

GOVERNAÇÃO DISTRITAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM MOÇAMBIQUE LÓGICAS, DINÂMICAS E DESAFIOS

Salvador Cadete Forquilha

INTRODUÇÃO

Na África sub-sahariana, os programas de ajustamento estrutural implementados a partir dos anos 1980 foram acompanhados por uma série de reformas focalizadas sobre “a necessidade de instituições públicas eficazes” (Chevallier 2003: 212). Inseridas no contexto das transições políticas dos anos 1990 e associadas à redução da pobreza, essas reformas cristalizaram-se sobretudo no processo de descentralização, que se propunha a criar um conjunto de instituições com vista a uma melhor governação a nível local.

Relativamente a Moçambique, a abertura do espaço político, consagrada na Constituição de 1990, criou as bases para uma governação local assente em princípios democráticos de inclusão e participação local. Neste contexto, o ainda Parlamento monopartidário aprovou em 1994 o quadro institucional dos distritos municipais, através da Lei 3/94. Todavia, os desenvolvimentos subsequentes do processo político moçambicano, nomeadamente os resultados eleitorais de 1994 e as discussões parlamentares que se seguiram, viriam a ditar o curso dos acontecimentos levando a que a Lei 3/94 fosse revogada. A revogação foi precedida por uma emenda constitucional em 1996 (Lei 9/96), que estabeleceu o actual quadro legal do poder local e conduziu à aprovação, em 1997, da Lei 2/97 sobre as autarquias locais.

Do ponto de vista da devolução do poder do centro para a periferia, a Lei 2/97 representou um recuo em relação à Lei 3/94, na medida em que de uma administração local circunscrita exclusivamente aos distritos municipais, enquanto espaços inteiramente autónomos, passou-se para uma administração onde o Estado pode manter a sua representação e os seus serviços lá onde a sua zona de jurisdição eventualmente coincida com a de uma autarquia (Decreto 52/2006)¹. Além disso, a introdução do princípio de gradualismo no processo de autarcização acabou instalando, de facto, dois modelos diferentes de descentralização no sistema político moçambicano: uma descentralização política, implicando a devolução de poderes para as 43 autarquias e uma descentralização administrativa, significando uma simples desconcentração para o resto dos órgãos da administração local, nomeadamente os distritos, maioritariamente em

zonas rurais, cujo quadro legal se encontra na Lei 8/2003 sobre os órgãos locais do Estado (LOLE) e o seu respectivo regulamento – o Decreto 11/2005.

Este artigo procura analisar o processo de governação local resultante da implementação das reformas de descentralização administrativa em curso em Moçambique, particularmente, no âmbito das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs)². O artigo analisa não só o processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária, marcado por uma lógica de recentralização, cristalizada no controlo do Estado sobre o processo de constituição dos conselhos locais e na redução destes últimos em meras instâncias de consulta sem nenhum carácter deliberativo, como também identifica os principais desafios associados ao referido processo. Assim, partindo de pressupostos teóricos do neo-institucionalismo histórico (Hall & Taylor 1997; Thelen 2003), o artigo argumenta que a lógica de recentralização prevalente no processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária tem que ver com a trajectória do próprio Estado pós-colonial em Moçambique, caracterizada por uma forte dinâmica centralizadora do poder, particularmente no período imediatamente a seguir à independência (Olowu & Wunsch 1990). Para desenvolver o argumento, procuraremos, numa primeira fase, trazer os principais aspectos ligados à institucionalização dos espaços de participação e consulta a nível local, no âmbito das IPCCs e, numa segunda fase, identificar os principais desafios relacionados com o processo de governação local.

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONSULTA COMUNITÁRIA

As IPCCs aparecem estritamente ligadas às primeiras experiências de planificação descentralizada dos finais dos anos 1990, com destaque particular para as zonas norte e centro do país. Assim, circunscritas ao processo de elaboração dos planos distritais, as experiências de participação comunitária viriam, num primeiro momento, a ser regulamentadas no âmbito do guião sobre participação comunitária publicado pelo despacho conjunto do Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) e Ministério do Plano e Finanças (MPF) em 2003 (MAE/MADER/MPF 2003) e, num segundo momento, incorporadas no quadro jurídico-legal referente aos órgãos locais do Estado através da LOLE e do Decreto 11/2005. A incorporação destas experiências na LOLE e no seu regulamento visava a institucionalização de mecanismos de participação local e sua integração no exercício mais vasto de planificação distrital.

Com efeito, no capítulo dedicado à consulta aos cidadãos, o regulamento da LOLE, no artigo 100, número 1, estabelece que:

Os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos 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. (Decreto 11/2005)

Embora a possibilidade de existência de outras formas de organização comunitária seja reconhecida pelo Estado, o regulamento da LOLE estabelece essencialmente quatro formas principais, nomeadamente conselho local, fórum local, comités comunitários e fundos comunitários (Decreto 11/2005). Destas quatro formas de organização comunitária, apenas o conselho local constitui o interlocutor directo do Estado a nível local, na defesa dos interesses das populações locais, no processo de planificação. Tal como determina o regulamento:

Os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam mobilizar recursos humanos materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito. (Decreto 11/2005)

Todavia, não obstante o conselho local constituir uma instituição que visa contribuir para a institucionalização dos mecanismos de participação e consulta comunitária, a legislação não é suficientemente clara no que se refere às suas funções no processo de tomada de decisão a nível local. Com efeito, se se analisa todo o artigo 122 do regulamento da LOLE, que trata das funções e tarefas do conselho local, não é obvio se o conselho local é um órgão deliberativo ou uma mera instituição de consulta. Para uma melhor compreensão do processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta local a nível dos distritos, é preciso fazer referência aos principais actores envolvidos no processo.

PRINCIPAIS ACTORES E SEU PAPEL

Com a aprovação da LOLE e do seu regulamento, a implementação das IPCCs conheceu um certo dinamismo em todo o país, no âmbito do exercício da planificação distrital. Refira-se, no entanto, que a qualidade de participação das populações locais no processo de planificação distrital através das IPCCs varia consideravelmente ao longo do país. De acordo com o Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), existem actualmente três cenários (MPD: 2007b):

- a) distritos com história de participação institucionalizada: aqueles em que houve as primeiras experiências de planificação participativa, no âmbito da implementação do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) Norte e da Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), nos finais dos anos 1990. São os casos de alguns distritos de Nampula, Sofala e Manica;

- b) distritos com menor história prática de participação: aqueles em que o processo de participação das populações locais na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento distrital está intimamente ligado ao início do PPFDD Centro com o financiamento do Banco Mundial. Trata-se aqui basicamente de distritos da zona centro do país (Sofala, Manica, Tete e Zambézia);
- c) distritos cuja adesão ao PPFDD é recente: aqueles em que a criação das IPCCs se deu num contexto profundamente marcado pelo uso do Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OIIL), vulgarmente designado por “7 milhões”. Aqui pode-se mencionar, por exemplo, o caso de distritos das províncias de Maputo e Niassa.

Em todos os três cenários acima mencionados, tratou-se de um processo interactivo com partilha de responsabilidades e, em geral, numa abordagem de cima para baixo. Este processo envolveu diferentes actores, nomeadamente Governo, populações locais, ONGs e parceiros de cooperação.

GOVERNO

No âmbito das experiências de planificação descentralizada, as IPCCs são parte integrante do processo de implementação do PPFDD. Por conseguinte, o Governo aparece como um dos actores importantes na institucionalização dos conselhos locais intervindo essencialmente a três níveis:

- Central: traçando linhas de orientação metodológica para a criação e o funcionamento das IPCCs (Ministério de Administração Estatal); elaborando material de capacitação dos conselhos locais em matérias de planificação distrital participativa (Ministério de Planificação e Desenvolvimento);
- Provincial: prestando assistência técnica aos governos distritais em matérias ligadas ao funcionamento das IPCCs, processos de elaboração dos planos distritais, Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD). Esta é uma tarefa que tem estado a cargo das Direcções Provinciais de Plano e Finanças, que contam com as equipas de PPFDD provinciais e as Equipas Provinciais de Apoio à Planificação (EPAPs).
- Distrital: institucionalizando os conselhos locais e prestando-lhes assistência técnica em matéria de planificação (PEDD e PESOD), através das Equipas Técnicas Distritais (ETDs). Refira-se, no entanto, que, dos três níveis acima mencionados, o nível distrital é o que mais directamente está envolvido no estabelecimento dos conselhos locais e concentra grande parte das responsabilidades do processo de institucionalização das IPCCs.

A legislação sobre os órgãos locais do Estado estabelece que o Governo distrital, na pessoa do administrador, é responsável pela institucionalização dos conselhos locais. O regulamento da LOLE formula esta ideia nos seguintes termos:

O Administrador distrital é o responsável pela institucionalização dos conselhos locais dos níveis distrital e inferiores. (Decreto 11/2005)

É um processo altamente centralizado na figura do administrador. A própria legislação não esclarece suficientemente o papel do Governo distrital (do administrador) na institucionalização dos conselhos locais: uma simples facilitação ou uma liderança efectiva com poderes exclusivos na tomada de decisão sobre o andamento do processo como um todo? Quando se olha para as experiências do estabelecimento dos conselhos locais pelos distritos do país, parece que o administrador do distrito não possui apenas um papel de facilitação. Em muitos casos, o administrador comandou inteiramente o processo, especialmente em distritos onde não existem organizações da sociedade civil a trabalhar na área de governação local. Ademais, o facto de a legislação conceder uma larga margem de manobra ao administrador na composição do conselho local do distrito, reforça a centralização do processo na figura do administrador. Com efeito, o n.º 2 do artigo 118 do regulamento estabelece que:

O dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores. (Decreto 11/2005)

Ora, isso aliado à própria abordagem do processo de implementação das IPCCs – de cima para baixo – reforça na base a ideia de um processo que pertence mais ao governo do que propriamente às populações locais. Além disso, em alguns casos, foi o próprio administrador que não só explicava às populações locais o mecanismo do funcionamento do processo, mas também influenciava directamente a selecção dos membros para o conselho local distrital (SNV & Sociedade Aberta 2007: 14–15).

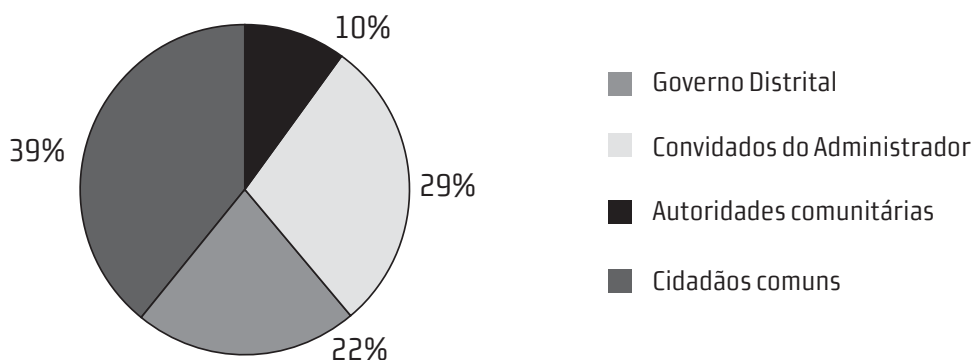
COMUNIDADES LOCAIS

A inclusão das comunidades locais no processo de tomada de decisão dos órgãos do Estado a nível local constitui o fundamento da criação das IPCCs. O regulamento da LOLE, no artigo 104, define uma comunidade local nos seguintes termos:

Conjunto de população e pessoas colectivas compreendidas numa determinada unidade de organização territorial, nomeadamente província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação, agrupando famílias, que visam a salvaguarda de interesses comuns, tais como a protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, quer sejam cultivadas ou em pousio, florestas, lugares de importância cultural, pastagens, fontes de água, áreas de caça e de expansão. (Decreto 11/2005)

Todavia, paradoxalmente, a legislação não dá suficiente realce ao lugar e papel das comunidades locais no processo de institucionalização das IPCCs. Com efeito, ao centralizar a institucionalização dos conselhos locais nos representantes do Estado a nível local e ao privilegiar uma abordagem de cima para baixo, a legislação acaba dando às comunidades locais um papel marginal e por conseguinte transformando-as em actor passivo no processo. Em termos de actores que compõem um conselho local distrital, por exemplo, os membros que supostamente representam as comunidades locais ronda os 50%. A este propósito, veja, por exemplo, o caso do conselho local do distrito de Gorongosa (gráfico 1), que “mostra claramente que 61% dos membros do conselho local vem de grupos sob controlo do administrador, distribuídos da seguinte maneira: 10% do governo distrital, 29% convidados do administrador, 22% autoridades comunitárias. Os considerados cidadãos comuns representam apenas 39% dos membros do conselho local.” (Forquilha, 2009: 21)³

GRÁFICO 1 REPARTIÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO LOCAL DE GORONDOSA POR CATEGORIAS



FONTE Forquilha, S. 2009b: 21.

Neste contexto, pode-se considerar que, no processo de estabelecimento dos conselhos locais, o papel das comunidades locais reduz-se essencialmente a:

- a) Constituição dos níveis mais baixos das instâncias de participação comunitária, Fóruns, Comitês de Desenvolvimento Comunitário (CDCs) e outros, de forma a garantir um diálogo mais efectivo e responsável com o Governo nos conselhos locais.
- b) Selecção de representantes comunitários para os escalões superiores dos conselhos (até ao nível do distrito e de acordo com a legislação em vigor). Ainda não existe um mecanismo de selecção uniforme, institucionalizado e praticado em todos os distritos do país. Com a aprovação do regulamento da LOLE, a prática da eleição foi sendo cada vez mais adoptada pelas comunidades como mecanismo de selecção dos membros para os escalões superiores dos conselhos locais. Todavia, é importante referir que as modalidades de eleição variam de comunidade para comunidade, sendo as mais comuns a eleição por voto secreto e a eleição pública por consenso dos membros da assembleia (CDCs, fórum, Conselho Local da Loca-

lidade – CLL, Conselho Local do Posto Administrativo – CLPA). No caso deste último tipo de eleição, os candidatos são publicamente apresentados à assembleia e esta, por consenso, aprova ou não a selecção do candidato para o conselho local. Destas duas modalidades, a eleição pública por consenso dos membros da assembleia é a mais frequente. Isto pode-se explicar pelo facto de ter sido uma prática generalizada nos processos de selecção de membros para os órgãos político-administrativos a nível local, durante o período do sistema monopartidário, com maior destaque para os primeiros anos do pós-independência. Este foi o caso, por exemplo, do processo de selecção de candidatos para as Assembleias do Povo, ou ainda da selecção de candidatos para membros dos antigos grupos dinamizadores.

c) Participação em cursos de capacitação em matéria de metodologias participativas e de planificação.

ONGs

Embora a legislação (LOLE e o seu regulamento) não reserve um papel específico às ONGs no processo de criação dos conselhos locais, elas têm estado ligadas às primeiras experiências de planificação distrital desde os finais dos anos 1990, particularmente na província de Nampula (Allen & Dupont 2006a). Em outras províncias, a intervenção das ONGs no processo de institucionalização dos conselhos locais evidenciou-se sobretudo com a publicação do regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado em 2005. Neste contexto, as ONGs apareceram como parceiras importantes não só dos PPFDs como também de programas de desenvolvimento rural que privilegiavam a planificação distrital participativa, como por exemplo, o ex-GTZ-PRODER ou ainda o ex-Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) da Cooperação Suíça (Allen & Dupont 2005a: 3–9). Assim, em Nampula, o PPFD Norte trabalhava em parceria com Concern, SNV, IBIS, Olipa, Facilidade para Desenvolvimento da Sociedade Civil (FDSC), Helvetas, Fórum Terra, Salama. Para o caso do PPFD Centro, o ex-GTZ-PRODER e o ex-PDR da Cooperação Suíça, existia uma parceria com as seguintes ONGs: Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM), CARE/SCORE, Agência de Desenvolvimento Económico Local (ADEL), Agência de Desenvolvimento Económico de Manica (ADEM), Magariro, Helvetas, Associação Moçambicana do Ambiente (AMA), entre outras (Allen & Dupont 2005a).

A intervenção das ONGs no processo de institucionalização das IPCCs consiste essencialmente nas seguintes actividades.

Em primeiro lugar, a promoção de mecanismos de participação comunitária, não só junto das comunidades como também junto das autoridades administrativas locais, nomeadamente a nível dos distritos, postos administrativos e localidades. Dependendo do tipo de parceria com o PPFd ou o programa de desenvolvimento rural, a promoção de mecanismos de participação comunitária tem sido sob forma de apoio às comunidades locais na criação dos CDCs e fóruns, capacitação técnica aos Conselhos Locais (CLs) e às ETDs em metodologias participativas.

Em segundo lugar, a facilitação do processo de constituição das IPCCs. Este foi o caso, por exemplo, de ONGs tais como SNV e Concern em Nampula e Manica, respectivamente, desde as primeiras experiências de planificação a nível local. Assim, quando a legislação sobre os Órgãos Locais do Estado foi aprovada em 2003, os conselhos locais em alguns distritos de Nampula, Manica e Cabo Delgado já estavam constituídos com a ajuda de ONGs. Todavia, como forma de responder às exigências do regulamento da LOLE, aprovado em 2005, começou em Nampula um processo de reconstituição das IPCCs existentes, na sequência de “uma série de lacunas encontradas na sua representatividade, função, mandato e compatibilidade com o regulamento da LOLE” (Allen & Dupont 2006b: 6). Relativamente a Nampula, o processo começou em seis distritos considerados pilotos, nomeadamente Angoche, Mossuril, Ribáue, Muecate, Memba e Nacarôa (SNV 2006). Sob a liderança das ONGs parceiras do PPF, este processo implicou uma capacitação das ETDs e representantes do Estado a nível dos postos administrativos e localidades. Neste contexto, um dos aspectos mais marcantes do processo da dissolução e reconstituição dos conselhos locais foi a extinção dos fóruns locais e a criação dos conselhos locais de povoação, previstos no regulamento da LOLE. Para a criação dos conselhos locais de povoação, a rede de parceiros do PPF em Nampula elaborou uma metodologia composta por três passos, nomeadamente “explicação do processo em cada comunidade e selecção dos seus representantes para o conselho local de povoação; composição da mesa do conselho local de povoação; eleição dos representantes do conselho local de povoação para os outros níveis dos conselhos locais” (SNV 2006: 2–3). Para o caso de Cabo Delgado, o exercício de reconstituição dos conselhos locais foi mais difícil, particularmente a nível das povoações. Contrariamente a Nampula, onde se assumiu que as aldeias que compõem uma povoação possuem uma liderança comunitária e interesses comuns, em Cabo Delgado, as aldeias não possuem necessariamente lideranças comunitárias comuns e em alguns casos são territórios completamente diferentes uns dos outros em termos de interesses sociais e económicos. Assim, pelo menos em Ancuabe e Chiúre, os conselhos locais de povoação ainda não existem, continuando a funcionar os antigos fóruns, instituições de onde saem os membros representantes das comunidades nos conselhos locais de postos administrativos.

Em terceiro lugar, a participação, em parceria com o PPF, no processo de capacitação das IPCCs. Aqui, em muitos casos, existe uma partilha de responsabilidade com o próprio PPF. Em quarto lugar, a participação no processo de elaboração de material de capacitação das IPCCs para o nível dos postos administrativos. Este é o caso, por exemplo, das ONGs filiadas à rede de parceiros do PPF Norte em Nampula (DPPF 2006).

Em quinto lugar, o apoio logístico para a realização das sessões dos conselhos locais, particularmente a nível das sedes distritais. Este foi o caso, por exemplo, da Helvetas nos distritos de Ancuabe e Chiúre.

PARCEIROS DE COOPERAÇÃO

Diferentemente dos outros actores acima mencionados, a intervenção dos parceiros de cooperação no processo de institucionalização das IPCCs tem sido de uma forma indirecta através de financiamento a programas de planificação e finanças descentralizadas ou programas/projectos de desenvolvimento rural em áreas específicas tais como agricultura, segurança alimentar, água e saneamento, crédito e poupança ou ainda planificação distrital descentralizada ou simplesmente participação comunitária (Allen & Dupont 2005a: 3–54).

MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS LOCAIS

No âmbito da legislação referente aos Órgãos Locais do Estado, a constituição e o funcionamento das IPCCs assenta no pressuposto segundo o qual os conselhos locais existem e funcionam em cadeia, em que os de níveis mais baixos alimentam os de nível superior, em termos de representação comunitária. Todavia, isso implica que o processo de constituição das IPCCs comece não pelo topo, como aconteceu em alguns distritos, mas pela base, onde os CDCs e outros tipos de organização comunitária a nível local constituem parte integrante do processo. A este propósito, o n.º 1 do artigo 118 do regulamento da LOLE estabelece que:

Integram os conselhos locais, as autoridades comunitárias, os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos conselhos locais ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial. (Decreto 11/2005)

A legislação prevê a existência de uma mesa em cada escalão do conselho local com a responsabilidade de presidir as sessões. A mesa é composta pelo dirigente do órgão local do Estado e dois vogais (Decreto 11/2005: art. 121, n.ºs 1–2). Os vogais provêm dos respectivos conselhos locais via eleições internas. Ao responsável de cada órgão local compete a convocação e a presidência das sessões dos conselhos locais. O número de membros dos conselhos varia de 5 a 10 para o conselho de povoação, de 10 a 20 para o conselho de localidade, de 20 a 40 para o conselho de posto administrativo e de 30 a 50 para o conselho do distrito. Com excepção do conselho de povoação, pelo menos 30% dos membros de cada um dos outros conselhos devem ser mulheres e o número de sessões deve ser de pelo menos duas sessões anuais. As sessões dos conselhos locais, particularmente dos distritos e dos postos administrativos, são preparadas pelas Equipas Técnicas Distritais e presididas de uma forma extremamente vertical sob a liderança do representante do órgão do Estado a nível local. Falando do distrito de Mogovolas, por exemplo, Allen & Dupont (2006a) sublinham que os assuntos tratados no conselho local do distrito não eram levados à votação, o que enfraquece a participação efectiva dos representantes das comunidades locais no processo de tomada de decisão a nível do conselho local (Allen & Dupont 2006a).

Um dos aspectos cruciais no funcionamento dos conselhos locais tem que ver com os mecanismos capazes de garantir o fluxo de informação e prestação de contas. Teoricamente, os representantes das comunidades nos conselhos locais deviam garantir a circulação de informação de e para as comunidades. Todavia, a experiência do funcionamento das IPCCs tem mostrado fraco fluxo de informação, particularmente dos conselhos locais para as comunidades. Duas razões principais, entre outras, podem explicar este cenário:

- Processo de selecção dos membros das comunidades para os conselhos locais viciado pela influência do representante do Estado a nível local. Em algumas comunidades, os cidadãos não conhecem os seus representantes nos diferentes níveis das IPCCs. A título ilustrativo, uma pesquisa realizada conjuntamente pela SNV e Sociedade Aberta sobre os conselhos locais, em quatro distritos da província de Maputo, revelou que cerca de 90% dos inquiridos não sabem quantas pessoas da sua povoação, localidade ou posto administrativo pertencem ao conselho local do distrito (SNV & Sociedade Aberta 2007: 17).
- Ausência de mecanismos de responsabilização dos seleccionados perante as respectivas comunidades. Não existe nenhum mecanismo que obrigue os representantes comunitários nos conselhos locais a prestar contas de uma forma regular e sistemática às comunidades que representam.

Assim, em muitos casos, as populações locais não têm conhecimento dos assuntos discutidos e das decisões tomadas a nível dos conselhos locais, pois os representantes comunitários nas IPCCs não estabelecem a ligação necessária entre os conselhos locais e as comunidades, o que pode contribuir para o enfraquecimento do próprio processo participativo a nível da base.

Nos últimos anos, a experiência de institucionalização dos espaços de participação e consulta nas diferentes regiões do país mostrou que os conselhos locais careciam de uma regulamentação interna. Foi neste âmbito que o MAE e o MPD aprovaram recentemente o guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais. Todavia, é importante referir que, em alguns assuntos, o novo guião é problemático, na medida em que introduz aspectos que podem afectar a transparência no funcionamento dos conselhos locais. Por exemplo, no que se refere às funções e tarefas dos conselhos locais (MAE & MPD 2008: art. 35, n.º 2), o novo guião não faz referência à aprovação do plano de actividades e do respectivo relatório de prestação de contas de gerência do desenvolvimento distrital como sendo uma das tarefas fundamentais dos conselhos locais, tal como vem preconizado no regulamento da LOLE (Decreto 11/2005: art. 122, n.º 2, alínea g).

Por conseguinte, ao sublinhar o carácter meramente consultivo dos conselhos locais (MAE & MPD 2008: art. 2; art. 35, n.º 2), ao centralizar o processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta nos representantes do Estado a nível local (MAE & MPD 2008: arts. 22, 25) e ao restringir a publicidade das sessões dos conselhos locais (MAE & MPD 2008: art. 29, n.º 2), este documento reduz sobremaneira o espaço de participação a nível local e faz tábua rasa de

todo um conjunto de oportunidades reais de uma governação local inclusiva, que se tinham criado ao longo dos últimos 10 anos. Assim, pode-se dizer que a aprovação do novo guião representa, de alguma forma, um retrocesso no processo de participação comunitária na governação local.

PRINCIPAIS ÁREAS DE ACTUAÇÃO DOS CONSELHOS LOCAIS

Embora a legislação mencione claramente como uma das tarefas dos conselhos locais a participação no processo de preparação, implementação e controlo dos planos distritais, na prática a principal área de actuação das IPCCs tem-se limitado essencialmente ao exercício de planificação, nomeadamente o processo de elaboração dos planos estratégicos e operacionais (PEDDs e PESODs, respectivamente).

Diagnósticos feitos no terreno sobre o funcionamento das IPCCs em Inhambane (Care 2006; Gonçalves et al 2008), Nampula, Cabo Delgado (Allen & Dupont 2006a) e mais recentemente em sete províncias, nomeadamente Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica e Inhambane (SAL-CDS & Massala Consult Lda 2009), mostram claramente que os conselhos locais não têm estado a participar no processo de execução e fiscalização dos planos distritais aprovados. A monitoria e avaliação dos PEDDs e PESODs ainda não fazem parte da área da actuação das IPCCs.

No que se refere ao exercício de planificação, as IPCCs têm trabalhado particularmente na identificação das necessidades, sua priorização e incorporação nos planos distritais. Este exercício envolve toda a cadeia de instituições de participação comunitária, que começa nos CDCs, passando pelos conselhos locais dos níveis mais baixos até à sede do distrito. Quanto às prioridades, a área de infra-estruturas constitui a que tem merecido mais atenção por parte das IPCCs, tal como se pode constatar, por exemplo, na tabela 1 referente ao distrito de Ancuabe.

TABELA 1 PROJECTOS PRIORIZADOS PELO CONSELHO LOCAL DISTRITAL DE ANCUABE (2005-06)

Sector	Nº de Projectos 2005-06	%	Observações
Saúde	2	25	1 centro concluído, 1 no PES 2006
Educação	1	12.5	Construções em curso
Água	4 (8 furos, 2 poços)	50	1 concluído, 2 pendentes, 6 no PES 2006
Estradas (O & M)	1	12.5	1 no PES 2006
Administração Distrital	-	-	-
Projectos	8	100	-

FONTE Allen, C. & Dupont, C. 2006B: 26

DESAFIOS DO PROCESSO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONSULTA COMUNITÁRIA

No âmbito da descentralização administrativa em Moçambique, os conselhos locais surgem como espaços de interacção entre o Estado e as populações locais, no processo de tomada de decisão. O estabelecimento e funcionamento dos conselhos locais pode assim ser enquadrado

num contexto mais vasto de governação local. O conceito de governação é empregue, neste artigo, para significar “*mecanismo de regulação de uma vasta série de problemas ou conflitos, pelo qual os actores, através de negociação e cooperação, chegam regularmente a decisões mutuamente satisfatórias e coercivas*” (2000 citado por Chevalier 2003: 207). Neste sentido, governação é o processo através do qual indivíduos fazem escolhas colectivas e implementam-nas (Olowu, & Wunsch 2004), o que significa que “*por um lado diferentes actores são envolvidos no processo de tomada de decisão e, por outro, as decisões consensuais são sistematicamente preferidas às fórmulas de tipo autoritário*” (Chevalier 2003: 207). Governação local tem assim que ver com a maneira como diferentes actores quer colectivos quer singulares participam localmente no processo de tomada de decisão com vista à provisão de serviços. Supõe-se, neste contexto, que a participação no processo de tomada de decisão seja valorizada e promovida pelas próprias autoridades políticas distritais. Neste sentido, o estabelecimento dos conselhos locais trouxe oportunidades para o processo de escolhas colectivas e sua implementação a nível local.

Relativamente a oportunidades, é notório sobretudo em regiões do país onde as experiências de participação comunitária no exercício de planificação datam dos finais dos anos 1990. Algumas dessas oportunidades têm que ver com a reactivação da mobilização social a nível local e a promoção da inclusão das comunidades locais no exercício da planificação distrital. Mas o contexto político em que as reformas têm estado a ocorrer dificulta a maximização das referidas oportunidades. Essa maximização passa por tomar em conta os principais desafios associados ao processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta a nível local.

Com base em experiências de diferentes regiões do país, pode-se considerar que o estabelecimento de conselhos locais traz desafios para o processo de institucionalização dos espaços de consulta e participação local. Alguns desses desafios são, nomeadamente, a fraca capacidade de resposta dos governos distritais às prioridades definidas pelos conselhos locais, o risco de instrumentalização política dos conselhos locais, a capacitação dos membros dos conselhos locais e, por último, os fracos mecanismos de prestação de contas. Vejamos, ainda que resumidamente, cada um desses desafios.

FRACA CAPACIDADE DE RESPOSTA DOS GOVERNOS DISTRITAIS ÀS PRIORIDADES DEFINIDAS PELOS CONSELHOS LOCAIS

O exercício de planificação descentralizada implica a transferência não só do poder de decisão, em termos de priorização das necessidades locais, mas também de recursos financeiros para que os governos distritais possam responder pronta e eficazmente às prioridades que constam dos PESODs. A ideia do orçamento de investimento de iniciativa local (OIIL) ia certamente nesse sentido. Todavia, a gestão “centralizada” do OIIL consubstanciada nas sucessivas orientações presidenciais sobre o uso dos 7 milhões diminuiu a capacidade dos distritos em responder às acções localmente planificadas e enfraquece sobremaneira o mecanismo de planificação distrital participativa através dos conselhos locais.

Neste cenário, a decisão presidencial sobre a reorientação do OIIL exclusivamente para a produção de comida, geração de rendimento e emprego, trouxe frustrações e o risco de desacreditar todo o processo de planificação participativa e reintroduzir as antigas práticas de planificação centralizada. Aliás, comentando a mudança de orientação no uso do OIIL, um grupo informal das Organizações da Sociedade Civil, em 2007, considerava que “a nova direcção dada ao OIIL pressupõe uma recentralização dos sectores dos ministérios do distrito novamente para os departamentos sectoriais do nível provincial. Tal pode ter sido feito para procurar conservar ou recuperar os favores dos funcionários públicos, a este nível. No entanto, esta decisão enfraquece as conquistas significativas que ocorreram nos distritos em anos anteriores. Causou frustração generalizada entre os administradores distritais. Sentiram que o governo estava a interferir no que seria normalmente uma função parlamentar. E a participação da comunidade tornou-se órfã na árvore genealógica da descentralização; ninguém na administração central levou a sério o facto de que os planos distritais para 2007 tinham sido já negociados e aprovados através dos conselhos consultivos. Pedir aos conselhos para reverem os seus planos de forma repetitiva, significa que a sua legitimidade está a ser enfraquecida. Além disso, dentro das novas orientações do orçamento para o distrito, os fundos não estão mais disponíveis para financiar o modelo de consulta dispendioso projectado pelo governo central” (Grupo Informal das Organizações da Sociedade Civil na Governação 2007: 3). Ainda sobre as consequências da nova orientação na aplicação do OIIL, um administrador de um distrito do Niassa expressou a sua frustração afirmando:

*(...) agora que os 7 milhões são só para comida, rendimento e emprego, não sei como é que o governo distrital vai poder custear a realização das sessões do conselho consultivo distrital e como é que serão financiados os projectos aprovados pelo conselho consultivo para este ano... Penso que havemos de voltar a planificar como vínhamos fazendo, sem consultar as populações, sem os conselhos consultivos (...)*⁴

A nova orientação sobre o uso do OIIL retirou assim autonomia aos distritos relativamente à aplicação do dinheiro para financiamento dos planos distritais e trouxe o risco de enfraquecimento do processo de participação local e de recentralização no exercício de planificação, o que contradiz toda a filosofia da Lei dos Órgãos Locais do Estado.

RISCO DE INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHOS LOCAIS

Este risco aparece fundamentalmente como resultado do contexto moçambicano, onde a configuração do campo político é caracterizada pela prevalência de um sistema de poder dominante, no qual existe uma dificuldade em se estabelecer a distinção entre o Estado e o partido no poder, e, por conseguinte, o Estado, enquanto fonte de recursos financeiros, emprego,

serviços de informação pública e poder da polícia é gradualmente posto ao serviço directo do partido no poder (Carothers 2002: 5–21).

O risco de instrumentalização política dos espaços de participação e consulta local advém, igualmente, do facto de o processo de institucionalização dos conselhos locais estar centralizado na figura do administrador distrital. Assim, embora em alguns distritos haja representatividade na composição dos conselhos locais, em outros os conselhos são maioritariamente dominados pelo partido no poder.⁵ Num contexto em que as fronteiras entre o partido no poder e o Estado são praticamente inexistentes, os conselhos locais correm o risco de serem politicamente capturados, transformando-se em tentáculos do partido no poder a nível local. A experiência de campo mostra que quanto mais baixo é o nível da IPCC ou fórum, maior é a ausência de informação sobre o papel e o funcionamento das instituições de participação comunitária e maior é o risco de instrumentalização política.

Além disso, a ausência de mecanismos transparentes no processo de tomada de decisão durante as sessões dos conselhos locais pode conduzir à manipulação das decisões dos conselhos em benefício de interesses políticos das autoridades administrativas locais. Aliás, técnicos da IBIS que trabalhavam no processo do estabelecimento das IPCCs em Mecuburi, Muecate, Erati (Nampula), Muembe e Mavago (Niassa) sublinharam que, em alguns destes distritos, as decisões saídas dos conselhos locais nem sempre eram seguidas pelos governos distritais, sob o pretexto de que as IPCCs têm uma função meramente consultiva e não deliberativa.⁶

CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS DOS CONSELHOS LOCAIS

A consolidação do processo de planificação distrital participativa exige, por um lado, uma liderança política distrital com uma forte consciência da importância da participação das populações no processo de governação local e, por outro lado, a existência de IPCCs que funcionem plenamente. Isto significa a existência de conselhos locais que:

- *Compreendem as suas responsabilidades;*
- *Têm uma liderança transparente;*
- *Têm uma estruturação interna que responde à especificidade do distrito;*
- *São representativos de todos os grupos de interesse e estratos sociais do distrito;*
- *Compreendem o processo da planificação distrital e têm conhecimentos técnicos suficientes para apreciar o PEDD, o PESOD, incluindo os seus respectivos orçamentos;*
- *Conhecem instrumentos de monitoria e avaliação dos planos e exigem a prestação de contas.* (Paulino s/d)

Nas circunstâncias actuais, uma das dificuldades do processo de institucionalização dos conselhos locais tem que ver com a capacitação dos principais intervenientes, que é fraca e, em alguns casos, inexistente.

Os PPFs têm reservado para si a tarefa de capacitação dos conselhos locais, deixando para as ONGs, que trabalham na área de governação local, a capacitação dos níveis mais baixos, nomeadamente os fóruns locais, os comités de desenvolvimento comunitário, as organizações comunitárias de base. A ideia de investir na capacitação dos níveis mais baixos visa uma melhor preparação dos representantes das comunidades nos conselhos locais, de modo a participarem de uma forma efectiva e responsável no processo de planificação distrital. Todavia, a prática tem mostrado que os representantes do Estado nos conselhos locais também carecem de uma capacitação sólida, não só do ponto de vista técnico como também do ponto de vista do significado e da importância das IPCCs no processo de governação local. Num contexto em que a separação entre o Estado e o partido no poder é praticamente inexistente, particularmente a nível dos órgãos locais do Estado, uma capacitação dos representantes do Estado nos conselhos locais seria importante para favorecer uma participação local inclusiva, pois as experiências do funcionamento dos conselhos locais em diferentes regiões do país mostraram que os representantes do Estado a nível local constituem o grupo que oferece mais resistência à mudança para uma participação local que não seja com base em critérios político-partidários. Trata-se, assim, de providenciar uma capacitação que possa promover valores e atitudes de tolerância e inclusão políticas.

De modo a fazer face ao desafio de capacitação, as ONGs filiadas à rede de parceiros do PPF Nampula elaboraram um currículo de capacitação dos conselhos locais, com um enfoque particular no nível de posto administrativo. De acordo com os autores, o currículo está focalizado nos conselhos locais de postos administrativos, essencialmente por cinco razões:

- *O CLPA situa-se num nível intermédio que permite influenciar melhor os outros níveis;*
- *É o nível que dá forma às prioridades (há capacidade para priorização, definição e criação de consenso sobre a agenda do PA) que são levadas à discussão ao nível do distrito;*
- *Os membros a este nível (na sua maioria) têm mais capacidade de transmitir os conhecimentos e informação aos outros níveis abaixo;*
- *Recursos;*
- *Facilidade de comunicação e influência para os outros níveis dos CLs. (DPPF 2006: 2)*

Composto por cinco módulos, o currículo da rede de parceiros do PPF Nampula trata de diferentes temas tais como: governação local e descentralização; aspectos organizacionais dos conselhos locais, representatividade; participação e género; planificação distrital, monitoria e avaliação; comunicação e sensibilização ambiental (DPPF 2006: 8–10).

Partindo da experiência de Nampula, o MPD, por sua vez, elaborou um curso sobre os conselhos locais, a ser implementado a nível nacional. O curso comporta três módulos, nomeadamente, organização e funcionamento dos conselhos locais; planificação e projectos; monitoria e avaliação do funcionamento dos fóruns e conselhos locais. Os módulos subdividem-se em 8

capítulos: participação da comunidade; enquadramento legal; organização dos conselhos locais; funcionamento dos conselhos locais; processo de planificação; papel dos conselhos locais no processo de planificação; projectos comunitários; monitoria e avaliação do funcionamento dos fóruns e conselhos locais (MPD 2007a). No que se refere aos conteúdos, constata-se que o curso privilegia os aspectos técnicos em detrimento da dimensão cívica. Com efeito, o curso não sublinha suficientemente a ligação entre a planificação e o processo de governação; a importância da participação local no processo de governação. Ora, uma capacitação dos conselhos locais que não dê a devida atenção à dimensão cívica das IPCCs pode trazer o risco de reduzir o exercício de planificação distrital a uma actividade meramente técnica sem, no entanto, contribuir para o propalado “empoderamento” das comunidades locais.

FRACOS MECANISMOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

No funcionamento dos conselhos locais, há falta de mecanismos institucionalizados de prestação de contas dos membros dos conselhos às comunidades locais. Muitas vezes os assuntos discutidos a nível dos conselhos locais não chegam ao conhecimento das próprias comunidades (não existem mecanismos que garantam o retorno de informação dos conselhos locais para as comunidades). Neste contexto, os conselhos locais correm o risco de funcionar não como espaços de diálogo entre o governo e as populações locais, mas unicamente como espaços de tomada de decisão do governo distrital.

Assim, pode-se considerar que os desafios identificados requerem uma atenção particular para o reforço de mecanismos capazes de garantir a qualidade dos conselhos locais, de forma a se poder “agarrar” a janela de oportunidades trazida pelo quadro jurídico-legal da institucionalização da participação e consulta comunitárias, no âmbito do desenvolvimento distrital. Esses mecanismos passam basicamente pela capacitação dos conselhos locais e pela promoção do diálogo permanente entre os diferentes actores do processo, nomeadamente Governo, Parceiros de cooperação, ONGs e Comunidades locais.

CONCLUSÃO

As reformas de descentralização administrativa criaram, nos últimos anos, um quadro jurídico-legal favorável à existência de espaços de participação e consulta a nível dos distritos, através dos conselhos locais. Todavia, o processo de institucionalização desses espaços tem sido marcado por uma lógica de recentralização, cristalizada no controlo do Estado sobre o processo de constituição dos conselhos locais e na redução destes últimos em meras instâncias de consulta sem nenhum carácter deliberativo. Esta lógica de recentralização tem que ver com a trajectória histórica do próprio Estado pós-colonial em Moçambique, caracterizada por uma forte dinâmica centralizadora do poder.

Além disso, o contexto sociopolítico em que as reformas de descentralização têm vindo a ser implementadas, caracterizado particularmente pelo reforço do sistema de poder dominante, traz consigo o risco de captura política dos espaços de participação e consulta local. Com efeito, a centralização do processo de institucionalização dos conselhos locais na pessoa do administrador distrital, a redução dos conselhos locais a meras instituições de consulta, contribuem para transformar estes últimos em espaços de participação controlada, esvaziando, assim, o significado das IPCCs no processo de governação local, assente em princípios democráticos de participação e inclusão.

A maximização das oportunidades de consulta e participação local trazidas pelo quadro jurídico-legal, no âmbito das reformas de descentralização administrativa, passa pela tomada em consideração dos principais desafios ligados ao processo de institucionalização dos conselhos locais, nomeadamente fraca capacidade de resposta dos governos distritais às prioridades definidas pelos conselhos locais, risco de instrumentalização política dos conselhos locais, capacitação dos membros dos conselhos locais e fracos mecanismos de prestação de contas. É fazendo face a estes desafios que os conselhos locais poderão transformar-se em elemento fundamental de governação distrital participativa e inclusiva.

NOTAS

¹ A representação do Estado nos espaços municipalizados é reforçada mais tarde com a publicação dos decretos 65/2003 e 52/2006.

² Neste artigo, entende-se por IPCCs o conjunto das instituições criadas a nível local no âmbito da implementação da Lei dos Órgãos Locais do Estado e do seu regulamento, nomeadamente os conselhos locais dos níveis de distrito, posto administrativo, localidade e povoação, fóruns locais e comités de desenvolvimento comunitário. Ao longo do artigo, IPCCs refere-se essencialmente aos conselhos locais, sendo os termos “conselho local” e “conselho consultivo” usados como sinónimos.

³ Um estudo encomendado pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) e realizado por SAL-CDS & Massala Consult Lda em 2009, em sete províncias do país, nomeadamente Niassa Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Inhambane e Gaza, considera que a sociedade civil constitui a maioria dos membros nos conselhos locais a todos os níveis. Para mim, há aqui dois aspectos que o estudo não tomou devidamente em consideração: Primeiro, ao longo do estudo, não existe nenhuma problematização do conceito de sociedade civil e, como consequência disso (e este é o segundo aspecto), os autores do estudo incluem na categoria da sociedade civil organizações com filiação a partidos políticos, nomeadamente OMM, OJM, antigos combatentes, etc. (SAL-CDS & Massala Consult Lda 2009: 17).

⁴ Entrevista com o administrador de Metarica, Metarica, 14 de Julho de 2007.

- ⁵ A título de exemplo, numa visita efectuada ao conselho local do posto administrativo de Chiulu, no distrito de Malema, na província de Nampula, quisemos saber o número de membros que compõem o conselho local e um dos presentes respondeu-nos dizendo que “o conselho é constituído por 30 camaradas...” – Entrevista colectiva com o conselho local do posto administrativo de Chiulu, Malema, 21 de Junho de 2007. Refira-se que o secretário do partido Frelimo a nível do posto administrativo participou nesta sessão de entrevista, na sua qualidade de secretário da Frelimo, no âmbito da prerrogativa que os representantes dos órgãos locais do Estado têm de convidar pessoas influentes para participar nas sessões dos conselhos locais.
- ⁶ Debate durante o workshop sobre governação local realizado pela IBIS no distrito de Malema, província de Nampula, de 18 a 22 de Junho de 2007.

REFERÊNCIAS

- Allen, C. & Dupont, C. 2005a. *Support by Development Agencies to the Decentralized Planning and Finance Programme, Mozambique. Vol 1 – Directory of Programmes and Projects*, Maputo, Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- Allen, C. & Dupont, C. 2005b. *Support by Development Agencies to the Decentralized Planning and Finance Programme, Mozambique, Vol. 2 – Report*, Maputo, Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- Allen, C. & Dupont, C. 2006a. *Estudo das IPCCs em Memba, Mogovolas, Ancuabe e Chiúre. Vol 2*, Nampula, PPFD.
- Allen, C. & Dupont, C. 2006b. *Estudo das IPCCs em Memba, Mogovolas, Ancuabe e Chiúre. Vol 3*, Nampula, PPFD.
- CARE. 2006. *Relatório de Pesquisa sobre Poder e Representatividade: Diagnóstico das IPCCs e CBOs*, Inhambane.
- Carothers, T. 2002. “The end of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, 13. (1).
- Chevalier, J. 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, 1-2 (105-106), p. 203-217.
- Diamond, L. 2002. “Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes”, *Journal of Democracy*, 13: 2, 2002, pp. 21–35.
- Decreto 65/2003, *Boletim da República*, I Série, Suplemento, 31 de Dezembro de 2003.
- Decreto 11/2005, *Boletim da República*, I Série n.º 23, 10 de Junho de 2005.
- Decreto 52/2006, *Boletim da República*, I Série, Suplemento, 26 de Dezembro de 2006.
- DPPF – PPFD NAMPULA, *Workshop para elaboração do currículo para capacitação das IPCCs/CLs*, Nampula, Maio de 2006.
- DPPF – PPFD, *Capacitação dos CLPAs. Manual do Facilitador. Módulo 1 (Draft)*, Nampula, Rede de Parceiros do PPFDF – Nampula, Novembro de 2006.

- Forquilha, S., 2009a. “Remendo novo em pano velho: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique”, in Brito et al, *Cidadania e Governação em Moçambique*, Maputo, IESE.
- Forquilha, S. 2009b. “Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neopatrimonial. Um Olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique”, *paper apresentado na II Conferência do IESE*, Maputo.
- Grupo Informal das Organizações da Sociedade Civil na Governação, *Orçamento Distrital Politizado*, Maputo, Maio de 2007.
- Hall, P. & Taylor, R., 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, 47 (3–4).
- Lei 2/97, *Boletim da República*, I Série n.º 7, 2.º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.
- Lei 3/94, *Boletim da República*, I Série, n.º 37, 2.º Suplemento, 13 de Setembro de 1994.
- Lei 8/2003, *Boletim da República*, I Série n.º 20, 1.º Suplemento, 19 de Maio de 2003.
- Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, n.º 47, 1.º Suplemento, 22 de Novembro de 1996.
- MAE, *Proposta de Regulamento sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais*, Maputo, Maio de 2007.
- MAE/MADER/MPF, *Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. Guião para Organização e Funcionamento*, Maputo, Junho de 2003.
- MAE, *Proposta de Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais*, Maputo, 2008.
- MPD, 2007a. *Curso sobre os Conselhos Locais*, Maputo.
- MPD, 2007b. Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas PPF. *1.º Draft do Documento do Programa*, Maputo.
- Olowu, D. & Wunsch, J. 1990. *The Failure of the Centralised State: Institutions and self-Governance in Africa*, Boulder, Westview Press.
- Olowu, D. & Wunsch, J. 2004. *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e London: Lynne Rienner Publishers.
- Paulino, E. F. s/d. *Capacitação das IPCCs. Experiências e desafios*, Maputo, T&B Consult.
- SAL-CDS & Massala Consult Lda 2009. *Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique. Final Consolidated Report*, Maputo, MPD.
- SNV & Sociedade Aberta, 2007. *Pesquisa Diagnóstica: Envolvimento da Sociedade Civil da Província de Maputo no Processo de Governação Local*, Maputo.
- SNV, 2006. *Capacitação das Instituições de Participação e Consulta Comunitária em Nampula à Luz da Lei 8/2003 de 19 de Junho*, Nampula, DPPF/PPFD.
- Thelen, K., 2003. “Insights from comparative historical analysis”. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer, ed. *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

