipo “resiliência formal com baixa ou nenhuma execução técnica”, enquadram-se os Conselhos que se mantêm essencialmente pela legalidade (DI), mas que enfrentam fraca apropriação social e um contexto marcado por limitações técnico-administrativas significativas. O caso de Moamba ilustra bem esse padrão: como já descrito, o funcionamento do CCD tende ao quase abandono, com ausências frequentes, desistências de membros e dificuldades recorrentes para alcançar o quórum mínimo de dois terços exigido pelo artigo 21

do Diploma Ministerial n.º 67/2009. Em mais de uma ocasião, essas ausências levaram ao adiamento e remarcação de sessões.

Esta situação deve-se à constrangimentos logísticos, materiais e financeiros. Como afirmado, a insuficiência destes recursos públicos dificulta a logística das reuniões do Conselho, implementação das suas decisões e o monitoramento. Além disso, as limitações técnicas, particularmente da equipe distrital de apoio ao Conselho, comprometem a preservação de sua memória institucional. Durante a pesquisa de campo verificou-se que a equipe técnica distrital (repartição de planificação) funcionava apenas com um técnico que demonstrou domínio limitado tanto dos conteúdos ligados ao funcionamento do Conselho quanto do próprio setor (Entrevista 5 – Burocratas). Como consequência, apenas seis atas foram localizadas nos dez anos de investigação – e ainda assim com dificuldade, pois não estavam devidamente arquivadas nas pastas institucionais (Notas de observação direta).

A desorganização e os constrangimentos logísticos, materiais e financeiros comprometem a continuidade das atividades do Conselho que tem sido assegurada sobretudo pelo cumprimento obrigatório da lei: o governo distrital esforça-se para realizar ao menos as duas reuniões ordinárias anuais, evitando infringir o dispositivo legal. Para o efeito, algumas entrevistas relatam que o governo recorre ao uso de viaturas do Estado afetas aos chefes de postos administrativos para pelo menos assegurar o transporte dos membros às reuniões do Conselho (Entrevistas 1 e 6 – CCD Moamba). Contudo, essa estratégia também se mostra insuficiente, especialmente em função da escassez de recursos financeiros para adquirir combustível, realizar manutenções e assegurar reparos regulares nessas viaturas. Além disso, outra entrevista (CCD Moamba 3) destaca que, mesmo quando os meios estão operacionais, o transporte oferecido é de baixa qualidade – muitas vezes feito em pequenas camionetas, expondo os membros, sobretudo os mais idosos, a poeira, calor, frio ou chuva, o que agrava condições de saúde já fragilizadas.

O subtipo “resiliência formal com boa execução técnica” abrange os Conselhos que combinam a força da lei (DI) com níveis razoáveis de capacidade técnico-administrativa, ainda que continuem a apresentar baixa apropriação social. O CCD de Magude é representativo dessa dinâmica. Conforme visto na primeira parte desta seção, o Conselho também enfrentava declínio marcado por ausências e desistências, sobretudo de membros sem fontes estáveis de renda. Mesmo assim, e apesar dos mesmos problemas logísticos e financeiros identificados no caso anterior, a continuidade das atividades foi viabilizada não

apenas pela legalidade (DI), mas pela presença de recursos técnicos-administrativos mínimos da equipe de planificação que sustentaram o apoio necessário ao seu funcionamento.

O esforço do governo distrital para assegurar a realização das duas reuniões ordinárias – recorrendo à mesma estratégia de transporte utilizada em Moamba – foi complementado pela competência da equipe. Como mencionado, embora dois dos três membros da repartição de planificação sejam novos na área, o terceiro possui mais de vinte anos de experiência no governo distrital, tendo passado por praticamente todas as áreas da secretaria. Essa trajetória diversificada, reforçada por formações promovidas pela Secretaria Provincial de Maputo e por projetos voltados à planificação, descentralização e gestão da participação, contribuiu para a manutenção das atividades do Conselho (Entrevista 4 – Burocratas).

Essas capacidades técnicas revelaram-se essenciais para garantir o apoio cotidiano ao CCD: organização das convocatórias, preparação da sala, suporte às sessões, elaboração das atas e seu encaminhamento ao governo distrital, à Secretaria de Estado da Província de Maputo e ao arquivo institucional. Embora o arquivo local ainda precise de reorganização para facilitar o acesso público, a equipe está empenhada na preservação da memória institucional – foram encontradas treze atas – e, nos últimos três anos (2022–2024), iniciou-se o arquivamento duplo, em formato físico e digital (Entrevista 4 – Burocratas; Notas da observação direta). Vale igualmente mencionar que, embora recente, a parceria com a Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades (AAAJ – Voz Poba), iniciada em 2024, tem potencial para revitalizar o funcionamento do Conselho, ao oferecer apoio logístico, capacitação e empoderamento dos membros, bem como as suas comunidades – embora os efeitos dessa colaboração só possam ser mensurados em estudos posteriores.

A segunda tendência evidenciada pelos dados empíricos diz respeito ao **potencial de resiliência substantiva dos CCDs de Marracuene e Boane**, que se destacam pelo dinamismo de suas atividades. A singularidade do Conselho de Marracuene reside na sua atuação em processos de mediação de conflitos comunitários de terra, representando uma inovação transformadora. Além disso, como registrado nas atas, o Conselho desenvolve atividades através de comissões de trabalho e já tomou decisões de forte impacto político – como a rejeição, por votação, do relatório de balanço anual das atividades do governo distrital de 2018, por inconsistências nos dados e ausência de distinção entre os investimentos públicos e privados (Ata I Sessão do CCD de Marracuene, 2019).

A análise apresentada na primeira parte desta seção sugere que os vínculos com organizações de apoio – particularmente ONGs – são cruciais para ampliar competências técnicas, estimular criatividade e melhorar a qualidade da participação dos Conselhos. Parte dessas competências também deriva do nível de escolaridade de alguns membros e da presença de profissionais com experiência na gestão e debate de políticas públicas, como diretores de escolas, membros da Assembleia Provincial de Maputo e agentes econômicos locais (Entrevistas 2 – Burocratas; 1, 4 e 7 – CCD Marracuene).

Quando articuladas ao conhecimento acumulado pela equipe técnica distrital – composta por três técnicos com formação universitária e liderada pelo profissional mais experiente entre os quatro casos estudados, atuando na área desde a institucionalização do Conselho local, em 2006 – e à necessidade de garantir a legalidade derivada do DI, essas competências fortalecem o potencial de resiliência substantiva do CCD. Como resultado, foi possível localizar vinte e duas atas, das quais três correspondem a sessões extraordinárias.

Soma-se a isso o esforço, ainda que irregular e limitado, do governo local para assegurar transporte em algumas reuniões, seja por meio do micro-ônibus institucional, seja através de viaturas particulares mobilizadas mediante acordos baseados no fornecimento de combustível. Essa última estratégia é frequente no posto administrativo de Machubo (Entrevistas 2 – Burocratas; 2 e 6 – CCD Marracuene).

Apesar desse potencial, a resiliência substantiva permanece bloqueada por dois fatores: a sazonalidade dos apoios externos e a insuficiência de capacidades do governo distrital – recursos logísticos, materiais e financeiros – tanto para assegurar o funcionamento regular do Conselho quanto para implementar e monitorar suas decisões. Esse bloqueio tende a gerar desmotivação entre os participantes e, a médio ou longo prazo, pode enfraquecer o próprio DI.

Boane apresenta um quadro semelhante, ainda que com características próprias. Como exposto anteriormente, foram encontradas sete atas que mencionam comissões de trabalho e registram principalmente apelos da presidente do Conselho para maior envolvimento no acompanhamento dos planos económico, social e orçamento distritais (PESODs), apoio às comunidades nos bairros e sensibilização dos mutuários dos “sete milhões” para o reembolso dos créditos.

Assim como em Marracuene, o CCD de Boane apresenta potencial para alcançar resiliência substantiva. Esse potencial decorre da articulação entre a força da lei (DI), elevada

competência técnica da equipe distrital e de parte dos conselheiros que apresentam níveis de escolaridade alto e experiência prática em gestão e debate de políticas públicas, além de um ativismo social relativamente consistente, refletido na participação ativa de associações locais que fazem parte do Conselho (Entrevistas 3 – Burocratas; 1, 3, 5 e 8 – CCD Boane).

No âmbito desse ativismo, destaca-se a presença da Associação Mozal para o Desenvolvimento da Comunidade (AMDC), que ocupa um assento no CCD há mais de dez anos em razão da sua relevância no distrito. Integrada à política de responsabilidade social da empresa multinacional de fundição de alumínio MOZAL, a associação dispõe de capacidades técnicas e financeiras que qualificam os debates e, em alguns casos, contribuem para a implementação de decisões do Conselho, particularmente aquelas relacionadas com construção de infraestruturas e apoio no setor da saúde, educação e agricultura (Entrevistas 3 – Burocratas; SITOE, 2011).

A equipe técnica distrital de Boane também se destaca: composta por três jovens profissionais, liderados por um técnico com mais de dez anos de experiência e formação em administração pública, demonstra compromisso com o processo participativo e com a gestão documental do Conselho, o que facilita a consulta pública. Foram localizadas dezessete atas de reuniões.

Por fim, a participação das associações locais no Conselho funciona simultaneamente como incentivo e mecanismo de pressão para assegurar a presença e o envolvimento dos membros. Para esses representantes, as reuniões constituem espaço fundamental para apresentar demandas das suas associações ou comunidades e, igualmente, para retornar às bases com as respostas e encaminhamentos debatidos (Entrevistas 5, 6, 7 e 8 – CCD Boane).

Ainda assim, tal como em Marracuene, o potencial de resiliência substantiva em Boane encontra-se ainda limitado pela dependência de apoios externos (como AMDC) e insuficiências logísticas, materiais e financeiras do governo distrital, que dificultam tanto o funcionamento do Conselho quanto a implementação e monitoramento das decisões. Como mencionado, tais limitações tendem a desmotivar a participação no médio e longo prazo, podendo enfraquecer o DI. De fato, a escassez de recursos é um dos principais obstáculos à consolidação da participação nos Conselhos pesquisados, conforme também constatou TVEDTEN et al. (2013).

Em síntese, os desafios ligados à baixa capacidade técnico-administrativa dos governos locais, quando combinados com as dificuldades de operacionalização do DI e a

limitada ação criativa dos membros dos CCDs, comprometem a emergência da resiliência substantiva nos quatro Conselhos analisados. Deste modo, a tese corrobora estudos anteriores (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017; FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019; MARTELLI; ALMEIDA; COELHO, 2022; SANTOS, 2018; SOUZA, 2016) que argumentam que a capacidade técnico-administrativa (recursos técnicos, logísticos, materiais e financeiros) faz parte do conjunto de variáveis relevantes que impactam a resiliência da participação. O quadro 14, a seguir, apresenta os casos e o tipo de resiliência.

Quadro 14 – Casos e o tipo de resiliência

Casos	Tipo de resiliência
CCD de Moamba	Resiliência formal com baixa ou nenhuma execução técnica
CCD de Magude	Resiliência formal com média execução técnica
CCDs de Marracuene e Boane	Resiliência substantiva bloqueada pela irregularidade dos apoios externos e internos, como a insuficiência de recursos públicos: técnicos, financeiros, logísticos e materiais

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Apesar das limitações relativas à prática do que está previsto no DI, baixa capacidade técnico-administrativa nos governos distritais e limitada ação criativa dos membros dos CCDs dificultando no geral o funcionamento destes espaços participativos, há ganhos que não se podem ignorar. Primeiro, os entrevistados consideram as reuniões como momentos (espaços) de aprendizagem e interação direta com o governo, onde além de apresentarem as preocupações das comunidades, também ficam a saber sobre os planos do governo. Nas palavras de um entrevistado (CCD Boane 7) "é uma oportunidade única […] poder ter a informação em primeira mão de quem deve fazer." Segundo, os CCDs permitem, mesmo que parcial ou simbolicamente, alguma proximidade com o poder, reduzindo a lógica totalmente centralista na figura do administrador distrital prevalecente, sobretudo no regime monopartidário. Nesse sentido, para alguns entrevistados o CCD funciona como se fosse uma "Assembleia da República a nível local", por força da Lei n.º 8/2003, Decreto n.º 11/2005 e o Diploma Ministerial n.º 67/2009 (regulamento dos CCDs), há decisões que o administrador distrital só pode tomar depois de escutar o Conselho (Entrevistas 5 e 6 – CCD Magude; 6 – CCD Moamba).

Não se pode desconsiderar também os esforços das ações das organizações da sociedade civil (ONGs) no empoderamento dos cidadãos sobre a governança participativa.

Destaca-se, neste sentido, a ONG Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (Fundação MASC) pela elaboração e divulgação de um guião sistematizado e simplificado (com linguagem didática, não técnica ou jurídica e exemplos práticos locais) de participação da sociedade civil e dos cidadãos no funcionamento dos Conselhos Consultivos, partindo da legislação dos Conselhos (Lei n.º 8/2003, Decreto n.º 11/2005 e Diploma Ministerial n.º 67/2009)[100]. Embora esta e outras ações das ONGs não impactaram a resiliência dos CCDs, análises futuras das suas formas de atuação importa para investigar o impacto na resiliência de outras formas de participação, além daquela nos Conselhos. Assim, na seção que se segue analisaremos algumas ONGs[101] que atuam na temática de governança participativa no país.

5.2 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL FORA DOS CCDS NA RESILIÊNCIA DA PS EM MOÇAMBIQUE

Partindo do pressuposto de que em Moçambique verifica-se o baixo desempenho e/ou controle dos espaços participativos, em particular os CCDs, as organizações da sociedade civil (OSCs) nacionais, através de vários projetos financiados ou em parceria com organizações e agências de apoio e cooperação internacional – como a União Europeia, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional (DANIDA), Cooperação Irlandesa (SIDA/Irish Aid), Cooperação Suíça, Embaixada da Finlândia em Maputo, entre outros – desenvolvem várias ações com vista à promoção da governança participativa e inclusão política no país.

Dessas ONGs nacionais, destacam-se o Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (Fundação MASC), Associação Sociedade Aberta (SA) e Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD). As entrevistas com estas ONGs (1, 2, 3 e 4 – SC) revelam que elas consideram os CCDs importantes para a promoção da participação democrática nos distritos, uma vez que envolvem (ou deviam envolver) as comunidades através dos seus representantes na governança e desenvolvimento local, quebrando a lógica de participação cidadã apenas nos momentos eleitorais.

---

[100] Ver o anexo 3 para mais detalhes.

[101] O critério básico para a escolha dessas ONGs é área de atuação principal (governança participativa/responsável); âmbito (nacional e/ou abrangência aos quatro distritos pesquisados); ações ou atividades relacionadas com CCDs.

No entanto, na opinião dos entrevistados, esses espaços participativos enfrentam muitos desafios que dificultam o alcance de uma participação efetiva, a destacar: falta de representatividade nos CCDs, particularmente de grupos vulneráveis, como as mulheres e jovens (algumas comunidades não conhecem os seus representantes no Conselho); falta de mecanismos instituídos de prestação de contas dos membros dos CCDs às comunidades (coleta das demandas e restituição das decisões); falta de capacitações regulares dos membros dos CCDs e técnicos da administração pública local sobre princípios administrativos (funcionamento do governo/Estado e planificação distrital); falta de comprometimento dos membros sobre o seu papel no CCD; cooptação de membros para chancelarem as decisões já tomadas pelo governo distrital; falta de abertura ou resistência por parte de alguns administradores locais para acolher as recomendações dos membros dos CCDs; e o controle dos CCDs pelo governo local através do processo de seleção dos membros e do seu funcionamento (Entrevistas 1, 2, 3, 4 – SC).

Na base destas constatações, as organizações da sociedade civil formulam as suas ações e estratégias para a promoção da PS em Moçambique que incluem o apoio direto e indireto dos CCDs. Como poderemos ver através da descrição resumida que faremos, estas ONGs desenvolvem aquilo viemos chamando de ações criativas fora dos espaços dos CCDs.

5.2.1 O Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (Fundação MASC)

A atuação do MASC na área da governança foi determinada pelos resultados de um estudo da sua autoria, de 2008, o qual constatou que as organizações da sociedade civil (particularmente nos distritos) apresentavam grandes fragilidades nas áreas ligadas a monitoria e advocacia, governança interna e ferramentas de monitoria e advocacia da governança (MAP CONSULTORIA Lda, 2014).

Assim, o MASC tem como área de atuação principal o apoio institucional à sociedade civil. A entrevista com esta organização (SC 1) revela que o seu apoio aos CCDs não é direto, mas indireto, busca potencializar as suas outras intervenções no nível de base, centradas no empoderamento comunitário. Neste sentido, acaba empoderando os Conselhos Consultivos para garantir que os seus grupos alvos (mulheres, jovens, fóruns e organizações da sociedade civil locais) possam também participar nos Conselhos. Com este intuito, o MASC desenvolve as seguintes atividades relacionadas com os CCDs:

- Capacitação de jovens, mulheres e organizações da sociedade civil locais (feita nas comunidades/distritos) em matérias de governança e seus papeis nos CCDs para que tenham mais habilidades e um papel ativo nestes espaços participativos nos diferentes níveis de governo local (localidade, Posto Administrativo até Distrito). A ideia é preparar estes grupos para quando tiverem a oportunidade de estarem nos Conselhos, sejam capazes de saber que estão representando uma comunidade ou grupo, devendo consultá-las antes de ir as reuniões de modo a contribuir ou defender as suas causas. Nas palavras de uma entrevistada do MASC:

> [...] tem casos em que as comunidades não têm sequer conhecimento da existência desses fóruns. Então, nós fazemos mesmo o empoderamento político. Que eles possam perceber por que tem que participar, qual é a mais valia de participarem? Que espaços existem no nível das suas comunidades? Quem são os integrantes? Como é que eles podem se candidatar ou concorrer para esses espaços, quais são os mecanismos […]. Então, o que nós fazemos é capacitar as comunidades nos seus diferentes níveis […], grupos de mulheres, de jovens e de fóruns locais, para poderem perceber como é que esses fóruns […] existem […], como funcionam e como é que eles podem participar (Entrevista 1 – SC).

- Promoção da participação comunitária através do uso das rádios comunitárias para divulgação de informações de interesse comunitário, realização de debates e linhas abertas sobre a temática de participação (Entrevista 1 – SC).

- Produção e divulgação de um **guião de participação da sociedade civil e dos cidadãos no funcionamento dos Conselhos Consultivos locais.** O MASC através de uma empresa de consultoria nacional contratada, elaborou um guião de participação da sociedade civil e dos cidadãos no funcionamento dos Conselhos Consultivos locais. Este guião é um instrumento que tem o objetivo de dotar as organizações da sociedade civil e os cidadãos em geral de conhecimentos sobre o funcionamento dos Conselhos Consultivos de maneira a facilitar a sua participação e a alargar as suas intervenções na área de monitoramento e defesa da governança distrital (MAP CONSULTORIA Lda, 2014).

Este guião traz uma inovação criativa, uma vez que cruzando a legislação dos Conselhos – Lei n.º 8/2003, Decreto n.º 11/2005 e Diploma Ministerial n.º 67/2009 – sistematiza e simplifica (usando uma linguagem didática, clara, simples e não técnica ou jurídica), os elementos principais que permitem entender o significado de consulta comunitária, sua importância, a organização, estrutura, funções e responsabilidades destes

espaços participativos. Também, recorrendo-se à exemplos práticos (baseados em assuntos de interesse comum das comunidades) e destacando o essencial em cada tópico (em pequenas figuras e a cores), explica como os Conselhos funcionam, as oportunidades existentes para a participação das organizações da sociedade civil e dos cidadãos em geral, na articulação com os Conselhos, como forma de estimular o diálogo e contribuir na melhoria da sua influência na tomada de decisões, bem como na melhoria da prestação de serviços às comunidades pelos governos distritais.

Como resultado deste trabalho, conseguimos perceber, a partir das entrevistas com as organizações da sociedade civil nos distritos pesquisados, que esse grupo tem conhecimento da existência e funcionamento dos CCDs, mas como afirmado na seção anterior, enfrentam dificuldades devido as resistências do governo e do partido no poder.

5.2.2 A Associação Sociedade Aberta (SA)

A Associação Sociedade Aberta tem como área de atuação principal o apoio às plataformas de diálogo entre comunidades e governo distrital/provincial (promoção de boa governança). A entrevista com esta associação (SC 2) revela que, através de recursos mobilizados nas agências e doadores internacionais, especialmente da União Europeia, obteve-se apoio, via projeto (2022/3), para a PS em todos os distritos da província de Maputo, usando duas estratégias que consideramos uma inovação criativa:

a) Criação de espaços de participação fora dos Conselhos, designados de plataformas da sociedade civil locais, para o diálogo com o governo distrital/provincial no âmbito do observatório do desenvolvimento. Essas plataformas foram criadas a partir das comunidades (localidades, Postos Administrativos até ao distrito);

b) Estabelecimento de mecanismos de diálogo entre essas plataformas e os administradores distritais. Como efeito, influenciaram o governo (na pessoa do governador provincial) a reconhecer essas plataformas como interlocutoras da sociedade civil e a orientar os administradores a envolverem as comunidades no processo de planificação, aceitando se reunirem com os interlocutores criados

> nos distritos. Deste modo, eles passaram a ser integrados ou convidados às reuniões dos CCDs, pelo menos até 2022/3 (Entrevista 2 – SC).

Ainda de acordo com a mesma entrevista, para operacionalização destas estratégias, a Sociedade Aberta desenvolveu as seguintes ações:

- Reorganização das associações locais com enfoque na sua estrutura, transparência no processo de eleição de órgãos sociais e de seus representantes nas plataformas de diálogo com o governo nos vários níveis, culminando com o estabelecimento das plataformas distritais da sociedade civil;
- Capacitações das comunidades, associações e dessas plataformas locais (em todos os distritos) sobre a existência das instituições de participação e consulta comunitária, normas e legislação do seu funcionamento, bem como para que saibam elaborar coletivamente as demandas que dirigem ao governo ou ao Conselho e como monitora-las;
- Encontros regulares com as plataformas locais e os administradores distritais com vista a criar a facilitação da comunicação entre ambos;
- Garantir a logística do transporte dos interlocutores das comunidades através de seus representantes nas plataformas locais para a sua presença e participação nas reuniões dos CCDs e do observatório do desenvolvimento dirigido pelo governador provincial;
- Nestas reuniões com o governador, os interlocutores de todos distritos tinham espaço de vocalizarem todas as demandas apresentadas no distrito e ignoradas ou omitidas, permitindo a sua integração;
- A Sociedade Aberta produzia e divulgava no jornal de maior circulação nacional [Jornal Notícias] o posicionamento da sociedade civil em função do relatório e plano de atividades apresentados pelo governo provincial, apontando todas as demandas das comunidades que deveriam aparecer na agenda da governança;
- Capacitação dos técnicos das administrações distritais sobre a mobilização e integração das comunidades no processo de planificação e controle;
- Divulgação de informações nas rádios comunitárias acerca da existência das plataformas da sociedade civil e CCDs, como espaços de participação que deviam ser usados para colocarem as suas ideias e demandas. Para tal, promoviam debates nessas

rádios tendo como painelistas os membros das plataformas distritais da sociedade civil com a missão de sensibilizar as comunidades para tirarem melhor proveito dos Conselhos criados; e

- Criação de caixas de reclamações nas sedes dos governos distritais. Depois de constatarem o medo das pessoas de manifestarem as suas inquietações, negociaram com o governo a necessidade da sociedade civil local passar a ter "caixas paralelas" nas comunidades. Tendo sido aceito, instalaram essas caixas que, passado um mês eram abertas em reunião entre o governo e as comunidades, onde analisavam conjuntamente as preocupações depositadas. O governo respondia no local aquilo que podia, enquanto outras reclamações eram respondidas na reunião do observatório do desenvolvimento com o governador (Entrevista 2 – SC).

No entanto, as entrevistas feitas nos quatro distritos com membros dos CCDs, das associações locais e com burocratas revelam que as plataformas da sociedade civil participam em algumas reuniões dos governos locais ou com administradores distritais, mas não tem uma periocidade definida e são dependentes de convites e agenda destes últimos (Entrevistas 2 e 7 – SC; 3 – Burocratas). Ademais, essas plataformas locais não são integradas e nem convidadas às reuniões dos CCDs, portanto, são vistas como um espaço de participação paralelo, como mostra a entrevista com um membro do CCD de Marracuene:

> […] as associações e as organizações têm uma plataforma que é chamada Plataforma da Sociedade Civil. Esta é aglutinadora, responde pelas associações e organizações não governamentais assentes aqui no distrito de Marracuene. Então, esta plataforma é que representa todos. [...] posso assim assumir que todos estão envolvidos, porque creio que eles têm uma Assembleia […] [onde] as organizações não governamentais e associações prestam conta ou vão debater assuntos da sua atuação e que esta plataforma, por sua vez, por causa deste vínculo que tem com o governo, já vai descarregando, vai expondo e participando das sessões do governo (Entrevista 5 – CCD Marracuene).

Esta situação é causada segundo um entrevistado (SC 2) pela resistência de alguns administradores em implementar práticas participativas, dependência de apoio externo por parte dos governos distritais e das organizações da sociedade civil locais (sobretudo para aspectos logísticos da participação) e desorganização interna dessas organizações, incluindo algumas suas plataformas (por exemplo, não realização ou falta de transparência nas eleições dos seus órgãos sociais ou lideranças). A entrevista que se segue ilustra a questão, acima descrita, da dependência do apoio externo:

> […] na verdade, nós tínhamos que conseguir ganhar um outro financiamento que é para continuarmos a sensibilizar essas plataformas, porque o que está acontecer é que, como ficamos sem financiamento e deixamos eles para trabalharem à vontade, eles habituaram e, agora, exigem sempre dinheiro para poder se deslocar de um ponto para o outro. […] Aqui falta muito comprometimento. O que nós sentimos é que eles [governos distritais e plataformas da sociedade civil] faziam porque nós estávamos apoiando financeiramente, a partir do momento em que já não tínhamos recursos, eles também pararam (Entrevista 2 – SC).

Apesar desta dificuldade de integração dos representantes das plataformas da sociedade civil locais nos CCDs, não se podem ignorar os ganhos. Primeiro, o reconhecimento da sua existência como atores-chave pelos governos locais. Em segundo lugar, os convites para algumas reuniões dos governos ou com administradores distritais de planificação, coordenação e partilha de ações de implementação de programas/projetos (Entrevistas 3 – Burocratas; 2 e 7 – SC).

Neste contexto, uns dos maiores desafios está na capacidade destas plataformas em tirar proveito deste novo espaço participativo para influenciar as políticas públicas locais, bem como na sua continuidade uma vez que, muitas delas, dependem de projetos com financiamentos externos que tendem a reduzir, sobretudo nos últimos anos.

5.2.3 O Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD)

O Centro para a Democracia e Direitos Humanos tem como área de atuação principal a promoção da democracia, governança responsável, direitos humanos e desenvolvimento social. A entrevista com esta organização (SC 3) revela que através de projetos em diversas províncias moçambicanas, incluindo Maputo (local da nossa pesquisa), desenvolve atividades tendentes a preservação dos CCDs e da PS no geral.

Essas atividades que consideramos inovadoras e criativas centram-se na preparação transformacional de jovens nos distritos (integrados ou fora dos CCDs) para participação ativa (foco é mudança da mentalidade – saberem exigir seus direitos e das suas comunidades, bem como propor soluções). Nas palavras de um entrevistado do CDD:

> *Nós olhamos para a juventude nesta dimensão transformacional*. Ou seja, é difícil uma organização como CDD ir até essas comunidades onde estão os Conselhos Consultivos e mudar a mentalidade de velhos e anciões que estão lá nesses espaços já há muito tempo e ter mais ou menos uma trajetória de que eles usam para tomar as suas decisões. Então, a intervenção do CDD é transformacional da juventude no sentido dessa [ser] a idade mais crítica dos problemas sociais e aproveitando o contexto em que Moçambique vive de desemprego, perda de esperança dos jovens, etc. E também da crise da legitimidade tanto desses órgãos, como Conselhos Consultivos, mas também da política de forma geral. Então, *nós […] preparamos os jovens para fazer esta participação de forma ativa* (Entrevista 3 – SC).

Assim, partindo da constatação de que "é extremamente difícil esses jovens entrarem nos CCDs de forma direta e terem espaços cativos para se fazer representar" (entrevista 3 – SC), o CDD faz a mobilização e engajamento de jovens locais para que saibam aproveitar os espaços participativos criados para colocarem as suas demandas, através da organização de[102]:

- Centros de jovens – núcleos onde os jovens são treinados sobre participação política (sua importância, espaços participativos existentes nos distritos, como os CCDs), assuntos que eles devem discutir com os governantes, a saberem elaborar coletivamente a carta de necessidades e demandas das suas comunidades, bem como propor respectivas soluções;
- Diálogos de políticas: i) convidam os membros dos CCDs a reunirem-se com jovens, para estes últimos apresentarem a carta das suas necessidades ou demandas, procurando um compromisso dos membros do CCD sobre prioridades e seguimento; e ii) promovem reuniões de jovens e lideranças locais (distritais), de acordo com as demandas específicas identificadas pelos jovens para a sua discussão, propostas de soluções e calendário para a resolução. Por exemplo, se for um problema da criminalidade e consumo de drogas, reúne-se com o comandante distrital da polícia;
- Formação de jovens sobre liderança transformacional e habilidades do século XXI (centrando-se no empreendedorismo). Com efeito, o CDD organiza e financia as cooperativas juvenis, como forma de geração de autoemprego nos distritos, mas também para que através delas aprendam criar demandas concretas inerentes as dificuldades do exercício das suas atividades, como mostra a entrevista:

> Mas o que nós sabemos é que esse processo de participação, para não ser um processo violento no sentido de apenas exigir direitos, num contexto de escassez de recursos no nosso Estado […]. O que nós fazemos é também organizar esses jovens para participarem, mas com recursos, ou seja, colocarem demandas concretas ao Estado. […] nós financiamos cooperativas desses jovens, organizados em grupos, são os jovens de *news publes* [centros de jovens]. […] e no distrito não vão exigir um emprego como antigamente poderiam fazer, vão exigir ações concretas, políticas públicas, como a questão das licenças [que podem ser] onerosas para quem está começando a atividade (Entrevista 3 – SC).

Nos quatro distritos pesquisados, conseguimos identificar durante o trabalho de campo, uma das associações juvenis que tem parceria com o CDD na implementação destas

[102] Estas ações do CDD são implementadas com o apoio de parceiros locais que são associações juvenis nos distritos, exemplo da Associação Sonhar é Viver em Moamba.

atividades, a Associação Sonhar é Viver (ASSORE) em Moamba, já referenciada ao longo deste capítulo. Ela confirmou a existência de um acordo e algumas ações em curso, particularmente na área de mobilização e capacitação dos jovens em matérias de participação política através de debates nas escolas, igrejas e *workshops* (Entrevista 7 – SC). Contudo, a entrevista com esta associação também revela dificuldades de acesso e colaboração com CCD.

Por que as ações desenvolvidas por estas três ONGs podem ser consideradas adaptações criativas e qual é impacto delas na resiliência da PS em Moçambique?

Como se pode depreender da descrição feita até aqui, estas organizações da sociedade civil atuam fora da estrutura formal dos Conselhos Consultivos, criando um conjunto diverso de práticas que podem ser classificadas como ação criativa. Em alguns casos, essas ações se expressam na abertura de novos espaços de participação (as plataformas da sociedade civil locais, alargando a PS) que se traduzem na capacidade dos atores de intervir mesmo diante de instituições rígidas. Nesse sentido, como sugere Certeau (2014), tais iniciativas funcionam como "táticas" capazes de driblar as limitações impostas, revelando a agência descrita por Giddens (1984) e o caráter projetivo enfatizado por Emirbayer e Mische (1998), no qual a imaginação coletiva se converte em futuros possíveis e alternativas de participação.

Em outras situações, a ação criativa se manifesta por meio da capacitação e mobilização de segmentos historicamente excluídos, como jovens e mulheres, o que amplia a base social da participação e contribui para a formação de novos sujeitos políticos. Essa dinâmica, além de reinventar a participação, fortalece o capital social e simbólico, nos termos de Bourdieu (1989), e reforça a legitimidade da esfera pública local. E no contexto de Moçambique, sobretudo nas comunidades rurais em que as normas jurídicas se apresentam como barreiras, a sistematização e simplificação da legislação dos Conselhos Consultivos desempenham papel estratégico ao traduzir a linguagem técnica (jurídica) em instrumentos acessíveis às comunidades e suas organizações civis, democratizando o acesso à informação e criando condições de agência.

Nessas diferentes frentes, percebe-se um mesmo fio condutor: a resiliência da PS fora dos CCDs, que pode se renovar por meio de inovações criativas capazes de transformar obstáculos institucionais em oportunidades de engajamento e de ampliar o repertório de ação da sociedade civil – como resultado das articulações entre as organizações da sociedade civil e atores internacionais, conforme aponta a literatura (ABERS; KECK, 2017; ABERS, 2021;

FOX, 2015). A este respeito, por exemplo, podemos explicar a origem dos recentes movimentos contestatórios em Moçambique em 2023 e 2024.

Os movimentos contestatórios de 2023, liderados, particularmente por jovens, assim como os de 2024, mais longevo, foram marcados por bloqueio das estradas e marchas de contestação contra uma suposta fraude eleitoral nas eleições que deram vitória a FRELIMO e seus candidatos (Amnesty.org; Amnistia.pt; AP; imprensa nacional e internacional; PDECIDE, 2025; Reuters; The Times).

Dos quatro distritos pesquisados, esses movimentos foram observados em Marracuene e Boane, bem como alguns focos, com maior intensidade, no distrito de Moamba, particularmente no posto administrativo de Ressano Garcia, possivelmente em razão de sua localização estratégica junto à fronteira mais movimentada de Moçambique com a República da África do Sul. Em Magude, por sua vez, não foi registrado a ocorrência do mesmo tipo de mobilização.

Pode-se supor que a concentração desses movimentos em Marracuene e Boane esteja relacionada ao contexto já mencionado, caracterizado pelo fato de serem distritos mais urbanizados e populosos, com níveis relativamente mais elevados de ativismo social e maior acesso à informação. Em contraste, os demais distritos de perfil predominantemente rural, tendem a apresentar maiores dificuldades de mobilização social, ao mesmo tempo que oferecem condições mais favoráveis ao controle político e policial.

Estes movimentos, cujas análises precisam ainda ser aprofundadas, mostram que os cidadãos utilizam diferentes reportórios de ação para manifestarem o seu descontentamento em relação a situação socioeconômica e política do país, ampliando as formas de atuação para além dos espaços formais de participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese investigou a resiliência da participação social em Moçambique a partir do estudo dos Conselhos Consultivos Distritais (CCDs) na província de Maputo, buscando compreender se e em que medida esses espaços participativos foram capazes de se manterem e de operarem diante de mudanças relevantes relativas à orientação político-financeira do governo do presidente Filipe Nyusi em um contexto político marcado por dinâmicas típicas de regimes híbridos. O ponto de partida foi reconhecer que, embora os CCDs tenham sido concebidos como canais de aproximação entre Estado e cidadãos na governança local, sua existência e seu funcionamento não poderiam ser considerados dado, especialmente quando as condições políticas, institucionais e materiais tornam mais desfavoráveis à participação.

Para enfrentar esse problema, a pesquisa propôs um caminho analítico que combinou três dimensões: a análise do desenho institucional (DI), da ação criativa dos atores e da capacidade técnico-administrativa disponível nos governos distritais para viabilizar a participação. Essa articulação permitiu tratar a resiliência não como uma característica abstrata ou meramente normativa dos Conselhos, mas como um fenômeno político-institucional que depende tanto das regras formais quanto das práticas concretas e das condições reais de funcionamento no nível local. Com base na literatura mobilizada, a tese propõe uma tipologia que, combinando as três variáveis mencionadas, seja capaz de classificar os padrões de resiliência dos CCDs em análise. A combinação resultou em oito tipos: espaço disfuncional agravado pela falta de meios; espaço disfuncional parcialmente mitigado pela capacidade técnico-administrativa; resiliência em construção, mas instável; resiliência em construção com potencial de consolidação; resiliência formal com baixa ou nenhuma execução técnica; resiliência formal com boa execução técnica; resiliência substantiva bloqueada pela insuficiência de recursos; resiliência substantiva plena (efetiva e sustentável).

Do ponto de vista metodológico, a tese adotou uma abordagem qualitativa e comparativa, sustentada por pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação direta em quatro distritos selecionados. A análise foi construída a partir de um conjunto robusto de evidências empíricas, que incluiu legislação e documentos técnicos, cinquenta e oito atas de sessões dos CCDs, quarenta e cinco entrevistas com diferentes perfis de atores envolvidos na participação e treze observações diretas em postos administrativos dos distritos estudados. Esse desenho permitiu captar tanto a dimensão formal do funcionamento

institucional quanto as variações práticas, muitas vezes invisíveis em análises centradas apenas na norma.

Os resultados mostram, em primeiro lugar, que os quatro CCDs pesquisados se mantiveram ativos ao longo do período analisado, ainda que com dinâmicas participativas desiguais. Marracuene e Boane apresentaram maior atividade, enquanto Magude e Moamba demonstraram menor regularidade e intensidade de funcionamento. Ainda assim, a permanência dos Conselhos, mesmo sob restrições e oscilações, indica que a participação não desaparece automaticamente quando o contexto político se torna mais adverso; ela tende a se reorganizar e a sobreviver, embora frequentemente de forma limitada e com diferentes graus de efetividade.

Em segundo lugar, a pesquisa identificou que a resiliência observada nos quatro casos é predominantemente do tipo formal. Ou seja, os CCDs persistem porque possuem estabilidade legal e reconhecimento institucional, ancorados em dispositivos normativos que padronizam sua existência em todo o país e os mantêm como parte do repertório oficial de governança participativa. Essa permanência formal, no entanto, não se traduz automaticamente em resiliência substantiva, uma vez que o funcionamento cotidiano e a capacidade de produzir efeitos concretos dependem de recursos, apoio político, condições administrativas e envolvimento consistente dos atores.

A tipologia desenvolvida e aplicada aos casos permitiu também ir além da dicotomia "funciona/não funciona", evidenciando gradações importantes. Moamba foi caracterizado como um caso de resiliência formal com baixa ou nenhuma execução técnica; Magude como resiliência formal com média execução técnica; e Marracuene e Boane como Conselhos com potencial de resiliência substantiva, porém bloqueado por fatores estruturais e institucionais, especialmente a irregularidade de apoios e a insuficiência de recursos públicos necessários para sustentar rotinas participativas mais consistentes.

Esses achados reforçam um argumento central da tese: em contextos de fragilidade institucional e desigualdades, a resiliência da participação social não pode ser explicada apenas pela existência de regras e estruturas formais. O DI importa, porque cria a moldura que autoriza e organiza a participação, mas ele não opera sozinho. Quando a capacidade técnico-administrativa local é baixa – seja por limitações financeiras, logísticas, materiais ou técnicas –, os Conselhos tendem a permanecer como instâncias de consulta com pouca densidade

decisória e baixa capacidade de acompanhamento das decisões. Assim, a resiliência formal pode coexistir com dinâmicas participativas frágeis, intermitentes e, por vezes, simbólicas.

Ao mesmo tempo, a pesquisa mostrou que não se deve ignorar os ganhos políticos e institucionais produzidos mesmo em cenários de funcionamento parcial. Para muitos participantes, as reuniões dos CCDs continuam sendo espaços relevantes de aprendizagem, circulação de informação e contato direto com representantes do governo distrital. Além disso, ainda que de maneira limitada, esses Conselhos criam uma forma de proximidade com o poder local, reduzindo a centralização absoluta na figura do administrador distrital e estabelecendo, ao menos formalmente, momentos em que decisões precisam ser precedidas de escuta e consulta. Nesse sentido, os CCDs mantêm um valor político que não se mede apenas pela implementação imediata de recomendações, mas também pela sua capacidade de sustentar rotinas mínimas de interação entre Estado e sociedade.

Outro resultado relevante diz respeito ao papel das organizações e redes locais no suporte ao funcionamento dos Conselhos, especialmente nos casos com maior atividade. Em Boane, por exemplo, a presença de uma associação ligada à responsabilidade social da MOZAL aparece como um fator que fortalece debates e, em alguns momentos, contribui para viabilizar iniciativas concretas em áreas como saúde, educação e agricultura. Além disso, a existência de uma equipe técnica distrital mais comprometida com rotinas administrativas e gestão documental favorece a organização e a transparência do Conselho, permitindo maior continuidade das práticas participativas. Esses elementos sugerem que a resiliência, mesmo quando não plenamente substantiva, depende de combinações específicas entre recursos, capacidades e engajamento institucional.

A pesquisa identificou ainda que grande parte da resiliência observada decorre das iniciativas dos membros dos Conselhos e, por vezes, dos próprios administradores ou governos distritais. Essas estratégias incluem o uso de recursos financeiros pessoais para viabilizar reuniões, a apropriação seletiva das normas, a mediação de conflitos e o estabelecimento de parcerias com ONGs (ainda que temporárias) que introduzem metodologias, apoio técnico e materiais indispensáveis à continuidade das atividades.

Fora dos CCDs, a resiliência da participação manifesta-se sobretudo por meio da criatividade das organizações da sociedade civil, que criam espaços de diálogo, capacitam e mobilizam segmentos historicamente excluídos – entre eles os jovens e mulheres – e difundem informações simplificadas sobre o funcionamento dos Conselhos. Tais práticas

mostram que a resiliência não se resume à sobrevivência institucional, mas envolve a capacidade de reinventar formas de participação a partir das brechas existentes.

Assim, não se confirmou o argumento empírico de que as reformas políticas substantivas, quando associadas à institucionalização de instâncias participativas, podem gerar trajetórias de fortalecimento dessas instituições (MAYKA, 2019). Embora em Moçambique a reforma constitucional de 1990 e a legislação subsequente criaram oportunidades para a institucionalização dos CCDs, elas não foram suficientes para o fortalecimento efetivo desses espaços. Isso se deveu não só aos fatores já apontados, mas também pode ser explicado pela ausência de um ativismo social plural durante o período das reformas. O ativismo social e político é fundamental para que mecanismos participativos se tornem efetivos e resilientes (AVRITZER, 2008; AVRITZER et al., 2022; BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022a; FARRANHA; BATAGLIA; PAULA, 2021; FONSECA, 2019).

Ademais, a introdução da participação institucionalizada no país – assim como da descentralização – esteve fortemente ligada ao incentivo (e, em alguns casos, imposição) de organizações internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e diversas ONGs (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019; BOROWCZAK; WEIMER, 2012; FORQUILHA, 2010; FORQUILHA; ORRE, 2011; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016) que, atuando como "empreendedores de política" (KINGDON, 2003), souberam aproveitar as janelas de oportunidade para influenciar reformas políticas, a formulação de políticas públicas e as práticas de governança. A indução e apoio externo (técnico e financeiro) à participação, quando associados a limitações de recursos técnicos, financeiros, materiais e logísticos nos governos locais, torna a maior parte dos processos participativos dependentes dos doadores, comprometendo a sua resiliência (FERREIRA; ALLEGRETTI, 2019).

Mesmo no nível nacional, parte da elite política – como o presidente Armando Guebuza (2004–2014) – mobilizou a institucionalização dos Conselhos como estratégia política para ampliar sua base de apoio no meio rural. Ainda assim, as reformas da década de 1990 não alcançaram consenso entre os decisores, como mostra Weimer (2012). A elite e a burocracia dividiram-se entre conservadores, contrários à descentralização profunda, e reformistas ou progressistas, defensores de maior participação e autonomia local. Essa disputa desencadeou um processo de dependência de trajetória que manteve a descentralização travada: autarquização lenta ou adiada, autonomia limitada e participação controlada, típica de regimes híbridos. Assim, esta tese, alinhada a essa literatura (BALOI, 2024; BRITO, 2019b;

CHIZIANE, 2011; FORQUILHA, 2017, entre outros), reforça que o centralismo político continua sendo um dos principais fatores do bloqueio à participação efetiva no país.

No que se refere à contribuição teórica, a tese avança ao propor e mobilizar uma tipologia de resiliência aplicada a espaços participativos em um contexto africano de regime híbrido, ampliando um debate que, muitas vezes, permanece concentrado em democracias mais consolidadas. Ao distinguir resiliência formal de resiliência substantiva, e ao demonstrar empiricamente como os Conselhos se distribuem em um espectro de funcionamento e efetividade, o estudo oferece uma ferramenta analítica útil para examinar não apenas se uma instituição "sobrevive", mas como ela sobrevive, com que capacidades, limites e consequências.

Além disso, a pesquisa contribui ao evidenciar que a ação criativa dos atores, embora seja uma componente importante para explicar adaptações e estratégias de continuidade, encontra limites claros quando não há suporte material e administrativo mínimo. Em outras palavras, criatividade e agência importam, mas não substituem a infraestrutura institucional necessária para que a participação deixe de ser episódica e se torne efetivamente integrada ao ciclo de decisões públicas. Essa constatação ajuda a equilibrar leituras excessivamente otimistas sobre o potencial transformador da participação, sem cair em diagnósticos fatalistas de que tais instituições seriam meramente decorativas.

Do ponto de vista empírico, a tese oferece evidências originais sobre o funcionamento cotidiano dos CCDs em Maputo, baseadas em múltiplas fontes e na comparação entre distritos. Em um campo de estudos no qual ainda há escassez de dados sistematizados sobre a participação local em Moçambique, esse material amplia o conhecimento disponível e cria condições para futuras pesquisas, tanto para aprofundar comparações entre províncias quanto para analisar mudanças ao longo do tempo, especialmente em períodos de transição política e redefinição de prioridades governamentais.

No plano prático, os resultados apontam para a necessidade de repensar o papel dos CCDs como instrumentos de governança local. Como reiteradamente afirmando, a existência de regras formais não assegura, por si só, a efetividade da participação. É fundamental investir em formação contínua dos conselheiros e das equipes distritais, ampliar a transparência, fortalecer o caráter deliberativo dos Conselhos, garantir os recursos técnicos, financeiros, materiais e logísticos necessários à sua operação e reconhecer a criatividade das organizações da sociedade civil como parte legítima da dinâmica participativa. Assim, políticas públicas

orientadas ao fortalecimento da participação devem combinar ajustes institucionais com a criação de melhores condições de ação e estímulo à inovação social de base comunitária.

É importante reconhecer que esta pesquisa tem limitações. O recorte empírico, restrito a quatro distritos, não permite generalizações para todo o país; e o foco nos CCDs deixou outras experiências participativas em segundo plano. Ainda assim, os resultados oferecem pistas valiosas sobre os dilemas e possibilidades da participação em regimes híbridos, indicando que a resiliência da sociedade civil permanece um recurso crucial para a consolidação democrática em contextos de fragilidade institucional.

Adicionalmente, vale mencionar que, embora a dimensão político-relacional das capacidades estatais não tenha sido analisada de forma sistemática nesta tese, ela se mostrou relevante para compreender a resiliência dos CCDs. Essa dimensão não foi incorporada diretamente ao modelo analítico devido à dificuldade de identificar, nos casos estudados, mecanismos de articulação e interação, diretos ou indiretos, entre o Estado e as organizações da sociedade civil (e/ou ONGs) que fossem suficientemente regulares e institucionalizados para serem analisados de forma comparativa. Ainda assim, os dados sugerem que as relações estabelecidas entre governos distritais, governo provincial e organizações da sociedade civil desempenharam, em determinados momentos, um papel importante na criação e manutenção desses espaços participativos.

A pesquisa mostrou que, sobretudo nos distritos de Marracuene, Boane e Magude, as capacidades políticas dos governos distritais e provincial contribuíram para a manutenção dos CCDs por meio de processos de articulação, negociação e estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil. Embora muitas dessas parcerias tenham sido temporárias, como afirmado, elas possibilitaram a introdução de metodologias de participação, bem como a disponibilização de apoio técnico e de recursos materiais indispensáveis à continuidade das atividades dos Conselhos. Nesse sentido, a dimensão político-relacional constitui uma possibilidade importante para aprofundar a compreensão da resiliência dos CCDs, devendo ser incorporada à agenda de futuras pesquisas.

Em síntese, esta tese demonstra que os CCDs pesquisados foram resilientes sobretudo no plano formal: permanecem institucionalmente reconhecidos e legalmente estabilizados, mas com dificuldades para sustentar práticas participativas consistentes e produzir efeitos mais robustos sobre a governança local. Nos casos em que se observa maior dinamismo participativo, o potencial de resiliência substantiva existe, mas permanece condicionado por

fatores estruturais, como a irregularidade dos apoios e a insuficiência de recursos públicos, que afetam diretamente à execução, o monitoramento e a continuidade das decisões.

Por fim, ao articular desenho institucional, ação criativa e capacidade técnico-administrativa, a tese aproximou diferentes tradições analíticas e reforça que a resiliência da participação social, em contextos como o de Moçambique, não pode ser compreendida apenas como persistência institucional, nem apenas como resultado da vontade dos atores. Ela emerge, sobretudo, da interdependência entre regras, práticas e condições concretas de funcionamento. Nesse sentido, a contribuição maior do estudo está em mostrar que a sobrevivência dos espaços participativos não é, por si só, sinônimo de fortalecimento democrático, mas pode representar um terreno ambíguo: ao mesmo tempo em que preserva possibilidades de interação e aprendizagem política, também expõe os limites de uma participação sustentada mais pela forma do que pela capacidade efetiva de influenciar e transformar a governança local.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DE APOIO E ASSISTÊNCIA JURÍDICA AS COMUNIDADES. Relatório Narrativo Intercalar: janeiro de 2023 a janeiro de 2024. Maputo, 2024.

ABERS, R. N. Ação Criativa em Ecologias Complexas: a Construção da Autoridade Prática de Políticas Públicas. In: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.). **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Unesp, 2021, p. 49-70

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Autoridade Prática, Construção Institucional e Entrelaçamento". In: ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Autoridade Prática*:* Ação Criativa e Mudança Institucional na Política das Águas do Brasil**. (tradução de Maria Lúcia de Oliveira). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017, p. 29-61.

ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. **Moçambique em Transição*:* Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992**. Maputo: CEGRAF, 1994.

ACLED - Armed Conflict Location & Event Data Project. **Dados sobre violência em Moçambique**. 2020-2023.

ADALIMA, J. Espaços Criados ou Reivindicados? Uma Análise da Participação em Moçambique. **Economia, Política e Desenvolvimento**, Maputo, Vol.1, n.º 1, 2009 p. 53-68.

ADGER, W. N. **Social and ecological resilience: Are they related?** ***Progress in Human Geography***, 24(3), 2000, p. 347–364. https://doi.org/10.1191/030913200701540465.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Mozambique: Civilians caught in the crossfire in Cabo Delgado. 2021**. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/documents/afr41/3545/2021/en/. Acesso em: 20 fev. 2025.

AIRES, J. D. M.; NGUIRAZE, A. C. Conselhos Consultivos Como Imperativos de Governança: o Caso de Moçambique. **INTRATEXTOS**, Rio de Janeiro, 4(1), 2012, p. 201-219.

ALBERTO, D. C. A terra como "bem coletivo" no vale do Incomati: estratégias de acesso, posse e partilha da terra nas associações agrárias de Marracuene (Moçambique). **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 18, n. 50, p. 306-330.

ALMEIDA, D. R. de. Resiliência Institucional: Para Onde Vai a Participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH**, v. 33, 2020, p. 1–24.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 35. e244194, 2021, p. 1-36. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.35.244194.

ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, A. G. Democracia: qual queremos? In TEIXEIRA, A. C. ALMEIDA, C.; MORONI, J. A. (orgs.). **A Democracia Necessária e Desejada: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Lutas Anticapital, 2020.

ANAMM; CES. **Experiências de orçamento participativo em Moçambique**. Maputo: Associação Nacional dos Municípios de Moçambique/ Centro de Estudos Sociais, 2011.

ANGROSINO, M. **Etnografia e Observação Participante**. (tradução de José Fonseca). Porto Alegre: Atmed/Bookman, 2009.

ANDERS, G. **In the Shadow of Good Governance: An Ethnography of Civil Service Reform in Africa**. Leiden: Brill, 2009.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. **TD IPEA**, n. 2340, 2017, p. 1–76.

AVRITZER, L. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações Sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n.º 1, junho, 2008, p. 43-64.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, n.º 2, novembro, 2012, p. 383-398.

AVRITZER, L.; SILVA, E.M.; CARVALHO, P.D.; ZANANDREZ, P. Participação em Tempos de Desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: Tatagiba, L.; Almeida, D. R.; Lavalle, A. G. e Silva, M. K. (orgs.). **Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022, p. 109-126.

BALOI, J. A. A descentralização em xeque: modelo de descentralização e controvérsia das eleições distritais em Moçambique. In. CHAIMITE, E.; MUIANGA, C.; SAMBO, M. & SIÚTA, M. (Orgs.). **Desafios Para Moçambique 2023-2024**. Maputo: IESE, 2024, p. 57-78.

BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. **Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered**. Durham: Duke University Press, 2014.

BARBER, B. R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BBC NEWS BRASIL. **Moçambique volta atrás e suspende aumento do pão após tumultos. 2010**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/09/100907_mocambique_pao. Acesso em: 24 abr. 2025.

BECKER, P.; RAVELOSON, J. A. A. **O que é democracia?** Luanda: [S.N], 2011.

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. Conselhos de Políticas Públicas no Governo Bolsonaro: impacto do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In

TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, A. G. E SILVA, M. K. (orgs.). **Participação e Ativismos*:* entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022a, p. 37-64.

BEZERRA, C.; ALMEIDA, D. R. de; LAVALLE, A. G.; DOWBOR, M. **Desinstitucionalização e Resiliência dos Conselhos no Governo Bolsonaro***,* 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218, acesso em: 15 de dezembro de 2022b.

BOOTH, D.; CAMMACK, D. **Governance for Development in Africa: Solving Collective Action Problems**. London: Zed Books, 2013.

BOURDIEU, P**. O Senso Prático.** Tradução de Maria Ferreira; revisão da tradução de Odaci Luiz Coradini. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Original publicado em 1980).

BOROWCZAK, W.; WEIMER, B. Andar com bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011. In WEIMER, B. (org.). **Moçambique: descentralizar o centralismo - economia, política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, 2012, p. 103-150.

BRASIL, F. et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 5-18, 2013. doi.org/10.1590/S0104-44782013000400001.

BRITO, L. **A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983**. Maputo: CIEDIMA, 2019a.

_____. Multipartidarismo, Geografia do Voto e Descentralização em Moçambique. In Brito, L. et al. (org.). **Desafios para Moçambique 2019**. Maputo: IESE, 2019b, p. 45-54.

_____. O Sistema Eleitoral: Uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C.; CHICHAVA, S.; FRANCISCO, A. (orgs.). **Desafios Para Moçambique 2010.** Maputo: IESE, 2010, p. 17-29.

BRITO, L; FORQUILHA, S.; NEELEMAN, W.; GONÇALVES, E.; POSSE, L.; MAMBO, P.; FORTES, S.; UINISSE, J. **Barómetro do Espaço Cívico: Uma análise das dinâmicas a partir das percepções dos cidadãos em cinco distritos (Barué, Gorongosa, Moatize, Morrumbala, Pemba)**. Maputo: IESE, 2024.

BUENDIA, M. Democracia, Cidadania e a Escala. In MAZULA, B. (org.) **Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento**. Maputo, 1995.

BUUR, L.; SALOMÃO, M. Paramilitary democratisation in Mozambique: the rise of community police in the aftermath of war. **African Affairs**, v. 107, n. 427, p. 563–579, 2008.

CAHEN, M. **Moçambique**: A **Revolução Implodida**. Porto: Afrontamento, 1999.

Canal de Moçambique. Relatos sobre repressão pós-eleitoral. 2019.

CASTEL-BRANCO, C. N. Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário. In CASTEL-BRANCO, C. N. (org.). **Moçambique: perspectivas económicas**. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friederich Ebert, 1994, p. 31-86.

_____. Problemas Estruturais de Industrialização: a indústria transformadora. In CASTEL-BRANCO, C. N. (org.). **Moçambique: perspectivas económicas**. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friederich Ebert, 1994, p. 87-157.

_____. **An investigation into the political economy of industrial policy: The case of Mozambique.** 2002. Tese (Doutorado em Economia). School of Oriental and African Studies, University of London, 2002.

CAPOCCIA, G. Critical Junctures and Institutional Change. In MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). **Advances in Comparative-historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CAROTHERS, T. The End of the Transition Paradigm. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 1, 2002, p.5–21.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (CIP). **Boletins eleitorais, 2019-2024**. Disponível em: https://www.cipeleições.org. Acesso em: 10 maio 2025.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (CIP). *Relatórios e estudos sobre governação e corrupção em Moçambique*. Maputo: CIP, vários anos. Disponível em: https://cipmoz.org. Acesso em: 13 jun. 2025.

CERTEAU, M. de. **A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer.** 9. ed. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 2014. (Original publicado em 1980).

CHICHAVA, J. A. **Participação Comunitária e Desenvolvimento: O Caso dos Grupos Dinamizadores em Moçambique**. Maputo: MLGraphics, 1999.

CHABAL, P. **A Política em África: a arte de governar**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

CHIZIANE, E. **O Retorno à Concentração e Recentralização do Poder Administrativo em Moçambique**. Maputo: Ciedima, 2011.

CRESWELL, J.W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens**. (Tradução de Sandra Mallman da Rosa). Porto Alegre: Pensa, 2014.

CROOK, R.; BUUR, L. Negotiating accountability: accountability relations and development donor intervention in local governance. **Development Policy Review**, Oxford, v. 33, n. 4, p. 397–418, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1111/dpr.12121. Acesso em: 26 abril 2025.

COELHO, J. P. B. (org.). **O Estado Colonial em Moçambique**. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique, 1998.

CORNWALL, A. Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. **Community Development Journal**, v. 43, n. 3, p. 269–283, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010. Acesso em: 10 de abril de 2025.

CUINHANE, A. J. **Os Desafios dos Conselhos Locais na Promoção da Participação em Moçambique: o Caso dos Conselhos Locais do Distrito de Marracuene, 2008-2010**. Dissertação (mestrado), Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2011.

DADÁ, Y. A. Evolução do índice de desenvolvimento humano, 1992 – 2019: análise e lições. **Destaque Rural** nº 185, p. 1-7, agosto 2022. Disponível em: **www.omrmz.org.** Acesso em: 20 nov.2025.

DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. (tradução de Beatriz Sidou). Brasília: UnB, 2001.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DIAMOND, L. Thinking about hybrid regimes. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 13, n. 2, p. 21–35, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1353/jod.2002.0025. Acesso em: 20 abril 2025.

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: Tensões e Desafios da Construção de Um Novo Modelo Para o Brasil do Século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 47, p. 09-20, 2013.

EASTERLY, William. **The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good**. New York: Penguin Press, 2006.

EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010.

EMIRBAYER, M.; MISCHE, A. What is agency? **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 103, n. 4, p. 962–1023, 1998. DOI: https://doi.org/10.1086/231294.

EVANS, P. **Embedded Autonomy*:* States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. *Cede, Texto para Discussão*, n.º 63, 2011.

FARRANHA, A. C.; BATAGLIA, M. B. B. B.; De PAULA, A. P. P. Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government – analyzing Brazilian federal decree 9.759/2019. **Revista Videre**, v. 13, n. 28, 2021, p. 150–172.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In PIRES, R. C**. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, 2011. p. 124-135.

FARIA, C. F.; TATAGIBA, L. Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas. [s/l: s.ed.]

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Uma análise empiricamente orientada dos sistemas deliberativos e participativos: saúde e política para conselhos e conferências de mulheres em Minas Gerais. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 28, nº 1, jan. - mar., 2022, p. 236-266.

FERREIRA, I.; ALLEGRETTI, G. Local democratic innovations in Africa. In Elstub, S.; Escobar, O (eds.). **Handbook of Democratic Innovation and Governance**. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2019.

FISCHER, F. Participatory governance: from theory to practice. In DAVID, L.-F. (org.). **Oxford Handbook of Governance**. Nova Iorque: The Oxford University Press, 2012, p. 457-469.

FOLKE, C. et al. Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. **Ecology and Society**, v. 15, n. 4, art. 20, 2010. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>. Acesso em: 19 abr. 2025.

FONSECA, I. F. da. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). **Opinião Pública**, Campinas, vol. 25, nº 3, set.-dez., p. 694-725, 2019.

FORQUILHA, S. C.; ORRE, A. Transformações sem Mudanças? Os Conselhos Locais e o Desafio da Institucionalização Democrática em Moçambique. In BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C. N.; CHICHAVA, S.; FRANCISCO, A. (orgs.). **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE/Marimbique Conteúdos e Publicações, LDA, 2011, p. 35-53.

FORQUILHA, S. C. Governação Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e Desafios. In BRITO, L.; CHICHAVA, S. (orgs.). **Desafios para Moçambique 2010**. Maputo: IESE/Marimbique Conteúdos e Publicações, LDA, 2010.

_____. Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto da Governação Local em Moçambique: Actores, Oportunidades e Desafios do Processo de Criação das IPCCs. Maputo: Cooperação Suíça, 2008.

_____. Remendo Novo em Pano Velho: o Impacto das Reformas de Descentralização no Processo da Governação Local em Moçambique. Comunicação Apresentada na Conferência Inaugural do IESE '**Desafios Para a Investigação Social e Económica em Moçambique**' realizada a 19 de setembro de 2007.

_____. O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. **Caderno de Estudos Africanos**, p. 89-114, 2008.

_____. Descentralização e conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado. In BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C. N.; CHICHAVA, S.; FORQUILHA, S. C; FRANCISCO, A. (eds.). **Desafios para Moçambique 2017**. Maputo: IESE/Marimbique Conteúdos e Publicações, LDA, 2017, p. 35-59.

FOX, J. Social accountability: what does the evidence really say*?* **World Development**, [S.l.], v. 72, p. 346–361, ago. 2015. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.03.011.

FRANCISCO, A. **Desenvolvimento Comunitário em Moçambique: Contribuição Para a Sua Compreensão Crítica**. Maputo: [s.n.], 2007.

FRANCISCO, A. **Participação cidadã e inclusão social em Moçambique: Quem? Para quê? Como? Quando?** Maputo: IESE, 2017, p. 1-14.

FRELIMO. **História de Moçambique**. Maputo: Coleção conhecer, 1978.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In COELHO, V.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Thinking about empowered participatory governance. In FUNG, A.; WRIGHT, E. (org.). **Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance.** Londres: Verso, 2003. p. 3-44.

GAVENTA, J. Finding the spaces for change: A power analysis. **IDS Bulletin**, 37(6), 2006, p. 23–33. https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences.** Cambridge: MIT Press, 2005.

GEFFRAY, C. (1990). **La Cause des Armes au Mozambique: anthropologie d'une guerre civile.** Paris: Karthala.

GERRING, J. The Case Study: what it is and what it does. In BOIX, C.; STOKES, S. **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford University Press, 2007.

GIDDENS, A. **The constitution of society: outline of the theory of structuration**. Cambridge: Polity Press, 1984.

GIL, A. C. **Como Elaborar Um Projeto de Pesquisa.** 2ª edição. São Paulo: Atlas, 1989.

GOHN, M. G. **Sociedade civil, movimentos sociais e o público não estatal**. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, F. S. **Rousseau: Democracia e Representação**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p.85-104.

GREEN-PEDERSEN, C. From theories of expansion to theories of retrenchment. In GREENPEDERSEN, C. **The Politics of Justification*:* Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002, p. 19-30.

GUIMARÃES, L. Participação democrática e desenho institucional: uma abordagem teórica. **Direito Izabela Hendrix**, v. 13, n. 13, p. 92-100, 2014. doi.org/10.4322/ dae.2019.054

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 58, 2003, p. 193–223.

HANLON, J. **Mozambique: Who Calls the Shots?** Bloomington: Indiana University Press, 1991.

HANLON, J. 25 anos de fraude eleitoral protegida pelo secretismo. Texto preparado para o CIP. Maputo: CIP, 2024.

HEDGES, D. (org.). **História de Moçambique: no auge do colonialismo, 1930-1961**, vol. 3. Maputo: UEM, 1999.

HOWARD, M. M.; ROESSLER, P. G. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes. **American Journal of Political Science**, Madison, v. 50, n. 2, p. 365–381, mar. 2006. DOI:10.1111/j.1540-5907.2006.00189.x

Human Rights Watch. **Mozambique: Investigate Protest Killings. 2010**. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2010/09/10/mozambique-investigate-protest-killings. Acesso em: 20 fev. 2025.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieh Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

HYDEN, G. **Governance and Development**. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

IGREJA, V. Memories as Weapons: The Politics of Memory in South African Truth and Reconciliation and Mozambique's Civil War. **Journal of Religion in Africa**, v. 40, n. 2, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Moçambique: Censo geral de população e habitação de 2017. Disponível em: http://www.ine.gov.mz. Acesso: 21 de maio de 2023.

_____. Projeções anuais da população total, urbana e rural: 2017–2040. Maputo: INE, 2025. Disponível em: https://www.ine.gov.mz. Acesso em: 30 nov. 2025.

_____. **Moçambique: Anuário Estatístico 2021**. Disponível em: http://www.ine.gov.mz. Acesso: 24 de junho de 2023.

_____. Moçambique: Estatísticas do distrito de Marracuene, 2018 – 2022. Disponível em http://www.ine.gov.mz. Acesso: 28/05/2025.

_____. Moçambique: Estatísticas do distrito de Magude, 2018 – 2022. Disponível em http://www.ine.gov.mz. Acesso: 28/05/2025.

Jornal @Verdade. **Cobertura dos protestos de 2010. Setembro/outubro de 2010**. Maputo.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. New York: Longman, 2003.

KULIPOSSA, F. P. Participação Local e Descentralização em Moçambique: uma análise do quadro legal e institucional para a sua promoção e implementação. Versão revista (em fevereiro de 2010) da **Comunicação Apresentada no Workshop dos Gestores de Projectos de Acção Agrária Alemã**, Realizado no Kaya Kwanga - Maputo, no dia 6 de abril 2004.

LALÁ, A.; OSTHEIMER, A. **Transição e consolidação democrática em África: Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003)**. Maputo: s./ed., 2003.

LAVALLE, A. G & SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate**. Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 157-187.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Centro de Estudos da Metrópole**: texto para discussão nº 019/2017, ISSN 2177-9015. São Paulo, 2017.

LOEWENSON, R. Public participation in health systems in Zimbabwe. **IDS Bulletin**, v.31, n. 1, January, 2000.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. Variation in Institutional Strength. **Annual Review of Political Science,** 12, 2009, pp.115–133.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. Building Institutions on Weak Foundations. **Journal of Democracy**, Volume 24, Number 2, April 2013, pp. 93-107 (Article) Published by The Johns Hopkins University Press DOI: 10.1353/jod.2013.0031.

LEVITSKY, S.; WAY, L. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War**. Cambridge: University Press, 2010.

LOWNDES, V.; ROBERTS, M. **Why institutions matter: The new institutionalism in political science**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

LÜCHMANN, L. H H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 29, n° 85, 2014, p. 159-226.

LUNDIN, I. B. Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafio das abstenções nas eleições de 2008 e de 2009 em Moçambique. In Observatório Eleitoral (ed.). **Moçambique Democrático: Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009.** Maputo: CIEDIMA, 2012.

LUNDIN, I. B. **A Desagregação do Modelo de Estado em Moçambique**. Maputo: ARPAC, 1998.

MACUANE, J. J. Gestão da reforma do sector Público: Política, Capacitação institucional e Nova Gestão Pública em Moçambique, 2001-05. In Awortwi, N.; Sitoe, E. **Perspectivas Africanas sobre a Nova Gestão Pública: implicações para a formação de recursos humanos**. Reinos dos Países Baixos: Copyrith Shaker Publishing, 2006.

MACUANE, J. J. **Instituições e democratização no contexto africano: multipartidarismo e organização legislativa em Moçambique (1994-1999)**. 2000 (Tese Doutorado em Ciência Política). Instituto universitário de pesquisa do Rio de Janeiro.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, J.; Thelen, K. **Explaining Institutional Change**. Cambridge University Press, 2010.

MANN, M. **The Sources of Social Power, Volume 1: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

MANN, M. Infrastructural power revisited. **Studies in Comparative International Development**, 43, 2008, p. 355-365.

MANNING, C. **The Politics of Peace in Mozambique: Post-Conflict Democratization, 1992-2000.** Westport: Praeger Publishers, 2002.

MANOR, J. A Promessa e as Limitações da Descentralização. MAE: Texto de Discussão Nº 6. Maputo, 1998.

MANOR, J. **The Political Economy of Democratic Decentralization**. Washington, DC: World Bank, 1999.

MAP CONSULTORIA Lda. **Guião de participação da sociedade civil e cidadãos no funcionamento dos conselhos consultivos locais**. Maputo, MASC/ MAP Consultoria Lda, 2014.

MARCH, J.; OLSEN, J. Elaborating the New Institutionalism. In RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (eds.). **The Oxford Handbook of political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 3-22.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico*:* Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projecto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos**. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Metodologia Científica**: Ciência e Conhecimento Científico, Métodos Científicos, Teoria, Hipóteses e Variáveis, Metodologia Jurídica. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTELLI, C. G; TONELLA, C.; COELHO, R. Estrutura Institucional e Arquitetura Participativa em setores de políticas públicas1. **Política & Sociedade**. Florianópolis, vol. 20, nº 48, p. 257-299, maio/ago. de 2021.

MARTELLI, C.; ALMEIDA, C.; COELHO, R. Mudanças Recentes nos Papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. In TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, A. G. E SILVA, M. K. (orgs.). **Participação e Ativismos*:* entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022, p. 65-85.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E.S. M. **Relatório: Aprimoramento de Eventos da ALMG**. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, maio de 2012.

MENDONÇA, R. F.; GELAPE, L.; CRUZ, C.E.C. Collective Candidacies and Mandates in Brazil: Challenges and Pitfalls of a Gambiarra. In BUA, A. and BUSSU, S. (eds.). **Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation**. London and New York: Routledge, 2022, p.152-169.

MENESES, M. P. Xiconhoca, o inimigo: narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 106, 2015, p. 9-52.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Economia e Finanças. Plano econômico, social e orçamento do Estado (PESOE): cidadão 2023, 12ª edição. Maputo, 2023.

_____. Ministério da Administração Estatal e Função Pública & Ministério da Economia e Finanças. **Manual de Formação em Matérias de Planificação Distrital Participativa, Conselhos Locais e Autoridades Comunitárias**. Maputo: (s. ed.), 2015.

_____. Ministério da Administração Estatal & Ministério de Planificação e Desenvolvimento. **Guião Sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais**. Maputo: Diname, 2009a.

_____. Ministério da Administração Estatal. **Organização e Funcionamento dos Governos Distritais**: Lei nº 8/2003, de 19 de maio e Legislação Complementar. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2009b.

_____. Perfil do distrito de Marracuene/Província de Maputo. Maputo: MAE, 2005a.

_____. Perfil do distrito de Boane/Província de Maputo. Maputo: MAE, 2005b.

_____. Perfil do distrito de Magude/Província de Maputo. Maputo: MAE, 2005c.

_____. Perfil do distrito de Moamba/Província de Maputo. Maputo: MAE, 2005d.

MONDLANE, E. C. **Lutar por Moçambique.** Portugal: Pergunta Books, 1969.

MONTEIRO, J. O. **A Importância da Questão Estatal na Revolução Moçambicana**. Nimeo, 1997.

MONTEIRO, J. O. **O Estado Moçambicano: entre o modelo e a realidade social.** Maputo: [s.n.], 2006.

MOYO, D. **Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

NEGRÃO, J. **A propósito das relações entre as ONG's do norte e a sociedade civil moçambicana**. Coimbra: CES, 2003. p. 1-17.

NEWITT, M. **História de Moçambique**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1995.

NGUENHA, E. J. Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes Para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE **Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique** realizada entre os dias 22 e 23 de Abril de 2009.

NONATO, F. A. dos S. Participação social: o desenho institucional do Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto-MG. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 17, n. 1, p. 47-59, jan./jun. 2017.

NORTH, D. **Institutional Change*:* Theory and Empirical Findings**. London: Series, 1990.

NORTH, D. **Institutional, Institutional Change and Economic Performance**. London: Cambridge University Press, 1992.

NYAKADA, V. P. **Lógica Administrativa do Estado Moçambicano (1975-2006).** Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, 2008.

OBSERVATÓRIO DO MEIO RURAL (OMR). **Governança local participativa em Moçambique**. Maputo: OMR, 2015.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 5, n. 1, p. 55–69, 1994. Disponível em: https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010. Acesso em: 15 abril 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System**. Paris: OECD Publishing, 2023.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.

PAULO, A.; TEODÓSIO, A.; GUERRA, J. Participação Popular nos Conselhos Locais de Marracuene/Moçambique: um estudo de caso sobre os desafios do processo de descentralização. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 5, n. 3, 2016, p. 85-104.

PLATAFORMA DA SOCIEDADE CIVIL PARA MONITORIA ELEITORAL (PDECIDE**). Relatório preliminar do contexto pós-eleitoral em Moçambique: 31 de outubro de 2024 – 31 de março de 2025**. Disponível em: www.pdecide. Acesso, 26 abr. 2025.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, And the Politics of Retrenchment.** Cambridge: CUP, 1994.

PIERSON, P. **Politics in Time*:* History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. https://doi.org/10.1590/1678-987316245806

PITCHER, M. A. **Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975–2000**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2023/2024: síntese - pôr fim ao impasse - reimaginar a cooperação num mundo polarizado**. Nova Iorque: PNUD, 2024.

PRZEWORSKI, A. and TEUNE, H. Research Designs. In: PRZEWORSKI, A. and TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. Part one, 1970, p. 17-46.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, P. R. Políticas de juventude e capacidades estatais no Brasil. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 17, n. 39, p. 427-464, maio/ago. 2018.

SCOTT, J. C. **Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance**. New Haven: Yale University Press, 1985.

SCOTT, J. C. **Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts**. New Haven: Yale University Press, 1990.

SCHEDLER, A. **The Logic of Electoral Authoritarianism**. Boulder: Lynne Rienner, 2006.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Alfred Knopf, 1999.

SILVA, E. M. da. Paricipação e Inovações Democráticas: Notas Sobre o Brasil Contemporâneo. In MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (orgs.). **Introdução à Teoria Democrática*:* Conceitos, Histórias, Instituições e Questões Transversais**. Belo Horizonte: UFMG, 2018.

SIMÃO, F. V. **Descentralização e Participação Local em Moçambique: Uma Análise das Experiências dos Conselhos Locais no Distrito de Magude, 2006-2011**. Dissertação (mestrado), Universidade Eduardo Mondlane. Maputo, 2013.

SIMIONE, A. A. Participação Social, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: Uma Análise dos Conselhos Locais em Moçambique. **RIGS – Revista Interdisciplinar de Gestão Social***,* jan/abr. 2020, v.9, n.1, p. 67-91.

SIMIONE, A. A. A Modernização da Gestão e a Governança no Setor Público em Moçambique. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 48, nº 3, p. 551-570, (2014).

SITOE, T.; SILVA, C. S. Participação e prestação de contas nos conselhos consultivos locais. Maputo: Centro de Pesquisa em Governança e Desenvolvimento (CPGD), 2014.

SITOE, M. V. **A Responsabilidade social empresarial – proposta de modelo de avaliação: estudo em Moçambique.** 2011 (Tese Doutoramento em gestão). ISCTE Business School / Instituto Universitário de Lisboa.

SKOCPOL, T. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p.3-37. http://library.lol/main/4B856FC5603654E8C4B9D497B72948A6

SKOCPOL, T. Advocates without members: The recent transformation of American civic life. In SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. (org.). **Civic engagement in American democracy**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press; New York: Russell Sage Foundation, 1999. p. 461–510.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States.** Cambridge: Harvard University Press, 1992

SMITH, G. **Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SMOKE, P. Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges. **Public Administration and Development**, v. 23, n. 1, p. 7–16, 2003.

SOIFER, H. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, 43, 2008.

SOUZA, C. H. L.; CRUXÊN, I. A.; LIMA, P. P.F.; ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. Conferências Típicas e Atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In AVRITZER, L. & SOUZA, C. H. L.(orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013.

SOUZA, C. H. L. **Capacidades Estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de Conferências Nacionais.** 2016. 194 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

STARKE, P. The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review. **Social Policy & Administration**, v. 40, n. 1, february 2006, p. 104–120.

STV Moçambique. **Cobertura de protestos estudantis de 2008; 2013 e 2017.** Maputo.

SWILLING, M.; MUSANGO, J.; WAKEFORD, J. Rethinking sustainability transitions and transformation in the context of global change. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 21, p. 1–11, 2016. DOI: 10.1016/j.eist.2016.05.002.

RAGIN, C. Turning The Tables: How Case-oriented Research Challenges Variable Oriented Research. In Brady, H. e Collier, D. **Rethinking Social inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

REZENDE, F. Razões Emergentes Para a Validade dos Estudos de Caso na Ciência Política Comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.º 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, p. 297-337

RIBOT, J. C. **Waiting for democracy: the politics of choice in natural resource decentralization.** Washington, DC: World Resources Institute, 2004.

RICO, M.; TOMO, A. Participação dos Cidadãos nos Conselhos Locais e na Monitoria do Plano-Económico-Social e Orçamento Distrital – PESOD. **Economia, Política e Desenvolvimento**, Maputo, Vol.1, n.º 1, 2009, p. 53-63.

ROCHA, A. **Associativismo e Natismo em Moçambique: contribuição para o estudo do nacionalismo moçambicano (1900-1940)**. Maputo: Promédia, 2002.

ROSANVALLON, P. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity and Proximity.** Princeton: Princeton University Press, 2011.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P. B.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 44-77. http://library.lol/main/4B856FC5603654E8C4B9D497B72948A6

TATAGIBA, L. Desafios da Relação Entre Movimentos Sociais e Instituições Políticas: o Caso do Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. **Colombia Internacional 71,** enero a junio de 2010, p. 63-83.

TARROW, S. e MEYER, D. S. Challenges of the anti-trump movement. **Partecipazione e Conflitto.** The Open Journal of Sociopolitical Studies, n.º 15, 2018. DOI: 10.1285/i20356609v11i3p614.

TARROW, S. **Power in movement: Social movements and contentious politics**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

THE TIMES. **Mozambique protests: 1,500 prisoners escape as dozens killed. 2024**. Disponível em: https://www.thetimes.co.uk/article/mozambique-protests-1500-prisoners-escape-africa-smxh06nmx. Acesso em: 26 abr. 2025.

TILLY, C. **Democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TVEDTEN, I.; PAULO, M.; MONJANE, C. "Nothing is Impossible": Informal Institutions and Local Governance in Mozambique. CMI Report R 2013:1. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2013.

UAMUSSE, I. E. **Participação das Organizações da Sociedade Civil na Promoção do Desenvolvimento Rural em Moçambique: o Caso da União Nacional dos Camponeses Distrito de Boane (2015-2018)**. Dissertação (mestrado), Universidade Eduardo Mondlane. Maputo, 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report 2021/2022: Uncertain Times, Unsettled Lives – Shaping Our Future in a Transforming World**. New York: UNDP, 2022.

VALÁ, S. C. O Orçamento de Investimento de Iniciativa Local e a Dinamização da Economia Rural em Moçambique: Resultados, Desafios e Perspectivas. **Economia, Política e Desenvolvimento***,* Maputo, vol.1, n.º 2, 2010, p. 27-51.

_____. Os Imperativos da Participação Comunitária no Desenvolvimento Rural. In: **Jornal Domingo**, n.° 833, Maputo, 1998.

_____. Participação Comunitária, Descentralização e o Papel do Estado: Entre o Ideal e a Realidade no Moçambique Rural. In **Jornal Embondeiro**, n.ºs 9; 10 e 11. Maputo, 2004.

VICENTE, J. J. B. Considerações Sobre a Ideia da Representação Política em Do contrato Social de Rousseau. **Argumentos: Revista de Filosofia**, ano 10, n. 19 - Fortaleza, jan./jun., 2018, p. 200-208.

UEM/Departamento de História. **História de Moçambique**, 2ª ed. Maputo: UEM, 1988.

UNGAR, M. (ed.). **The Social Ecology of Resilience: A Handbook of Theory and Practice.** New York: Springer, 2012.

VEBLEN, T. **A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Económico das Instituições.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

YIN, R. K. **Case Study Research*:* Design and Methods**. London: Sage, 1984.

WARREN, M. A Problem-Based Approach to Democratic Theory. **American Political Science Review**, 111 (1), 2017, p. 39-53.

WARREN, M. **Democracy and Association.** Princeton: Princeton University Press, 2001.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 2 v.

WEIMER, B. Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique: 'mantendo a falta de clareza?': conjunturas críticas, caminhos, resultados. In WEIMER, B. (org.) **Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados.** Maputo: IESE, 2012, p. 76-102.

WEST, H.; KLOECK-JENSON, S. **Betwixt and Between: Traditional Authority and Democratic Decentralization in Mozambique**. Maputo: USAID, 1999.

WESTLEY, F. et al. Tipping toward sustainability: Emerging pathways of transformation. **Ambio**, v. 42, n. 5, p. 762–780, 2013. DOI: 10.1007/s13280-013-0390-0.

LEGISLAÇÃO

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE. **Constituição da República Popular de Moçambique.** Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1975.

_____. **Constituição da República de Moçambique**. 4ªedição. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1990.

_____. Lei n.º 3/94, de 13 de setembro: Estabelece o Quadro jurídico e Institucional para a Implantação dos Distritos Municipais. **Boletim da República**, *I Série, n.° 37, 2º Suplemento.* Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1994.

_____. Lei n.º 9/96, de 22 de novembro: Introduz Princípios e Disposições Sobre o Poder Local no Texto da Lei Fundamental. **Boletim da República**, *I Série, n.° 47*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1996.

_____. Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro: Dispõe do Quadro jurídico para a Implantação das Autarquias Locais. **Boletim da República**, *I Série, n.° 7* Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1997.

_____. Decreto n.º 15/2000, de 20 de junho: Estabelece as Normas de Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias. **Boletim da República**, *I Série, n.° 23.* Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2005.

_____. Lei n.º 8/2003, de 19 de maio: Estabelece Princípios e Normas de Organização, Competência e Funcionamento dos Órgãos Locais do Estado. **Boletim da República**, *I Série, n° 20, 1º Suplemento*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2003.

_____. **Constituição da República de Moçambique**. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2004.

_____. Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho: Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado. **Boletim da República**, *I Série, n.° 23.* Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2005.

_____. Decreto n.º 6/2006, de 12 de abril. Aprova o Regulamento da Estrutura Organizacional do Governo do Distrito. **Boletim da República**, I Série, n.º 15, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2006.

_____. Ministério de Administração Estatal e da Planificação e Desenvolvimento. Diploma Ministerial n.º 67/2009, de 17 de abril: Aprova o Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais. **Boletim da República**, I Série, n.° 15. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2009.

_____. Lei n.º 14/2011, de 10 de agosto. Lei da Organização e Funcionamento do Conselho de Ministros. Maputo: **Boletim da República**, I Série, n.º 32. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2011.

_____. Lei n.º 1/2018 de 12 de junho. Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique. **Boletim da República**. I Série-Número 115. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2018.

_____. Lei n.º 6/2018, de 3 de agosto. Estabelece o regime jurídico das autarquias locais. **Boletim da República**, I Série, n.º 147, Maputo: Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2018.

_____. Lei n.º 13/2018, de 17 de dezembro. Altera e republica a Lei n.º 6/2018, de 3 de agosto que estabelece o Quadro Jurídico-Legal para a Implantação das Autarquias Locais. **Boletim da República**. I Série-Número 245. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2018.

_____. Resolução n.º 16/2025, de 12 de maio: Aprova a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2025-2044. **Boletim da República**, *I Série, n.° 88*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2025.

_____. Resolução n.º 17/2025, de 14 de maio: Aprova o Programa Quinquenal do Governo 2025-2029. **Boletim da República**, *I Série, n.° 90*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2025.

ANEXOS

ANEXO A - Localização geográfica e divisão política-administrativa de Moçambique

ANEXO B - Roteiro de entrevistas semiestruturadas para os atores (políticos, civis e membros dos CCDs)

Apresentação

- Nome: (Fique à vontade para não responder, se preferir o anonimato)
- Função ou papel dentro do Conselho Consultivo
- Quanto tempo participa como membro do Conselho
- Nome da organização, grupo ou comunidade específica que representa

1. Como você vê o conselho consultivo distrital (quem participa; como as pessoas são escolhidas; conhece as regras do seu funcionamento, quantas sessões são realizadas por ano; processo de tomada de decisões; essas decisões costumam ser levadas em conta pelo governo do distrito; o conselho recebe algum tipo de apoio para funcionar – como transporte, alimentação ou materiais).
2. Qual é a importância do conselho consultivo distrital na democracia ou na vida e desenvolvimento do distrito (ou país no geral)?
3. Como você avalia o conselho consultivo distrital (seu desempenho/ funcionamento)?
4. Quais são os obstáculos ou dificuldades no funcionamento do conselho consultivo distrital?
5. O que você (ou vocês como organização X/Y) fazem para melhorar e fortificar ou defender o conselho consultivo distrital (ações e estratégias).
6. O Conselho tem alguma relação com outras organizações ou instituições fora do governo distrital? Se sim, quais?
7. O que lhe motiva a permanecer no conselho consultivo distrital apesar das dificuldades?

ANEXO C - Guião de consulta e participação da sociedade civil e cidadãos no funcionamento dos Conselhos Consultivos locais (sistematizado e simplificado)

GUIÃO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E CIDADÃOS NO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS

Encomendado por:

MECANISMO DE APOIO A SOCIEDADE CIVIL

Elaborado por:

MAP CONSULTORIA Lda

Maputo, Agosto de 2014

MASC
MECANISMO DE APOIO À SOCIEDADE CIVIL

Tel: +258 21 486794
Fax: +258 21 486795
Cel: +258 82 304 9946 | +258 84 398 3782
E-mail: masc@masc.org.mz

Av. Zimbabwe, 1374
CP 4296
Moçambique - Maputo

Titulo: GUIÃO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E CIDADÃOS NO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS

Autor: Celso Monjane Apoio:
Padil Salimo
Coordenação: José Macuane

Agradecimentos

A MAP Consultoria Lda, endereça o seu profundo agradecimento ao MASC pela escolha para a concepção do presente guião de consulta e participação da sociedade civil e cidadãos no funcionamento dos conselhos consultivos locais. Um especial agradecimento ao Ministério da Administração Estatal, e a todas as pessoas contactadas para a consulta de informações e partilha de experiências sobre os conselhos consultivos locais.

Abreviaturas

CC	Comité Comunitário
CCL	Conselho Consultivo Local
CL	Conselho Local
DANIDA	Agência Dinamarquesa Desenvolvimento Internacional
DFID	Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional
FC	Fundo Comunitário
FL	Fórum Local
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MASC	Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
OCB	Organização de Base Comunitária
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional

Índice

ABREVIATURAS **4**
1 INTRODUÇÃO **7**
1.1 CONTEXTO DO GUIÃO 7
1.2 OBJECTIVOS DO GUIÃO 8
1.3 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO 8
2. COMO COMPREENDER A CONSULTA COMUNITÁRIA, MONITORIA E ADVOGACIA? **10**
2.1 O QUE É UMA COMUNIDADE LOCAL? 10
2.2 COMO ESTÃO ORGANIZADAS AS COMUNIDADES LOCAIS NO PAÍS? 10
2.2.1 Conselhos Locais *10*
2.2.2 Fóruns Locais *11*
2.2.3 Comités Comunitários *11*
2.2.4 Fundos Comunitários *11*
2.3 O QUE SIGNIFICA CONSULTAR? 11
2.4 O QUE É CONSULTA COMUNITÁRIA? 11
2.5 QUAL É A RELAÇÃO ENTRE A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E CONSULTA COMUNITÁRIA? 11
2.6 QUAL É A IMPORTÂNCIA DA CONSULTA COMUNITÁRIA? 12
2.7 COMO É FEITA A CONSULTA COMUNITÁRIA? 13
2.8 O QUE É ADVOCACIA? 13
3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS **14**
3.1 QUAL É A FORMA DE DESIGNAÇÃO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS? 14
3.2 QUAIS SÃO OS PRINCÍPIOS QUE ORIENTAM A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS? 14
3.3 QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS FUNÇÕES E TAREFAS DOS CONSELHOS CONSULTIVOS? 15
3.3.1 Funções dos Conselhos Consultivos *15*
3.3.1 Tarefas dos Conselhos Consultivos *15*
3.4 QUANTAS VEZES POR ANO SE REÚNEM OS CONSELHOS CONSULTIVOS? 16
3.5 EM QUE MESES DO ANO SE REÚNEM OS CONSELHOS CONSULTIVOS? 16
3.5.1 Sessões do Conselho Consultivo Distrital *16*
3.5.2 Sessões dos Conselhos Consultivos de Posto Administrativo, de Localidade e de Povoação *17*
3. 6 QUE ESTRATÉGIAS DE TRABALHO PODEM SER ADOPTADAS PELOS CCLS 18
3.7 QUEM DEVE ARCAR COM AS DESPESAS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS? 18
3.8 DE QUE FORMA OS CONSELHOS CONSULTIVOS DEVEM PRESTAR CONTAS ÀS COMUNIDADES 18
4. ESCOLHA DOS MEMBROS E CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS **20**
4.1 QUEM DEVE ESCOLHER OS MEMBROS DOS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS? 20
4.2 COMO É QUE SÃO ESCOLHIDOS OS MEMBROS DOS CCLS? 20
4.2.1 Escolha dos membros do Conselho Consultivo do Distrito *20*
4.2.2 Escolha dos membros do Conselho Consultivo do Posto Administrativo *21*
4.2.3 Escolha dos membros do Conselho Consultivo Localidade *21*
4.2.4 Escolha dos membros do Conselho Consultivo de Povoação *21*
4.3 QUANTOS MEMBROS DEVE TER UM CONSELHO CONSULTIVO? 22
4.4 QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS DIREITOS E DEVERES DOS MEMBROS DOS CCLS? 22
4.4.1 Direitos dos membros dos CCL´s *22*

4.4.2 Deveres dos CCLs *22*
5. O QUE A SOCIEDADE CIVIL E CIDADÃOS PODEM FAZER PARA FORTALECER OS CONSELHOS LOCAIS E MELHORAR SUA PARTICIPAÇÃO NA MONITORIA E ADVOCACIA **24**
5.1. APOIO DA SOCIEDADE CIVIL E CIDADÃOS NO FORTALECIMENTO DOS CLS 24
5.2. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS CIDADÃOS NA MONITORIA E ADVOCACIA ATRAVÉS DOS CLS 24

1 INTRODUÇÃO

O Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) é um projecto financiado pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), Cooperação Irlandesa (Irish Aid), Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e pela Agência Dinamarquesa Desenvolvimento Internacional (DANIDA) que trabalha com vista a melhorar a governação e prestação de contas aos cidadãos moçambicanos, através do fortalecimento e diversificação do engajamento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) moçambicanas na monitoria e advocacia sobre a governação.

O estudo de Base elaborado pelo MASC em 2008 constatou que as OSC apresentavam grandes fragilidades nas áreas ligadas a monitoria e advocacia, governação interna e ferramentas de monitoria e advocacia da governação. Estas constatações foram determinantes para um melhor enquadramento das estratégias de actuação do MASC na área da governação.

O presente guião é um instrumento que tem em vista dotar as OSC e cidadãos de modo geral, de conhecimentos sobre o funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais (CCLs) de maneira a facilitar a sua participação e a alargar as suas intervenções na área de monitoria e advocacia da governação a nível distrital.

Estão apresentados neste guião, os elementos que permitem perceber a organização, a estrutura, funções, e responsabilidades dos Conselhos Consultivos Locais, como eles funcionam, as oportunidades existentes para a participação das OSC e cidadãos de um modo geral na articulação com os Conselhos Locais por forma a estimular diálogo e contribuir na melhoria da sua influência na tomada de decisões e na melhorias na prestação de serviços às comunidades a nível dos distritos pelos governos distritais.

O guião está estruturado em cinco secções. A primeira secção, apresenta o contexto, objectivos e a metodologia usada na sua elaboração; a segunda secção, procura explicar os principais elementos sobre a participação e consulta comunitárias, as formas de organização das comunidades locais para a participação comunitária, e a importância da participação e consulta comunitária, bem como uma explicação sobre como a consulta e a participação é feita a nível distrital. A terceira secção, apresenta detalhadamente aspectos sobre funcionamento, tarefas e estratégias de trabalho, bem como formas de prestação de contas. A quarta secção, fala sobre os mecanismos de escolha dos membros dos Conselhos Consultivos Locais, número de membros e direitos e deveres que eles possuem. A quinta secção, fornece algumas bases sobre como a sociedade civil e cidadãos podem contribuir para o fortalecimento dos CCLs, bem como, as estratégias para incrementar mecanismos de monitoria e advocacia.

1.1 Contexto do guião

O processo de descentralização em curso em Moçambique desde 1997 inspirou a política de desconcentração do Governo expressa através da Lei dos órgãos Locais do Estado (LOLE) e o seu respectivo regulamento. O Decreto-lei 11/2005 que regulamenta a Lei 8/2003, no Nº 1 do Artigo 100 determina que "os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização que tenham

por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito". A LOLE institucionaliza a consulta e participação das comunidades locais no processo de planificação local através dos conselhos consultivos a nível dos distritos, postos administrativos, localidade e povoação, como forma de aproximar os serviços aos cidadãos.

Contudo, a realidade é completamente diferente uma vez que os mecanismos de selecção dos membros dos Conselhos Consultivos não são transparentes e o processo de participação local através da auscultação de opiniões dos cidadãos, ainda não é efectiva. Para além disso, o MASC tem constatado que as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e os cidadãos têm um fraco domínio sobre o funcionamento dos Conselhos Consultivos, o que tem limitado o aproveitamento dos espaços, estruturas, processos de diálogo e advocacia a favor das comunidades.

Neste contexto, o presente guião serve de apoio às OSC de modo que estas obtenham um maior domínio sobre o funcionamento dos conselhos consultivos e alarguem as suas intervenções na área de monitoria e advocacia ao nível distrital.

1.2 Objectivos do guião

O presente guião tem como objectivos:

a) Apresentar a estrutura e funcionamento dos conselhos consultivos locais;

b) Explicar a modalidade de escolha ou indicação dos membros dos conselhos consultivos locais;

c) Mostrar a estratégia de trabalho adoptada pelos conselhos consultivos e os mecanismos de interacção com as comunidades;

d) Mostrar como ocorre o processo de tomada de decisão dos conselhos consultivos locais;

e) Indicar os passos que a sociedade civil deve usar para advocacia em relação as suas necessidades.

1.3 Metodologia de elaboração

Tendo-se adoptado uma abordagem qualitativa, foram seguidas 5 etapas para a elaboração do presente guião, nomeadamente:

a) Revisão de literatura sobre a desconcentração em Moçambique, participação dos cidadãos na governação local em Moçambique e análise da legislação que aprova e regula o funcionamento dos conselhos consultivos;

b) Elaboração dos instrumentos de colecta de dados (guiões de entrevista) e definição do grupo-alvo das entrevistas.

c) O processo de recolha de dados, que consistiu basicamente na realização de entrevistas semi-estruturadas. As principais fontes de informação foram: *as Organizações da Sociedade Civil (potenciais utilizadoras dos guiões); membros dos conselhos consultivos; representantes do governo distrital; representantes de instituições governamentais na promoção da cidadania e prestação de contas a nível dos distritos abrangidos; Organizações Comunitárias de Base (OCB's), actuando na área de governação; e Organizações Não-Governamentais (ONG's) ligados à capacitação dos órgãos locais;*

d) *Análise e interpretação dos dados, que consistiu na* transcrição e organização sistemática dos dados colhidos, sintetizando a informação de modo a torná-la simples, clara e adequada ao grupo-alvo;

e) *Elaboração do guião.*

2. COMO COMPREENDER A CONSULTA COMUNITÁRIA, MONITORIA E ADVOGACIA?

A consulta comunitária constitui um pré-requisito para a boa governação. Os governos locais que informam, consultam e prestam atenção às suas comunidades, de certo que estão a operar no campo de uma democracia saudável. De forma similar, as comunidades que estão comprometidas e participam na sua governação, podem influenciar o governo a tomar decisões a seu favor, e estarão a cumprir com o seu dever e responsabilidade cívica.

Em Moçambique os Conselhos Locais (CLs) são as instituições por meio das quais os cidadãos participam e influenciam a tomada de decisões para o desenvolvimento. Por esta via, antes de saber como estas instituições funcionam, é necessário compreender alguns aspectos relacionados, mas não limitados a: consulta comunitária, monitoria e advocacia.

2.1 O que é uma comunidade local?

A Comunidade Local é um conjunto de população que vive e interage num espaço comum ou numa determinada unidade de organização territorial que pode estar integrada num Distrito, Posto Administrativo, Localidade ou Povoação. O termo é usado para se referir a um grupo que se organiza em defesa de interesses comuns tais como: a protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, florestas, lugares de importância cultural, pastagens, fontes de água, áreas de caça e de exploração, e etc.

A interacção entre os membros de uma comunidade local pode incluir a partilha de recursos, informação, assistência, bem como o estabelecimento de relações de troca com empresas locais e os consumidores.

2.2 Como estão organizadas as comunidades locais no país?

As comunidades locais em Moçambique estão organizadas em Conselhos Locais, Fóruns Locais, Comités Comunitários e Fundos Comunitários.

► Os Conselhos Locais, Fóruns Locais, Comités Comunitários e os Fundos Comunitários, constituem formas de organização da comunidades no distrito.

2.2.1 Conselhos Locais

O Conselho Local (CL) é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões que afectam a vida das populações, o seu bem estar e o desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso.

2.2.2 Fóruns Locais

Os Fóruns Locais (FLs) são instituições da sociedade civil que tem como objectivo organizar os representantes das comunidades e dos grupos de interesses locais para permitir que eles definam as suas prioridades.

2.2.3 Comités Comunitários

Os Comités Comunitários(CCs) são formas de organização das populações para permitir que as comunidades se mobilizem na identificação e procura de soluções dos seus problemas, podendo encaminhar outras preocupações às estruturas pertinentes do sector público. Estes Comités podem ser constituídos para realizar a gestão da terra, água e outros recursos naturais, das escolas, dos postos saúde e outras instituições de natureza não lucrativa de âmbito local. Está regulamentado que todos os comités existentes devem indicar um representante para participar das sessões dos conselhos consultivos locais.

2.2.4 Fundos Comunitários

Os Fundos Comunitários (FCs) são iniciativas que as comunidades podem estabelecer para criar fundos de desenvolvimento para atender ou responder a interesses próprios das comunidades. Estes fundos podem ser financiados por entidades nacionais e estrangeiras, mas podem também vir das contribuições dos membros da comunidade.

2.3 O que significa consultar?

A consulta é o processo de busca de informação e aconselhamento por parte do Governo aos membros da comunidade sobre determinados assuntos antes da decisão ser tomada. Quando se consulta não quer dizer que decisão que vai ser tomada é conjunta. O Governo pode decisões, mesmo depois da consulta, que não vão corresponder aquilo que comunidades esperavam. Mas é certo que o acto de consulta é uma oportunidade para influenciar decisões.

2.4 O que é consulta comunitária?

O termo "consulta comunitária" cobre uma vasta gama de actividades que o governo usa para envolver os membros da comunidade no processo de tomada de decisão. Neste processo, incluem-se as pessoas residentes, não residentes, donos de negócios, e as diversas partes interessadas nos diversos assuntos de uma determinada comunidade.

► A consulta comunitária é o meio através do qual os governos locais informam-se sobre as opiniões das suas comunidades antes de tomarem uma determinada decisão.

2.5 Qual é a relação entre a participação comunitária e consulta comunitária?

A participação comunitária é uma forma de envolvimento das pessoas, com necessidades e objectivos semelhantes ou não, em decisões que afectam suas vidas. A participação comunitária

engloba várias formas de envolvimento da comunidade na governação. Dentre as várias formas de participação comunitárias, a consulta comunitária é apenas uma dessas formas.

► A consulta comunitária é uma forma de participação na governação local.

2.1 Qual é a importância da consulta comunitária?

A consulta comunitária permite o governo governar melhor e as comunidades a estarem mais envolvidas nas decisões que afectam as suas vidas. Cidadãos activos e envolvidos nos processos de tomada de decisões podem tornar as decisões mais justas e mais transparentes.

A boa governação é alcançada quando os governos locais são sensíveis às necessidades e expectativas das comunidades e quando as comunidades estão envolvidas e a participar nas actividades do governo local.

► A consulta comunitária é um aspecto chave para promover o envolvimento da comunidade. E o envolvimento da comunidade é um pré-requisito para a boa governação.

Assim, a consulta comunitária é benéfica porque:

- ✓ Permite a identificação conjunta de problemas e das melhores soluções;
- ✓ Abre espaço para maior diálogo entre as comunidades e os representantes do Estado a nível local;
- ✓ Favorece a participação no processo de desenvolvimento local.

Porque é importante envolver a comunidade na tomada de decisões?

Exemplo 1: Tomada de decisão sem consulta à comunidade

A comunidade de Nacopa foi contemplada por uma ONG para abertura de um furo de água. Quando as máquinas chegaram os técnicos fizeram o estudo para localizar áreas que podiam ter água e o furo foi aberto num local apropriado mas a comunidade não foi envolvida. Mesmo com carência de água naquela comunidade, a comunidade não se mostrou alegre e ninguém bebe a água do furo.

Exemplo 2: Tomada de decisão com consulta à comunidade

No caso da comunidade de Mavilica que também foi contemplada com o furo de água, os técnicos primeiro se dirigiram ao Régulo e perante a grande responsabilidade, ele não deu resposta sozinho, foi ter com o Presidente do Conselho Local que convocou os membros para tratar do assunto. Assim , após apresentação da proposta de abertura de furo de água, foi solicitado aos membros do Conselho Local para identificarem os locais onde se podia abrir o furo de água. Um comité de água foi responsabilizado para acompanhar o trabalho dos técnicos. A comunidade de Mavilica, hoje toma conta e utiliza a água daquele furo para as suas necessidades.

2.2 Como é feita a consulta comunitária?

A consulta comunitária é feita através dos Conselhos Locais nos diferentes níveis, nomeadamente:

- Ao nível do Distrito;
- Ao nível do Posto Administrativo;
- Ao nível da Localidade;
- Ao nível da Povoação.

2.3 O que é advocacia?

A advocacia é uma forma pacífica de influenciar decisões sobre um determinado assunto de interesse das comunidades ou de grupos específicos. A advocacia pode estar orientada para influenciar decisões em relação a uma lei, uma política, um programa, orçamento ou uma decisão com impacto na vida das populações.

A advocacia algumas vezes implica estabelecer alianças entre organizações a vários níveis, por exemplo, quando as Organizações da Sociedade Civil se unem para defenderem um certo assunto ou para influenciarem na aprovação de uma lei.

- A advocacia usa o espaço público e usa instrumentos tais como: reuniões públicas, debates (que podem ser, em conferências, via rádio ou televisão), artigos e panfletos.

Nota sobre alguns aspectos importantes a conhecer nesta secção do guião:

.O que fica como mensagem importante nesta secção, é que a consulta comunitária é um princípio com cobertura legal, e é uma forma de envolvimento e de participação na governação local. É obrigação do governo que nas suas decisões sobre o que escolhe fazer com vista ao desenvolvimento social e económico a nível local, a consulta as comunidades é obrigatória. Sendo assim, a sociedade civil e os cidadãos têm a oportunidade de usar dos mecanismos existentes de consulta comunitária para influenciar decisões e mudanças.

Para que as comunidades possam participar nas consultas com o governo, elas precisam de estar organizadas de alguma forma. E nesse sentido, existem formas de organização das comunidades locais. Essas formas de organização são essencialmente as seguintes, i) Conselhos Locais; ii) Fóruns Locais; iii) Comités Comunitários; e iv) Fundos Comunitários.

Estas formas de organização comunitária, são os mecanismos de eleição dos governos locais para a consulta comunitária. No entanto, os Conselhos Locais são a forma mais comum para a consulta as comunidades. É importante saber que os conselhos locais estão estabelecidos nos diferentes níveis do distrito, ou seja, a nível do distrito, posto administrativo, localidade e povoação.

Nesta secção pode-se igualmente compreender a importância da consulta comunitária. A clareza e consciência sobre a importância de participação na governação.

3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS

3.1 Qual é a forma de designação dos Conselhos Consultivos?

Os Conselhos Consultivos obedecem uma estrutura vertical hierarquizada, que quer dizer que, a estrutura dos Conselhos Locais tem origem na base, povoação, e vai subindo até o nível distrital. As decisões tomadas pelos Conselhos Consultivos mais abaixo, dão indicação sobre as decisões a serem tomadas no nível imediatamente superior. Lembre-se que foi dito anteriormente que as consultas comunitárias são feitas ao nível do Distrito, do Posto Administrativo, da Localidade e da Povoação. Então, a designação dos Conselhos Consultivos segue a mesma estrutura e tomam a seguinte designação:

- Conselho Consultivo do Distrito;
- Conselho Consultivo do Posto Administrativo;
- Conselho Consultivo de Localidade;
- Conselho Consultivo de Povoação.

3.2 Quais são os princípios que orientam a criação dos conselhos consultivos?

O artigo 118 do Decreto nº 11/2005 define que a constituição dos Conselhos Consultivos deve se orientar com base em três princípios, que são os seguinte:

a) Integram os conselhos consultivos, as autoridades comunitárias, os representantes dos grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelo órgão local ou fórum de escalão inferior;

b) O chefe de cada órgão local pode convidar pessoas influentes da sociedade civil para integrarem os conselhos consultivos, como uma forma de assegurar a representação dos diversos actores e sectores;

c) A representação da mulher deve ser garantida numa proporção não inferior a 30%;

d) Sempre que possível, pelo menos 40% dos membros dos CCs em cada um dos níveis, devem ser líderes comunitários;

e) Deve ser garantida uma representação de jovens de pelo menos 20%.

- Onde existir autarquia, a assembleia municipal deverá indicar 3 representantes para fazerem parte das sessões dos Conselhos Consultivos. Estes representantes participam das sessões mas sem direito de voto (Números 3 e 4, artigo 27 do Diploma Ministerial nº 67/2009).

3.3 Quais são as principais funções e tarefas dos Conselhos Consultivos?

O artigo 35 do Diploma Ministerial nº 67/2009 e o artigo 118 do Decreto nº 11/2005, definem um conjunto de funções e tarefas a serem exercidas e executadas, respectivamente, pelos Conselhos Consultivos.

3.3.1 Funções dos Conselhos Consultivos

Os conselhos consultivos exercem as suas funções em quatro domínios:

a) *Domínio cívico*, que tem a ver com a educação cívica, convivência e justiça social;

b) *Domínio Social*, que tem a ver com saúde pública, educação, cultura e solidariedade;

c) *Domínio económico,* que tem a ver com a segurança alimentar, abertura e manutenção das vias de acesso e de valas de drenagem, abertura de poços de água, fomento da produção e comercialização pesqueira, agrícola e pecuária, bem como a industria e outros negócios;

d) *Domínio dos recursos naturais,* que tem a ver com aproveitamento da terra, recursos hídricos, florestas, fauna bravia e meio ambiente.

3.3.1 Tarefas dos Conselhos Consultivos

Nos domínios onde os conselhos consultivos devem actuar, eles têm como tarefas:

- Promover a mobilização e organização da participação da população na implementação das iniciativas do desenvolvimento local e apresentar respostas aos problemas colocados pelas comunidades;
- Recolher e transmitir às autoridades competentes as opiniões e preocupações das comunidades locais em relação aos problemas do desenvolvimento, combate contra a pobreza, a prestação de serviços públicos e a qualidade da governação;
- Colaborar com as autoridades locais na divulgação da informação relevante ao desenvolvimento;
- Participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e planos distritais de desenvolvimento;
- Apreciar e dar parecer sobre as propostas dos planos distritais e de desenvolvimento, incluindo os planos de ONGs;
- Propor ou apreciar propostas de criação do fundo distrital de segurança alimentar, de desenvolvimento e outros de interesse local;
- Participar na avaliação de propostas de investimento privado e de concessão de exploração de recursos naturais, do direito do uso e aproveitamento da terra;

- Promover a introdução e disseminação de experiências e tecnologias apropriadas para o aumento da produção e luta contra a pobreza;
- Aprovar a proposta de pedidos de concessão de financiamento aos projectos de iniciativa local;
- Procurar solução dos problemas da comunidade com base nos recursos locais bem como desenvolver acções para mitigar o impacto do conflito homem/fauna bravia;
- Promover a participação das comunidades na construção de infra-estruturas locais como escolas, centros de saúde, rádios comunitárias e outro tipo de obras, como forma de incentivar a formação do empresariado local.

3.4 Quantas vezes por ano se reúnem os Conselhos Consultivos?

Os Conselhos Consultivos (de Distrito, de Posto Administrativo, de Localidade e de Povoação) reúnem ordinariamente duas vezes por ano. Mas os Conselhos Consultivos podem também se reunir extraordinariamente (Números 1 e 2 do artigo 27 do Diploma Ministerial nº 67/2009).

► Os Conselhos Consultivos podem reunir extraordinariamente nas seguintes situações:
- ✓ Quando for solicitado pelo Administrador Distrital;
- ✓ Quando for solicitado por pelo menos 1/3 dos seus membros;
- ✓ Por solicitação do governador provincial;
- ✓ Em decorrência de um evento importante de interesse nacional.

3.5 Em que meses do ano se reúnem os Conselhos Consultivos?

Os meses de realização das sessões dos CCs, estão previamente definidas no Artigo 28 do Diploma Ministerial nº 67/2009. Contudo, há algumas variações dependendo se o Conselho Consultivo é do Distrito, do Posto Administrativo, de Localidade ou de Povoação.

3.5.1 Sessões do Conselho Consultivo Distrital

As sessões do Conselho Consultivo Distrital são convocadas pelo Administrador Distrital, com pelo menos um mês de antecedência da data prevista para a sua realização.

A primeira sessão de cada ano deve decorrer até ao mês de Abril. Esta sessão serve para:

- ✓ Fazer apreciação do relatório da implementação dos planos do ano anterior;

- ✓ Aprovação do plano do ano corrente;
- ✓ Apreciação das propostas do plano para o ano seguinte.

A segunda sessão deve decorrer durante o 3º trimestre do ano, no mês de Setembro. Esta sessão serve para:

- ✓ Fazer o balanço dos planos de implementação;
- ✓ Actualização dos planos de implementação quando for necessário.

3.5.2 Sessões dos Conselhos Consultivos de Posto Administrativo, de Localidade e de Povoação

O período das sessões dos Conselhos Consultivos de Posto Administrativo, de Localidade e de Povoação deve ser fixado pelo respectivo governo distrital e devem anteceder cada uma do nível imediatamente superior.

Os dirigentes da administração local do Estado nos diferentes escalões (Posto Administrativo, Localidade e Povoação) devem propor as datas das respectivas sessões para a sua aprovação pelo administrador distrital.

► As sessões dos Conselhos Consultivos são públicas. Contudo, a mesa do Conselho Consultivo pode impedir de participarem nas sessões, aquelas pessoas que perturbam o seu funcionamento.

3. 6 Que estratégias de trabalho podem ser adoptadas pelos CCLs

Os Conselhos Consultivos Distrital, do Posto Administrativo, de Localidade e de Povoação podem, no cumprimento das suas atribuições criar comissões de trabalho ou responsabilizar individualmente os seus membros para a realização de tarefas específicas.

Para assegurar a assistência técnica e administrativa aos CLs, cabe a Secretaria Provincial, em coordenação com as secretarias Distritais, dos Postos administrativos, de Localidades e de Povoações, realizar as seguintes tarefas:

- Transmitir instruções metodológicas dos trabalhos dos CLs;
- Apoiar o trabalho dos membros dos CLs individualmente ou integrados nas comissões de trabalho;
- Promover a publicidade das actividades dos CLs através dos meios de comunicação social ou outros meios de divulgação disponíveis de acordo com a realidade local;
- Apoiar o funcionamento dos CLs durante e entre as suas sessões, bem como verificar a legalidade e cumprimento das suas deliberações;
- Assegurar a formação e capacitação dos membros dos CLs;
- Monitorar e avaliar o funcionamento dos CLs;
- Organizar as actas das sessões dos CLs.

3.7 Quem deve arcar com as despesas de funcionamento dos Conselhos Consultivos?

O governo distrital é que garante as despesas de funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais, no que concerne à cobertura das despesas de participação nas sessões dos seus membros bem como relativamente ao transporte de e para o local de residência, alojamento e alimentação durante o decurso das sessões, devendo para o efeito inscrevê-las no seu orçamento de funcionamento (Artigo 24 do Diploma Ministerial nº 67/2009).

3.8 De que forma os Conselhos Consultivos devem prestar contas às comunidades?

Os Conselhos Consultivos a diversos níveis sob liderança da autoridade da administração local do respectivo escalão, devem realizar encontros regulares com as comunidades locais, para a prestação de contas sobre o grau de cumprimento dos planos de actividades e de outros projectos que tenham sido desenhados para serem desenvolvidos nesse escalão territorial (Artigo 33 do Diploma Ministerial nº 67/2009).

Nota sobre alguns aspectos importantes nesta secção do guião:

É importante ter conhecimento sobre as formas de funcionamento dos conselhos consultivos locais. O conhecimento sobre como funcionam os conselhos consultivos locais vai ajudar a visualizar as oportunidades de entrada e os momentos em que a sociedade civil e cidadãos podem melhor intervir para influenciar decisões a nível dos conselhos consultivos locais. O desconhecimento de como funcionam os conselhos consultivos significa que não se pode ter muita clareza sobre como se pode participar no processo decisório dos conselhos consultivos locais.

As funções dos conselhos consultivos estão descritas nesta secção e é também importante conhecer porque só desta forma é possível perceber quais os limites da actuação dos conselhos locais.

Um aspecto importante e que deve ser do conhecimento dos cidadãos e da sociedade civil é que a implementação de actividades pelo governo, e as consultas e decisões que os membros dos conselhos tomam representam interesses das comunidades e nessa base elas tem a obrigação de prestar contas as comunidades que elas representam, e o que nesta secção é discutido é como é que este processo de prestação de contas é feito, e os encontros regulares correspondem a uma forma a partir da qual ocorre este processo.

4. ESCOLHA DOS MEMBROS E CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS

4.1 Quem deve escolher os membros dos Conselhos Consultivos Locais?

Os membros dos CCLs são escolhidos pela comunidade local por um período de 4 anos findo o qual deverá ser feita a confirmação da sua legitimidade pela respectiva comunidade. E, para efeitos de registo, deve ser aberto um livro para o registo dos membros escolhidos e confirmados (nomes e números dos documentos de identificação dos membros escolhidos), para cada um dos Conselhos Locais.

► O Administrador do Distrito, Chefe do Posto Administrativo, Chefe de Localidade e Chefe de Povoação podem propor personalidades influentes da sociedade civil para participarem nos respectivos Conselhos Locais como forma de assegurar a representatividades dos diversos sectores. Contudo, as personalidades escolhidas nestes termos não tem direito de voto.

4.2 Como é que são escolhidos os membros dos CCLs?

A forma como são escolhidos os membros dos CCLs varia em função dos seus níveis:

4.2.1 Escolha dos membros do Conselho Consultivo do Distrito

Um **grupo de interesse** é uma organização constituída por pessoas que compartilham pelo menos um interesse comum e que actuam em prol dos seus objectivos. O interesse pode ser económico, social, cultural, religioso, entre outros.
Uma determinada pessoa pode pertencer a diferentes grupos de interesses. Ao nível das comunidades, podem existir grupos de interesse como: de negociantes, associação de carpinteiros, grupos religiosos, entre outros.

Os membros do Conselho Consultivo deste nível são escolhidos de entre aqueles que representam os Conselhos Consultivos de Posto Administrativo, onde estão integrados os membros dos Comités Comunitários, autoridades comunitárias, grupos de interesse de natureza económica, social e cultural. Assim, entre

20 à 30 representantes do Conselho Consultivo Distrital devem ser escolhidos dentre os membros do Conselho Consultivo de Posto Administrativo.

Após a indicação dos membros do Conselho Consultivo do Distrito, estes são apresentados publicamente e sujeitos à apreciação da comunidade. Isso deve ser feito através de uma reunião popular, convocada pelo Administrador do respectivo Distrito e dirigida por um membro do Governo provincial.

4.2.2 Escolha dos membros do Conselho Consultivo do Posto Administrativo

Os membros do Conselho Consultivo deste nível são escolhidos de entre aqueles que representam os Conselhos Consultivos de Localidade, onde estão integrados os membros dos Comités Comunitários, autoridades comunitárias, grupos de interesse de natureza económica, social e cultural. Assim, entre 12 à 24 representantes do Conselho Consultivo de Posto Administrativo devem ser escolhidos dentre os membros do Conselho Consultivo de Localidade.

O chefe do Posto Administrativo tem o dever de promover, apoiar e monitorar o processo de realização de reuniões separadas dos grupos referidos, para a escolha dos seus representantes de acordo com as regras e costumes locais.

Após a indicação dos membros do Conselho Consultivo de Posto Administrativo, estes devem ser apresentados publicamente e sujeitos à apreciação da comunidade. Isso deve ser feito através de uma reunião popular a ser convocada pelo Chefe do Posto e dirigida por um membro do Governo Distrital.

4.2.3 Escolha dos membros do Conselho Consultivo Localidade

Os membros do Conselho Consultivo de Localidade são escolhidos de entre aqueles que representam os Conselhos Consultivos de Povoação, onde estão integrados os membros dos Comités Comunitários, autoridades comunitárias, grupos de interesse de natureza económica, social e cultural. Assim, entre 5 à 10 representantes do Conselho Consultivo de Localidade devem ser escolhidos dentre os membros do Conselho Consultivo de Povoação

O chefe da Localidade tem o dever de promover, apoiar e monitorar o processo de realização de reuniões separadas dos diferentes grupos para a escolha dos seus representantes de acordo com as regras e costumes locais.

Após a indicação dos membros do Conselho Consultivo de Localidade, estes devem ser apresentados publicamente e sujeitos à apreciação da comunidade. Isso deve ser feito através de uma reunião popular a ser convocada pelo Chefe da Localidade e dirigida pelo chefe do respectivo Posto Administrativo ou pelo seu mandatário.

4.2.4 Escolha dos membros do Conselho Consultivo de Povoação

Os membros do Conselho Consultivo de Povoação são escolhidos de entre os representantes dos Fóruns Locais, Comités Comunitários, autoridades comunitárias e representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural.

O chefe de Povoação tem o dever de promover, apoiar e monitorar o processo de realização de reuniões separadas dos grupos referidos, para a escolha dos seus representantes de acordo com as regras e costumes locais.

Após a indicação dos membros do Conselho Consultivo de Povoação, estes devem ser apresentados publicamente e sujeitos à apreciação da comunidade. Isso deve ser feito através de uma reunião popular a ser convocada pelo Chefe de Povoação e dirigida pelo chefe da respectiva Localidade ou pelo seu mandatário.

4.3 Quantos membros deve ter um Conselho Consultivo?

Os Conselhos Consultivos devem ter a seguinte composição:

a) *O Conselho Consultivo do Distrito* é composto por um número mínimo 30 e o máximo de 50 membros;

b) *O Conselho Consultivo do Posto Administrativo* é composto por um número mínimo de 20 e um máximo de 40 membros;

c) *O Conselho Consultivo de Localidade* é composto por um número mínimo de 10 e um máximo de 20 membros;

d) *O Conselho Consultivo de Povoação* é composto por um número mínimo de 5 e um máximo de 10 membros.

4.4 Quais são os principais direitos e deveres dos membros dos CCLs?

Os artigos 38 e 39 do Diploma Ministerial nº 67/2009 atribuem um conjunto de direitos e deveres aos membros dos CCLs como são a seguir indicados

4.4.1 Direitos dos membros dos CCL´s

- ✓ Os membros dos CCLs, trabalhadores/funcionários têm o direito de participar em todas as sessões sem o impedimento das entidades empregadoras;
- ✓ Os membros dos CCLs têm o direito de ser informados sobre as decisões tomadas a nível nacional, provincial, distrital e de posto administrativo no âmbito do desenvolvimento económico e social com impacto no território em que residem.

4.4.2 Deveres dos CCLs

Os membros dos CCLs tem o dever de:

- ✓ Prestar contas das suas actividades às comunidades;
- ✓ Participar com regularidade em todas as sessões bem como na realização de tarefas determinadas pelos respectivos conselhos;

- ✓ Manter o contacto permanente com a autoridade estatal do território onde residem;
- ✓ Promover junto das suas comunidades, os ideais de solidariedade, legalidade, unidade nacional e amor ao trabalho;
- ✓ Justificar a ausência de um membro do CCLs nas sessões, preferencialmente antes da realização da sessão; e
- ✓ Participar nas sessões (sendo líderes comunitários) em traje de serviço das autoridades comunitárias.

4.5 Em que circunstâncias os membros dos Conselhos Consultivos podem perder o mandato?

Dizer perda do mandato é o mesmo que dizer, revogação, ou anulação do mandato. Assim, mesmo antes do membro do CCL completar os quatro anos previstos, o seu mandato pode ser anulado nas seguintes circunstâncias:

- ► No caso de um membro do CCL perder a legitimidade e confiança da sua respectiva comunidade, o Conselho Local pode anular o seu mandato. A proposta de anulação é feita pela comunidade;
- ► A anulação do mandato pode ainda ter lugar por iniciativa do CCL, nos casos de morte, incapacidade física ou mental, ou ainda quando se constata que um membro falta constantemente às sessões ou em outras actividades programadas e devidamente comunicadas;
- ► O membro do CCL pode também renunciar, ou deixar o seu mandato, mediante a apresentação de motivos que justificam a sua decisão de abandono do mandato. De imediato, o Administrador do Distrito, o Chefe do Posto Administrativo, o Chefe da Localidade e o Chefe de Povoação devem ordenar o inicio de um processo de legitimação (reconhecimento) para indicar o seu substituto.

Nota sobre alguns aspectos importantes nesta secção do guião:

Nesta secção é importante saber as como são feitas as escolhas para constituição dos conselhos locais. Este conhecimento sobre como são constituídos os conselhos locais pode ajudar a definir oportunidade da sociedade civil de influenciar a eleição de actores relevantes com potencial para integrar a constituição dos conselhos locais. Por outro, o conhecimento das pessoas com poder de influencia na comunidade e que integram os conselhos locais é uma boa base para influenciar decisões a nível dos conselhos consultivos locais.

Os direitos e deveres dos membros dos conselhos consultivos locais, são descritos nesta secção. Os membros dos conselhos consultivos gozam do privilégio de participar nas sessões do governo, sem impedimento. E dado o facto de que eles representam interesses das comunidades, então elas têm a obrigação de prestar contas e constitui um dever dos membros dos conselhos consultivos locais.

5. O QUE A SOCIEDADE CIVIL E CIDADÃOS PODEM FAZER PARA FORTALECER OS CONSELHOS LOCAIS E MELHORAR SUA PARTICIPAÇÃO NA MONITORIA E ADVOCACIA

5.1. Apoio da Sociedade Civil e Cidadãos no Fortalecimento dos CLs

Os conselhos locais são muito importantes, porque eles representam grupos de pessoas que influenciam as decisões que os governos tomam e que podem mudar a vidas das comunidades. Assim, os membros dos conselhos locais, precisam de conhecer bem as suas comunidades, os problemas, as necessidades, e as formas sobre como se deve intervir para a melhoria da vida das pessoas e contribuir para o desenvolvimento e defesa dos interesses das comunidades.

Assim, a sociedade civil tem um papel a desempenhar, que passa por:

- Em coordenação com as autoridades locais, apoiar os CLs na sua organização por forma a que eles possam estar melhor estruturados para a realização das suas tarefas;

- Assistir os CLs através de acções de capacitação para reforçar o seu conhecimento e consciência em relação ao seu papel de representação, na defesa dos interesses das suas comunidades e dos seus distritos, postos administrativos, localidades e povoações;

- Prover informação aos membros dos CLs sobre questões de interesse comum das comunidades, e disseminar informação sobre leis directamente relacionadas com a vida das comunidades, bem como, a promoção do conhecimento sobre direitos e deveres que eles e os cidadãos em geral têm;

- Alertar e consciencializar os membros dos CLs sobre a importância, bem como, os desafios que determinadas iniciativas a nível das suas comunidades podem ter e/ou afectar as suas vidas, de forma a que os membros dos CLs possam estar melhor preparados para articular as suas decisões junto dos governos distritais;

- Promover valores de cidadania junto das comunidades, bem como, a sua consciencialização em relação ao papel dos membros dos CLs na defesa dos interesses das comunidades, junto dos governos e outras organizações que estejam a intervir na exploração de recursos locais; e

- Apoiar os CLs nos processos de identificação de opções de desenvolvimento local e no quadro da planificação local.

5.2. Participação da Sociedade Civil e dos Cidadãos na Monitoria e Advocacia através dos CLs

A sociedade civil pode participar de maneira valiosa na monitoria e advocacia junto dos CLs nos seguintes termos:

- Ter informação e conhecimento sobre os Planos Económicos e Sociais e Orçamentos, bem como dos projectos a serem implementados numa

comunidade, de modo a que as acções de monitoria se baseiem em questões previamente estabelecidas e aprovadas;

- Desenvolver planos de actividades de monitoria conjuntamente com os membros dos CLs e coordenados com os sectores e que deverão ser a base das acções de monitoria;

- Criar comissões de trabalho que integram membros dos CLs para a realização das actividades de monitoria;

- Produzir relatórios de monitoria com evidências que devem ser partilhados com os sectores responsáveis para efeitos de avaliação e validação conjunta das informações dos relatórios;

- Organizar uma comissão para advocacia de mudanças junto de sectores e/ou governo nos casos em que há necessidade de que tal possa ter lugar, integrando membros da sociedade civil e dos CLs.