



**Universidade Católica de Moçambique**  
**Faculdade de Ciências Sociais**  
**Extensão de Xai-Xai**

**Contributo Dos Observatórios de Desenvolvimento Na Governação Descentralizada em  
Gaza (2021-2024)**

**Jorge Júlio Djedje**

**Xai-Xai, Outubro de 2024**



**Universidade Católica de Moçambique**

**Faculdade de Ciências Sociais**

**Extensão de Xai-Xai**

**Contributo Dos Observatórios de Desenvolvimento Na Governação Descentralizada em  
Gaza (2021 e 2024)**

**Jorge Júlio Djedje – 715220027**

Dissertação submetida à Extensão de Xai-Xai -  
Universidade Católica de Moçambique como  
requisito parcial para obtenção do grau de Mestre  
em Ciências Políticas, Governação e Relações  
Internacionais.

Orientado por:

Prof. Dr. Albino Alves Simione

Xai-Xai, Outubro de 2024

<b>Índice</b>	<b>Pag</b>
Declaração .....	v
Agradecimentos .....	vi
Lista de Abreviaturas e Acrónimos .....	vii
Lista de Figuras .....	ix
Lista de Quadros .....	ix
Resumo .....	x
Abstract.....	xi
<b>CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO</b> .....	<b>2</b>
1.1 Contextualização.....	2
1.2 Problematização.....	5
1.3 Objectivos da Pesquisa .....	8
1.3.1 Geral.....	8
1.3.2 Específicos .....	8
1.5 Delimitação do Tema.....	11
1.6 Limitações de Estudo.....	12
1.7 Aspectos Éticos.....	12
<b>CAPÍTULO 2: REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>14</b>
2.1 Conceptualização .....	14
2.1.1 A Sociedade Civil (SC).....	14
2.1.2 O Observatório .....	17
2.1.3 As Políticas Públicas e a Governação.....	25
2.1.4 Participação Política.....	28
2.1.5 Organizações Não Governamentais Internacionais - Origem e Papel dos Parceiros de Apoio ao Desenvolvimento.....	29
2.2 A Abordagem Teórica Adoptada.....	32
<b>CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	<b>41</b>
3.1 Natureza da Pesquisa .....	41
3.2 Estudo de Caso.....	41
3.3 Universo e Amostra .....	45
3.4 Técnicas e Instrumentos de Colecta e Tratamento de Dados .....	46

CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	50
4.1 Gênese da Participação da Sociedade Civil (SC) na Governação em Gaza .....	50
4.1.1 Os Aspectos Endógenos e Exógenos que Influenciaram a Organização da SC em Gaza .....	50
4.2 Contributo do Observatório de Desenvolvimento nas Políticas Públicas.....	53
4.2.1 Relatório da XXII Plenária do ODP de 2021 .....	58
4.2.2 Relatório da XXIII Plenária do ODP 2022 .....	60
4.2.3 Relatório da XXIV Plenária do ODP (2023) .....	63
4.3 Funcionamento e Influência do OD na Governação do CEP em Gaza .....	67
4.3.1 Fórum entre Órgãos de Governação e ONGs Internacionais (2022) .....	71
4.3.2 Fórum entre órgãos de Governação e ONGs internacionais (2024) .....	76
4.4 Democracia Participativa Dependente de Doadores (OIs) .....	78
4.4.1 Limitações das OSCs em Gaza .....	78
4.4.2 Os Efeitos da Dependência na Coordenação da Parceria para o Desenvolvimento.....	81
CAPITULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	87
5.1 Conclusões .....	87
5.2 Sugestões .....	91
6. Referências Bibliográficas .....	93
Apêndice.....	99

## Declaração

O presente trabalho foi realizado pelo autor na Universidade Católica de Moçambique em 2024. Este trabalho é da sua autoria, excetuando as citações nele referenciadas. Nunca foi e nunca será submetido a uma outra Universidade. Nenhuma parte deste trabalho deverá ser reproduzida sem a permissão do autor ou da Universidade Católica de Moçambique.

O Candidato:

---

Jorge Júlio Djedje

Data: 09/09/2024

O Supervisor:



---

Albino Alves Simone, Ph.D

Data: 09/09/2024

## **Agradecimentos**

Ao professor Albino Alves Simone, pela orientação, pelo aprendizado e apoio em todos os momentos necessários, sobretudo pela paciência e compreensão nos momentos que parecia não ter mais forças para concluir com êxito esta missão.

A todos que directa ou indirectamente contribuíram para a realização deste trabalho, fica expressa a minha gratidão, especialmente:

A minha família, minha esposa Marta Januário Sambo, filhas e filhos pelo amor, obediência e respeito que me permitem estar tranquilo para pensar em desafios que representam progresso na vida,

Aos meus colegas da turma, pela rica troca de experiências e convivência durante dois anos.

Aos professores que com seus saberes e experiências contribuíram para o meu crescimento académico e socioprofissional.

Neste momento de colheita, não poderia deixar de fora a SEXA Governadora Margarida Mapandzene Chongo, por ter me autorizado a prosseguir com os estudos. mesmo consciente que a mesma implicaria alguma limitação na minha contribuição em actividades do órgão que dirige.

Não pela ordem de importância, mas termino os meus agradecimentos com os meus pais, Júlio Djedje e Maria Zunguene pelo amparo e aconselhamento que têm me dedicado ao longo da minha vida.

Á todos, muito obrigado!

**Lista de Abreviaturas e Acrónimos**

<b>AAAJC</b>	Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades
<b>ACTIVA</b>	Associação das Mulheres Empresárias
<b>ADCR</b>	Associação Desenvolvimento Comunitário Rural
<b>AGP</b>	Acordo Geral de Paz
<b>AP</b>	Assembleia Provincial
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CEP</b>	Conselho Executivo Provincial
<b>CSRE</b>	Conselho de Serviços Representação de Estado
<b>CRM</b>	Constituição da República de Moçambique
<b>CVM</b>	Cruz Vermelha de Moçambique
<b>U E</b>	União Europeia
<b>DPDTA</b>	Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FONGA</b>	Fórum das Organizações Não Governamentais de Gaza
<b>HIPC</b>	High Indebted Poor Country
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>INIA</b>	Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique
<b>MDM</b>	Movimento Democrático de Moçambique
<b>MEF</b>	Ministério de Economia e Finanças
<b>MAEFP</b>	Ministério de Administração Estatal e Função Pública
<b>NPCS</b>	Núcleo Provincial de Combate à Sida

<b>OD</b>	Observatório Desenvolvimento
<b>ODP</b>	Observatório de Desenvolvimento Provincial
<b>OIs</b>	Organizações Internacionais
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>OSCs</b>	Organizações da Sociedade Civil
<b>PESOE</b>	Económico Social e Orçamento de Estado
<b>UE</b>	União Europeia
<b>RENAMO</b>	Resistência Nacional de Moçambique
<b>PARPA</b>	Plano de Redução da Pobreza Absoluta
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PQG</b>	Programa Quinquenal de Governo
<b>PRM</b>	Polícia da República de Moçambique
<b>SADC</b>	Comunidade de desenvolvimento da Africa Austral
<b>SC</b>	Sociedade Civil
<b>TSU</b>	Tabela Salarial Única

## **Lista de Figuras**

Figura 1: Mapa da Província de Gaza .....	44
---	----

## **Lista de Quadros**

Quadro 1: Funções das Organizações Intergovernamentais.....	32
Quadro 2: Pressupostos das teorias Minimalista e Maximalista .....	34
Quadro 3: Pressupostos da teoria institucionalista .....	35
Quadro 4: Pressupostos da teoria participativa (Participacionista) .....	36
Quadro 5: Resumo das dimensões e categorias adoptadas na pesquisa .....	39
Quadro 6: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023).....	55
Quadro 7: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023).....	60
Quadro 8: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023).....	62
Quadro 9: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023).....	65
Quadro 10: Distribuição das ONGs internacionais na província e Outros Indicadores .....	72
Quadro 11: Mapa resumo das ONGs com dificuldades de coordenação com o Governo .....	84

## Resumo

O presente trabalho teve como objectivo analisar os observatórios de desenvolvimento em Moçambique, com enfoque no contributo que tem sido dado pela sociedade civil e parceiros no processo de governação descentralizada provincial em Gaza, observando as dinâmicas participativas no período 2021-2024. A intensão da realização da investigação foi identificar os aspectos sociopolíticos endógenos e exógenos que terão concorrido tanto para a institucionalização dessas instâncias democráticas, quanto os relacionados ao seu funcionamento e às interconexões. A pesquisa examinou como a participação nesses observatórios impacta a formulação e implementação de políticas públicas e os resultados na esfera provincial. Metodologicamente, adoptou-se uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, centrada em experiências de acção da sociedade civil e parceiros através dos observatórios. Foi utilizado o estudo de caso único, com dados obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com actores-chave da sociedade civil, parceiros e membros do executivo provincial em Gaza, além de pesquisa documental baseada em legislação sobre descentralização e atas de funcionamento dos observatórios. A análise de conteúdo foi empregada para examinar o material coletado. Os resultados indicam que os observatórios são importantes para ampliar a democracia em Moçambique, Contudo, no contexto de Gaza, sua eficácia se evidencia ainda fragilizada com implicações na qualidade do processo de articulação e envolvimento da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas no nível provincial. A efectividade desses mecanismos necessita de aprimoramento para aumentar sua influência na governação descentralizada e contribuir para o desenvolvimento da província.

**Palavras-chave:** Observatório, Democracia participativa, Políticas públicas, Sociedade civil.

## **Abstract**

This study aimed to analyze development observatories in Mozambique, focusing on the contribution made by civil society and partners in the process of decentralized governance at the provincial level in Gaza, while observing participatory dynamics during the 2020-2024 period. The investigation sought to identify the endogenous and exogenous sociopolitical factors that have contributed to both the institutionalization of these democratic entities and their functioning and interconnections. The research examined how participation in these observatories impacts the formulation and implementation of public policies and the outcomes at the provincial level. Methodologically, the study adopted a qualitative, descriptive, and exploratory approach, centered on the action experiences of civil society and partners through the observatories. A single case study was employed, with data obtained through semi-structured interviews with key actors from civil society, partners, and members of the provincial executive in Gaza, as well as documentary research based on legislation on decentralization and minutes from observatory meetings. Content analysis was utilized to examine the collected material. The results indicate that the observatories are important for expanding democracy in Mozambique. However, in the context of Gaza, their effectiveness remains fragile, with implications for the quality of the process of articulating and involving civil society in decisions regarding public policies at the provincial level. The effectiveness of these mechanisms needs improvement to enhance their influence on decentralized governance and contribute to the province's development.

**Keywords:** Observatory, Participatory democracy, Public policies, Civil society.

# CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O Observatório de Desenvolvimento (OD) representa uma forma institucionalizada de participação, na qual a Sociedade Civil (SC) contribui para o diagnóstico, monitoramento, implementação e avaliação de instrumentos programáticos de governação na realidade moçambicana, tendo sido criados tanto no nível nacional quanto no provincial e distrital. Essencialmente, os OD actuam no monitoramento e avaliação do Programa Quinquenal do Governo (PQG), materializado por meio de implementação de planos anuais conhecidos como Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE).

Além dos OD, existem outros mecanismos institucionalizados de participação na governação em Moçambique, com maior destaque para os Conselhos Consultivos Distritais, Comitês Comunitários, Fóruns Locais, Assembleias Provinciais e Municipais segundo a Lei nº 8/91, de 18 de Julho e Lei nº 14/2020 de 23 de Dezembro, Lei de Sistaf. Para os fins deste estudo, a investigação realizada foca-se no OD, por isso, fundamenta-se na segunda lei.

Especificamente, na esfera provincial de governo, por meio do OD, diversos actores como a SC e os parceiros internacionais de desenvolvimento (ONG's estrangeiras) tem-se envolvido no processo de governação, uma forma de concretização do princípio constitucional que consagra a democrática participativa no país. E, entende-se que na Província de Gaza, sua criação busca assegurar que as necessidades e expectativas da população sejam consideradas, debatidas e deliberadas nessa instância.

Para estudar a contribuição dos ODP, dos grupos que compõe essa instância participativa, que se caracteriza como uma plataforma consultiva, definiu-se como amostra para o estudo o Fórum das Organizações Não Governamentais (FONGA) e o Fórum das ONG's estrangeiras. A razão para essa escolha deve-se ao facto desses dois grupos de natureza civil e de parceria se apresentarem como os que exercem maior influência nas agendas dos ODP realizados ao longo do quinquénio prestes 2020-2024.

Para melhor dessecar o objecto de estudo, na base dos relatórios e matrizes foram analisadas as plenárias dos ODP de 2021, 2022 e 2023, assim como os dois relatórios de actividades do fórum dos parceiros de desenvolvimento dos anos 2022 e 2024.

Até à conclusão desta pesquisa, haviam sido realizadas três sessões plenárias das dez previstas no Guião de Orientação do OD produzido pelo Ministério da Economia e Finanças produzido em 2018, mas implementado apenas em 2021 no âmbito de implementação de novos órgãos de governação descentralizada provincial no país.

A pesquisa reflecte sobre a finalidade, temática, actuação, natureza e vinculação administrativa, actividades e produtos, procedimentos e articulações institucionais que são estabelecidos a partir do ODP.

Através do método histórico busca-se a génese do observatório como fenómeno europeu, evolução e sua interpretação na realidade moçambicana através de estudo de caso desenvolvido na província de Gaza.

As OSC's têm agendas próprias, mas nem por isso deixam de constituir uma plataforma de participação política na governação. Nesse sentido, pode-se afirmar, que elas informalmente são a voz daqueles que dificilmente podiam se fazer ouvir aos governantes, são agentes fiscalizadoras e parceiros para a prossecução dos objectivos do bem comum, embora o seu papel de representatividade seja questionável em certas circunstâncias.

Especificamente, os OD funcionam como agentes de oxigenação a boa governação desde a fase de concepção, implementação, execução, monitoria das políticas públicas bem como de outros instrumentos que orientam a governação.

O paradigma de governação descentralizada foi implementado na sequencia da revisão pontual da CRM de 2018 para acomodar o entendimento alcançado entre o Governo e o Partido RENAMO que vinha beliscando o Acordo Geral de Paz (AGP) alcançado em 1992, com ataques no centro do País, como forma de reivindicar direito a governar nas províncias onde havia alcançado uma maioria na votação e porque a reclamação não encontrava enquadramento legal no quadro

jurídico em vigor no momento, decidiu-se pela eleição dos governadores provinciais, iniciando deste modo o novo modelo de governação descentralizada provincial em 2020.

Uma das consequências de implementação deste novo modelo foi a extinção dos Governos Provinciais e a criação de órgãos de governação descentralizada (Conselhos Executivos Provinciais e Assembleias Provinciais eleitas que actuam em coordenação com os Conselhos de Representação de Estado).

E nesse novo quadro de governação é caracterizado por uma fraca clarificação de competências, sobreposições nas atribuições, por exemplo não está claro qual é a relação entre a forma de participação por meio de Conselhos Consultivos e de Observatórios ora em introdução no nível distrital.

Nisso, o objectivo do trabalho foi analisar os OD em Moçambique, com enfoque no contributo que tem sido dado pela SC e parceiros no processo de governação descentralizada provincial em Gaza, observando as dinâmicas participativas no período 2020-2024. A finalidade é contribuir para a literatura sobre a participação democrática apresentando um olhar sobre as práticas que caracterizam a democracia no país, e consideradas como capilares para o aprofundamento da democracia local e influencia do aperfeiçoamento do processo decisório das políticas públicas visando ampliação do desenvolvimento.

Quanto a estrutura, o trabalho está organizado em quatro capítulos. Além deste primeiro capítulo que é introdutório, inclui a problematização, objectivos geral e específicos, justificativa relevância e delimitação. No segundo capítulo apresenta-se uma revisão bibliográfica que insere o quadro conceptual e teórico articulando o trinómio observatórios-democracia-desenvolvimento. No terceiro capítulo aborda-se a metodologia, efectuando-se a classificação do estudo, descrição dos instrumentos de recolha de dados, as técnicas de análise de dados e validação de resultados. Por fim, no quarto capítulo faz-se apresentação e discussão dos resultados, que evidenciam a história de surgimento de FONGA, seu envolvimento no OD, enquanto representação das OSCs e os parceiros de desenvolvimento intervenientes no processo decisório das políticas públicas na província de Gaza, nos anos 2020 e 2024, para compreender o seu contributo na governação descentralizada. Por fim, o trabalho apresenta algumas conclusões importantes de acordo com os resultados possibilitados pela investigação.

## 1.2 Problematização

Um dos requisitos da sociedade democrática é a ampliação da esfera pública de modo a facilitar a participação da população no geral quer de forma individual quer em grupos como associações ou (OSC).

Democracia e participação se exigem, não havendo democracia sem participação dos cidadãos na governação. O regime será tanto mais democrático quanto tenha desobstruído canais, obstáculos, óbices, à livre e directa manifestação da vontade do cidadão (Pedra, 2010, p. 2).

A Constituição da República de Moçambique (CRM, 1990), a Lei n° 8/91, de 18 de julho e a lei dos partidos políticos, Lei n° 7/91, de 23 de Janeiro que regula o associativismo em Moçambique, podem ser considerados como sendo os primeiros instrumentos legais que possibilitaram, pela primeira vez na história do país, aos cidadãos, por direito, poderem se organizar por meio de associações para prosseguir objectivos comuns lícitos que em parte favorecem a participação da SC na governação (Cambrão, 2018). Porém, os OD viriam a ser institucionalizados em 2003 na sequência da implementação da Lei 14/2020, de 23 de Dezembro, Lei de Sistaf.

Relativamente a Moçambique, essas reformas institucionais político-legislativas foram marcadas essencialmente pela introdução da nova Constituição da República em 1990 e pelo fim da guerra civil em 1992, culminando com a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994 (Forquilha e Orre. 2011. p. 35).

Mais adiante foram criados espaços de interacção entre o Governo e actores da SC, no âmbito dos chamados conselhos locais e observatórios de desenvolvimento de níveis provincial e nacional, com o objectivo de fiscalizar o processo da implementação dos planos económicos e sociais do Governo (Francisco & Matter, 2007; Muendane, 2008; Pereira, 2012).

Quanto a institucionalização dos OD como forma de participação na governação, a literatura divide o processo de institucionalização dos OD em Moçambique em duas fases: Na primeira fase, a ideia central era permitir que a SC monitorasse a aplicação dos fundos perdoados no serviço da dívida; na segunda fase, que é a presente, o objectivo é observatório servir como uma das plataformas de participação da SC na fiscalização de como as políticas públicas são

formuladas e implementadas para garantir serviços públicos de qualidade e conseqüentemente na melhoria da qualidade de vida da população .

A história dos OD em Moçambique começa com a designação de observatório de pobreza. Esta iniciativa surgiu em resposta à inclusão de Moçambique na iniciativa para Países pobres muito endividados (HIPC), uma medida criada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial nos anos 90 (Abrahamson e Nilson 1994, p.71).

Outrossim, com a emenda constitucional de 2018, o país introduziu um novo paradigma de governação com a institucionalização da chamada governação descentralizada provincial. Sobre esse novo modelo de estruturação do Estado e exercício do poder político pelos entes locais descentralizados no escalão territorial de província, pode-se afirmar, que fundamentado no modelo descentralizador de organização e funcionamento do aparelho do estado, teoricamente o país se propôs a potencializar a aproximação das instituições à população, e conseqüentemente, a propiciar a melhoria da participação da população na governação local.

Nisso, às entidades descentralizadas na esfera provincial de governo esperava-se que a reforma respondesse às necessidades de maior participação política e de aprofundamento do processo de democratização do estado em curso. Todavia, nota-se alguma dificuldade de coordenação para que os OD possam beneficiar de forma efectiva a participação da SC e parceiros nesse modelo de Governação (Macie, 2021).

Entretanto, entende-se que a participação da SC pode ter influência no exercício de cidadania, no aprofundamento da descentralização que é uma consequência directa de criação de governo locais de âmbito provincial e no desenvolvimento, passo importante no processo de consolidação da democracia neoliberal. Outrossim, a participação da sociedade SC na governação local pode operar como catalisadora da transparência, eficácia governativa e por essa via impulsionar o desenvolvimento local.

A propósito do exercício da cidadania democrática Ngoenha (2015) defende que a mesma pressupõe participação no sistema político administrativo de Estado, no sistema económico e mesmo cultural, todos devem submeter-se a um controlo democrático.

Assim visto, mostra-se necessário reflectir sobre toda cadeia que a participação das OSC no processo de governação local, visualizando seu papel para desencadear algo útil na consolidação democrática. Vale, pois, recordar, que por natureza a democracia é problemática, não obstante se reconhecer que não sendo forma perfeita forma de governação ainda tem se destacado como alternativa equilibrada para promover os interesses da colectividade no seio do Estado. A sua fragilidade reside no facto de a democracia ser um “compromisso sempre em crise, fruto de um acordo delicado, eternamente ameaçado pela sombra de desvios” (Castells, 2018, p.23).

Sobre a evolução do processo de descentralização em Moçambique que importa salientar que ela foi implantada inicialmente no escalão territorial dos municípios com a criação das autarquias locais nas cidades e vilas do país, em 1997 por meio da Lei nº 2/97, de 18 de fevereiro. Uma emenda constitucional realizada em 2018 possibilitou a realização de reformas inovadoras no sistema político nacional, com a aprovação em 2019 da Lei nº 4/2019, de 31 de maio, que institucionalizou a existência de órgãos descentralizados no nível provincial de governo, por meio da criação dos Conselhos Executivos Provinciais (CEP). Importa assinalar que, esses entes são dirigidos por governadores provinciais eleitos por sufrágio local.

Por representarem uma iniciativa de governação descentralizada ainda muito recente, o conjunto de alterações geradas com a implantação desse modelo de governo, suas articulações políticas, o alcance administrativo e resultados efectivos de sua acção não serem ainda conhecidos, entende-se que, por isso, se constituí num campo de estudos bastante interessante. Ademais, é ainda escassa literatura especializada mais detida a analisar as implicações da existência desses órgãos na realidade do estado moçambicano. Atendendo ao assunto central de que este trabalho se ocupa, são igualmente inexistentes estudos que clarificam as dinâmicas sociopolíticas geradas pelo modelo que veio favorecer ou tornar ainda mais deficiente a relação com entre o governo e a SC.

Outrossim, é importante compreender a organização, funcionamento, potencialidades e limitações da SC que age através do OD para garantir a participação dos demais cidadãos na governação descentralizada provincial rumo ao desenvolvimento. Do exposto anteriormente, apresenta-se como problema da pesquisa:

Como os observatórios de desenvolvimento tem contribuído no processo de governação descentralizada em Gaza, no período 2021-2024?

### **1.3 Objectivos da Pesquisa**

#### **1.3.1 Geral**

Analisar o contributo dos OD na Governação descentralizada em Gaza no período 2021-2024.

#### **1.3.2 Específicos**

- a) Descrever os aspectos sociopolíticos endógenos e exógenos que influenciaram a Organização formal da SC em fórum na província de Gaza;
- b) Examinar como ocorre a participação da SC e parceiros proporcionado pelo OD na implementação das políticas públicas em Gaza;
- c) Avaliar o impacto das recomendações emanadas pelo OD para a melhoria dos serviços públicos em Gaza;
- d) Caracterizar a influência da coordenação dos parceiros de desenvolvimento na participação da SC na Governação descentralizada em Gaza.

### **1.4 Justificativa da Pesquisa**

O estudo sobre o contributo dos Observatórios de Desenvolvimento Provincial (ODP) na governação descentralizada em Moçambique, desenvolvido através de um estudo de caso na província de Gaza, mostra-se pertinente, pois pode favorecer a ampliação da democracia por meio do fortalecimento da SC. Este fortalecimento resulta no papel preponderante que a SC e parceiros assumem na governação local, através da sua participação nos fóruns de tomada de decisão e em todo o ciclo de implementação das políticas públicas. A participação política da SC e dos parceiros internacionais de desenvolvimento, via OD, constitui um dos pilares essenciais para o

funcionamento do modelo democrático neoliberal, cujo principal objectivo é promover a participação activa na governação, acelerando o processo de desenvolvimento e bem-estar comum.

Com base nesse pressuposto, é relevante reflectir sobre o nível de influência que os OD exercem na governação descentralizada em Moçambique, em particular na província de Gaza.

Segundo Santos (2002), um país é chamado democrático quando satisfaz as cinco dimensões: eleições competitivas, participação inclusiva, supremacia civil, soberania nacional. Dentre esses requisitos, destaca-se a participação, visto que se compreende que a participação política e a democracia são interdependentes. Nesse sentido, a democracia neoliberal só pode funcionar plenamente quando existe uma participação efectiva dos cidadãos, individual e coletivamente, como ocorre por meio dos OD.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa pode contribuir para o processo de consolidação do conhecimento sobre a participação da SC na governação democrática, bem como para temas relacionados ao desenvolvimento local, democracia participativa e políticas públicas. Moçambique, com sua história e desafios únicos, oferece um caso de estudo valioso que poderá fornecer *insights* comparativos para o país e, especificamente, para a província de Gaza, onde os dados foram coletados. Além disso, o estudo poderá fomentar o desenvolvimento de novos paradigmas teóricos e metodológicos nas ciências sociais e políticas, especialmente no que se refere ao papel da SC na promoção da transparência, responsabilidade e eficiência governativa, de forma que as políticas públicas se tornem mais acertadas às necessidades da população.

Ainda no âmbito acadêmico, o estudo pode contribuir significativamente para a análise empírica e teórica dos efeitos da participação da SC por meio dos OD na formulação e implementação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes, que atendam às necessidades e aspirações da população da província de Gaza.

É importante notar que a democracia não deve ser reduzida à mera competição entre partidos pelo poder. Conforme argumenta Ngoenha (2015), a democracia é um processo que avança ou regride principalmente em função do papel que a cidadania desempenha no sistema político, na interação entre o sistema político e os demais sistemas sociais, e na articulação entre esses sistemas e as instituições do Estado.

A afinidade do pesquisador com este tema deriva de sua experiência profissional, pois por 16 anos desempenhou as funções de assessor social e de administração pública no Governo Provincial de Gaza, colaborando com três governadores entre os anos de 2008 e 2023. Durante esse período, foi constatando que a participação da SC por meio dos OD era crucial para o fortalecimento da democracia, embora houvesse aspectos a serem aprimorados. No entanto, para propor soluções plausíveis, tornou-se necessário realizar um estudo aprofundado sobre a matéria.

Existem vários estudos que discutem a participação na governação, que pode ocorrer através de uma diversidade de plataformas, sendo os OD uma dessas opções. Entre essas pesquisas, destacam-se livros, artigos, monografias, dissertações e teses. No contexto internacional, um estudo relevante é o de Soares, Ferneda e Prado (2018), intitulado "Observatório: Um Levantamento do Estado do Conhecimento". Essa pesquisa define o conceito, surgimento, trajetória, finalidade, temática, actuação, natureza, vinculação administrativa, actividades, produtos e, finalmente, seus processos, métodos e procedimentos, inspirou o arcabouço teórico desta investigação.

No cenário nacional, merece destaque o artigo de Cambrão (2018), intitulado "Papel da SC em prol da boa Governação – o caso de Moçambique". Com base em uma revisão bibliográfica, Cambrão debate o papel da SC, observando mecanismos participativos como os observatórios de pobreza/desenvolvimento e o Mecanismo Africano de Revisão de Pares, além de analisar o significado de documentos como a Agenda 2025 e o Plano de Alívio e Redução da Pobreza Absoluta. Uma das principais conclusões de Cambrão (2018) é que muitas Organizações de Sociedade Civil (OSCs) locais de pequenas dimensões não têm capacidade acadêmica nem técnica para lidar com questões complexas, como a monitoria orçamental e revisões jurídicas, o que limita sua participação activa na definição e avaliação de políticas públicas.

A presente pesquisa beneficiou do arcabouço teórico de Cambrão (2018) para validar alguns dos pressupostos defendidos, utilizando um estudo de caso específico da província de Gaza, o que representa o principal diferencial desta investigação. Outra pesquisa influente foi a tese de doutoramento de Albino Alves Simone (2018), intitulada "Participação social e efectividade de deliberações em Conselhos Locais em Moçambique". Este estudo de caso, realizado nos distritos de Chibuto e Bilene, constatou mudanças nos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade na esfera distrital, sobretudo no que se refere à partilha do poder decisório sobre

políticas públicas. No entanto, também foram observadas disfunções nos conselhos locais implantados.

Apesar de partir dos mesmos pressupostos empíricos que as pesquisas de Cambrão (2018) e Simone (2018), esta dissertação tem como particularidade o foco nos ODP como mecanismos de participação da SC no contexto da governação descentralizada provincial, e ainda o facto de adicionar o contributo dos parceiros internacionais de desenvolvimento. Trata-se de um tema ainda pouco explorado, especialmente devido à sua recente implementação. Outro diferencial é o facto de como estudante de Ciência Política e Relações Internacionais, esta pesquisa analisar a participação política nos ODP, sem se limitar aos factores endógenos, levando em consideração que, nas Relações Internacionais, os fenómenos políticos não são isolados.

### **1.5 Delimitação do Tema**

Em relação à delimitação espacial, a investigação toma como referência o território da província de Gaza. Do ponto de vista temporal, foi realizado um estudo de tipo longitudinal, com foco no período de 2021 a 2024. Embora a participação da SC na governação em Moçambique remonte aos primeiros anos após a independência, a escolha desse intervalo temporal justifica-se pelo contexto de mudança paradigmática na governação provincial, iniciada em 2018 com a emenda constitucional relevante.

Esse marco foi fundamental para que 2021 fosse escolhido como o primeiro ano do mandato da governação descentralizada provincial, que instituiu os Conselhos Executivos Provinciais (CEPs). Embora os OD sejam uma herança do modelo anterior de governação, eles foram ajustados ao novo paradigma através de um Guião específico e implementados em 2021. Na análise, foram consideradas as três plenárias realizadas durante o mandato. No que diz respeito aos fóruns dos parceiros de desenvolvimento, dos três realizados no mesmo período, optou-se por analisar as Sessões dos Anos 2021, 2022, 2023 e 2024.

É importante esclarecer que o foco desta pesquisa recai sobre o nível de descentralização provincial, conforme estabelecido pelo modelo de governação pós-2018, e não sobre o nível autárquico, introduzido no país em 1997.

Quanto ao marco teórico, o estudo está limitado aos elementos endógenos e exógenos que contribuíram para a institucionalização dos ODPs em Moçambique, bem como ao seu funcionamento e às interconexões estabelecidas entre os Observatórios, o Governo, doadores e parceiros de desenvolvimento. Esta delimitação foi inspirada no modelo de análise apresentado por Muoniz (2005), Patiño e Palaez (2006), e ajustado ao contexto moçambicano com base na revisão teórica realizada por Soares, Ferneda e Prado (2018), que define a natureza, funcionalidade e as funções desempenhadas pelos ODPs.

Dos diferentes grupos que compõe o OD em Gaza escolheu FONGA e o fórum dos Parceiros de desenvolvimento para compreender as dinâmicas do funcionamento deste órgão participativo de governação democrática por serem os mais representativos.

### **1.6 Limitações de Estudo**

A insuficiência de recursos aliada ao factor tempo, não permitiram ir ao terreno observar como a SC através de FONGA implementa os Observatórios Distritais e como gere a chamada “feira do Plano” que consiste em residentes de uma determinada povoação ou localidade, democraticamente elegerem as prioridades para a implementação dos projectos socioeconómicos nas suas comunidades.

Outrossim, apesar de o tema ser da ciência política por excelência, o mesmo requereu alguma capacidade hermenêutica jurídica para a explicação de alguns institutos do pacote legislativo que norteia a governação descentralizada provincial. Em algum momento sentiu-se necessidade de aprofundar alguns aspectos atinentes ao Guião do OD junto ao Ministério de Economia e Finanças, mas os factores tempo e dinheiro não permitiram.

### **1.7 Aspectos Éticos**

O presente trabalho respeitou os princípios preconizados pelo regulamento que orienta a produção de trabalhos científicos na UCM e foram assegurados os princípios éticos como a honestidade intelectual, integridade moral, na qual o pesquisador tentou ser justo e respeitoso consigo mesmo e observando os direitos autorais, sendo fiel as fontes bibliográficas utilizadas no estudo.

Trata-se de um tema de grande sensibilidade político que foi pesquisado numa província com histórico de intolerância política, aos entrevistados foi assegurado o anonimato e o sigilo foi garantido através da codificação de todas as fontes. As entrevistas foram gravadas e aplicadas no trabalho depois de as fontes autorizar tal procedimento, alguns dados não constam do produto final na base de acordo de boa fé que o autor estabeleceu com as fontes.

## CAPÍTULO 2: REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Conceptualização

É propósito deste capítulo operacionalizar os conceitos chave que facilitam a compreensão do tema. São conceitos como participação política, SC, governação, democracia e observatório de desenvolvimento (OD).

#### 2.1.1 A Sociedade Civil (SC)

O conceito de SC não é consensual entre muitos autores, quer entre os clássicos como Hegel, Kant, Rousseau, Marx citados por Bobbio (1994). Numa visão retrospectiva o autor destaca que o termo SC na sua aceção original nasce por um contraste com um Estado primitivo da humanidade em que o Homem vivia sem outras leis senão as naturais.

Porém para Rousseau SC surgiu de contrato social, por isso ele é tido como precursor da governação participativa. Na actualidade o conceito de SC é de inspiração Marxista e diferentemente dos teóricos que o antecederam, SC é algo oposto ao Estado. A propósito Farneti (1971, cit. em Bobbio, 1986):

Na contraposição Sociedade civil-Estado, entende-se por SC a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais (p. 1220).

Na tradição jusnaturalista a expressão *Societas civilis*, na tradição Hefeliana-Marxista representa sociedade prè-capitalista e sinónimo da sociedade politica, estado natureza e Estado civil. Somente em 1821, Hegel inova, aquilo que ele e seus predecessores designaram de sociedade politica passam a chamar de sociedade Civil (Bobbio, 1994).

“A SC constitui o momento intermediário entre a família e o Estado, e, portanto, não inclui - ao contrário da sociedade natural de Locke e da SC o uso moderno predominante” (Bobbio, 1994, p.30).

Importa referir que o conceito de SC foi evoluindo ao longo do tempo, contudo até na actualidade conserva a antítese sociedade-Estado, mérito do sistema conceitual de Marx-engelesiano.

Em síntese, o conceito de SC surge na sociedade natural, jusnaturalista Lock e Rousseau, passa por noção da sociedade política com Hegel. Na idade média o conceito de SC correspondia a Igreja, logo o conceito distanciou-se de todo o conjunto de relações materiais e passou a representar todo o conjunto da vida espiritual e intelectual. Para Marx o conceito de SC representa a estrutura e em Gramsci a superestrutura, ambos afastam o conceito de SC de Estado como defendera Hegel (Bobbio, 1994).

Nesta pesquisa adoptou-se o conceito da SC que resulta da visão de Marx e Hegel, pois no contexto nacional a mesma, formalmente é tida como parceira do governo, na prática é tratada como braço da oposição e porta de entrada de “inimigos” ocidentais:

Os actores da SC são frequentemente acusados de pertencer aos Partidos da oposição, sobretudo a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), ou de estar ao serviço de agenda oculta de organizações ou países internacionais”<sup>1</sup> (Cambrão, 2018, p.29).

Para Cambrão (2018), esta crença é sustentada muito pelo facto de os financiamentos e agenda de intervenção grande parte das ONGs e associações receberem das Organizações Internacionais (OIs), nesta pesquisa tratados como parceiros de desenvolvimento (IV capítulo).

As Organizações da SC moçambicanas são relativamente livres de angariar fundos de várias fontes para tentarem alcançar os seus objectivos, todavia, na prática, são influenciadas pelas prioridades dos seus parceiros de desenvolvimento internacionais (...) as suas actividades, por necessidade são modeladas de maneira a encaixar nas prioridades dos parceiros de desenvolvimento e nos fundos disponíveis (p.30).

Na sua dissertação de mestrado Mauri (2013) recolheu dados sobre a génese das ONGs, âmbito jurídico internacional que rege o seu funcionamento e classificação das ONGs. Ela sustenta que a primeira guerra mundial (GM), não estabeleceu a SC formalmente, mas lançou a semente da

---

<sup>1</sup> Em 2024 no âmbito das eleições gerais, o aparecimento de alguns activistas da sociedade civil de CIP nas listas para candidatos a deputados pela CAD e MDM reforçou a convicção de haver promiscuidade entre a SC e os Partidos de Oposição.

influencia da opinião pública que viria a ser consolidada na II GM: Segundo Viera (1996, cit. em Mauri, 2013):

O sentimento de caridade nascido depois dos horrores do conflito mundial, tal como a concretização de uma Carta Universal que defendia os direitos do homem, a sua liberdade e respeito, constituíram-se em valores significativos neste campo (p. 19).

A investigadora acrescenta que na mesma época surgiram movimentos civis tipo organizações juvenis, nos ambientes estudantis e sindicais. Estes movimentos que apareceram no Ocidente preocupavam-se em dar apoio político e material aos movimentos de libertação dos Países em vias de desenvolvimento.

Outros autores designam SC de terceiro sector, e apontam como razões para o surgimento desse sector a incapacidade de outros dois sectores Estado e Mercado (Saraceno, 2006). Ele clarifica que o primeiro sector Estado, pelo seu gigantismo e ineficiência, teria esgotado a sua possibilidade de atender e lidar com as crescentes necessidades sociais das populações mais necessitadas, e o segundo sector, Mercado, tem como objectivo fundamental o lucro, por isso é incapaz de incorporar uma agenda que dissesse respeito a questões sociais.

No País a primeira Organização da SC denomina-se Cruz Vermelha de Moçambique (CVM) em 1981 e é de natureza humanitária. A avalanche das Organizações não governamentais surge em Moçambique, depois de implementação da Constituição de 1990, que por ser da natureza neoliberal, de forma clara abre espaço para a criação das associações e actuação de ONGs nacionais e internacionais. Constam da literatura como primeiras ONGs internacionais a *Care*, *Worldvision* e *Save the Children* no ano 1986 (Mauri, 2013).

Em pouco tempo, os números de ONGs internacionais operando em Moçambique subiu em fleche numa proporcionalidade geométrica quanto ao impacto das acções dessas organizações na melhoria de qualidade de vida da população. Nesta fase, as organizações trazem em manga “soluções” e procuram problemas nas comunidades.

Na perspectiva de (OCDE, 2009) cabem na SC todas as organizações não comerciais e não estatais fora da família em que as pessoas se organizam para defender interesses comuns no domínio público. Incluem um vasto leque de organizações desde as chamadas organizações de base da SC, as da defesa de uma causa as orientadas para os serviços. O Relatório apresenta como

exemplos grupos ambientais, grupos de direitos das mulheres, associações de produtores agrícolas, organizações religiosas, sindicatos, cooperativas, associações profissionais, câmaras de comércio, institutos de pesquisa independentes e meios de comunicação social sem fins lucrativos.

Para Cambrão (2018), SC representa um espaço em que o cidadão partilha e luta com outros cidadãos pelos mesmos objectivos e pela satisfação das suas necessidades individuais e colectivas. O autor acrescenta que é por essa razão que as OSC são chamadas à participação política, tendo em conta a boa governação.

Esta abordagem de olhar-se para a SC com significado de oposição ao poder instituído em parte explica as dificuldades ou as barreiras as instituições governamentais muitas das vezes impõe aos representantes das OSC.

Em suma a literatura aqui apresentada sustenta duas premissas do conceito da SC, uma que defende ideia de oposição e outra que sustenta ideia de complementaridade, isto é, uma SC que participa do observatório para impulsionar agenda local de desenvolvimento, porem algumas vezes para questionar o desempenho do executivo.

Por isso o conceito de (Saraceno 2006) é que melhor enquadra-se nos objectivos desta dissertação, pois se bem que no país existem organizações da SC que fazem o papel de oposição ao Governo, as congregadas no FONGA, representante principal da sociedade civil nos observatórios, nos seus estatutos e do fórum esta definido como objectivo principal o auxilio ao empoderamento das comunidades através da advocacia.

### **2.1.2 O Observatório**

Sobre a génese, sentido etimológico de observatório, classificação, estrutura, temática, natureza e vinculação administrativa, historial e novas tendências dos observatórios quanto a actuação, o artigo mais profundo devidamente sistematizado e com fontes relevantes sobre os observatórios pertence aos autores (Soares, Ferneda & Prado 2018).

Segundo estes autores a palavra Observatório seu conceito acaba por ser definido conforme o viés do autor ou da prática em que o observatório está inserido (Aspinall et al., 2016; López et al., 2012).

Os observatórios representam um fenómeno de origem europeia como defendeu Desrolé (1996, cit. em Soares, Ferned e Prado 2016, p.96)

A palavra observatório deriva do vocábulo “observar”, possui várias acepções que podem ser acomodadas no conceito de observatório: para Ferreira (2010), observar é a acção de “olhar atentamente para; ver, examinar”; na mesma linha, Espasa (1995) considera que observar é examinar algo com atenção. O vocábulo “observar” pode assumir a forma substantiva, no feminino, de “observação”, designando um acto ou efeito e que, segundo Mora (2001), significa “vigiar, o que se faz atentamente e com vistas a certos fins”. O vocábulo “observar” também pode assumir a forma substantiva, no masculino, de “observatório”, ao designar um lugar ou local.

Segundo Ferreira (2010), observatório significa “lugar de onde se observa; edificio científico equipado para a observação de determinados fenômenos; instituição que se dedica à observação, acompanhamento ou divulgação de terminados fenômenos ou informação” (p.61).

O observatório foi institucionalizado como forma de participação no contexto de gestão pública no mundo desde os anos 70 segundo Hemmings e Wilkinson (2003 cit. em Soares, Ferneda e Prado 2018) e na actualidade são muitos e de variados tipos e de temática diversificada, e de acordo com esses autores trata-se de um fenómeno pouco estudado (p.62).

A literatura no geral aceita os observatórios como estruturas locais de participação de diversos actores, de acordo com Rebouças e Cunha (2010 cit. em Soares, Ferneda & Prado 2018) classificaram, segundo o objectivo de suas acções:

- (i) Observatório fiscal, como um espaço de fiscalização das acções governamentais;
- (ii) Observatório *think tank*, colaborando, intervindo e reflectindo em prol de políticas públicas;
- (iii) Observatório laboratório, como espaço de análise, diagnóstico e teorização;
- (iv) fórum de discussão;
- (v) Centro de aglutinação e difusão de informações;
- (vi) espaços para capacitação e educação;
- e (vii) Projectos dentro de movimentos sociais (p.18).

Ainda na visão dos autores acima citados os observatórios são cada vez mais aderentes à promoção das boas práticas de governação, a uma postura proactiva de controle social e aos movimentos que venham assegurar a efectividade das políticas públicas.

Existe uma forte convicção de que a função desenvolvida pelos observatórios pode vir a ser uma ferramenta poderosa na gestão pública, capaz de aumentar o conhecimento sobre mudanças sociais e apresentar subsídios para decisões que venham promover intervenções no contexto de políticas públicas (Alves et al., 2017; Paz, 2004; Schommer e Moraes, 2010; UNEP, 1999).

A história dos Observatórios de Desenvolvimento em Moçambique começa com sua designação inicial de Observatórios de Pobreza. Essa iniciativa surgiu em resposta à inclusão de Moçambique na Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (HIPC)<sup>2</sup>, uma medida criada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial nos anos 90 para ajudar os países mais pobres do mundo a gerir a reduzir suas dívidas insustentáveis (Abrahamson & Nilsson 1994).

No final do milênio, Moçambique estava entre os países mais endividados do mundo, com uma dívida externa que comprometia significativamente seu orçamento nacional, limitando os recursos disponíveis para investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura. A adesão de Moçambique à Iniciativa HIPC permitiu ao país beneficiar-se de um perdão substancial da dívida, desde que cumprisse certas condições, incluindo a implementação de políticas de redução da pobreza e melhorias na gestão macroeconômica (Francisco, 2012).

Os Observatórios de Pobreza foram estabelecidos como uma ferramenta para garantir que os recursos provenientes do alívio da dívida fossem efectivamente usados para combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. A ideia central era permitir que a SC, incluindo ONGs, associações comunitárias e outros grupos, monitorassem a aplicação dos fundos e avaliassem o impacto das políticas públicas implementadas com esses recursos.

---

<sup>2</sup> Sigla que na língua inglesa significa “*High indebted poor country*”

Outrossim, o surgimento dos observatórios pode ser associado ao movimento dos planos de redução a pobreza (PARPAs)<sup>3</sup> e pode explicar a primeira designação de “Observação de Pobreza”.

Pode-se concluir que dos objectivos dos Observatórios de Pobreza destaca-se a transparência e prestação de contas que visava garantir que os fundos obtidos pelo alívio da dívida fossem usados de maneira transparente e responsável, prestando contas à população e aos parceiros de desenvolvimento.

Em relação ao significado dos observatórios de desenvolvimento no contexto moçambicano, a brochura designada “Guião de Orientação dos Observatório de Desenvolvimento” produzido em 2003 e actualizado em 2021 de modo a contemplar a revisão da CRM que através da Lei N° 1/2018, de 12 de Junho, o OD é visto como base para a consolidação da reforma do Estado e aprofundamento da democracia participativa no âmbito do novo paradigma de governação descentralizada provincial.

No contexto local o OD é um espaço participativo criado pelo Governo que visa contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas em prol do crescimento e desenvolvimento sustentável de Moçambique. Para o âmbito desta pesquisa, OD enquadra-se na implementação da Lei 14/2020, de 23 de Dezembro, Lei do Sistafe, na alínea C) do artigo 12, com o princípio de assegurar a participação no processo de elaboração dos instrumentos de planificação e orçamentação (MEF 2021). Os observatórios correspondem aos fóruns criados pelo próprio governo para institucionalizar a participação política, social e económica na governação nacional, provincial e distrital.

O contributo dos observatórios de desenvolvimento na governação descentralizada no aspecto social pode incentivar o empoderamento da SC, pois investigar o papel da SC na governação democrática equivale ao empoderamento das comunidades locais, e isso é crucial para fortalecer a cidadania activa e promover a inclusão social, elementos essenciais para um desenvolvimento sustentável e equitativo.

---

<sup>3</sup> O PARP é um instrumento de política pública do Governo de Moçambique Inspira-se nos documentos estratégicos para a Redução da Pobreza (Poverty Redution Strategy Paperapers - PRSPs, concebidos e adoptados pelo FMI e Banco Mundial (BM), em 1999, como ‘uma nova estratégia para norter sua assistência aos países de baixa renda’

Outrossim, justifica a necessidade deste tipo de pesquisa, a aparente dissonância entre o ideal prescrito nos fundamentos de um Estado de Direito e a prática. Dependendo da cultura, alguns Estados incluindo Moçambique, apesar de terem previstos os mecanismos de participação política como é o caso dos observatórios, a sua eficácia ainda é questionável:

Embora exista um enquadramento jurídico-constitucional da liberdade de expressão e de associação – um compromisso assumido para a participação dos cidadãos na governação – estes elementos formais, porém, confrontam-se com uma cultura e uma prática que funcionam contra o exercício dessas mesmas liberdades (Cambrão, 2018, p.85).

De facto, a institucionalização de OD ou outras formas de participação é um passo positivo, mas, não suficiente para garantir uma governação democrática. É a qualidade, a inclusão e a eficácia desses mecanismos, juntamente com uma cultura política que valoriza e responde à participação cidadã, que realmente define a democracia em acção.

Para melhor contextualização, dos 18 artigos que fazem parte do guião, mostrou-se imprescindível citar *ipse verbe* os primeiros quatro artigos atinentes ao conceito de observatório, missão, objectivos geral e específicos para um o melhor entendimento da organização e funcionamento deste tipo de mecanismo de participação na governação descentralizada provincial.

Segundo o conceito adoptado pelo MEF no Guião de Orientação OD é visto como um fórum consultivo participativo entre o Governo e os parceiros nacionais e internacionais para a promoção de desenvolvimento socioeconómico sustentável no concernente á planificação, execução, monitoria de instrumentos de planificação e orçamentação do Governo, assim como na reflexão e partilha de experiencias, lições apreendidas e boas práticas. Este fórum é realizado a níveis central, provincial e distrital (Artigo 1).

Esta pesquisa tomou como base de análise da eficácia dos observatórios como mecanismo de participação da sociedade civil o OD provincial.

O conceito “participação” é indissociável da teoria democrática de 1970 que suporta toda a elaboração nesta dissertação que discute OD como uma das formas de participação na governação.

A propósito Pateman afirma que a existência de instituições representativas a nível nacional, não bastaria para a democracia, é necessário que haja o máximo de participação de todas as pessoas de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam fluir (Pateman 1992).

“O modelo participativo constitui aquele onde se exige *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas, as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que exista o feedback do *output* para *input*” (Pateman, 1992, p.60-61).

Destas duas citações pode-se depreender que a participação, não representa um fim em si mesma, ela simplesmente contribui para a consolidação da democracia e desenvolvimento. Isto acontece porque no caso concreto dos observatórios, os participantes têm o privilégio de lidar com matérias de governação, administração política e financeira do estado que lhes habilita a ter outra forma de ser e estar na sociedade. Em outras palavras a participação contribui para o crescimento dos indivíduos e dos Estados.

A participação em Moçambique foi institucionalizada através da criação de organismos como fóruns comunitários, comités e comissões de gestão, conselhos consultivos, OD de âmbito nacional, provincial e distrital, por meio dos quais espera-se a participação social mais activa quer de forma individual, quer das associações ou ONGs nacionais e estrangeiras como acontece no caso de Observatório de Desenvolvimento Provincial em Gaza (Simione, 2018).

A participação na teoria da “democracia participativa” é atribuída três funções por clássicos como John Stuart Mill, Rousseau (1992 cit Fukushima, 2016):

- 1) Função controle social- como um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo. Esta ideia está presente em todas as teorias da democracia desde as mais procedimentais e minimalistas (que colocam esta função como primordial e única) às mais substantivas.
- 2) Função educativa –que parte da premissa “Quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”;
- 3) Função integração – defende que “cada cidadão isolado pertence à sua comunidade”, o que fortalece a formação de identidades políticas amplas, bem como, contribui para a legitimação das instituições (p. 41-42).

É nestas três funções que esta pesquisa encontrou algumas categorias de base para a análise dos observatórios como forma da participação política.

No Guião Sobre OD tem a missão de servir de espaço participativo, e no artigo 2, consta o seguinte: O OD é um espaço formal, permanente e estruturado de diálogo sobre a planificação e orçamentação económica e social do país, bem como de coordenação na implementação de políticas públicas nos níveis de governação central e descentralizado, permitindo a participação dos cidadãos na gestão da coisa pública (p.9).

O Guião do observatório define como objectivo geral do observatório, a criação de condições para um processo efectivo de diálogo e consulta entre o Governo e parceiros (nacionais e estrangeiros), no que concerne a execução dos processos de planificação, monitoria e avaliação do nível central, provincial e distrital, visando um desenvolvimento participativo, inclusivo e sustentável do país. (Artigo 3). No artigo seguinte, dos números 1 a 10 são alinhados os objectivos específicos do ODP dos quais destaca-se 1, 2 e 9.

- 1- Apreciar o PES e Orçamento do Estado (PESOE), Planos e Orçamento (POs) e planos anuais dos parceiros do governo no processo de desenvolvimento e apresentar sugestões e recomendações<sup>4</sup>;
- 2- Apreciar e debater os resultados da monitoria e avaliação (M &A) quantitativa e qualitativa, constantes dos relatórios anuais de impacto, de todos os intervenientes no processo de desenvolvimento;
9. Elevar o grau de participação e responsabilização dos principais intervenientes no processo de desenvolvimento socioeconómico do país, a todos os níveis (p. 9, 10).

Todos os artigos do guião implicitamente mostram a relevância do OD como um condimento importante para a consolidação da democracia participativa, mas no número 9 o elemento participação está mais destacado.

Contudo, apesar de formalmente ter-se criado este espaço participativo, na literatura critica sobre os observatórios apontam-se como defeitos deste mecanismo de participação o facto de a convocação ou a calendarização dos observatórios e a agenda dos fóruns depender da boa

---

<sup>4</sup> No Observatório de Desenvolvimento da província de Gaza, participam varias forcas vivas da sociedade, mas esta pesquisa tem como foco a SC é representada por Associações e ONGs nacionais filiados ao FONGA e parceiros do Governo no processo de desenvolvimento (ONGs internacionais)

“vontade do governo”, a existência de uma cultura de OSC subordinarem-se ao governo, fraqueza técnica, muitas das OSC não possuem pessoal que saiba profundamente como as políticas públicas são elaboradas, não estão habilitadas para avaliarem os instrumentos programáticos de governação, as OSC são consultadas somente para efeitos de legitimação das acções governamentais, a maioria destas OSC tem uma forte dependência aos fundos dos parceiros de desenvolvimento internacionais, isto pode significar que as OSC moçambicana tenham de seguir políticas e as agendas estratégicas dos parceiros (Cambrão, 2018; Viegas, 2000; Simione, 2018).

O dialogo entre o governo e as OSCs pode ocorrer em espaços criados, como é o caso do Observatório, ou em espaços conquistados em razão da luta ou *lobby* da SC, mas para o autor, a primeira forma, não tem sido favorável para uma participação politica que se pretende proficua para o desenvolvimento local. Para chegar a esta conclusão basta examinar a operacionalização que faz dos dois conceitos (Cambrão, 2018):

Espaços criados (*invited spaces*) são fóruns ou plataformas estabelecidas por iniciativa do governo e/ou de Países desenvolvidos, para os quais a SC é convidada para dialogar. São espaços cedidos, daí que também se chamem espaços fechados, quando são estritamente controlados, como são o caso de consultas parlamentares oficiais, ou espaços criados mais abertos, como são o caso de consultas públicas. Esse tipo de “espaço” é, muitas vezes, descrito como controlado “de cima” (p.85).

O autor supracitado conclui defendendo que espaços conquistados (*Claimed Spaces*), ao contrário dos espaços criados, são fóruns ou plataformas estabelecidas por iniciativa da SC. São espaços que a SC conquista por si mesma (ou “de baixo”), por exemplo, através do *lobbying*, campanhas, educação, manifestações populares e acções litigiosas em prol do interesse público.

Neste estudo foi útil examinar uma situação diferente das duas apresentadas pelo autor, pois FONGA<sup>5</sup>, não é criação do Governo, países desenvolvidos patrocinaram a criação, todavia a mesma apresenta-se como principal interlocutor no diálogo entre o Governo e a SC num espaço criado pelo governo designado OD.

---

<sup>5</sup> FONGA foi criado no Ano 1988.

### 2.1.3 As Políticas Públicas e a Governação

Em Ciência política concorrem vários conceitos sobre o significado das políticas públicas, todavia na sua maioria tem como denominador comum a preocupação com a definição dos problemas que devem merecer atenção quer por parte do Estado quer de outras forças vivas da sociedade por forma a buscar-se uma solução para esses problemas.

As políticas públicas são frutos de processos ideacionais, por meio dos quais se definem os problemas que devem merecer atenção pública e as formas de solução desses problemas (Tatagiba, Abers & Silva, 2016):

A experiência dos movimentos sociais está ligada à expressão pública de um conflito social. A acção colectiva não somente se orienta para o trato de problemas colectivos, para corrigir injustiças, conquistar bens públicos, atacar fontes de descontentamento, ou expressar apoio a certos valores ou princípios morais; ela o faz identificando alvos para os esforços coletivos, especificamente articulados em termos sociais ou políticos (p.105).

De acordo com Teixeira (2002, p.2) “Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de acção do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre actores da sociedade e do Estado”.

Secchi (2021) quase que alinha no mesmo diapasão, entretanto no seu conceito de política pública para além de assumir a componente diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ele acrescenta que uma política pública é uma orientação a actividade ou passividade de alguém, decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública, isto é, omissão também se considera política pública.

O conceito que está alinhado aos objectivos desta pesquisa é de Heidemann & Salm (2006) por tomar como pressuposto que a política encerra tudo o que diz respeito á vida colectiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Estes autores no conceito de políticas públicas partem de reconhecimento de que o desenvolvimento resulta de participação de todas as forças vivas da sociedade:

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as

forças de mercado em sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e acções de governo e de outros actores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas (Heidemann & Salm 2006, p. 28).

Nesta pesquisa, os elementos classificados como subnacionais e supranacionais são as OIs que procura-se compreender a sua influência nas políticas públicas formuladas no ambiente da governação descentralizada.

Outrossim, para reflectir com alguma propriedade sobre o papel das políticas públicas no desenvolvimento é imprescindível descrever o processo ou ciclo das políticas públicas.

Na descrição do ciclo Secchi (2021) destaca identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Numa abordagem ligeiramente diferente, Faria (2018) propõe um processo de políticas públicas de quatro etapas contra seis de Secchi (2021), a saber: (1) definição da agenda, (2) formulação da política, (3) implementação e (4) avaliação das políticas.

Autores como Heidemann & Salm (2006) também defendem que o ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas, a primeira refere-se às decisões tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados (diagnóstico), depois de formuladas as políticas decididas são implementadas, porque segundo estes autores, sem acções elas não passam de intenções. É na terceira etapa que se verifica se as partes interessadas numa política foram satisfeitas ou não as suas demandas e na quarta e última etapa, as políticas devem ser avaliadas para efeitos de monitoria que permite decidir de forma consciente a sua continuidade, aperfeiçoamento ou mesmo descontinuidade.

Para esta pesquisa adoptou-se o estudo de (Tatagiba, Abers & Silva 2016) pois associação políticas publicas a identificação dos problemas e sua resolução.

Existem vários conceitos sobre a governação, um deles é de Cambrão (2018), na sua abordagem Governação representa um sistema de valores, políticas e instituições, através dos quais uma sociedade gere os seus negócios públicos, económicos e sociais, por via de interacção entre o Estado, a SC e o mercado sector privado. O autor ainda associa a governação ao processo de tomada de decisões.

Outro conceito é de governação e do Banco Mundial (1989) para esta instituição de Bretton Woods, governação é o exercício do poder político para gerir os recursos económicos e sociais de um país para o desenvolvimento.

Os dois conceitos se complementam ao destacar a existência de instituições com poder para gerir recursos e tomar melhores decisões para o desenvolvimento do país através das políticas públicas. É nesta perspectiva que é chamada a participação da SC no âmbito do contrato social de Rousseau.

No conceito de Estado como contrato social a governação é vista como “um conjunto constituído pelas instituições, os processos, análises e reflexões, os cálculos e as tácticas que permitem exercer essa forma específica do poder, que tem por objecto a população, por forma de conhecimento a política económica, e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança” (M Foucauld *La gouvernementalité*, no *Magazine Litteréraire* (1990) cit. Proença 1995, p. 1).

Governar é um substantivo. Governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas (Nogueira, 2001 p.99).

A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (Banco Mundial, 1992, cit. Diniz, 1995, p. 400).

O Estado através do Governo faz da boa governação “Governance” “um poder especial de conformação de rumos, objectivos e meios, com atenção aos pormenores, persuasão junto dos parceiros sociais e procura consensos que lhe afiancem a anuência franca dos destinatários das políticas públicas no momento em que se passar á implementação dessas políticas” (Amaral 2014, p. 309)

Em relação as ONGs competem ao Governo coordenar, uma actividade que pressupõe a realização de diversas actividades para a prossecução dos objectivos previamente traçados, entre elas consta troca de informações, reuniões formais e informais, especialização dos doadores, harmonização de procedimentos, maior complementaridade entre políticas, esquemas de centralização de recursos e implementação dos programas de forma conjunta. (União Europeia, 2004).

Dos conceitos de governação apresentados melhor se identifica com os objectivos deste trabalho, é o conceito do Banco Mundial (1992) por incluir dimensões de articulação público-privado, busca de consensos e aderência as políticas públicas quadro favorável para o exercício de democracia participativa.

#### **2.1.4 Participação Política**

Antes de operacionalizar o conceito de participação politica, importa primeiro apresentar o conceito de politica.

De acordo com Thélène (1999) política pode ser vista como substantivo ou adjetivo, que compreende a arte de guiar ou influenciar o modo de governar pela organização de um partido político, pela influência da opinião pública, pela aliciação de eleitores.

Na concepção de Oliveira (2006), a política pode ser compreendida como a orientação ou a atitude de um governo em relação a certos assuntos e problemas de interesse público: política financeira, política educacional, política social, política de saúde.

Dos três conceitos apresentados, o de Ribeiro melhor se enquadra nos objectivos desta pesquisa por destacar como actores principais da governação o Governo e a SC.

O conceito de participação politica para efeito desta pesquisa tem o mesmo significado de democracia, pois está-se perante duas variáveis dependentes uma da outra. “(...) Não há democracia sem seu actor principal, que é o cidadão, sendo assim, pode-se considerar que a participação e a democracia sejam sinónimas” (Demo, 1999, p.120).

O dicionário da ciência politica resume este conceito de participação politica ao acto do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa

agregação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de secção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além (Bobbio, 1986).

A participação em Moçambique foi institucionalizada através da criação de organismos como fóruns comunitários, comités e comissões de gestão, conselhos consultivos, OD de âmbito nacional, provincial e distrital, por meio dos quais espera-se a participação social mais activa quer de forma individual, das associações ou ONGs nacionais e estrangeiras (Simione, 2018).

### **2.1.5 Organizações Não Governamentais Internacionais - Origem e Papel dos Parceiros de Apoio ao Desenvolvimento**

As ONGs internacionais surgiram principalmente após a Segunda Guerra Mundial, em resposta à necessidade de reconstrução e promoção de paz e direitos humanos. Uma das primeiras organizações desse tipo foi a Cruz Vermelha, fundada em 1863, com foco na assistência humanitária em tempos de guerra. No entanto, foi a criação das Nações Unidas em 1945 que deu um grande impulso ao surgimento de ONGs voltadas para questões globais, como saúde, educação, e desenvolvimento sustentável (Mauri, 2013).

O conceito de Organização Não Governamental – ONG foi formulado em 1940, pela Organização das Nações Unidas – ONU, para caracterizar as entidades da sociedade que actuavam em projectos humanitários ou de interesse público. “A expansão dessas organizações ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, na América Latina, onde se começou a perceber o importante papel na luta contra o Estado bem como a importância das mesmas, na construção de políticas públicas e na implementação de mudanças” (Dias 2003, p.15).

Esta assunção é colaborada por Mauri (2013) e acrescenta que antes de 1990 não existia uma definição específica por cada ONG, mas apenas uma distinção entre ONG nacionais e internacionais. Com as Conferências do Rio e de Copenhaga, e com as modificações feitas pela ECOSOC, foi introduzida uma nova terminologia. Nasce o termo “sociedade civil” que é utilizado em maneira unívoca para definir ONG provinciais, nacionais, regionais ou globais.

Ainda de acordo com a autora, a ideia de SC, como referida anteriormente, aparece pela primeira vez nos anos 70 em resposta à situação de Guerra Fria. Sucessivamente o termo foi adaptado, de modo a definir como ONG uma união ou associação de pessoas que colaboram em objectivos humanitários sem fins lucrativos.

As ONGs são relacionadas ao chamado “terceiro sector”, contemplando agentes privados que actuam com fins públicos, elas desenvolvem acções para um bem comum. Dessa forma, percebe-se a abrangência das ONGs, que podem ter como norteadores temas diversos, como sociedade, meio ambiente, entre outros (Scheid, Mafalda & Pinheiro 2010, p.2).

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) internacionais são entidades sem fins lucrativos que operam além das fronteiras nacionais, com o objectivo de promover o desenvolvimento, direitos humanos, assistência humanitária e outras causas sociais e ambientais. Essas organizações são “independentes”<sup>6</sup> de governos e se financiam por meio de doações, subsídios e contribuições voluntárias (Dias, 2003).

Ao longo das décadas, as ONGs internacionais se diversificaram e expandiram suas áreas de actuação. Durante os anos 1960 e 1970, o movimento dos direitos civis e a luta contra a pobreza global impulsionaram o crescimento dessas organizações. Nos anos 1980 e 1990, com a globalização, as ONGs ampliaram sua presença em países em desenvolvimento, actuando em áreas como alívio de desastres, defesa do meio ambiente e promoção de direitos humanos (Mauri, 2013).

Esta nova realidade, de economia de mercado, resulta das mudanças causadas pelo Consenso de Washigton que abriu as portas para o neoliberalismo, isto é, as Instituições de Bretton Woods, impuseram reformas nas Instituições e nas políticas públicas nos Países em Desenvolvimento, Segundo Tine Van Eys (2002 cit. em Mauri 2013) a nível interno quatro factores terão sido determinantes para Moçambique oficializar as ONGs nacionais e OIs:

Segundo o autor acima mencionado o Estado mostrou-se cada vez mais incapacitado de promover e organizar o desenvolvimento como actor único; sob a forte pressão dos doadores e já na onda das políticas neoliberais; também o governo viu-se obrigado a criar abertura e espaço para a existência de organizações

---

<sup>6</sup> As aspas são da responsabilidade dos autores do trabalho, pois na realidade as ONGs internacionais ou OIs são parte da materialização da política externa dos Estados, de forma aberta ou camuflada implementam agendas dos Estados além fronteiras.

moçambicanas privadas que pudessem intervir no desenvolvimento económico-social do país; por um lado.

Por outro os doadores, tanto as agências multilaterais como as bilaterais, como as ONG internacionais, tendiam a transferir o foco da sua ajuda das instituições estatais para o sector civil; e por fim existência de um grupo de cidadãos moçambicanos com vontade e disponibilidade para se aventurar na criação de uma ONG nacional (p.4).

O tipo liberal ou neoliberal – “define as políticas sociais como compensatórias e complementares das políticas económicas de ajuste e se apoia na ideia geral de que o Estado é ineficiente e ineficaz”; Carvalho (2007 cit. em Rossini, Rotha & Borkovski 2021, p.6).

Em Moçambique as ONGs internacionais desempenham um papel crucial complementando o trabalho de governo e organizações internacionais. Elas actuam na implementação de projectos de desenvolvimento, fornecendo ajuda humanitária em situações de crise, defendendo direitos humanos e influenciando políticas públicas. Sua capacidade de mobilizar recursos, expertise técnica, e a rede global de contactos lhes permite abordar problemas complexos em contextos diversos, contribuindo significativamente para o avanço de causas humanitárias e de desenvolvimento sustentável ao redor do mundo.

O excessivo endividamento público e as conseqüentes crises económicas constituem um desafio económico que o País enfrenta de forma recorrente, em relação ao qual urge encontrar soluções para retomar o rumo do crescimento económico e melhor enfrentar os problemas de desenvolvimento de Moçambique (Massarongo & Muianga, 2011; Massarongo, 2016; Castel-Branco, 2015).

Ao nível social, os desastres climáticos, particularmente, a seca e os ciclones que frequentemente assolam diversas regiões do país constituem outro desafio devido às suas conseqüências negativas na vida da população num ambiente em que o governo possui grandes limitações financeiras para dar respostas às necessidades da população e a maioria das famílias não possui poupança para minimizar o impacto económico dos desastres (Francisco & Siúta, 2014; Siúta, 2019).

Para os objectivos deste trabalho mostrou-se relevante explicar as funções que as ONGs desempenham:

**Quadro 1: Funções das Organizações Intergovernamentais**

Relativa á informação	Colectar, analisar e disseminar dados e informações.
Fórum	Servir de arena para o dialogo, intercambio de pontos de vista e para o processo decisório.
Normativas	Definir padrões de comportamentos.
Criação de regras	Fazer minutas de tratados que, assinados pelos Estados, terão o poder de Lei.
Supervisão de regras	Monitorar o cumprimento das regras acordadas, adjudicar disputas e garantir o cumprimento das regras.
Funções operacionais	Alocar recursos, prover assistência técnica e auxilio humanitário, mobilizar forças.

**Fonte:** Karns, Mingts e Sales (2015, figura 14, p.27 cit. Faria (2018))

## 2.2 A Abordagem Teórica Adoptada

A pesquisa foi desenvolvida à luz das teorias democrática e da teoria Realista. A teoria democrática representa um campo amplo e complexo que abrange diversas perspectivas e pensadores ao longo da história. A preocupação com o significado da teoria democrática remota desde o passado, a-propósito, (Rousseau, 1982) sentenciou:

(...) Em compensação, “a soberania da vontade geral é essencialmente ‘democrática’, no sentido de que se constitui como uma expressão da participação activa de todos os cidadãos ou membros da sociedade política, na condução dos destinos desta sociedade” Rousseau (1982 cit. em Cremorose, 2012, p. 71).

Etiologicamente o termo Democracia vem da Antiga Grécia, especialmente em Atenas aproximadamente, SEC VI (a.c) derivado de palavras Demos (povo) e Kratos (poder), Poder do povo, governo de povo para o povo (Silva, 2011).

A actual democracia (moderna) de natureza representativa na sua nascença era directa. A mudança teve a ver com o crescimento da polis (quanto ao número de habitantes e de extensão territorial), conforme (Bobbio, 1994):

(...) Em compensação, a soberania da vontade geral é essencialmente ‘democrática’, no sentido de que constitui-se como uma expressão da participação activa de todos os ‘cidadãos’ ou membros da sociedade política, na condução dos destinos desta sociedade (p. 36).

A génese da Democracia está associada a participação directa, pois a polis (cidade Estado) não tinha milhares de habitantes tal como acontece no (Estado Nacional) das sociedades modernas, Dahl (2012) caracterizando essa democracia Ateniese escreveu:

“O corpo de cidadãos deve ser bem pequeno, idealmente ainda menor que os quarenta ou cinquenta mil da Atenas de Péricles” (Dahl, 2012, p.27).

Todavia, as limitações da democracia representativa se comparada com a democracia directa ateniense, não implicam necessariamente a exclusão da participação característica fundamental desta forma de Governo.

Em relação a esse desiderato, Dahl (2012) defendeu que é necessário buscar uma nova forma de democracia que expanda as oportunidades de participação e controle democrático, não somente nas unidades menores nos quais os processos democráticos podiam ser muito fortalecidos, mas nas unidades maiores também.

O conceito de participação política para efeito desta pesquisa tem o mesmo significado de democracia, pois está-se perante duas variáveis dependentes uma da outra. “(...) Não há democracia sem seu actor principal, que é o cidadão, sendo assim, pode-se considerar que a participação e a democracia sejam sinónimas” (Demo, 1999, p.120).

Ainda sobre a participação como uma das formas de expressão de cidadania, (Viegas, 2000), defendeu:

“mais directa e alargada a participação dos cidadãos na vida política, contribuindo, assim, para a afirmação e consolidação do exercício de cidadania por parte de todos os indivíduos, por outro lado, melhorar as instituições políticas na sua eficácia e transparência de funcionamento, de modo a aumentar a sua credibilidade junto dos cidadãos” (Viegas, 2000, p. 142).

Neste contexto, os observatórios de desenvolvimento constituem uma das formas de participação política da SC que reforça a governação democrática e aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. De acordo com Rousseau (1978 cit. em Cremonese 2012):

“O aparecimento da democracia participativa é recente, remota aos finais de 60 e terá contribuído para a sua relevância na ciência política a teoria da democracia directa do contrato social” (p.85).

A democracia possui duas teorias principais, a minimalista, que tem como precursores Joseph Schumpeter, Roberto Dahl entre outros, e, em contraponto, a maximalista, a atribuída aos teóricos como Carole Patman, Jurgen Habermas, Robert Putnam (Marconi, Conci 2021).

A teoria Minimalista defende que a democracia se fundamenta na existência de regras de jogo, consubstanciadas nas eleições dos representantes dos cidadãos (Bobbio, 2004).

Marconi e Conci (2021) referem que em oposição a teoria minimalista, a teoria maximalista da Democracia acredita no poder de participação directa dos cidadãos, e não apenas na acção do voto (p.141).

Para este estudo a teoria maximalista é que melhor se ajusta aos objectivos metodológicos estabelecidos, pois os observatórios que constituem o objecto principal deste trabalho, representa uma forma de participação e esta teoria mostra que a Democracia vai para além de existência de regras de jogo consubstanciadas nas eleições dos representantes dos cidadãos. A democracia sem preencher o requisito participação é nula.

Quer a teoria minimalista quer a teoria maximalista não podem ser vistas como perfeitas e imunes a crítica. A seguir de forma sumária apresenta-se as principais críticas:

#### **Quadro 2: Pressupostos das teorias Minimalista e Maximalista**

	<b>Teoria Minimalista</b>	<b>Teoria Maximalista</b>
Principais críticas	1. Parece reduzir o sentido de democracia a ideia de eleições, enquanto regra mais importante de jogo político, além disso, as regras são alvo de interpretação.  2. O aspecto individualista e egoísta da teoria minimalista.	1. Participação directa nem sempre é viável em grandes escalas, modelo teórico destinado apenas as pequenas escalas.  2. Nem sempre considera as assimetrias sociais e desigualdades material. É difícil mobilizar grandes grupos.

	<p>3. Há apatia das massas como um factor directo na democracia. Para tanto, há-de ter um sentido de eficácia positiva da democracia.</p> <p>4. Nem sempre o crescimento económico traduz maior apreciação com o regime democrático.</p>	<p>3. A comunicação na actualidade não se dá mais “face a face” e os espaços públicos mudaram.</p> <p>4. A valorização do consenso nem sempre considera que a política possui carácter eminentemente conflitivo.</p>
--	--	--

**Fonte:** Adaptado de Marconi e Conci (2021)

A seguir apresenta-se a síntese de duas perspectivas sobre a participação política que revelam que ainda na teoria democrática na modernidade, não existe consenso sobre os benefícios da participação para a consolidação da democracia, facto que em parte revela a pertinência deste estudo.

### Quadro 3: Pressupostos da teoria institucionalista

Autores	Teoria Institucionalista (Teoria democrática elitista ou descritiva)
Schumpeter (Teoria competitiva de Schumpeter) (1942)	<p>Cabe somente aos cidadãos. Democracia é entendida como um arranjo institucional para chegar a decisões políticas e se constituiu, antes de tudo, numa competição entre elites.</p> <p>É de natureza procedimental, pluralista, defende maior institucionalização dos órgãos políticos democráticos.</p> <p>Quanto maior for o grau de institucionalização das organizações democráticas, maior será a possibilidade de existência de uma sociedade desenvolvida política e democraticamente.</p>
Gaetano Mosca (1911) e Roberto Michels (1911)	<p>São a favor das instituições representativas e de elites no governo; Eles argumentam que, mesmo em organizações democráticas, o poder tende a se concentrar em uma pequena elite, tornando a participação ampla ineficaz e consolidando a liderança de poucos.</p> <p>Os dois teóricos advogam que a ampliação da participação democrática poderia ter como consequência a ineficácia administrativa.</p>
Max Weber (1922)	<p>A democracia é vista como um antídoto contra o avanço totalitário da burocracia.</p> <p>A participação política democrática é uma forma de conter os excessos burocráticos.</p>
Sattori (19994) e Dahl (2001)	Os Institucionalista refutam a teoria política clássica da democracia, para eles a participação popular é perniciososa a democracia.

Huntington (1975)	- Muita participação poderia ameaçar o governo democrático.
-------------------	---

**Fonte:** Adaptado do texto de Cremonese (2012)

Estes pressupostos teóricos foram úteis para explicar o contributo dos OD na governação descentralizada em Gaza. Por exemplo, usando os pressupostos teóricos de Mosca e Michels foi possível analisar a possibilidade de que os OD, embora criados para ampliar a participação, podem acabar favorecendo a criação de novas elites locais que controlam o processo decisório, frustrando a intenção de uma descentralização mais inclusiva.

Outrossim, á luz da teoria *Schumpeteriana* foi possível questionar se os OD são um espaço genuíno de participação popular ou se são, na verdade, um campo de competição entre elites provinciais.

A ideia weberiana foi aplicada para analisar como esses espaços funcionam como antídotos contra a centralização excessiva do poder na burocracia provincial. Se os OD operam como canais de participação popular, eles podem servir como contrapesos ao poder da burocracia descentralizada, ajudando a evitar que o processo se torne tecnocrático ou dominado por servidores públicos.

#### **Quadro 4: Pressupostos da teoria participativa (Participacionista)**

<b>Autores</b>	<b>Teoria da corrente participativa (Participacionista)</b>
Vitullo (1999)	Democracia significa participação da SC, directamente na função de governo, como condição fundamental para a construção de um Estado democrático desenvolvido politicamente.
	Sem participação não seria possível pensar em uma sociedade mais humana e equitativa.
	Não concorda com o modelo de democracia baseado na teoria das elites nem com a perspectiva aterrizada do mundo político.
	A democracia deveria ir além do simples voto individual e da escolha não refletida.
	Os defensores dessa linha entendem que é preciso democratizar todos os espaços em que interagem os indivíduos.
	Os Participacionista criticam a democracia com seus instrumentos Procedimentais (participação resumida ao voto).
	Procuram maximizar as oportunidades de todos os cidadãos intervirem, eles mesmos, na adoção das decisões que afetam suas vidas, em todas as discussões e deliberações que levem à formulação e à execução de tais decisões.
Pateman (1992)	Para que exista uma forma de governo democrático é imprescindível a existência de uma sociedade participativa.

**Fonte:** Adaptado do texto de Cremonese (2012)

Importa referir que os “participacionistas” não rejeitam na totalidade o institucionalismo, pois compreendem que a institucionalização é fundamental para que a participação ocorra:

A participação dos indivíduos na sociedade não se dá de maneira anárquica; isto é, a participação pressupõe a existência de uma institucionalização organizada e eficiente (Cremonese, 2012, p 96).

Ainda de acordo com o autor supramencionado, a democracia promove a participação activa dos cidadãos no processo político. Segundo o autor acima mencionado, isso vai além do simples direito de voto e inclui a participação em debates públicos, protestos, e outras formas de engajamento cívico. Foi em reconhecimento da importância da participação política na governação que se alinhou este pressuposto em primeira estância neste rol de pressupostos. A participação é um dos melhores indicadores se não o melhor que ajuda muito na avaliação da qualidade de democracia de um Estado.

Nesta colocação de Cremonese (2012) justifica-se a preocupação de desenvolver um estudo sobre os observatórios por representarem uma forma institucionalizada da participação política dos cidadãos, a participação pressupõe organização de modo a obter-se melhores resultados.

Em suma, a aplicação da teoria participacionista, ao enfatizar a participação directa da SC na tomada de decisões, fornece uma lente crítica para avaliar o real contributo dos OD na governação descentralizada em Gaza. Por isso, esses observatórios foram analisados como potenciais instrumentos para a construção de uma democracia mais inclusiva e participativa, que vá além do mero processo eleitoral e permita que os cidadãos sejam protagonistas das decisões que moldam suas vidas. Ao aplicar esses pressupostos neste estudo, foi possível explicar se os OD estão cumprindo essa função ou se ainda existem limitações que impedem uma participação cidadã efectiva no processo de governação em Gaza.

As duas abordagens da teoria democrática são aplicáveis a este estudo, contudo a Participacionista é mais adequada para os objectivos pré-definidos para este estudo.

Quanto ao paradigma Realista, esta defende que o Sistema internacional é anárquico e toda interacção é baseada no poder e o Estado é o actor principal que age movido pela promoção e

defesa do seu interesse nacional, por isso os Estados competem pelo poder buscando maximizar o seu interesse nacional. Nesta perspectiva os Estados cooperam, mas também competem por uma posição hegemónica regional ou global (Seboia, Pimetel & Costa 2012).

Dos vários pressupostos de realismo escolhemos para melhor interpretar a interacção do Estado Moçambicano com os parceiros de desenvolvimento chamados ONGs Internacionais ou de forma geral OIs. Pois, elas representam interesses dos Estados a que estão vinculados, por isso, elas são instrumentos de implementação das agendas e dos interesses Nacionais dos Estados que representam.

Significa que na ajuda que as OIs concedem aos Estados subdesenvolvidos há cooperação sim, porém o elemento competição não desaparece.

“As organizações Internacionais, para muitos autores são associadas ao social reformista e tidas como bastiões do neoliberalismo” (Faria, 2018, p.36).

Frisar que existe um alinhamento entre os princípios da teoria realista e do liberalismo ou neoliberalismo. A partir da Constituição de 1990, Moçambique abraçou a economia neoliberal, um sistema de mercado global baseado na competição pluralista quer no campo económico quer no político, no qual ao Estado cabe um papel regulador um ambiente favorável a acção da sociedade civil interno e das OIs (Abrahamson, Nilsson 1995).

Para Carvalho (2007, cit. em Rossini, Rotha & Borkovski 2021) o tipo liberal ou neoliberal - define as políticas sociais como compensatórias e complementares das políticas económicas de ajuste e se apoia na ideia geral de que o Estado é ineficiente e ineficaz (p. 6).

A teoria Realista foi útil para interpretar a actuação e a influencia das OIs sobre o Governo e a SC representada através do OD, foi importante para explicar como as OIs usam o seu poder propositivo e financeiro para “coagir” os outros actores de desenvolvimento a agirem segundo as suas agendas.

Por fim, a teoria realista, com sua ênfase na competição pelo poder, na busca por hegemonia e na priorização do interesse nacional, ofereceu uma lente útil para analisar como os OD operam dentro do contexto da governação descentralizada. Embora os observatórios possam ser vistos como espaços de cooperação, a teoria realista permitiu explorar as dinâmicas de competição entre

o governo central e o governo local (CEP), além de avaliar até que ponto o interesse local é subordinado ao interesse nacional. Ao aplicar o realismo a esse estudo, foi possível entender melhor como os OD mediam as interações entre esses diferentes níveis de governação e como a descentralização realmente funciona na prática, entre cooperação e competição.

**Quadro 5: Resumo das dimensões e categorias adoptadas na pesquisa**

Ord.	Dimensões Teóricas do Estudo	Categorias Analíticas	Descrição	Definição Operacional	Autores
1	Os pressupostos teóricos da democracia participativa	O contributo de OD como forma de participação na governação Democrática	Das teorias democráticas destaca-se a minimalista e maximalista. A pesquisa adoptou a segunda por ir para além de representatividade resultante das eleições e privilegiar a participação como pressuposto fundamental da democracia.	Caracteriza-se as três funções de participação: (1) função de controle social- nesta dimensão os observatórios são sinónimos de participação que podem assegurar uma boa governação (2) Função educativa- os observatórios como forma de participação política, os seus fóruns contribuem na capacitação dos membros para melhor exercício da cidadania. (3) função integração – participação como estratégia de afirmação de identidades e de legitimação das instituições, i.é, nesta dimensão a participação ajuda no fortalecimento da sociedade civil bem como dos entes governamentais	(Pateman, 1992; Gurza lavalle; Isunza vera, 2011, apud Fukushima 2016, p. 41-42). Simione (2018), Fukushima (2016), Pateman (1992) Faria & Chichava (1999) Dahl (2012)

				Operacionalização dos mecanismos de representatividade da sociedade civil no observatório de desenvolvimento	Bobbio (1994)
2	Ciclo de desenho das políticas públicas	Políticas públicas	Aqui examina-se a participação da sociedade civil, institucionalizada através do observatório de desenvolvimento e fórum das ONG nacionais e parceiros (FONGA). Procura-se entender a influencia da SC em todo ciclo das políticas públicas que parte de diagnostico, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.	Em função das constatações resultantes das análises de PESOE enquadrar as preocupações da SC nas políticas públicas,	(Faria 2018)  Teixeira (2002)
3	Processos de actuação da sociedade civil	Sociedade Civil (Observatório)	Reflectir sobre os posicionamentos de FONGA face aos Relatórios balanço resultantes da implementação do PESOE de cada ano de governação	Critérios de admissão das ONGs para o papel da representatividade da SC, financiamento, sustentabilidade das actividades depois de extinção dos programas.	Brandão (2018)  Saracano (2006)  Soares, Soares e Prado (2018)
4	Novo paradigma de governação descentralizada Provincial	Governação Provincial Descentralizada	Identificar mecanismos de coordenação existentes entre os entes Estatais e da sociedade civil para implementação da agenda local de desenvolvimento.	Avaliar a influência dos mecanismos de coordenação na implementação das actividades da SC (FONGA e Fórum das ONGs)	(Macie 2012)  Proença (1995)

**Fonte:** Elaboração própria na base da revisão conceptual e quadro teórico

## **CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DE PESQUISA**

Para o desenvolvimento desta pesquisa fez-se a conjugação de vários métodos e técnicas de pesquisa para colecta, análise e interpretação de dados. De acordo com Almeida (2018) método científico pode ser definido como uma série de regras básicas, as quais devem ser executadas na geração de conhecimento que tem o intuito da ciência; isto é, um método é usado para a pesquisa e comprovação de um determinado assunto (Almeida, 2017).

Assim, neste estudo científico o método ajudou a compreender todos os elementos que compõem os OD, suas interconexões e seu contributo no processo de consolidação da democracia participativa.

### **3.1 Natureza da Pesquisa**

Quanto a abordagem a pesquisa foi classificada como qualitativa e exploratória, porque segundo Minayo (2017) tem como principal objectivo a descrição das características de uma determinada população ou fenómeno. Neste caso em concreto houve preocupação em caracterizar o contributo e a influência dos OD na governação descentralizada.

A pesquisa qualitativa caracteriza-se por ocorrer num ambiente natural com colecta directa de dados; os dados colectados são preferencialmente discretivos, a análise de dados e informações tende a seguir um processo indutivo e o significado que as pessoas dão as coisas e a sua vida são focos de atenção para o pesquisador (Minayo, 2017, p.4)

Neste trabalho através da descrição dos OD como mecanismos de participação, foi possível aferir a relação entre SC, parceiros e políticas públicas capazes de impulsionarem o desenvolvimento na governação local numa pesquisa desenvolvida através do estudo de caso.

### **3.2 Estudo de Caso**

Em relação a relevância dos estudos de caso, Yin (2015), diz que os pesquisadores geralmente optam por estudo de caso quando desejam compreender uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para os vários envolvidos e destaca:

O estudo de caso tem se tornado a estratégia proferida quando os pesquisadores procuram responder às questões “como” e “por que” certos fenómenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controlo sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenómenos actuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

Considerando que este estudo tem por objectivo responder ou pelo menos despertar reflexão sobre como os observatórios de desenvolvimento em Moçambique têm contribuído para uma participação efectiva da SC no processo de governação descentralizada provincial em Gaza, o método de estudo de caso se revelou mais adequado.

Também é compreensível que não haveria recursos financeiros nem tempo suficiente para desenvolver o estudo a toda extensão territorial, por isso o recurso ao estudo de caso para a compreensão do fenómeno foi oportuno.

Ainda Yin (2015, p.32), defende que um estudo de caso é uma pesquisa empírica que “investiga um fenómeno contemporâneo de seu contexto da vida real, especificamente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos.” Sucede que OD é um fenómeno contemporâneo cujo contexto e seus limites ainda não estão claramente definidos.

Para a compreensão do contributo do OD, mostrou-se pertinente fazer uma breve caracterização socioeconómica da província de Gaza que corresponde ao espaço físico onde se regista o fenómeno objecto de pesquisa.

Esta descrição teve como base os dados de Censo 2017, comparativamente aos dados de censo de 2007, muitos indicadores melhoraram, mas a província continua carente de infraestruturas socioeconómicas básicas, principalmente na região Norte da província. Capital da província de Gaza é a cidade de Xai-Xai, situada a cerca de 210 quilómetros a Norte da capital nacional, Maputo.

Com uma área de 75 334 km<sup>2</sup>, esta Província está dividida em 14 distritos (Xai-Xai, Chibuto, Chókwè, Macia, Manjacaze, Xai-Xai e Massingir, Chicualacuala, Massangena, Mabalane, Chigubo, Mapai, Limpopo e Chongoene. Estes três últimos Distritos criados em 2016 e o distrito de cidade de Xai-Xai foi estabelecido em 2013 e parte dos seus antigos territórios

passaram para Chongoene e Limpopo. Desde 2024 com a Autarcização do Posto Administrativo da Sede de distrito de Massingir a província passou a contar com 7 municípios: Chibuto, Chókwè, Macia, Manjacaze, Praia do Bilene, Xai-Xai e Massingir.

Os seus limites geográficos são: a Norte – O Rio Save, que a separa da Província de Manica; a Sul – O Rio Incomati, que estabelece limite com a Província de Maputo; a Oeste –A Fronteira convencional que separa Gaza das Repúblicas de Zimbabwe e da África do Sul; e a Este – Oceano Índico.

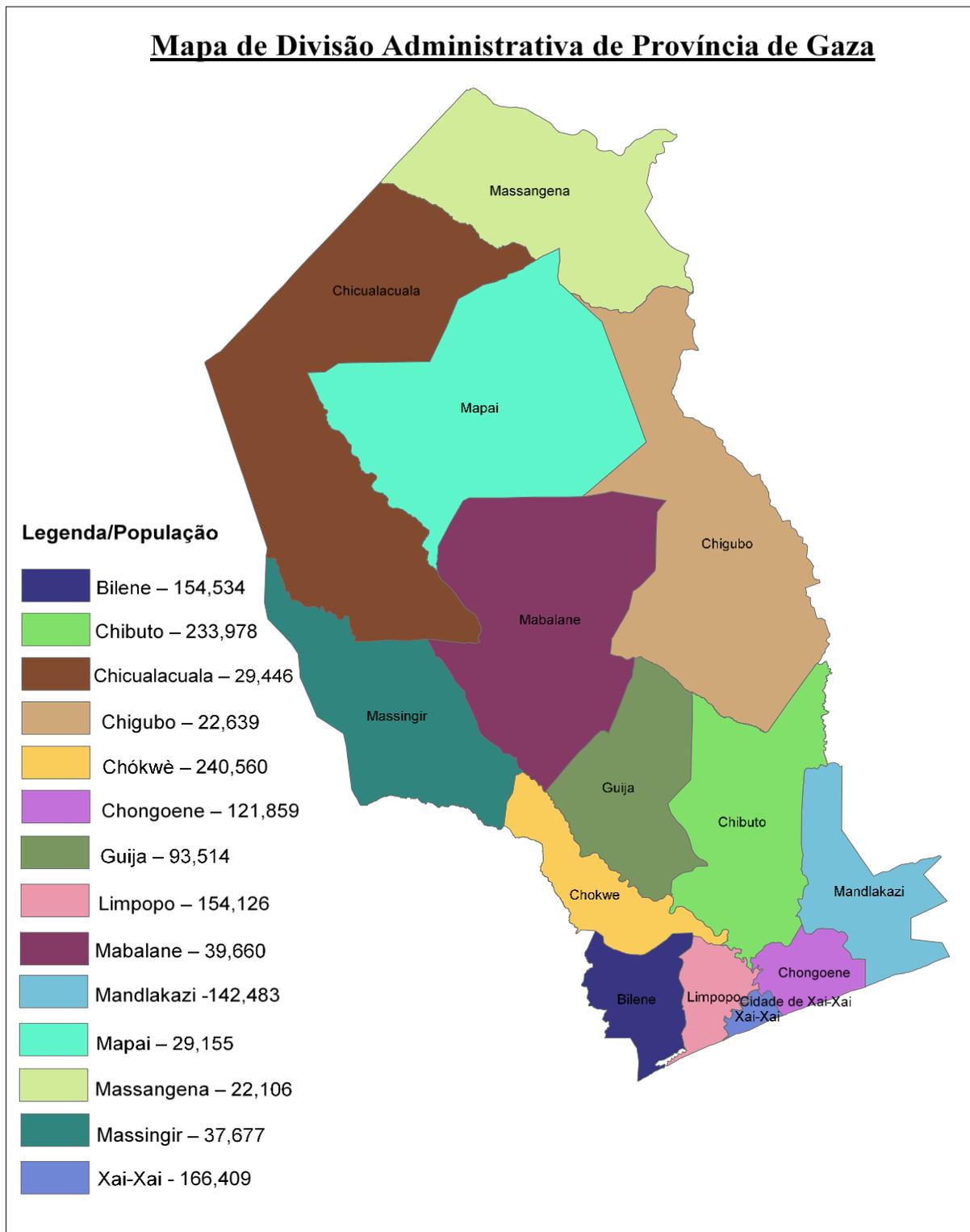
Gaza é atravessada pelo rio Limpopo, sendo o seu centro vital. É ele que torna a Província importante sobre diferentes pontos de vista: agricultura, política e desenvolvimento.

De acordo com os resultados do Censo de 2017, a província de Gaza tem 1 446 654 habitantes, uma densidade populacional de 19,1 habitantes por km<sup>2</sup>. Quanto ao género, 53.9% da população era do sexo feminino e 46,1% do sexo masculino.

O valor de 2017 representa um aumento de 210 370 habitantes ou 17% em relação aos 1 236 284 residentes registados no censo de 2007.

A população está concentrada nos distritos da região sul, zona norte é menos habitada chegando a ter distritos com uma densidade populacional de 3 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Figura 1: Mapa da Província de Gaza



Fonte: Adaptado pelo Autor a partir do Mapa obtido na DPDTA – Gaza

Segundo Instituto de Investigação Agronómica (INIA 1999, Censo 2017) o nível de desenvolvimento humano na zona Norte e Centro da Província tem indicadores mais baixos, terras semi-áridas pouco aptas para a agricultura, mas com grande aptidão para actividade pecuária que se justifica com a distribuição dos níveis de precipitação por zonas, (400 a 600mm) zona Norte e 800 a 1000 mm nos distritos da região costeira da província.

Estes dados servem de base a explicar a influência da distribuição populacional e configuração territorial nas opções que os parceiros de Governo têm tomado sobre onde localizar os projectos de apoio ao desenvolvimento (secção 4.4).

### **3.3 Universo e Amostra**

A população neste trabalho é constituída por toda SC representada através de FONGA no OD, assim como os Parceiros do Governo que apoiam a implementação da agenda de desenvolvimento, órgãos de governação provincial, representação de Estado na Província, em suma constitui população deste estudo todos os grupos que fazem parte da estrutura do OD de Gaza á luz do Guião.

Tomando em consideração as limitações financeiras, temporais e ao facto de o presente estudo ser qualitativo, optou-se pela realização de uma amostra por conveniência que obedeceu a seguinte distribuição: 2 Membros da Direcção de FONGA, 4 Directores Províncias do CEP (Director da DPF por ser organizador dos observatórios, Directora Provincial de Saúde, Director de Educação, Directora de Género), por dirigirem instituições com mais investimentos de parceiros de desenvolvimento que ajudam na implementação dos PESOE no mandato 2020-2024, Governadora da Província por ser presidente das plenárias do fórum, 1 técnico de Departamento na Representação de Estado (por ser responsável pelo monitoramento e emissão de pareceres que influenciam a renovação dos mandatos das ONGs estrangeiras em coordenação com MNE), 1 representante dos académicos, 1 membro do Conselho empresarial, 2 membros do fórum das ONGs (Por terem feito apresentações nos fóruns que reúnem o governo e parceiros) o que perfaz uma amostra de 12.

### 3.4 Técnicas e Instrumentos de Colecta e Tratamento de Dados

A colecta de dados foi efectuada mediante um roteiro de entrevista semi-estruturada que visava captar pressupostos do funcionamento e contributo do OD na governação descentralizada provincial em Gaza. As principais técnicas implicaram trabalhar com fontes primárias (entrevistas) e secundárias (análise de conteúdo).

Dada a delicadeza do tema, as entrevistas foram codificadas com a numeração de 1 a 12 correspondente a amostra, mesmo assim, evitou-se segregar a pauta por grupos de entrevistados para não facilitar a identificação das fontes pelos leitores deste estudo, pois a acontecer poderia comprometer os entrevistados.

Outrossim, recorreu-se as fontes secundárias que implicou a leitura de documentos, com destaque para o guião dos observatórios, sínteses das sessões plenárias, relatórios, matrizes das recomendações saídas das sessões plenárias do Observatório de desenvolvimento Provincial (ODP), estes documentos foram cruciais para obtenção de dados sobre a composição das OScs com destaque para FONGA, estrutura, funcionamento, volumes de orçamentos e áreas de actuação dos parceiros internacionais de desenvolvimento entre outras informações relevantes para a compreensão do fenómeno Observatório objecto de estudo.

De igual forma foram documentos secundários consultados o Programa Quinquenal dos Órgãos de governação provincial descentralizados, os Plano Económico e Social e Orçamento de Estado (PESOE), Relatórios de M&A dos instrumentos de longo e médio referentes ao período em análise (2020-2024) para além da legislação relevante sobre a participação das ONGs nacionais e estrangeiras na governação descentralizada provincial, desenvolvimento local e aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas.

A técnica de observação envolveu a participação do investigador em algumas plenárias do OD<sup>7</sup>. Essa observação foi importante para *in loco* medir o nível de debate e conhecer e colher opiniões

---

<sup>7</sup> O investigador participou em todas as sessões plenárias dos ODP na qualidade de Assessor do Governo, foi numa das sessões que despertou o interesse de estudar o fenómeno para o entender de forma ampla.

que os actores têm quanto a participação da SC e parceiros na governação descentralizada em Gaza<sup>8</sup>.

Aos entrevistados foi apresentado os princípios éticos gerais e da UCM, dada a sensibilidade do tema foi assegurada a codificação dos entrevistados para não expor as fontes, os entrevistados na base de um acordo de boa fé concordaram que as entrevistas seriam gravadas, mas em caso de algum desconforto em relação a uma pergunta específica podiam interromper a gravação e essa questão específica e ser anotada no bloco de pesquisador apenas.

Efectivamente, isto sucedeu com o entrevistado 1, por duas vezes mandou interromper a gravação, primeiro para explicar o impacto que teve a morte de activista Anastácio Matável no funcionamento de FONGA e da segunda vez quando era para explicar as conotações políticas partidárias que os membros da SC sofrem quando criticam abertamente a governação.

Quanto ao tratamento de dados aplicou-se a técnica de análise de conteúdo. Para Creswell (2007) a análise de conteúdo consiste numa metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos.

Neste caso em concreto, o tratamento das sínteses e matrizes envolveu a aplicação de análise de conteúdo dos textos produzidos pelo secretariado do ODP que incluiu verificar as agendas das sessões plenária, classificação das constatações que a SC faz nas plenárias a partir da análise dos relatórios do PESOE. Os outros documentos como legislação serviram como fontes de informação complementar para a operacionalização dos objectivos e de categorias de análise deste estudo.

Além disto, é importante salientar que com a técnica de análise de conteúdo foi possível interpretar os dados colectados tomando como suporte a literatura apresentada na revisão da literatura deste trabalho.

A utilização de técnica de análise de conteúdo envolveu inventariação e sistematização de todas as informações recolhidas. O seu uso implicou tanto a descrição analítica efectuada aos textos primários (que foram produzidos com base nas narrativas dos entrevistados).

---

<sup>8</sup> Ver apêndice proto-colo de observação

Quanto à realizada aos textos secundários (os documentos acima referidos) a técnica serviu para identificar significações e contruir o corpo acerca do sentido das opiniões e das informações documentadas relativamente às questões colocadas na pesquisa. A descrição analítica em cada uma das etapas do processo de análise se fundamentou nos procedimentos de codificação, classificação e categorização de todo o material colectado.

Na interpretação dos dados realizou-se uma construção com base nos objectivos deste trabalho, que possibilitou realizar a inferência a partir do contexto analisado (papel de OD e parceiros de desenvolvimento na governação descentralizada).

Em qualquer técnica de análise de dados, em última instância, significa uma metodologia de interpretação. Como tal, possui procedimentos peculiares, envolvendo a preparação dos dados para a análise, visto que esse processo consiste em extrair sentido dos dados de texto e imagem (Creswell, 2007, p. 194).

Foi na base deste pressuposto que neste estudo criou-se e definiu-se as categorias de análise:

Durante a fase de colecta de dados, somente um pesquisador mais experiente será capaz de tirar vantagem de oportunidades inesperadas, em vez de ser pego por elas - e também para ter cuidado suficiente para se proteger de procedimentos potencialmente tendenciosos (Yin 2015, p. 103).

Esta recomendação de Yin (2015) foi tomada em consideração tal como já foi elaborado anteriormente.

Com relação as categorias de análise Minayo (2022) insere o conceito de "categoria de análise" em pesquisa qualitativa, considerando-o como uma ferramenta fundamental para a interpretação e organização dos dados. As categorias de análise são construções teóricas ou empíricas que ajudam o pesquisador a classificar, ordenar e interpretar as informações coletadas durante o estudo. Elas servem como instrumentos que permitem examinar aspectos particulares da realidade estudada, oferecendo uma maneira de fragmentar e recompor o objecto de pesquisa para melhor compreendê-lo. Essas categorias estruturam o pensamento do pesquisador e ajudam na articulação dos resultados, garantindo que a análise seja sistemática e sustentada por evidências.

Assim, em seu entendimento, as categorias de análise são tanto uma ferramenta para a compreensão da realidade estudada quanto um mecanismo para produzir conhecimento científico mais aprofundado e organizado.

Campos (2004) operacionaliza o conceito de categorização nestes termos:

Categorias são grandes enunciados que abarcam um número variável de temas, segundo seu grau de intimidade ou a proximidade, e que possam através de sua análise, exprimirem significados importantes que atendam aos objectivos de estudo e criem novos conhecimentos, proporcionando uma visão diferenciada sobre os temas propostos (p. 613).

As categorias deste estudo foram definidas no momento de formulação dos objectivos do estudo, o que Campos (2004) designa de definição de categorias apriorística. Na definição apriorística, o pesquisador de antemão já possui, segundo experiência prévia ou interesses, categorias predefinidas geralmente de larga abrangência e que poderiam comportar subcategorias que emergissem do texto.

Assim, para o cumprimento destes objectivos, determinou-se como categorias de análise de dados:

1. Observatório de Desenvolvimento (democracia participativa)
2. Políticas Públicas
3. Sociedade Civil
4. Coordenação da parceria na Governança Descentralizada

Em síntese, a aplicação da técnica de análise de conteúdo, nesta pesquisa, derivou do facto de ser adequado com a abordagem qualitativa adoptada no estudo e permitir confrontar o quadro de referência do investigador com o material recolhido.

## **CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

Neste capítulo procede-se a apresentação e discussão dos resultados do estudo de caso que incidiu sobre Observatório de Desenvolvimento da província de Gaza, em simultâneo, considerando os aspectos endógenos e exógenos da institucionalização da SC e das instancias democráticas em Moçambique; o funcionamento dos observatórios; as articulações nele existentes com vista a tomada de decisões sobre as políticas públicas; e as dinâmicas da sua acção na governação descentralizada na província de Gaza.

### **4.1 Gênese da Participação da Sociedade Civil (SC) na Governação em Gaza**

Nesta secção, desenvolve-se uma reflexão sobre os antecedentes que favoreceram o surgimento de uma SC organizada na província, capaz de ocupar o espaço participativo denominado Observatório.

#### **4.1.1 Os Aspectos Endógenos e Exógenos que Influenciaram a Organização da SC em Gaza**

O FONGA constitui a primeira experiência de organização da SC na Província de Gaza. Nesta secção, pretende-se, além de apresentar a história do FONGA, narrar o funcionamento e o contributo do OD nas políticas públicas, a influência das OSCs no desenvolvimento da província, as limitações das OSCs, o fórum entre o governo e os parceiros de desenvolvimento organizado nos anos de 2022 e 2024, e a avaliação dos efeitos da governação descentralizada na coordenação da parceria para o desenvolvimento.

O surgimento da SC organizada em Gaza, tal como a conhecemos hoje, não está documentado; o relato que se segue resulta de fontes primárias. Anastácio Matavel foi o principal protagonista da primeira experiência de OSC na província. O historial que se segue foi reconstituído através de fontes primárias que foram sujeitos participantes na criação do FONGA.

Conforme discutido no quadro conceptual, a literatura divide o processo de institucionalização dos OD em Moçambique em duas fases: na primeira fase, a ideia central era permitir que a SC monitorasse a aplicação dos fundos perdoados no serviço da dívida; na segunda fase, que é a actual, o objectivo é servir mais como plataforma de participação da SC na fiscalização de como

as políticas públicas funcionam para promover a boa governação e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos premissa básica da democracia participativa. A criação do FONGA não constitui excepção, pois sua gênese está associada a essa conjuntura.

Na opinião do entrevistado 1, na fase do Observatório de Pobreza, o FONGA, integrado no grupo moçambicano da dívida, ajudou o governo a “chorar” nas embaixadas para o perdão da dívida.

Nós como SC integrados no FONGA juntamente com os parceiros, principalmente os chamados parceiros de apoio programáticos que apoiavam orçamento de Estado, ficamos preocupados, porque precisávamos de um mecanismo de fiscalização para assegurar que os valores resultantes da perdão da dívida, servissem efectivamente para o combate a pobreza, daí que se conclui que era importante criar os Observatórios (Entrevistado 1).

Segundo o entrevistado 1, o Fórum das Organizações da SC (FONGA) teve sua fase embrionária na APROS (Associação para Assessoria e Projectos Sociais), com a participação das senhoras Lúcia Verónica Manjate e uma outra senhora identificada apenas como Graciete. Em 1998, a APROS recebeu uma delegação da SC angolana para troca de experiências. Durante o encontro, soube-se que os angolanos tinham uma organização da SC chamada Fórum das Organizações Não Governamentais Angolanas (FONGA). Inspirados pela experiência angolana, os dirigentes da APROS criaram o FONGA moçambicano das OSCs da Província de Gaza, coincidentemente com a mesma abreviatura.

O histórico do surgimento do FONGA enquadra-se nos pressupostos teóricos apresentados por Mauri (2013, p.4), especialmente quando defende que a multiplicação das ONGs nacionais foi favorecida pela existência de um grupo de cidadãos com vontade e disponibilidade para se aventurar na criação dessas organizações sem fins lucrativos.

Para institucionalizar a participação da SC no desenvolvimento da província, foi realizada a primeira Assembleia Geral em 1998. Entre outros dirigentes, foi eleito o falecido Henrique Chissano como presidente do Conselho de Direcção, e Anastácio Matavel foi contratado como Coordenador Executivo do FONGA, cargo que mais tarde passou a ser designado Director Executivo. Na segunda Assembleia Geral, Milagrosa Chihandlale foi eleita presidente do Conselho de Direcção, substituindo Henrique Chissano (Entrevistado 2).

Entretanto, embora o FONGA tenha surgido por iniciativa da própria SC da província, inspirada pela experiência angolana, a iniciativa da criação do Observatório no território moçambicano veio de organizações internacionais (BM e FM), e o governo apropriou-se da iniciativa, assumindo a liderança na província.

Cambrão (2018), em sua pesquisa sobre o papel da sociedade civil, aponta duas vias para o surgimento da SC: ela pode ser uma criação do governo para legitimar os processos de governação ou pode emergir por meio de imposição e consequente conquista de espaço. De acordo com o relato do entrevistado 1, pode-se concluir que a SC em Gaza se organizou por iniciativa própria, inspirada pela experiência angolana.

Na fase embrionária, o FONGA congregava as associações ADCR, APROS, ACTIVA e uma associação de Chokwe, cujo nome não foi recordado pelo entrevistado, mas que era dirigida por Abílio Mondlane. A fonte também relatou que várias outras associações se filiaram ao fórum pouco tempo depois (Entrevistado 2).

Foi nesta fase que se oficializou FONGA<sup>9</sup>, tendo entre outros objectivos servir de interlocutor na interação entre a SC e o Governo, este desiderato vem de forma expressa entre as alíneas c); e) e f):

- c) “Estimular uma maior cooperação e coordenação entre as ONGs nacionais, estrangeiras e o Governo da Província de Gaza, bem como com doadores e outras instituições ou pessoas envolvidas na assistência humanitária e em programas de desenvolvimento da província”;
- e) “Contribuir para a consolidação da paz, unidade nacional, democracia participativa, boa governação e desenvolvimento sustentável da Província de Gaza.”
- f) “Coordenar as actividades dos (...) membros, recolher, fazer circular e partilhar informações entre esses parceiros.”

Essa organização, desde sua criação, já se identificava, por coincidência, com o escopo do ODP.

Quanto ao financiamento, inicialmente, o FONGA autofinanciava suas actividades por meio das contribuições das associações, conforme previsto em seus estatutos. No entanto, pouco tempo depois, os associados deixaram de cumprir com seus deveres estatutários. Nos anos subsequentes,

---

<sup>9</sup> Através do BR N° 9, III Serie, de 04 de Março de 2009

o FONGA passou a receber financiamento da OXFAM da Austrália, que garantiu o orçamento para o funcionamento e os salários dos trabalhadores (director, oficial de programas, oficial de banco de dados, oficial administrativo, motorista e guarda), além de financiar a aquisição de duas viaturas (Entrevistado 1).

Esta pesquisa confirmou que as OSC moçambicanas dependem muito de financiamento externo para sua sobrevivência conforme consta de estudo de (Cambrão, 2018).

O segundo parceiro do FONGA foi o Núcleo Provincial de Combate à SIDA (NPCS), que fez apenas um único desembolso, pois depois questionou-se a legitimidade do FONGA para beneficiar do financiamento. Havia correntes que defendiam que as associações recebessem suporte financeiro directamente, fora do fórum (Entrevistado 1).

Segundo a mesma fonte, com o corte de financiamento, o FONGA passou por momentos difíceis para sua sustentabilidade, sendo resgatado pelo Grupo Moçambicano de Dívida. O apoio financeiro focava na participação do FONGA nos então chamados Observatórios de Pobreza. Segundo os estatutos, o FONGA é constituído apenas por associações e ONGs nacionais, não admitindo membros individuais nem ONG estrangeiras.

#### **4.2 Contributo do Observatório de Desenvolvimento nas Políticas Públicas**

O ODP surgiu no contexto nacional dos Planos de Redução da Pobreza e do serviço da dívida, sendo o FONGA a primeira e exclusiva organização que representava a SC nos Observatórios. Inicialmente, o FONGA era o único representante, mas, mais tarde, foram integrados empresários, académicos, parceiros internacionais de desenvolvimento, conselhos consultivos, líderes comunitários e outras forças vivas da Província de Gaza (Entrevistado 2)<sup>10</sup>.

Analisar a contribuição da SC e identificar as políticas públicas que foram melhoradas, seja na formulação ou na implementação, é bastante desafiador. Isso se deve ao facto de que, tanto nas sínteses quanto nas matrizes, o termo "políticas públicas" raramente é utilizado, apesar de sua presença ser abundante no guião de orientação do Observatório de Desenvolvimento.

---

<sup>10</sup> Não foi possível certificar este relato em nenhuma fonte documental, nem a data da realização do primeiro ODP, nem participantes.

Igualmente, na colecta de dados, os interlocutores raramente se referiram ao conceito de políticas públicas. Por essa razão, um dos desafios desta pesquisa foi identificar as ideias, recomendações e actividades da SC e, na medida do possível, enquadrá-las no conceito de políticas públicas. A seguir, analisam-se as agendas, os participantes, os procedimentos, os métodos e as articulações institucionais do ODP.

No presente mandato (2020-2024), que tem como principal marco a introdução do novo modelo de Governança Descentralizada Provincial, o funcionamento do ODP resultou na convocação de três sessões plenárias: XXII (2021), XXIII (2022) e XXIV (2023).

De facto, em entrevista com um dos Directores provinciais, a fonte revelou que a agenda das sessões plenárias tem incluído vários temas relacionados, como a apresentação das sínteses das sessões plenárias dos OD realizadas nos anos anteriores; a apresentação dos balanços do Plano e Orçamento do BPOP (anual e semestral); a apresentação de planos e orçamentos; a apresentação das contribuições da SC; a apresentação das contribuições dos parceiros de cooperação internacional; e a apresentação das contribuições do sector Privado<sup>11</sup> (Entrevistado7).

Todavia, o documento que apresenta o posicionamento do FONGA tem estado no centro das atenções dos participantes e da imprensa que cobre as sessões.

Para esclarecer melhor o funcionamento e o contributo do ODP nas políticas públicas e, conseqüentemente, na governação participativa, optou-se por analisar o posicionamento do FONGA em relação aos relatórios de balanço do PESOE apresentados em cada uma das sessões plenárias realizadas no presente mandato.

Conforme pode ser visto no Quadro número 3, que apresenta os assuntos que têm dominado as agendas das plenárias do OD, além da avaliação do desempenho do CEP, as temáticas incluem relatórios de actividades da SC (associações religiosas, conselho empresarial, comunidade académica, etc.). No entanto, por questões metodológicas, objectivos e delimitação do tema, o foco é direccionado ao posicionamento do FONGA, representante da maior e mais antiga agremiação da sociedade civil na província de Gaza.

---

<sup>11</sup> Para dar esta resposta o funcionário da Direcção Provincial de Plano e Finanças apoiou-se no Guião dos OD

Até Agosto de 2024, foram realizadas três sessões plenárias deste órgão consultivo da governação democrática, correspondentes aos exercícios económicos de 2021, 2022 e 2023.

O Ministério da Economia e Finanças publicou o guia de orientação do OD, adequando-o ao novo contexto de governação. Este guião foi apreciado pela SC e pelos órgãos de governação da província no OD de 2022 (Entrevistado 6).

Baseando-se na experiência dos Observatórios realizados no antigo modelo de governação, foram feitos ajustes para que esta plataforma continuasse a garantir que a voz de diferentes grupos da sociedade fosse ouvida na planificação, monitoramento e fiscalização dos projectos de desenvolvimento.

Segundo o Guião do OD apresentado no quadro conceptual, ficou definido que cabia ao CEP, através da Direção Provincial das Finanças, organizar, convocar e garantir a logística das plenárias dos ODP.

A seguir, apresenta-se na íntegra as agendas que foram objecto de apreciação pelos ODP no presente quinquénio.

**Quadro 6: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023)**

Ano	Participantes	Nr da Sessão/ participantes	Agenda
2021	Membros do Conselho Executivo Provincial, Sociedade Civil, Confissões religiosas, Conselho Empresarial e por fim os técnicos de Planificação presentes.	XXII Sessão  (73 participantes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Balanço da implementação do Plano e Orçamento -I Semestre de 2021; e</li> <li>✓ Proposta do Plano e Orçamento para 2022.</li> </ul>
2022	Membros do Governo representados pelo (Conselho Executivo Provincial, Assembleia Provincial, Administradores Distritais, Presidentes dos Conselhos Autárquicos da Província), Parceiros de Cooperação Internacionais (representados pelos coordenadores das ONG,s que operam na Província de Gaza), Sociedade Civil (representados pelo Fórum das ONG,s Nacionais de Gaza-FONGA,	XXIII Sessão  (120 Participantes)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apresentação do Guião de Orientação do Observatório de Desenvolvimento</li> <li>2. Prestação de contas como sector de desenvolvimento participativo: Os casos de Guijá e Mabalane</li> <li>3. Apresentação da síntese da XXII Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento realizada em 2021</li> <li>4. Matriz da Sessão Preparatória do XXIII OD 2022</li> <li>5. Balanço do Plano e Orçamento,</li> </ol>

	Conselhos Consultivos Distritais, Líderes Comunitários e Organizações Religiosas), Sector Privado e representantes de Instituições de Ensino Superior na Província (ISPG, ESNEC e UNISAVE), representantes de Empresas Públicas (ANE, EDM, TVM e Rádio Moçambique), na qualidade de convidados e membros do Secretariado Técnico do Observatório de Desenvolvimento.		relativo ao I Semestre de 2022 6. Apresentação da Proposta do Plano e Orçamento para 2023 7. Apresentação da contribuição da Sociedade Civil (FONGA)
2023 XXIV Sessão	Membros do Governo representados pelo (Conselho Executivo Provincial, Conselho de Serviços de Representação de Estado, Assembleia Provincial, Administradores Distritais, Presidentes dos Conselhos Autárquicos da Província), Parceiros de Cooperação Internacional (representantes das ONG's que operam na Província de Gaza), Sociedade Civil representados pelo (Fórum das ONG's Nacionais de Gaza-FONGA, Conselhos Consultivos Distritais, Líderes Comunitários e Organizações Religiosas), Sector Privado e representantes de Instituições de Ensino Superior na Província (ISPG, ESNEC e UniSAVE). Contou ainda com a presença de representantes de Empresas Públicas (ANE, EDM, RBL, TVM e Rádio Moçambique), na qualidade de convidados e membros do Secretariado Técnico do Observatório de Desenvolvimento.	XXIV Sessão  (170 participantes)	1. Apresentação da Matriz da Sessão Plenária do XXIII ODP 2022 2. Balanço do Plano e Orçamento do OGD, até ao III Trimestre de 2023 3. Apresentação da Proposta do Plano e Orçamento 2024 4. Apresentação do Balanço do PESOE, até o III Trimestre de 2023 (CSREP) 5. Apresentação da contribuição da Visão Mundial 6. Apresentação da contribuição da Sociedade Civil (FONGA)

**Fonte:** Elaboração do autor na base das sínteses dos ODP (2021, 2022 e 2023)

A análise das agendas das três sessões plenárias do ODP foi baseada no quadro conceitual apresentado na Revisão da Literatura (gênese, tipologia, finalidade, métodos, procedimentos e articulações institucionais).

Nota-se que o ODP de Gaza se enquadra nos pressupostos previstos no Guião dos ODP quanto às temáticas apresentadas na revisão da literatura (Artigo 3, números 1 a 9), principalmente o

número 2, que prevê que esta plataforma sirva para análise do PES e do Orçamento de Estado, bem como dos planos anuais dos parceiros do governo no processo de desenvolvimento.

Todavia, a função do Observatório moçambicano difere dos descritos no quadro conceitual que aborda a génese dos observatórios europeus. O ODP em Moçambique, e Gaza não é excepção, é de natureza generalista e não se limita a um único tema sectorial. Diferentemente de um observatório temático, como o observatório da juventude, o observatório de saúde, o observatório de habitação ou de desenvolvimento urbano incentivados pela Agência Habitat das Nações Unidas, o ODP em Moçambique é generalista, pois visa captar todas as concepções que o desenvolvimento engloba (Soares, Ferneda & Prado, 2018).

A baixa produtividade do ODP pode, em parte, ser explicada por esse factor, pois não é tarefa fácil encontrar no contexto local pessoas preparadas ou capacitadas para discutir com a competência uma vasta gama de assuntos que um OD demanda.

Em 2020, o OD não ocorreu, pois, com a introdução do novo modelo de governação descentralizada provincial, não estava claro a quem competia organizar os observatórios (Entrevistados 1 e 6).

Das duas sessões plenárias planeadas por ano, o CEP tem realizado apenas uma. Esta "violação" resulta de um entendimento acordado entre o FONGA e o CEP. De acordo com os entrevistados 2 e 7, decidiram não seguir a recomendação de duas sessões constante do guia dos ODP por motivos de limitação orçamentária e pelo facto de que duas sessões não seriam viáveis.

Este incumprimento do número de sessões plenárias por motivos orçamentários confirma a dependência das OSCs identificada por Cambrão (2018) em seu estudo.

A SC, por meio do FONGA, ao analisar o balanço do PESOE, tem apontado mais aspectos negativos do desempenho do executivo do que positivos. Nesta pesquisa, em função dos objetivos desta seção, privilegiou-se as constatações negativas (problemas), para avaliar o tipo de políticas públicas que estão em questão nas preocupações identificadas no PESOE. Esta metodologia está alinhada com a visão segundo a qual as políticas públicas são fruto de processos ideacionais pelos quais se definem os problemas que devem receber atenção pública e as formas de solução (Tatagiba, Albers & Silva, 2016).

Numa breve comparação das três agendas das sessões plenárias de 2021, 2022 e 2023, pode-se perceber as dificuldades que o secretariado dos ODP enfrentou para adoptar a nova filosofia delineada no Guião de Orientação dos Observatórios no primeiro ano.

Por exemplo, nas sínteses não constam as habituais apresentações das diferentes associações ou grupos da SC que geralmente apresentam sua apreciação sobre o PESOE, como ocorreu nas duas plenárias subsequentes. Além disso, das três sessões realizadas, esta foi a que teve apenas dois pontos; apenas o FONGA, em nome da SC, fez uma apresentação mostrando seu posicionamento em relação ao desempenho do Executivo expresso no PES 2021. Para justificar essa situação, os entrevistados forneceram os seguintes depoimentos:

- "(...) O novo modelo de governação ainda é uma dor de cabeça para todos nós; os papéis ainda não estavam claros, pelo menos até 2021" (Entrevistado 6).

- "(...) Não se esqueça de que o activista Anastácio Matável foi assassinado por questões relacionadas com activismo social; o FONGA estava com uma nova liderança que também precisava de tempo para dominar os dossiers" (Entrevistado 1).

- "(...) Os responsáveis por aquela situação foi o próprio governo, que tinha o guia novo e não o implementou. Nós, da SC, também pensávamos que eram alterações resultantes do novo modelo de governação" (Entrevistado 2).

Os depoimentos apresentados mostram que a mudança de paradigma governativo afectou negativamente a temática das duas primeiras plenárias do ODP do mandato 2020-2024.

#### **4.2.1 Relatório da XXII Plenária do ODP de 2021**

Nas sessões, têm sido apresentados os planos programáticos da governação conforme descrito na literatura. A seguir, apresentam-se as constatações feitas pela SC a partir dos PES apresentados nas sessões plenárias de 2021, 2022 e 2023.

Em 2021, a SC fez 75 constatações a partir do balanço do PES, das quais anotou 32 aspectos positivos e 43 aspectos negativos, relacionados aos sectores de Educação, Saúde, saneamento e água, género, criança e acção social.

No sector de educação, conforme o documento de posicionamento da SC, foram feitas 5 constatações, sendo 4 aspectos positivos e 5 negativos. Entre os aspectos positivos destacam-se a resposta do setor em relação ao coronavírus, a construção de 12 novas salas de aula e o apetrechamento de algumas escolas com carteiras. Entre os aspectos negativos, ressalta-se a prática de corrupção por parte de alguns funcionários do setor, um problema que também se verifica nos setores de saúde e polícia de trânsito (setor de transportes).

A seguir, são apresentados os aspectos que, na visão do FONGA, foram problemáticos na implementação do PESOE em 2021, segundo o relatório e a matriz da XXII do ODP de 2021:

1. Algumas instituições do governo continuam a dificultar o acesso à informação pelas organizações da SC;
2. Prática de corrupção por parte de alguns funcionários de Estado, com destaque para a PRM (polícia de trânsito), polícia municipal, alfândegas, autoridade tributária, justiça, saúde e educação;
3. Demora na conclusão das obras de construção da estrada Caniçado-Vila Eduardo Mondlane;
4. Exclusão de jovens nos novos projetos; por exemplo, nenhum jovem de Gaza foi admitido no Banco de Moçambique;
5. Falta de clareza, abrangência e uniformização do apoio no âmbito do COVID-19;
6. Pouca divulgação das atividades da Assembleia Provincial, bem como o contato com o eleitorado.

O tipo de problemas identificados confirma as funções dos Observatórios como plataforma de participação descritas por estudos anteriores (Soares, Fernada e Prado 2018). A preocupação com a corrupção, por exemplo, demonstra o reconhecimento pela SC de que este problema é um entrave ao desenvolvimento e, devido à sua gravidade, o Governo de Moçambique desenhou uma estratégia nacional para combatê-lo.

O exercício a seguir consistiu na interpretação das constatações negativas mencionadas acima, isto é, na classificação desses problemas para avaliar o tipo de políticas públicas que o CEP deve aprimorar para acelerar a implementação da agenda de desenvolvimento local.

**Quadro 7: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023)**

Sector	Constatação	Enquadramento nas Políticas Públicas (PP)
CEP/CRE	1. Dificuldade de acesso à informação por parte das instituições do governo	Política de Transparência e Acesso à Informação
CEP/CRE	2. Prática de corrupção por parte de funcionários do Estado	Política Anticorrupção
DPOPH	Demora na conclusão das obras de construção da estrada Caniçado-Vila Eduardo Mondlane	Política de obras públicas (Infraestruturas)
DPJE	Exclusão de jovens nos novos projectos, por exemplo, nenhum jovem de Gaza foi admitido no Banco de Moçambique;	Política de Inclusão Juvenil e Empregabilidade.
CEP	Falta de clareza, abrangência e uniformização do apoio no âmbito do COVID-19	- Política de saúde pública (Resposta à Crise e Gestão de Pandemias):

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da síntese da XXII plenária do ODP (2021).

A SC, ao apontar os problemas que afectam o desempenho do Executivo no segundo ano do novo modelo de governação descentralizado provincial, contribui para o processo de consolidação da democracia, conforme indicado na literatura sobre o papel das OSC na governação e o valor da participação política (Bobbio, 1986; Pateman, 1992).

A primeira sessão plenária do ODP decorreu em meio a incertezas sobre o novo figurino, o que é evidente não apenas na agenda da sessão, mas também na qualidade da apreciação realizada. Por exemplo, no seu posicionamento, o FONGA não especifica os sectores envolvidos, preferindo imputar as responsabilidades ao Conselho Executivo Provincial (CEP) como um todo. Dos cinco problemas apontados nas constatações 1, 2 e 5, não foram indicados os sectores em causa.

#### **4.2.2 Relatório da XXIII Plenária do ODP 2022**

A seguir, analisa-se a segunda sessão plenária do ODP no mandato, a XXIII, a partir do primeiro ano da institucionalização deste órgão consultivo de governação.

O posicionamento do FONGA indicou avanços positivos no cumprimento do Plano e Orçamento de 2022, mas também destacou aspectos que ainda representavam estrangulamentos na época:

1. Na política de saúde: Cobranças ilícitas aos pacientes nos hospitais para receberem atendimento adequado; escassez de medicamentos e outros artigos hospitalares em todos os hospitais; qualidade do atendimento nos hospitais ainda insatisfatória; concentração de muitos estagiários nos hospitais públicos, na sua maioria vindos de escolas privadas, fazendo com que o pessoal de saúde se ausente para supervisionar estes estagiários.
2. Na política de educação: Distribuição tardia de livros escolares de forma recorrente; degradação acentuada de algumas infraestruturas escolares; qualidade preocupante do ensino e dos livros de ciências sociais; em algumas escolas fora das cidades, os professores apenas dão aulas nas terças, quartas e quintas-feiras, pois nas segundas e sextas-feiras estão ausentes ou retornando para as cidades; aumento do consumo de álcool e drogas nas escolas.
3. Baixa moral, respeito e espírito patriótico entre os jovens; fraco espírito de empreendedorismo; e elevado desemprego entre os jovens.
4. Fraca divulgação da história da luta contra a ocupação colonial e da luta pela libertação nacional entre os jovens.
5. Política de desenvolvimento rural e Ambiente: Preocupante conflito homem-animal, com destaque para os distritos de Massingir e Mandlakazi; falta de cadeia de produção, isto é, o camponês é agricultor, transportador, comerciante e armazenista; falta de condições para conservação dos produtos dos camponeses, originando perdas; e pescaria com redes proibidas.
6. Estradas nacionais e outras de acesso ao interior dos distritos, vilas, localidades e bairros com "buracos" devido à falta de manutenção; existência de edifícios em estado avançado de degradação, especialmente nas zonas rurais, sem plano para seu aproveitamento.
7. A erosão dos solos nas cidades e vilas é preocupante e tende a agravar-se; a produção de carvão vegetal e de lenha está causando desflorestamento, afetando parte da costa; a expansão desordenada das cidades e vilas está reduzindo terras de produção; má coleta e gestão de resíduos sólidos, prejudicando a saúde pública; falta de aterros nas cidades e vilas.
8. Superlotação das cadeias, que em vez de diminuir, está aumentando; morosidade no tratamento de processos preocupa os cidadãos; chegada tardia dos juízes aos julgamentos.

A avaliação dos problemas que preocupam a SC representada no ODP na XXIII sessão plenária permite concluir que o executivo está falhando em algumas políticas sociais fundamentais na governação. A situação de superlotação das cadeias convoca uma reflexão sobre os direitos humanos, política reclusória para além de outros aspectos atinentes a uma Administração Pública ineficiente. A falha na gestão política nos sectores de educação e saúde chamam atenção por serem sectores muito preponderantes no funcionamento do CEP.

O quadro a seguir, assim como no tratamento dos dados do ano anterior (2021), faz a classificação dos problemas detectados em função das políticas públicas em questão.

**Quadro 8: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023)**

Sector	Problema	Enquadramento nas PP
Saúde	Cobranças ilícitas aos pacientes e escassez de medicamentos	Política de Saúde Pública/ Política de Abastecimento de Medicamentos
Educação	- Distribuição tardia de livros e degradação de infraestruturas escolares	Política de Distribuição e Logística Educacional/ Política de Infraestruturas Escolares
DPJED	Juventude e Emprego Baixa moral e desemprego	Política de Emprego e Empreendedorismo Juvenil/ Programas de Formação Cívica e Patriótica
SPC	Divulgação da história da luta de resistência e libertação	Política de educação patriótica e exercício de cidadania
	Agricultura e Conflito Homem e fauna bravia	Política das áreas de conservação
DPOP/SPI	Manutenção de estradas e edifícios degradados	Política de Infraestruturas e Manutenção/Obras Públicas
CMCXX	Erosão dos solos, desflorestamento e gestão de resíduos	Política de Gestão Ambiental/política de Gestão dos resíduos sólidos
SPJ/CRE	Superlotação das cadeias e morosidade judicial	Políticas para reduzir a superlotação e melhorar as condições nas prisões/ Reforma do Sistema Prisional

**Fonte:** Autor na base da síntese da XXIII sessão plenária de OD de 2022

Segundo as constatações da SC apresentadas pelo FONGA no relatório de seu posicionamento quanto ao Plano Económico e Social (PES) do Conselho Executivo Provincial (CEP) em 2022, algumas preocupações da plenária de 2021 foram mantidas em 2022, como casos de corrupção e desemprego. A avaliação de desempenho pela SC confirma as conclusões de estudos anteriores,

que indicam que o país possui políticas públicas aceitáveis, mas que os principais problemas residem na sua aplicação ou implementação (Cambrão, 2018).

Uma particularidade observada é que, em 2021, a corrupção foi apontada como um problema que afecta toda a administração pública; no ano seguinte (2022), a questão foi destacada especificamente na área da saúde. A fotografia da última plenária de 2023, que será apresentada a seguir, mantém quase as mesmas preocupações (incluindo a corrupção) e aponta uma série de outras políticas públicas que necessitam de melhorias.

#### **4.2.3 Relatório da XXIV Plenária do ODP (2023)**

Para analisar o funcionamento do ODP e sua contribuição neste último ano, manteve-se a metodologia seguida nos dois anos anteriores. Primeiro, foram identificadas as constatações negativas que o FONGA, em nome da SC, registou, e, em seguida, foram enquadradas nas políticas públicas.

Aspectos negativos constatados pela sociedade civil no PES 2022 (problemas):

1. A estrada Nacional Número 1 continua esburacada.
2. A construção de salas de aula em Chibotane, no distrito de Massingir, com prazo de conclusão de 5 meses em 2022, não foi concluída; as crianças continuam a estudar ao relento e as carteiras estão se deteriorando.
3. Os Deputados da Assembleia da República, os Membros da Assembleia Provincial e das Autarquias são pouco conhecidos pelas comunidades que representam.
4. As salas de aula da escola de Mahielene, destruídas ao longo da passagem do ciclone Freddy, ainda não foram cobertas.
5. A estrada Ndonga-Ndindinza encontra-se em péssimas condições de circulação.
6. Continua a falta de medicamentos e outros materiais hospitalares em algumas unidades sanitárias da província.
7. Cobranças ilícitas aos pacientes para serem bem atendidos estão se tornando uma prática comum, abrangendo também o pessoal estrangeiro especializado em algumas unidades sanitárias.

8. O mau atendimento nas unidades sanitárias, com mais incidências nas maternidades, é muito preocupante.
9. O descontentamento do pessoal da saúde está sendo transferido para os utentes.
10. A Nova Tabela Salarial Única (TSU) continua sendo um problema, gerando descontentamento entre os Funcionários e Agentes do Estado.
11. A degradação da estrada cruzamento-praia de Xai-Xai é lamentável, assim como a degradação das principais ruas da Autarquia de Xai-Xai, especialmente nos bairros periféricos.
12. O atraso no pagamento das horas extras aos professores está criando descontentamento na classe, afetando os alunos.
13. A exiguidade do orçamento para o funcionamento da Assembleia Provincial.
14. O mercado e a farmácia veterinária construídos na sede do Conselho Executivo Provincial no distrito de Chigubo não estão sendo utilizados.
15. Agentes da PRM portando armas de forma inadequada e com comportamento preocupante.
16. O pagamento do subsídio de apoio básico não está sendo efectuado em alguns distritos da província (Macia, Xai-Xai, Limpopo, Chongoene e Mandlakazi), contrariando a Lei nº 84 de 2002 sobre a população idosa.
17. O relacionamento entre as autoridades do Governo Distrital de Massingir e a comunidade não é bom.
18. A cobrança crônica/ilícita de valores monetários aos automobilistas, especialmente aos transportadores semi-colectivos de passageiros, pela Polícia de Trânsito e Municipal.
19. O consumo de drogas, com incidência na juventude, está se tornando um problema de saúde pública.
20. O centro de venda de drogas na zona de “Xicandjuanine” está criando sucursais em outros bairros; todos os órgãos do estado conhecem o problema, mas nenhuma medida eficaz foi tomada.
21. O trabalho do Gabinete de Combate à Corrupção, se existe em Gaza, não está sendo notado.

22. Os serviços da empresa FIPAG são contestados pelas comunidades devido a subfacturamento, além de verificação de muitas perdas de água por danificação de tubos, causando erosão nas estradas.

23. Os camponeses manifestam grande preocupação com a falta de limpeza de algumas valas no baixo Limpopo.

24. O conflito homem-animal em alguns distritos continua preocupante e sem solução à vista.

O número de preocupações e de políticas sociais que preocupam a SC representada através do FONGA no ODP aumentou significativamente em comparação com os dois anos anteriores. Destaca-se também a persistência de falhas em algumas políticas de governação, como no combate à corrupção, na qualidade das infraestruturas, no conflito homem-fauna bravia e no comportamento desviante da juventude, entre outras constatações negativas. A seguir apresenta-se as políticas públicas em causa.

**Quadro 9: Temáticas das Sessões Plenárias dos ODP incluindo participantes (2021 a 2023)**

Sector	Problema	Enquadramento na PP
DPOP	Estrada Nacional Número 1 esburacada:  Degradação das ruas da Autarquia de Xai-Xai	Política de Infraestrutura e Manutenção de estradas e pontes.
DPE	(2) A construção de salas de aulas em Chibotane Distrito de Massingir, com prazo de conclusão de 5 meses em 2022, não foram concluídas, as crianças continuam a estudar ao relento e as carteiras a deteriorar-se;	Política de Educação e Infraestrutura Escolar
AP	Desconhecimento dos Deputados e Membros das Assembleias pelas comunidades	
DPE	Salas de aula destruídas pela passagem do ciclone Freddy ainda não cobertas	Política de Resposta a Desastres naturais e Reconstrução
DPOP	Estrada Ndonga-Ndindinza em péssimas condições: manutenção de vias secundárias e rurais, comprometendo a mobilidade e o desenvolvimento econômico local.	Política Nacional de estradas e pontes
Saúde	Falta de medicamentos e materiais hospitalares em Unidades Sanitárias.	-Política de Saúde Pública e Abastecimento

Saúde	Cobranças ilícitas aos pacientes	Política de Integridade e Transparência na Saúde
Saúde	Mau atendimento nas unidades sanitárias, especialmente nas maternidades	Política de Qualidade do Atendimento em Saúde
Saúde	Descontentamento do pessoal da saúde afetando os utentes:	- Política estratégico de gestão de recursos humanos
DPPF/SPEF	Problemas com a Tabela Salarial Única (TSU): Atraso no pagamento das horas extras aos professores	Política de Gestão de Recursos Humanos no Setor Público
DPAP	Mercado e Farmácia veterinária não utilizados em Chigubo:	Política de Desenvolvimento Rural e Agropecuário
DPPF	Exiguidade do orçamento para a Assembleia Provincial.	Política de Alocação Orçamentária Justa
CRE/ Comando da PRM	Comportamento inadequado de Agentes da PRM: Cobranças ilícitas aos automobilistas pela Polícia de Trânsito e Municipal  Falta de acção do Gabinete de Combate à Corrupção em Gaza	Política anticorrupção  Política de Transparência e Combate à Corrupção
CRE	Não pagamento do subsídio de apoio básico em alguns distritos	Política de Proteção Social a camadas vulneráveis
Gov. distrital de Massingir	Mau relacionamento entre autoridades do Governo Distrital de Massingir e a comunidade	Política de Participação e Diálogo Comunitário
DPCD/PRM	Consumo de drogas entre a juventude  Centro de venda de drogas na zona de “Xicandjuanine”:	Política de Prevenção e Tratamento de Dependências
DPDTA	Conflito homem-animal em alguns distritos continua preocupante e sem solução à vista	Política de Conservação e Manejo da Vida Selvagem Política de Mitigação de Conflitos Homem-Animal

**Fonte:** Autor produziu a partir da síntese da XXIII Sessão plenária do ODP de 2023

O aumento quantitativo e qualitativo registado nas constatações do terceiro ODP em 2023 pode reflectir, em parte, as conclusões de estudos anteriores que destacam a importância da participação na governação, tendo entre outras funções a integração e a educação (Fukushima, 2016). Com base nos dados dos relatórios e matrizes, é possível observar um crescimento qualitativo nas intervenções, resultado do aprendizado obtido nas sessões plenárias dos anos anteriores, por um lado.

Por outro lado, as melhorias no desempenho das OSCs, parceiros de desenvolvimento e outros grupos podem estar associadas ao processo gradual de integração desses actores no ODP. O crescimento do ODP resultou em políticas públicas essenciais para enfrentar os problemas identificados pela SC e pelos parceiros de desenvolvimento, o que, por sua vez, contribuiu para a melhoria do desempenho do Governo nessas áreas específicas. Como destacado na revisão da literatura, a implementação eficaz dessas políticas é fundamental para a resolução dos problemas identificados e para o desenvolvimento sustentável da província, conforme evidenciado na secção seguinte (Tatagiba, Abers e Silva, 2016).

#### **4.3 Funcionamento e Influência do OD na Governação do CEP em Gaza**

Para uma reflexão mais aprofundada sobre a contribuição das OSCs que participam no ODP através do FONGA, foram considerados os produtos dos observatórios que constam do respectivo guião (sínteses e a matriz de recomendações). Esta análise conjunta inclui o FONGA e o fórum dos parceiros de desenvolvimento.

Os entrevistados da SC, assim como do CEP e da Representação de Estado, apontaram alguns exemplos que ilustram os frutos da intervenção das OSCs participantes do Observatório. Vários projectos em curso contribuem para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Segundo o entrevistado 5, as deliberações sobre a necessidade de provimento e melhoria dos serviços de abastecimento de água, cuidados de saúde, expansão da rede sanitária, saneamento e reabilitação de estradas foram de grande impacto nas políticas públicas durante este mandato (2020-2024).

Na sequência, questionou-se o entrevistado 1 sobre as possíveis mudanças na governação que tenham sido influenciadas pela SC presente no ODP (subentende-se políticas públicas). Ele respondeu da seguinte forma:

Alguns coisas influenciámos, pode não ter sido de uma forma directa, por exemplo, através da influência da SC foi possível alterar o plano de IMOVIRO que pretendia instalar a portagem na estrada de Bilene antes do hospital de referência distrital para quem sai da Macia a caminho da paria de Bilene, foi possível alterar esse projecto, com o barulho da SC, o Ministro das Obras Públicas interveio e a portagem foi construída depois do hospital para não encarecer as deslocações dos utentes a unidade sanitária. (Entrevistado 1).

De acordo com a explicação da fonte, o posicionamento da SC visava garantir o direito à saúde, pois a população muitas vezes depende da boa vontade dos vizinhos para acessar as unidades sanitárias, e esses vizinhos poderiam deixar de ser colaborativos ao considerar o pagamento da portagem.

Outro exemplo é a visita que o FONGA fez às obras de construção de salas de aula no Distrito de Massingir, aldeia de Chibotane. O prazo para a conclusão era de cinco meses, mas, na ocasião da visita, já havia passado mais de um ano e as salas não estavam concluídas. Um facto curioso é que o Governo, na distribuição das carteiras, alocou algumas naquele estabelecimento de ensino, e estas foram deixadas ao ar livre, expostas a intempéries. Esse assunto foi levado ao observatório e, felizmente, as salas foram concluídas e os alunos agora usufruem de uma escola mobilada, concluiu o entrevistado 2.

Este exemplo confirma a conclusão de pesquisas anteriores que associam a participação política ao exercício da cidadania, o que favorece a consolidação da democracia e o desenvolvimento. Com esta intervenção a SC contribui para o bom funcionamento dos serviços públicos, neste caso em concreto da Direcção Provincial de Educação de Gaza (Bobbio, 1986; Pateman, 1992; Simione, 2018; Viegas, 2000).

(...) Para este trabalho, a SC é importante pois complementa a implementação das políticas públicas, assim como consciencializa a sociedade sobre causas sociais, humanitárias e ambientais (Entrevistado 8).

(...) Um dos exemplos da importância da SC é o apoio registado nas comunidades, com a elevação da consciência que resulta na denúncia de casos de violência baseada no género e uniões prematuras, através de acções de sensibilização das famílias e comunidades na prevenção e combate a esses males sociais (Entrevistado 4).

A fonte do CEP esclareceu que o Secretariado Técnico do OD elabora e coordena a agenda da sessão plenária do OD com o parceiro nacional (FONGA), desde a implantação do actual figurino de Governação Descentralizada Provincial. Em 2023, o CEP e o FONGA assinaram um Memorando de Entendimento para colaboração no fortalecimento do Observatório de Desenvolvimento ao nível da província, no âmbito do projecto VozPoBa, que inclui a

organização, preparação e elaboração da proposta da agenda, com aprovação final pelo Presidente da Sessão Plenária do OD (posição dos entrevistados 2 e 6).

A celebração deste memorando confirma o que é indicado na literatura: a consolidação da democracia requer a conjugação de esforços entre os governantes e a SC.

Do entrevistado 1, obteve-se a informação de que este projecto tem como um dos objectivos apoiar os OD e os Conselhos Consultivos. A fonte indicou que a própria UE selecionou os distritos e a Assembleia Provincial (AP). Este facto confirma a constatação de Cambrão (2018), segundo a qual Organizações Internacionais (OIs) e o Governo têm submetido a SC à sua vontade.

De acordo com o folheto da UE cedido pelo FONGA, o projecto VozPoBa visa relançar os espaços e mecanismos de participação pública no âmbito da governação descentralizada, com foco no fortalecimento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) e dos OD em todos os níveis, e sua conexão com o ciclo de planeamento público no país.

Segundo a mesma fonte, este projecto da UE contribui para o reforço da participação da SC nos espaços de diálogo e prestação de contas em diferentes níveis, influenciando as prioridades dos planos públicos, a alocação e utilização de recursos no contexto de descentralização, com o objectivo de criar oportunidades para uma partilha justa de recursos, orientada para a satisfação das necessidades dos mais desfavorecidos, com foco em mulheres, crianças, jovens, pessoas com deficiência e deslocados internos<sup>12</sup>.

Após ser designado para liderar a implementação do projecto “VozPoBa” para o fortalecimento da participação da SC através dos OD, o FONGA apresentou a iniciativa à Governadora da Província, ao Secretário de Estado e aos Administradores. Um facto curioso é que a administradora de Chicualacuala desconhecia o conceito de OD distrital; eles tiveram que explicar e entregar o guião. O mesmo ocorreu nos outros dois distritos (Chigubo e Xai-Xai) (Entrevistado 2).

“Estamos felizes porque estes distritos já realizam os OD. No ano passado, o FONGA, com o apoio da UE, garantiu a logística do evento para os participantes” (Entrevistado 1). A fonte

---

<sup>12</sup> Nesta apresentação e discussão de resultados apresenta-se o fruto das intervenções das OSC nas áreas sociais como saúde, educação, género e juventude.

acrescentou que, como resultado deste observatório, o Distrito de Chicualacuala já tem um Plano Estratégico de Mitigação dos Efeitos das Mudanças Climáticas aprovado.

O OD, segundo o guião, prevê níveis nacional, provincial e distrital. No entanto, no âmbito nacional, não aconteceu nenhuma sessão de Observatório no mandato 2020-2024, em Gaza, ao longo do período em estudo, a realização de dois observatórios indicado no guião, não foi cumprido. Ademais, os OD de âmbito distrital apenas são realizados nos Distritos de Chicualacuala, Chigubo e Xai-Xai.

Para o entrevistado 1, os OD distrital não ocorrem em todos os 14 distritos porque os administradores não dão a devida atenção: "O novo guião, apresentado em 2021 por um quadro sénior do MEF, introduziu os observatórios distritais, mas não acontecem porque os nossos administradores não levaram a sério a obrigatoriedade da sua realização" (Entrevistado 1).

Os OD de nível distrital que acontecem nos três distritos são fruto de um programa financiado pela UE, denominado "VozPoBa" (Dando Voz e Poder à Base). Segundo o panfleto recebido da direcção do FONGA, o projecto é coordenado pela Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades (AAAJC), que também representa e implementa o mesmo projecto nas províncias de Tete, Inhambane e Maputo, incluindo a cidade de Maputo.

Para o Entrevistado 2, os Conselhos Consultivos representam um arranjo criado durante o mandato do Presidente Armando Emílio Guebuza, com o objectivo de garantir a participação da SC na análise e aprovação dos projectos submetidos aos governos distritais para financiamento no âmbito dos sete milhões. Isso foi decidido porque os governos distritais usavam o financiamento dos 7 milhões para resolver problemas de *déficit* orçamentário, e não para financiar projectos de desenvolvimento dos cidadãos. Para essa fonte, os Conselhos Consultivos foram fundamentais para a materialização da política guebuzaiana, que definia o distrito como polo de desenvolvimento. O apoio da UE surgiu no momento oportuno, com o fim do projecto dos 7 milhões, quando os Conselhos Consultivos estavam inativos.

Como se pode perceber, as dificuldades para viabilizar a participação da SC na governação, um dos pressupostos básicos da democracia, confirma as constatações de estudos anteriores discutidas na revisão da literatura (Dahl, 2012; Bobbio, 1994).

Uma experiência que merece destaque neste aspecto, foi a designada “feira do Plano” em implementação experimental nos distritos de Norte de Gaza (Chicualacuala e Chigubo). Os oficiais do FONGA, escalam uma povoação ou localidade, e submetem a votação alguns projectos sociais como construção de escolas, centros de saúde, expansão da energia eléctrica, entre outros, e em função de número de votos obtido por cada iniciativa de desenvolvimento define-se as prioridades, isto é, decide-se o que fazer primeiro quando o Governo já tiver orçamento para o efeito (Entrevistado 1)<sup>13</sup>.

Este exemplo serve muito bem para ilustrar a implementação prática do que o guião do OD recomenda como uma das atribuições destes órgãos consultivos quanto a planificação participativa.

Outro aspecto que mereceu atenção na colecta de dados refere-se às estratégias usadas para garantir que as matérias debatidas nos OD sejam conhecidas por todas as camadas sociais<sup>14</sup>:

Os entrevistados 2, 6 e 11 apontaram que as transmissões ao vivo das sessões do ODP através das plataformas Facebook e WhatsApp, além da imprensa tradicional (jornal, rádio, TV pública e privada), são mecanismos de maior abrangência e comprovadamente funcionais na ampliação desta plataforma participativa.

#### **4.3.1 Fórum entre Órgãos de Governação e ONGs Internacionais (2022)**

Além de participarem do OD, as ONGs nacionais e estrangeiras têm um fórum próprio onde debatem suas actividades, que posteriormente são apresentadas no ODP. Neste capítulo, pretende-se detalhar alguns projectos concretos desenvolvidos nas áreas de agricultura, educação, saúde, género, juventude e meio ambiente, que contribuem para a implementação de várias políticas públicas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da província.

Para o presente mandato, que coincide com o período de estudo (2020-2024), escolheu-se o relatório dos parceiros de desenvolvimento apresentado no Fórum das ONGs e no ODP de 2022, referente ao ano de 2021, e o apresentado no Fórum das ONGs de 2024, que reporta actividades

---

<sup>13</sup> O exercício já foi feito nas comunidades de xidulo e pafuri no distrito de Chicualacuala e em Saute no Distrito de Chigubo.

<sup>14</sup> O princípio de publicidade recomendado pelo Guião de Orientação dos OD

de 2023 e será debatido no ODP após as eleições de dezembro de 2024. Em 2021, 29 ONGs internacionais operavam na província, com a seguinte distribuição por sectores:

**Tabela 1: Distribuição das ONGs internacionais por sectores na província e Outros Indicadores**

Sector	Nº de ONGs Presentes	Nº de Distritos	Numero de Beneficiários	Orçamento Anual
Água e saneamento	3	8	29.307	31.471.970,00
Agricultura e segurança alimentar	5	7	180.240	47.154.558,00
Educação	9	10	71.076	84.191.899,00
Género, Criança e Accao Social	10	11	34.368	63.149.816,00
Saúde	18	14	319.327	241.251.683,00
			<b>634.318</b>	<b>467.219.927,88</b>

**Fonte:** Relatório no Fórum dos parceiros de desenvolvimento apresentado no ODP em 2022 referente ao 2021.

A distribuição dos parceiros de desenvolvimento por sectores na província tem oscilado assim como o volume de investimento, número de distritos e beneficiários. Este cenário para o exercício de governação representa um constrangimento, pois torna a planificação de acção governativa imprevisível mesmo a curto e médio prazos.

**Quadro 10: Distribuição das ONGs internacionais na província e Outros Indicadores<sup>15</sup>**

Nº de fóruns presentes no Distrito	Distrito	Água e Saneamento	Agricultura e segurança alimentar	Educação	Género e Criança e Accão Social	Saúde
3	Bilene –Macia					
5	Chibuto					
3	Chicualacuala					
4	Chigubo					

<sup>15</sup> Inserido no relatório do fórum das ONGs apresentado no ODP XXIII 2022

3	Chokwe					
5	Chongoene					
5	Guijá					
5	Limpopo					
5	Mabalane					
3	Mandlakazi					
4	Mapai					
1	Massangena					
1	Massingir					
5	Xai-Xai					
	Número de organizações	2	3	9	10	17

**Fonte:** Adaptado do Relatório das Organizações Internacionais (2022)

Este quadro espelha a localização dos projectos das ONGs internacionais na Província de Gaza e analisado em função dos objectivos desta pesquisa, também pode-se inferir que o mesmo expõe igualmente as fragilidades que existem no capítulo de articulação entre as autoridades governamentais e os parceiros internacionais de desenvolvimento. Por exemplo, do quadro constata-se que do total das 29 ONGs internacionais que operam na província de Gaza, apenas 17 desenvolvem as suas actividades em todos os catorzes distritos que compõe a província.

Resultado, conforme pode se constatar no quadro 7. alguns distritos registam grande concentração de ONG's em detrimento dos outros.

Esta situação afecta a participação, o poder do governo e o enraizamento da democracia, ademais agudiza o desenvolvimento assimétrico dentro da província de Gaza. Esta situação contraria o apresentado no Guião de OD, no Artigo 3, números 1 a 9.

Conforme o Decreto, compete ao órgão central a tutela das actividades das ONGs, incluindo a indicação da província para a implementação das actividades, com base na necessidade de aplicação do princípio da equidade no desenvolvimento do país. O artigo 6, número 4, especifica que é responsabilidade dos governos provinciais indicar o distrito ou município de actuação das ONGs e os locais de desenvolvimento dos projectos, mas isso é uma letra morta, na pratica, não acontece (Entrevistado 8).

É importante notar que o Decreto 55/98 não faz referência aos órgãos de representação de Estado nem aos CEPs, pois é anterior à sua implantação. Portanto, o dispositivo refere-se exclusivamente ao Governo Provincial e não aos órgãos de governação descentralizada como o CEP e a Assembleia Provincial.

Não obstante o reconhecimento do papel das autoridades locais na distribuição equitativa das oportunidades de desenvolvimento trazidas pelos parceiros internacionais, esse papel é frequentemente comprometido, conforme o Entrevistado 4:

“... o Governo enfrenta sérias dificuldades para garantir um desenvolvimento equilibrado da província, pois não consegue alocar os parceiros internacionais conforme seu Programa de Governação nas unidades territoriais mais necessitadas” (Entrevistado 7).

A cooperação internacional é um dos mecanismos de parceria que devia auxiliar no nivelamento do desenvolvimento entre os distritos da zona Sul, Centro e Norte da província. Os Distritos que se localizam na zona costeira da província, que corresponde a região sul, nomeadamente, Xai-Xai, Chibuto, Mandlakazi, Bilene, Chongoene e Limpopo apresentam condições agroecológicas relativamente favoráveis para a prática de Agricultura se comparadas com as condições da zona Centro (Chokwe, Guija, Massingir) e Norte (Mabalane, Chigubo, Chicualacuala, Massangena).

Em função destes dados e de outros indicadores sociais constantes dos balanços de PQG e dos PESs, era suposto que as autoridades governamentais da província planificassem a actuação de maior número de ONG's internacional para a região com baixos indicadores de desenvolvimento quanto a infraestruturas económicas e sociais, segurança alimentar, abastecimento de água entre outros. O facto de isso não suceder, contraria as funções de um Governo apresentadas por na Revisão de literatura por (Proença 1995, Cambrão 2018) estes sustentaram que governar é tomar decisões em nome do poder político, é gerir recursos económicos e sociais de um país, estes postulados ainda não são aplicados com eficiência nem com eficácia necessária em Moçambique, em particular na província de Gaza onde foram colhidos os dados deste trabalho. Também confirma-se a posição de sociólogo Elísio Macamo (2002) (segundo a qual os parceiros intencionais não são a solução dos problemas de subdesenvolvimento do continente, África deve adoptar modelos próprios para impulsionar o seu desenvolvimento).

Outra preocupação que foi apurada junto ao CREP é que se regista assimetrias assinaláveis na distribuição das ONGs internacionais que implementam suas actividades nas três grandes regiões da província.

Esta situação acontece porque as ONGs escolhem preferencialmente os distritos localizados na zona Sul da província para executar os seus projectos, pois a região Sul tem uma rede de infraestruturas desenvolvidas, vias de acesso, comunicações, electricidade entre outras infraestruturas relativamente melhores se comparadas com região Norte da província. (entrevistado 9). Esta abordagem coincide com a visão de um outro entrevistado:

As Organizações Não Governamentais estrangeiras (ONGs) dificilmente conseguem atender integralmente às preferências políticas do governo, pois seguem critérios rigorosos estabelecidos por seus financiadores. Por exemplo, é estrategicamente vantajoso para um parceiro de desenvolvimento optar pelo Distrito de Xai-Xai para a implementação de seus projectos. Essa escolha resulta em uma economia de recursos, uma vez que a proximidade geográfica reduz a necessidade de percorrer grandes distâncias. Além disso, Xai-Xai possui uma infraestrutura relativamente mais desenvolvida, com melhores estradas, acesso a água potável e fornecimento de energia elétrica, o que facilita a execução dos projectos. Outro factor relevante é a maior cobertura de beneficiários em comparação com o que seria possível em alguns distritos da região norte da província, onde as condições de infraestrutura são mais desafiadoras (Entrevistado 11).

O mapa administrativo apresentado na primeira secção de apresentação de resultados deste trabalho, tem os números de habitantes de cada distrito muito elucidativos sobre as diferenças de densidade populacional na província. Os doadores relevam em demasia o número de população atendida pelo projecto, logo os distritos da região Norte não constituem prioridade devido a sua baixa densidade populacional ainda desfavorecida pela dispersão populacional.

Esta realidade preocupa os órgãos de governação descentralizada, pois apesar de estar plasmado no Decreto 55/98 de 13 de Outubro, que compete ao Ministério dos Negócios Estrangeiros indicar as províncias nas quais as ONGs internacionais devem se fixar e ao CEP a indicação do Distrito, tendo em conta a necessidade desenvolvimento equilibrado entre os catorze distritos da província, as ONG's agem como autónomas nesse aspecto. Os dados recolhidos permitem ainda concluir que apenas seis Distritos tem todos os sectores representados no seu território (sector de água e saneamento, sector de agricultura e segurança alimentar, sector de educação, sector de género criança e Social e o sector de saúde) e este cenário óptimo que devia repetir-se em todos os distritos, exclusivamente acontece maioritariamente nos distritos da zona sul da província

porque nos distritos da zona Norte em muitos casos só existe um parceiro internacional de desenvolvimento a operar no distrito, são os casos dos distritos de Massangena e Massingir que contam apenas com uma ONG internacional operando no sector da saúde.

Ainda interpretando informação exposta no quadro 7, situação quase similar verifica-se no sector da educação onde dos cinco parceiros internacionais que operam em Gaza, apenas um implementa as suas actividades na zona Norte da província, concretamente nos distritos de Mabalane e Chicualacuala.

#### 4.3.2 Fórum entre órgãos de Governação e ONGs internacionais (2024)

Além do diálogo que o Governo estabelece com todas as organizações no ODP, os parceiros de cooperação estrangeiros têm o fórum das ONGs internacionais para analisar a implementação de vários projectos de desenvolvimento. Em 2023, funcionavam 5 fóruns activos, com 31 ONGs (+2 em relação ao ano anterior).

Em relação à localização dos projetos e sua variação em função do número de ONGs em 2023, ocorreram as seguintes alterações: Na área de agricultura, existem 6 ONGs (+1 em relação a 2023), com presença em 12 distritos (+5 em relação a 2023). Beneficiados: 67.114 pessoas. Total planeado: 158.970.128,00 Mt.

**Tabela 2: Distribuição das ONGs na Província de Gaza e Outros Indicadores (2024)**

Sector	Numero de ONGs Presentes	Numero de Distritos	Numero de Beneficiários	Orçamento Anual
Água e saneamento	3	4	36 165	78.404.301,00
Agricultura e segurança alimentar	6	12	67 114	158.970.128,00
Educação	5	13	32 603	89.082.509,00
Género, Criança e Accao Social	12	14	221 070	117.452.232,00
Saúde	19	14	2268889	1.531.242.516,00
<b>Orçamento:</b>				<b>1.975.151.686,00</b>

**Fonte:** Relatório dos parceiros de desenvolvimento apresentado no fórum das entre Governo e ONGs 2024

Neste ano, houve uma melhoria no quadro de distribuição das ONGs comparado a 2023.

Segundo o relatório dos parceiros de desenvolvimento 2024, o sector de Água e Saneamento, manteve-se o número de ONGs (3, mesmo que em 2023), mas a presença em distritos caiu para 4 (menos 3 do que em 2023). O número de beneficiários foi de 36.165 pessoas, com um total planeado de 78.404.301 Mt.

No sector de educação, há 5 ONGs (menos 3 do que em 2023: Gasporto, Goodneibors, Right to Play e World Vision), com presença em 13 distritos (+3 em relação a 2023: Chigubo, Mapai e Massingir). O número de beneficiários é de 32.603 pessoas, com um total planejado de 89.082.507,39 Mt.

No sector de Gênero, há 12 ONGs (+3 em relação a 2023), com a saída da ONG AJUCOM e a entrada de 4 novas ONGs: Socodevi, Terres des Hommes Alemanha, Right to Play e Save the Children. A presença é em todos os distritos (+2 em relação a 2023: Massangena e Massingir), com um número estimado de beneficiários de 221.070 pessoas e um plano de 117.452.232,60 Mt.

No sector de Saúde, atuam 19 ONGs (saíram 4: FHI 360, Nweti, PSI e Pathfinder; entraram 4: HKI, ICRH-M, CCS e ELOS, OCSIDA). A presença é em 14 distritos, com 2.268.889 beneficiários e um total planejado de 1.531.242.516 Mt.

O número de parceiros durante o período em análise segundo os relatórios dos parceiros, em 2021 foi de 34 ONGs, em 2022 baixou para 29 e em 2023 conheceu ligeiro incremento, pois foram registadas 31 Organizações estrangeiras.

Essa participação das ONGs estrangeiras (parceiros de desenvolvimento) confirma as constatações de estudos anteriores que destacam que o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas pelos governos dos Estados nacionais e supranacionais. Esse conceito explica por que o OD em Gaza congrega FONGA e ONGs estrangeiras, conforme o quadro conceitual de Heideman e Salm (2006).

A tabela 2, ilustra elevadíssimos investimentos realizados pelos parceiros de desenvolvimento, mas continua questionável a sustentabilidade de grande parte dos projectos quando os doadores cessam financiamentos.

#### 4.4 Democracia Participativa Dependente de Doadores (OIs)

Como evidenciado na revisão da literatura, a democracia pressupõe a participação de todas as forças vivas na vida política, econômica e social. No entanto, na Província de Gaza, Moçambique, as OSCs frequentemente dependem de financiamentos provenientes de doadores (OIs), que impõem suas agendas e prioridades tanto às OSCs quanto ao governo. Isso gera dificuldades para o executivo coordenar e exercer seu papel dirigente na implementação da agenda de desenvolvimento local. Essas constatações são as principais linhas de reflexão na próxima secção.

##### 4.4.1 Limitações das OSCs em Gaza

As limitações das OSCs abrangem desde financiamentos e orçamentos operacionais até a implementação de actividades, conforme explicaram todos os participantes do ODP.

Para a maioria das associações que compõem a FONGA, as quotas dos associados estão longe de cobrir os custos operacionais, uma vez que essas associações são obrigadas por lei a operar como entidades sem fins lucrativos (Entrevistado 6).

“(…) segundo a lei e os estatutos de muitas associações, elas não têm fins lucrativos, e os financiamentos que recebem e doações visam a satisfação do público-alvo. Muitas associações que trabalhavam na área de HIV, como a KUVUMBANA, estão funcionando parcialmente ou fecharam as portas, pois o Núcleo Provincial de Combate ao HIV Sida também enfrenta dificuldades” (Entrevistado 2).

Questionado sobre como pode se alterar essa situação respondeu:

Na minha opinião, para inverter a actual situação de crise e garantir uma SC mais vigorosa, as associações deveriam se transformar em cooperativas, pois estas podem perseguir lucro” (Entrevistado 2).

As OSCs nacionais, para garantir a implementação de suas actividades, frequentemente dependem de financiamentos provenientes de vínculos com ONGs internacionais, que possuem suas próprias agendas regionais e globais, conforme observou Faria (2018). Portanto, é importante avaliar até que ponto essa dependência pode condicionar a liberdade de actuação das OSCs quanto aos temas e à definição de seus objectivos.

Reagindo a essa situação, o Entrevistado 1 comentou: “Nós não recebemos directamente orientações (...) sempre que você não tem independência econômica, está dependente e não pode fazer o que realmente gostaria. Não tendo recursos, a dependência existe.”

Para ilustrar sua conclusão, ele citou o projecto VozPoBa, da UE, que visa a revitalização dos Conselhos Consultivos distritais e dos observatórios distritais. Não foi o FONGA que definiu os três distritos (Chicualacuala, Chigubo e Xai-Xai) onde o projecto está em implementação; se houvesse oportunidade, poderiam ter escolhido outros distritos. Além disso, qualquer actividade de campo deve ser reportada, por exemplo, através de fotos, ainda no campo, conforme um link criado pelo parceiro. No ano passado (2023), durante uma deslocação a Chigubo na época chuvosa, enfrentaram problemas logísticos com o caminhão e enviaram fotos reportando as dificuldades de circulação. As imagens mostravam os membros da OSC na água até a altura dos joelhos, e a reação dos parceiros foi recomendar a troca do distrito. Isso não se concretizou, pois insistiram em reconhecer que Chigubo é um distrito "isolado" e a troca perpetuaria a pobreza do território, mas nem sempre se consegue isso, concluiu o entrevistado 1.

Além da necessidade de prestação de contas de acordo com as exigências do doador, o FONGA depende totalmente do financiamento externo. Desde Dezembro, não houve desembolso de fundos, e actualmente estão meio parados<sup>16</sup>.

Ainda de acordo com o entrevistado 1, nesse mês de Dezembro o parceiro desembolsou duzentos mil meticais que serviram para o suporte do último OD provincial realizado em Dezembro<sup>17</sup>. Esta situação está documentada nos trabalhos de Cambrão (2018) e Faria (2018), as OIs tem usado a fase de avaliação dos projectos para reforçarem o seu domínio sobre as ONGs nacionais, uma das formas tem sido condicionar próximos desembolsos ao cumprimento rígido das suas regras.

---

<sup>16</sup> Entrevista realizada no dia 22 de Julho de 2024

<sup>17</sup> Trata-se de comparticipação porque o CEP A realização dos ODP são financiados pelo orçamento do Estado, com base na inscrição da despesa no Plano e Orçamento para o ano  $n+1$ ;

Outra pergunta pretendia apurar se existe espaço para a SC, através do FONGA, elaborar e submeter um projecto a um parceiro internacional. A resposta foi que os doadores mudaram, e as OSCs não concebem mais projectos para submissão. Agora, os parceiros internacionais lançam os projectos em jeito de concurso público e as diferentes OSCs do país apenas concorrem para aquele âmbito do projecto. A SC não tem espaço para alterar nada, e o entrevistado concluiu que essa é uma limitação adicional (Entrevistado 2).

Outra limitação apontada por Cambrão (2018) e confirmada neste estudo refere-se à competência técnica dos recursos humanos das OSCs para análise dos instrumentos programáticos de governação, como os Programas Económicos e Sociais (PES), especialmente na componente orçamentária.

O Entrevistado 1 afirmou que a participação da SC na governação através do Observatório de Desenvolvimento ainda não é ideal, devido a limitações técnicas e financeiras. Este posicionamento coincide com o discutido na revisão conceitual deste trabalho e compromete o cumprimento do estabelecido no nº 4 do artigo 12 do Guião de Orientação do OD.

Outro entrevistado comentou a mesma questão, afirmando: “Notamos que muitas OSCs locais de pequenas dimensões não têm capacidade académica para lidar com questões complexas, como a monitoria do orçamento” (Entrevistado 5).

O Entrevistado 2 também destacou que a organização não está adequadamente equipada com recursos humanos capazes de analisar os PES ou o Programa Quinquenal dos Órgãos descentralizados e emitir pareceres com a qualidade técnica desejada.

“Para ser honesto ainda não temos, mas também não estamos no zero, repare que nas plenárias dos OD constam vasto rol das matérias da SC, dos empresários, académicos etc, mas o que tem suscitado acesos debates é a apresentação do posicionamento do FONGA, para dizer que temos lacunas, mas também temos pontos positivos, contrapomos ao governo com evidencias quando se trata de avaliação das realizações contidas no plano, mas devido a limitações financeiras não temos especialistas que possam nos ajudar principalmente na análise da aplicação do orçamento, por isso as nossas análises no observatório pouco falamos de orçamento” (Entrevistado 2)

(...) O ODP é uma miscelânea de extracto sociais muito diferenciados, repare que FONGA e Conselhos consultivos tem um perfil de membros na sua maioria com baixa escolaridade, mas tens lá o sector privado, as ONGs Internacionais ...algumas organizações têm antigos burocráticos da função pública, especialistas com muita

rodagem na planificação e monitoria de programas, quando acompanhas as apresentações e os debates dos relatórios do governo é possível sentir isso (Entrevistado 10).

Em relação a liberdade para os membros da SC intervirem nos OD sem receio de serem conotados com a oposição, uma das fontes respondeu o seguinte<sup>18</sup>:

Não tem sido fácil, muitos dirigentes não estão preparados para receber a crítica por mais construtiva que seja. A fonte deu como exemplo, a canalização da sua contribuição numa reunião da campanha do actual edil de Xai-Xai no Restaurante Capulana, referiu-se a necessidade de o dirigente estar próximo a população, manutenção de vias de acesso, melhoramento das condições do mercado grossista, surpreendentemente depois de encontro recebeu perguntas se ele era mesmo “nosso”<sup>19</sup> (Entrevistado 2).

Este aspecto em concreto, foi constatado no estudo de Cambrão (2018), ele escreveu que em Moçambique muitos activistas são conotados com a oposição, principalmente com a RENAMO e MDM.

#### **4.4.2 Os Efeitos da Dependência na Coordenação da Parceria para o Desenvolvimento**

A descentralização pode não promover uma coordenação eficaz da parceria para o desenvolvimento se o governo não priorizar o funcionamento pleno dos órgãos estabelecidos pelas leis 4/97, 7/98, e 55/98, que definem os princípios para a organização e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial, da Representação de Estado e das ONGs internacionais.

Na colecta de dados, confirmou-se a importância de que a descentralização administrativa seja acompanhada por uma descentralização fiscal. Na literatura, esta ideia é apoiada por Macie (2012), conforme citado no quadro conceitual, que defende que só haverá um poder local eficaz quando as entidades desfrutarem de uma autonomia financeira verdadeiramente capaz de cobrir as despesas necessárias.

É evidente que a descentralização administrativa e política carecia de uma reforma fiscal que permitisse uma descentralização financeira efectiva. No mandato de governação (2020-2024),

---

<sup>18</sup> Toda entrevista foi gravada com o consentimento do entrevistado, mas na pergunta que pretendia saber se não existia risco de represálias para os membros inconformados do OD,, a fonte pediu para desligar o gravador.

<sup>19</sup> Na província este pronome pessoal é usado para se referir ao alinhamento ideológico em relação ao partido no poder.

não foi realizado nenhum observatório de âmbito nacional, e na província, das 10 sessões previstas, apenas um número reduzido foi realizado, em desacordo com os números I e II do artigo 18 que se referem à calendarização dos OD.

Essas situações podem dificultar o alcance dos objectivos da descentralização estabelecidos na Constituição da República de Moçambique (CRM, 2018) e consubstanciados na Lei 1/2018 de 12 de Julho (MAEFP, 2019), conforme descrito no quadro teórico. De acordo com o número 1 do artigo 18, a descentralização deveria permitir a organização da participação dos cidadãos na solução dos problemas da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, e aprofundar e consolidar a democracia.

“Desde que tomamos posse temos vindo a trabalhar com dificuldades devido aos limitados recursos que temos vindo a receber de órgãos centrais, as receitas que captamos nas Direcções provinciais são insignificantes, pois os serviços provinciais de conselho de representação de Estado, também estão a caça das mesmas receitas, uma situação que contaria a Lei dos órgãos descentralizados” (Entrevistado 7).

O relato confirma a visão apresentada por Mazula (1998), de que a descentralização deveria também resultar na criação de entidades autônomas distintas do Estado. Os resultados desta pesquisa indicam que os OD são um desses espaços, apesar das limitações financeiras.

No organograma do Conselho de Representação do Estado da Província (CSREP), consta o Departamento de Apoio Institucional, que, de acordo com a Lei 7/2019 de 31 de Maio, tem entre suas atribuições a emissão de pareceres sobre o desempenho das ONGs internacionais para efeitos de renovação de contrato de actividades. Além disso, o Regulamento do Gabinete do Governador prevê um ponto focal para a coordenação da cooperação do Conselho Executivo Provincial (CEP) (Artigo 32).

Quatro anos após a implementação do novo modelo de governação descentralizada provincial, os projectos das ONGs ainda se baseiam no Decreto 55/98 de 13 de Outubro, um dispositivo anterior ao modelo de governação descentralizada instaurado em 2020. Esse cenário revela que ainda não houve uma adaptação completa das políticas públicas a este novo paradigma de governação.

De acordo com o Decreto 55/98, o papel das ONGs estrangeiras é apoiar as iniciativas do governo no esforço de reabilitação e desenvolvimento do país. O decreto define critérios para a autorização, objectivos a serem atingidos e mecanismos de actuação das ONGs, o que inclui aspectos de coordenação. No entanto, deficiências de coordenação e sustentabilidade são evidentes desde a alocação das ONGs aos distritos.

A fraca coordenação entre os parceiros internacionais e os órgãos de governação descentralizada, bem como com a Representação de Estado, não apenas afecta a participação das comunidades e sua inclusão na ajuda internacional ao desenvolvimento local, mas também influencia a sustentabilidade dos projectos, conforme evidenciado na análise dos relatórios de desempenho do ano seguinte.

Para facilitar a articulação entre o órgão executivo de governação descentralizada provincial, as autarquias locais e os órgãos de Representação de Estado, são realizados conselhos provinciais de coordenação, conforme regulamentação. O Decreto 55/98, na alínea d) do Artigo 53, atribui às Direções Provinciais a promoção da participação de organizações e associações na respectiva área de actuação.

Isso significa que as Direções Provinciais, com base no escopo de sua área de actuação, podem articular com os parceiros internacionais a nível sectorial para harmonizar melhor a implementação de projectos em áreas como agricultura, abastecimento de água, saúde, e adaptação às mudanças climáticas.

Apesar da existência dessas plataformas legais para coordenação e monitoramento entre as ONGs, CEP e CSREP, foram constatadas várias deficiências na articulação entre os diversos actores-chave na planificação, orçamentação, monitoramento e avaliação das actividades de desenvolvimento local. Essas deficiências são evidentes desde a alocação das ONGs aos distritos.

Por exemplo, conforme o Decreto que regula as actividades dos parceiros internacionais de desenvolvimento, ainda em vigor, compete ao órgão central a indicação da província para a realização das actividades das ONGs, com base na necessidade de aplicar o princípio da equidade no desenvolvimento do país. De acordo com o número 45, alínea do Artigo 6, é responsabilidade dos Governos Provinciais indicar o distrito ou município de actuação da ONG e os locais de desenvolvimento dos projectos.

Todavia, os órgãos de nível provincial, não tem competência para decidir pela renovação ou não do mandado

Todavia, um documento de monitoramento do CEP revelou problemas de coordenação entre os actores estatais e parceiros internacionais. O levantamento detectou cinco questões relacionadas com a coordenação, conforme o resumo no quadro a seguir:

**Quadro 11: Mapa resumo das ONGs com dificuldades de coordenação com o Governo**

<b>Organização/Constatação</b>	<b>Recomendações devido a deficiente coordenação</b>
<b>1. MADRE CORAGE</b>	
Construção de Centro de Saúde de Hariane sem partilha do plano de construções, nem inclusão do apetrechamento e obediência da planta tipo incluindo a pintura no Distrito de Mapai.	A organização deve partilhar o plano de actividades como o Sector da Saúde com vista inclusão no PESOE, assim como a partilha das responsabilidades visto que nas programações de construções inclui-se o apetrechamento e previsão de alocação de pessoal.
<b>2. UM PEQUENO GESTO UMA GRANDE AJUDA</b>	
Deficiente coordenação com o Governo Distrital a todos os níveis.	A organização deve reforçar a coordenação com o Governo Distrital a todos os níveis.
<b>3. JHPIEGO</b>	
A Organização não partilha o plano de actividades e respectivos relatórios com o Serviço Distrital de Saúde Mulher e Accao Social (SDSMAS). .Falta de comunicação oficial da retirada da Organização do Distrito de Chicualacuala para o Distrito de Mapai.	A Organização deve partilhar o plano de actividades e relatório descritivo mensal com o SDSMAS. A Organização deve garantir uma comunicação oficial sempre que a brigada temporária de CMVM terminar as suas actividades numa certa comunidade.
<b>4. GOOD NEIGHBORS INTERNACIONAL MOZAMBIQUE</b>	
Deficiente coordenação das actividades com o Governo do Distrito de Chibuto a todos os níveis.	A organização deve reforçar a coordenação com o Governo Distrital a todos os níveis.
Deficiente coordenação da organização com os órgãos do Governo a todos os níveis no âmbito de contratação de empreitada.	A organização deve coordenar as actividades com o Governo a todos os níveis.

**Fonte:** Elaborado a partir do relatório de monitoria do CEP sobre as actividades dos Parceiros no ano 2023.

O relatório indica que o Conselho Executivo Provincial (CEP) enfrentou diversos constrangimentos durante a realização das monitorias, incluindo uma aparente sonegação de informações por parte de algumas ONGs. Apesar de essas actividades estarem previstas nos planos e memorandos de entendimento, há uma falta de transparência e partilha dessas informações. Este comportamento contraria as funções e finalidades dos Observatórios de Desenvolvimento (OD) e da existência dos parceiros de desenvolvimento, que deveriam, conforme Heidemann & Salm (2006), promover a participação integral de todas as partes envolvidas e garantir uma coordenação eficaz.

Quando questionados sobre a coordenação, os entrevistados 3, 6 e 12 relataram que a falta de partilha dos planos de actividades pelas ONGs tem criado constrangimentos significativos para as Direcções Provinciais. Essa falta de cooperação dificulta tanto a monitoria quanto o alinhamento das actividades com os Planos de Governo. A ausência de transparência e a falta de integração entre as actividades das ONGs e os planos governamentais podem prejudicar a eficácia dos projectos e a coordenação geral das iniciativas de desenvolvimento na província.

Esses constrangimentos reforçam a necessidade urgente de uma revisão dos mecanismos de coordenação e monitoramento para assegurar que todos os actores, incluindo ONGs e autoridades locais, estejam alinhados e comprometidos com os objectivos de desenvolvimento estabelecidos. A coordenação eficaz e a transparência são cruciais para o sucesso das políticas públicas e para garantir que os recursos e esforços sejam direccionados de maneira eficiente e equitativa.

(...) Na Saúde e Educação temos um Plano tipo que deve ser obedecido nas Construções das Unidades Sanitárias e salas de aulas, algumas vezes tivemos que receber esse tipo de infraestruturas que não se ajustam aos projectos de sector, para preservar boas relações com os parceiros, mas agora em diante não vamos aceitar receber qualquer construção fora da planta tipo (Entrevistado 6).

(...) Os parceiros de desenvolvimento quando avançam com a implementação dos projectos, mostram que estão comprometidos com o desenvolvimento das comunidades, mas a falta de coordenação as vezes cria situações embaraçosas (...) algumas ONGs construíram unidades sanitárias no Distrito de Bilene, Chokwe, Limpopo, mas devido a deficiente comunicação não temos equipamentos hospitalar para alocar àquelas novas unidades sanitárias (Entrevistado 3).

“o que eu posso dizer em poucas palavras, desenvolvimento integrado exige rigor na planificação, discute-se sempre este assunto, lamentavelmente a comunicação continua a falhar” (Entrevistado 11).

O cenário descrito reflecte os pressupostos das teorias Neoliberal e Realista, conforme apresentado no quadro teórico:

Esta teoria enfatiza a importância da eficiência econômica e da redução do papel do Estado na economia, promovendo a livre interação de mercados e agentes internacionais. No contexto da descentralização e da coordenação entre parceiros de desenvolvimento e órgãos de governação local, a teoria Neoliberal sugere que a influência dos parceiros de desenvolvimento pode ser vista como uma forma de otimizar recursos e promover práticas mais eficientes. No entanto, a deficiente coordenação e a sobreposição de interesses podem contrabalançar esses objectivos, levando a um resultado menos eficiente e a uma percepção negativa das acções dos parceiros e do governo.

De acordo com o Realismo, as relações entre os Estados são guiadas pela busca de poder e segurança, e o poder financeiro dos parceiros de desenvolvimento pode, por vezes, sobrepor-se à soberania nacional. No cenário descrito, a falta de coordenação e o domínio dos parceiros de desenvolvimento nas áreas prioritárias podem ser interpretados como uma manifestação desse poder. Isso pode gerar conflitos entre as prioridades nacionais e os interesses dos parceiros, impactando a eficácia na implementação das políticas públicas e potencialmente minando a autoridade e a imagem dos órgãos de governação local.

Essas teorias ajudam a entender como as dinâmicas de poder e eficiência podem influenciar a coordenação e a eficácia dos esforços de desenvolvimento em um contexto de descentralização, e como a má coordenação pode comprometer os objectivos de política pública e a autoridade local.

## **CAPITULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesta secção apresenta-se de forma resumida as principais constatações sobre o contributo dos observatórios de desenvolvimento na governação descentralizada na província de Gaza. As conclusões tiradas procuram responder a questão da pesquisa e aos quatro objectivos específicos do estudo. Na pesquisa ficou reflectido que os OD desempenham um papel crucial no processo de governação democrática em Moçambique no geral e na província de Gaza em particular, não obstante os aprimoramentos que devem ser implementados.

### **5.1 Conclusões**

O estudo evidenciou que os OD têm uma função significativa na participação da SC e dos parceiros internacionais na governação descentralizada em Gaza. No entanto, apesar de sua relevância, os OD ainda enfrentam várias limitações que comprometem seu pleno potencial.

Os OD se destacam como espaços privilegiados para a interacção entre o Governo e diversos actores de desenvolvimento, como evidenciado pela diversidade de participantes e pareceres. No entanto, a pesquisa demonstra que há muito a ser aprimorado no funcionamento desses órgãos. A falta de implementação adequada do guião dos OD é um exemplo significativo. Embora o guião preveja a realização de sessões de OD em níveis nacional, provincial e distrital, no mandato 2020-2024 não se cumpriu essas diretrizes. A província de Gaza, por exemplo, realizou apenas três das dez sessões plenárias recomendadas até agosto de 2024, e os OD distritais estão activos apenas em três distritos.

Além disso, a pesquisa revelou que, apesar da importância dos OD, o Governo utiliza esses órgãos mais para demonstrar comprometimento com a governação democrática do que para responder efectivamente às necessidades da população tal como defendem os teóricos da democracia nas dimensões participacionista e institucionalista. As sessões dos OD parece que são convocadas apenas para satisfazer a exigência dos procedimentos democráticos (participação), e não para que a SC e os parceiros ajudem efectivamente no bom funcionamento das politicas públicas e transparência governativa.

As deficiências técnicas, financeiras e políticas limitam a capacidade dos OD de cumprir plenamente seus objectivos. A composição heterogênea dos OD, que mistura representantes de

diferentes níveis de qualificação, e a falta de especialização temática, são aspectos que enfraquecem a eficácia desses órgãos.

Um dos desafios mais significativos enfrentados pelos OD é a limitação técnica da SC na análise dos instrumentos programáticos de governação. Essa limitação poderia ser minimizada, ou até mesmo resolvida, se houvesse uma colaboração mais estreita entre os diversos fóruns que compõem o ODP. Por exemplo, a Confederação das Associações Económicas (CTA) e os académicos poderiam desempenhar um papel fundamental em apoiar a SC, suprindo lacunas de conhecimento técnico e contribuindo para uma análise mais robusta das políticas públicas em debate. Essa colaboração não apenas fortaleceria a capacidade analítica dos OD, mas também promoveria uma participação mais qualificada e informada nos processos de decisão.

Outro aspecto que merece destaque é a necessidade de os OD evoluírem de uma abordagem generalista para uma mais especializada, criando fóruns específicos para diferentes sectores ou políticas públicas analisadas nas suas plenárias. A preparação de observatórios especializados permitiria uma análise mais aprofundada e dirigida, melhorando a qualidade das recomendações e das decisões tomadas. Esta especialização poderia ser organizada por sectores, como saúde, educação, agricultura, ou infraestruturas, com cada fórum focado nas especificidades e desafios de sua área, garantindo que as discussões sejam mais pertinentes e que as soluções propostas sejam mais eficazes e implementáveis.

Além disso, é necessário destacar que a governação descentralizada provincial poderia produzir resultados mais consistentes se não se limitasse apenas à descentralização de responsabilidades, sem a correspondente descentralização financeira. A falta de recursos a nível local limita significativamente as acções governativas e coloca em risco o exercício pleno da soberania. Sem a disponibilização de verbas adequadas, a descentralização de competências torna-se incompleta, impossibilitando uma resposta eficaz às necessidades da população local. Os parceiros de desenvolvimento, como o próprio nome sugere, colaboram para o progresso, mas não devem, em hipótese alguma, substituir o papel do governo, que tem o dever soberano de liderar o processo de desenvolvimento nacional e local.

Outro papel essencial que os Observatórios poderiam desempenhar é o de servirem como base de dados para fornecer às agências de desenvolvimento e outros interessados informações úteis para

a formulação de novos projectos. A colecta, análise e disseminação de dados provenientes das sessões dos OD poderiam facilitar a identificação de lacunas no desenvolvimento e possibilitar intervenções mais direccionadas e eficazes. Ao assumirem essa função informativa, os OD se tornariam uma ferramenta fundamental para orientar e atrair novos investimentos e projectos, beneficiando a população e promovendo o desenvolvimento sustentável.

Apesar dessas limitações, os OD contribuem para a maior participação da sociedade no processo de governação democrática. A consolidação da governação democrática é, sem dúvida, um processo gradual e contínuo, e os OD, apesar de suas limitações, contribuem significativamente para esse avanço. Uma das principais vantagens dos OD reside em sua capacidade de abranger uma ampla gama de participantes, incluindo a SC, fóruns de parceiros de desenvolvimento, o sector privado, líderes comunitários e académicos. Essa inclusão contrasta com os conselhos consultivos distritais e de postos administrativos, que frequentemente operam com um número restrito de participantes.

A participação da SC nos OD, especialmente na avaliação das políticas públicas implementadas pelo Governo, é uma prática louvável e necessária para o fortalecimento da governação democrática. No entanto, é essencial que essa participação vá além de simplesmente apontar problemas recorrentes, como os casos de corrupção e a existência de infraestruturas não resilientes, que já são amplamente conhecidos. A capacidade de os OD manterem sua relevância depende do quanto esses espaços podem influenciar a resolução concreta dos problemas levantados nas plenárias. Sem um acompanhamento efectivo das questões discutidas e sem a implementação de soluções práticas, o risco é que os OD se tornem fóruns repetitivos, levantando os mesmos problemas de forma reiterada, o que pode banalizar essa importante ferramenta participativa.

Por outro lado, há uma questão estrutural relevante levantada durante o estudo e que diz respeito à indefinição sobre qual plataforma de governação o Governo realmente privilegia: os OD ou os Conselhos Consultivos. Embora os dois mecanismos compartilhem o objectivo de promover a participação cidadã na formulação e monitoramento das políticas públicas, a falta de clareza na priorização de um ou outro tem gerado incertezas e desafios para a efectiva participação da SC. Em alguns distritos da província de Gaza, como Chicualacuala, Chigubo e Xai-Xai, ambos os fóruns participativos estão activos. No entanto, nos restantes onze distritos, apenas os Conselhos

Consultivos são realizados regularmente, o que levanta a questão de como esses distritos podem integrar a SC em discussões mais amplas sobre desenvolvimento.

No trabalho ficou explícito que as ONGs nem sempre cumprem todas as funções atribuídas a elas na literatura. Apesar de se constituírem como fóruns, ainda não actuam plenamente como arenas de diálogo e intercâmbio, especialmente quando se eximem da responsabilidade de partilhar seus programas de actividades com o governo de Gaza. Contudo, nem tudo está perdido.

Pois, na província de Gaza os parceiros internacionais de desenvolvimento têm desempenhado um papel relevante na materialização o do PQG e dos planos dos órgãos de governação descentralizada provincial. Por exemplo, viu-se que essas ONGs alocam recursos que muitas vezes as autoridades locais não conseguem mobilizar, sobretudo em momentos de calamidades naturais. Apesar das limitações no que se refere à cooperação e transparência, o papel das ONGs como parceiras de desenvolvimento é significativo no país e na província. Elas actuam em áreas onde o Estado, por falta de recursos ou capacidade, encontra dificuldades, complementando as iniciativas públicas e oferecendo apoio crucial para o bem-estar da população, principalmente em situações de emergência.

Para maximizar o impacto dessas parcerias, é essencial reforçar a comunicação e a coordenação entre ONGs e o governo, promovendo um intercâmbio de informações que fortaleça a governação descentralizada e o desenvolvimento sustentável.

Em jeito de fecho é importante sublinhar que mesmo com suas falhas, Os OD representam um avanço significativo na promoção de uma governação mais participativa e inclusiva, enriquecendo o debate democrático ao incorporar diversas perspectivas e fortalecendo a qualidade da governação descentralizada provincial. A colaboração entre os diferentes actores, a especialização dos fóruns para formulação e implementação das políticas públicas, a actualização da legislação e a descentralização financeira são passos fundamentais para que os OD possam atingir seu pleno potencial e continuar contribuindo para o desenvolvimento sustentável e inclusivo de Moçambique no geral e da província de Gaza em particular.

## 5.2 Sugestões

Para aprimorar o contributo dos OD na governação descentralizada, especialmente na província de Gaza, recomenda-se:

5. Reforçar a capacitação técnica da SC: Para superar as limitações técnicas identificadas, é fundamental investir na capacitação dos membros da sociedade civil que participam dos Observatórios de Desenvolvimento (OD). Programas de formação contínua, promovidos em colaboração com universidades, a Confederação das Associações Económicas (CTA) e outras instituições, poderiam melhorar a capacidade de análise das políticas públicas e promover uma participação mais qualificada nos debates.
6. Estabelecer fóruns especializados por sector: Uma recomendação crucial é a criação de fóruns especializados dentro dos OD, organizados por setores como saúde, educação, agricultura e infraestrutura. Esses fóruns permitiriam uma abordagem mais detalhada e técnica das discussões, resultando em propostas e soluções mais específicas e implementáveis, fortalecendo a eficácia dos OD.
7. Descentralização financeira efectiva: Para garantir que a descentralização de competências seja acompanhada por uma descentralização financeira adequada, é essencial que o governo disponibilize os recursos necessários às províncias e distritos. Sem esses recursos, os esforços de descentralização ficarão comprometidos, limitando a capacidade de resposta local às necessidades da população.
8. Fortalecer o diálogo e a transparência com as ONGs: É importante que as ONGs melhorem a comunicação e a transparência com o governo, compartilhando seus programas de actividades e consolidando os mecanismos de diálogo e intercâmbio que os OD criam.
9. Rever a legislação dos OD: Revisar e actualizar o guião dos OD para garantir que ele esteja alinhado com as necessidades actuais de governação e desenvolvimento. Isso inclui reforçar a obrigatoriedade de realização de sessões plenárias em todos os níveis e garantir que as recomendações dos OD sejam efetivamente monitoradas e implementadas.
10. Utilização dos OD como bases de dados estratégicas: Fortalecer o papel dos OD como fontes de informação e análise, para que sirvam de referência para agências de

desenvolvimento e investidores. A criação de uma base de dados consolidada dos resultados e discussões dos OD poderia facilitar a formulação de novos projectos e atrair investimentos mais estratégicos e direccionados.

11. Clarificação da Relação OD com Conselhos Consultivos: esclarecer a relação entre os OD distritais e os Conselhos Consultivos distritais para evitar sobreposições e conflitos de funções.
12. Fóruns Restritos para Melhoria dos Relatórios de todos os grupos que compõe OD, e não somente com a FONGA como acontece ate agora: Implementar fóruns restritos para revisão e aprimoramento dos conteúdos antes das sessões plenárias dos OD com todos os fóruns.
13. Aprimoramento da Articulação: Melhorar a coordenação entre o CSPRE, CEP e ONGs para uma maior eficácia na implementação de políticas públicas.
14. Criação de um Site para Transparência: Desenvolver um site na internet onde os interessados possam acessar relatórios, matrizes e todas as deliberações dos Observatórios de Desenvolvimento (OD), promovendo maior transparência e acesso à informação.
15. Empoderamento dos Órgãos de Governação Descentralizada: Permitir que os órgãos de governação descentralizada decidam sobre a renovação das ONGs na província, para lidar com problemas de prepotência de alguns parceiros bem como autorizar a coleta e a utilização da receita para os projectos de desenvolvimento do Distrito.
16. Transformação das Associações em Cooperativas: Considerar a transformação das associações representadas por FONGA em cooperativas para aumentar a autonomia financeira e reduzir a dependência das ONGs internacionais.
17. Participação da SC na planificação de desenvolvimento local – A experiência de FONGA, em aplicação nos Distritos de Chicualacuala e Chigubo podia ser replicada nos restantes 12 Distritos, pois representa um exemplo do que é a planificação participativa recomendada no Guião de OD.

Essas sugestões visam fortalecer a eficácia dos OD e garantir que eles possam cumprir seu papel de maneira mais robusta e eficiente na governação descentralizada de Moçambique.

## 6. Referências Bibliográficas

- AfriMap. (2009). *Moçambique: Democracia e participação política*. Southern Africa: AfriMap e Open Society Initiative.
- Abrahamsson, H., & Nilsson, A. (1995). *Ordem Mundial Futura e Governação Nacional em Moçambique*. CEEI-ISRI.
- Amaral, D. F. (2014). *Uma introdução à política*. Bertrad Editora.
- Aspinal, P. Jacobson, B. Castilho, S. (2016). Establishing and sustaining Health Observatories Serving Urbanized Population around the World: Scoping Study and Survey// The European Journal of Public Health.
- Almeida, M.B. (2017). *Noções Sobre a Metodologia de Pesquisa Científica*. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em <http://mba.eci.ufmg.br/download/Metodologia.Pdf>. Acesso em 7 de Outubro 2024.
- Alves, A. J. (1991). *O planeamento de pesquisas qualitativas em educação*. Cadernos de Pesquisa, 77, 53–61.
- Banco Mundial. (1989). *Governance and Development*.
- Bobbio, N. Matteucci, N. Pasquino, G, (1994) *Dicionário de política (A e Z)* 11ª Edição, Editora UnB, Brasília, Brazil.
- Buarque, S. C. (2001). *Metodologia de planeamento do desenvolvimento económico local e municipal sustentável*. Brasília.
- Campos, C. J. G. (2004). *Ferramenta para análise de dados qualitativos*. Artigo.
- Canhanga, N. J. V. (1999). *Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais*. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Castel-Branco, C. N. (2015). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico - uma "bolha económica" em Moçambique? In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & S. Forquilha (Eds.). *Desafios para Moçambique 2015* (pp. 157–199). IESE.
- Cambrão, P. C. C. (2018). O papel da sociedade civil em prol da boa governação: O caso de Moçambique. *Sociologia: Revista de Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, XXXVI, 71–95.
- Cremonese, D. (2012). *A participação como pressuposto da democracia*. Editora Unijui, 10(19), 1–4.

- Creswell, J.W (2007). *Projecto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e Misto*, 2ª Edição, L.d.O.Rocha, tradução, Porto Alegre. Artmed (Obra Original publicada em 2003).
- Dalh, A. R. (2012). *A Democracia e os seus Críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- Demo, P. (1999). *Participação e conquista*. São Paulo.
- Diniz, E. (1995). Governabilidade, democracia e reforma do estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 38(3), 367–372.
- Espassa, (1995). *Dicionário Enciclopédico*. Calpe, Madrid: Espasssa Editora.
- Faria, C. A. P. (2018). *Políticas públicas e relações internacionais*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
- Ferreira, A. (2010). *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. (5ª ed). Curitiba: Editora Positivo.
- Forquilha, S. C. (2014). Introdução. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (Eds.). *Desafios para Moçambique 2014*, 13–19. IESE.
- Fukushima, K. A. (2016). *A Tensão entre Democracia e Participação Nos Governos da Esquerda: Os Casos de Brazil, Chile e Venezuela*. Universidade Federal de São Carlos Centro de Educação e Ciências Humanas Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Tese de Doutorado.
- Francisco, A., & Siúta, M. (2014). O nascimento da poupança doméstica moçambicana: Evidências e significado. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (Eds.). *Desafios para Moçambique 2014*. 313–363. IESE.
- Gadoyi, C. K. (2005). Análise do discurso na perspectiva da interpretação social dos discursos: Uma possibilidade aberta aos estudos organizacionais. *Gestão.Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, Propad, UFPE*.
- Godoi, A. (2010). Estudo de caso qualitativo. In C. Godoi (Ed.), *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos*. 115–145. Saraiva.
- Guião de Orientação do Observatório de Desenvolvimento. (2021). *Ministério de Economia e Finanças*. Moçambique.
- Gil, A. C. (2002). *Gestão de pessoas: Enfoque nos papéis profissionais*. Atlas.
- Heidmann, F. G., & Salm, J. F. (2006). *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Editora Universitária de Brasília - UnB.

- INIA (1999) *Mapa de zonas agroecológicas de moçambique*, Maputo, Moçambique.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (1992). *Metodologia Científica*. (2ª ed.). Atlas.
- Mauri, G. (2013). *Organizações não governamentais e desenvolvimento: Análise do trabalho de algumas ONG em Moçambique*. Texto inédito. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Massarongo, F., & Muianga, C. (2011). Financiamento do Estado com recurso à dívida, problemas e desafios. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (Eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. 161–184. IESE.
- Macia, A. (2021). *Descentralização em Moçambique: Filosofia da reforma, o presente e o futuro*. Escolar Editor.
- MAEFP (1998). *Programa de Reforma dos Órgãos Locais*. In Mazula, A. Et al *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa – Maputo
- Macuane, J. J. (2000). *Instituições e democratização no contexto africano: Multipartidarismo e organização legislativa em Moçambique*. Tese de doutoramento. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.
- Marconi, C. A., & Conci, L. G. A. (2021). *Crise das democracias liberais: Um olhar internacional a partir do sul global*. Tirant Lo Blanch.
- Minayo, M.C. de S. (2022). *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa qualitativa em Saúde*, (14ª Edição), São Paulo.
- Minayo, M.C. de S. (2017). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade* (34ª ed), Petropolis: Vozes.
- Ministério da Administração Estatal e Função Pública. (1998). Programa de reforma dos órgãos locais. In A. Mazula et al. (Eds.). *Autarquias locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa – Maputo.
- Milando, J. (2005). *Cooperação sem desenvolvimento*. ICS, Coleção e Investigação, 39.
- Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*, 22(37). 7–72. Disponível em <http://edisdisciplinas.usp.br/content/roq>
- Mora, J. F. (2001). *Dicionário de Filosofia - Tomo 4, (Q –Z)*. São paulo: Edições Loyota.
- Ngomane, B. (2002). *A realidade das organizações não governamentais moçambicanas*. *Fórum DC: Desenvolvimento e Cooperação*, Outubro-Dezembro. pp. 17–19.

- Ngoenha, S. E. (2015) Terceira Questão – *Que Leitura se pode fazer das recentes eleições presidenciais e legislativas*, Pubilfix edições, Maputo, Moçambique.
- OCDE. (2009). *Manual da ajuda ao desenvolvimento: Princípios do CAD para uma ajuda eficaz*. Paris, França.
- Paula, J. (2008). *Desenvolvimento local: Como fazer*. Brasília-DF.
- Pateman, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Plano Económico e Social e Orçamento de Estado. (2021). *Conselho Executivo da Província de Gaza*.
- Plano Económico e Social e Orçamento de Estado. (2022). *Conselho Executivo da Província de Gaza*.
- Plano Económico e Social e Orçamento de Estado. (2023). *Conselho Executivo da Província de Gaza*.
- Proença, C. S. (1995). *Como analisar a governação*. Brief Papers, 1/95.
- Programa Quinquenal do Governo. (2020-2024). *Governo de Moçambique*. Maputo.
- Relatório da Plenária do Observatório de Desenvolvimento. (2021). *Direcção Provincial de Plano e Finanças de Gaza, Secretariado do OD*. Xai-Xai.
- Relatório da Plenária do Observatório de Desenvolvimento. (2022). *Direcção Provincial de Plano e Finanças de Gaza, Secretariado do OD*. Xai-Xai.
- Relatório da Plenária do Observatório de Desenvolvimento. (2023). *Direcção Provincial de Plano e Finanças de Gaza, Secretariado do OD*. Xai-Xai.
- Relatório do Fórum das ONGs Internacionais. (2022). *Parceiros Estratégicos de Desenvolvimento de Governo de Gaza*. Xai-Xai.
- Relatório do Fórum das ONGs Internacionais. (2024). *Parceiros Estratégicos de Desenvolvimento de Governo de Gaza*. Xai-Xai.
- Relatório de Monitoramento de CEP às Actividades das ONGs Internacionais, Parceiros de Desenvolvimento 2024.
- Rossini, N., Rothha, E., & Borkski, M. (2021). *Políticas públicas sociais e desenvolvimento: Tecendo relações – VIII Simpósio Iberoamericano*. Universidade Federal da Fronteira Sul, URI.

- Santos, B. (2002). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da democracia participativa*, Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Secchi, L. (2012). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.
- Seboia, G. V., Pimetel, J. V., & Costa, M. E. (2012). *Teorias de relações internacionais*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério de Relações Exteriores.
- Simione, A. N. S. (2018). *Participação social e efectividade da deliberação em conselhos locais em Moçambique*. Texto inédito. Tese de doutoramento. Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - CEPEAD). Belo Horizonte.
- Santos, B. (2002). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Soares, L. C., Ferneda, E., & Prado, H. A. (2018). *Observatório de Estado de Conhecimento*. Brazilian Journal of Information Studies: Research Trends, 86.
- Teixeira, E. C. (2002). *O papel das políticas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. AATR-BA.
- Silva, M. A. T. (2011). *Norberto Bobbio e a questão democrática*. Tese inédito. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba.
- Saraceno, D. V. S. (2006). *O papel do terceiro setor na questão do desenvolvimento regional*. Brazil.
- Viegas, J. M. L. (2000). *Participação política: Processos de mudanças e razões entre descentralização e alívio à pobreza*. Maputo.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. (4ª ed.). Bookman.
- YILMAZ, K. (2013) *Comparison of quantitative and qualitative research traditions: Epistemological, theoretical, and methodological differences*. European Journal of Education, v. 48, n. 2, p. 311-325. <https://doi.org/10.1111/ejed.12014>

## **Legislação**

Constituição da República de Moçambique – 1990 de 22 de Novembro (Boletim da República, I Série, nº 44, Suplemento).

Decreto nº 55/98 de 13 de Outubro (O Conselho de Ministros. Boletim da República, I Série).

Lei 2/97 de 18 de Fevereiro (Quadro Jurídico e Legal para Implementação das Autarquias Locais. Boletim da República, I Série, N° 7, 2º Suplemento).

Lei 4/2019 de 31 de Maio (Estabelece os princípios, as normas de organização e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial).

Lei 7/2019 de 31 de Maio (Estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação de Estado na província).

## Apêndice 1

### Roteiro de Entrevista Semiestruturada Aplicado aos Grupos da Amostra da Pesquisa

#### Prezado(a) Entrevistado(a),

Este roteiro de entrevista tem como finalidade coletar informações e dados para a realização de uma pesquisa acadêmica que visa à obtenção do título de mestre pela Universidade Católica de Moçambique, na Extensão de Xai-Xai. As perguntas apresentadas são baseadas em quatro dimensões consideradas no estudo:

1. Democracia Participativa /Observatório de Desenvolvimento
2. Políticas Públicas
3. Sociedade Civil
4. Coordenação de Projectos de Desenvolvimento com os parceiros na Governação Descentralizada

Os resultados desta pesquisa serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, conforme os objectivos descritos, e todos os participantes terão acesso ao relatório final da pesquisa.

Agradeço sua colaboração e disponibilidade para participar desta entrevista.

#### Roteiro de entrevista em função dos objectivos e categorias de análise

Objectivo	Dimensões/Categorias	Perguntas
1. Identificar os aspectos sociopolíticos endógenos e exógenos que terão concorrido para a institucionalização da SC como	(1) Génese de Participação institucionalizada da SC (Democracia participativa)	1- Que factores internos e externos terão concorrido para a organização da SC em Gaza? 2- Quem são as pessoas protagonistas da ideia de organizar SC? 3- Como era garantida a sustentabilidade de FONGA

<p>instância democrática em Moçambique;</p>		<p>nos primeiros Anos?</p> <p>4- Poderia descrever brevemente o seu papel e envolvimento com os Observatórios de Desenvolvimento?</p> <p>5- Na sua opinião, o quanto os Observatórios de Desenvolvimento contribuem para a promoção da democracia participativa?</p>
<p>2. Examinar como ocorre o processo de participação proporcionado pelo observatório na formulação e implementação das políticas públicas locais;</p>	<p>(2) Observatórios e o Ciclo de desenho das políticas públicas</p>	<p>6- Como você percebe a participação da sociedade civil nos Observatórios de Desenvolvimento?</p> <p>7- Como os Observatórios de Desenvolvimento têm influenciado a implementação das políticas públicas na sua área de atuação?</p> <p>8- Existe alguma relação ou coordenação entre os OD de nível distrital e Provincial?</p> <p>9- Que tipo de matérias tem agendado para as sessões?</p> <p>10- Quem decide em última estância pela agenda?</p> <p>11- Qual é a finalidade dos</p>

		<p>produtos do observatório de desenvolvimento (Sínteses, relatórios, matriz de recomendações)</p> <p>12- Quantas Sessões são realizadas por Ano?</p> <p>13- Conseguem sempre cumprir as sessões programadas para cada Ano?</p> <p>14- Que mecanismos institucionais foram criadas para a disseminação dos Resultados dos ODP?</p> <p>15- Quem financia a realização dos ODS na província?</p> <p>16- Olhando para as deliberações pode citar pelo menos duas que foram de grande impacto nas políticas públicas neste mandato (2020-2024)?</p> <p>17- Quais são as principais limitações ou desafios que os Observatórios de Desenvolvimento enfrentam na promoção da democracia participativa?</p> <p>18- De que maneira os Observatórios de Desenvolvimento influenciam a formulação e</p>
--	--	---

		<p>implementação de políticas públicas na província?</p> <p>19- Há algum exemplo específico de política pública que tenha sido directamente influenciada pelo Observatório de Desenvolvimento?</p>
<p>2- Avaliar as interconexões estabelecidas entre os diferentes actores governamentais, civis, parceiros e doadores inseridos no processo de desenvolvimento local.</p>	<p>(3) A coordenação dos projectos de Desenvolvimento com os parceiros na Governação descentralizada</p>	<p>20- Como está a coordenação entre os diferentes actores envolvidos (governo, sociedade civil, ONGs, etc.) nos projetos de desenvolvimento no contexto da governação descentralizada?</p> <p>21- O facto de as ONGs nacionais receberem financiamento externo para o seu financiamento condiciona ou não na agenda da Sociedade Civil?</p> <p>22- Quais são os principais desafios na coordenação de projectos de desenvolvimento sob a governação descentralizada?</p> <p>23- O que poderia ser feito para melhorar a coordenação e a eficácia dos projectos de desenvolvimento na sua</p>

		<p>região?</p> <p><b>Encerramento</b></p> <p>24- Há mais alguma questão ou ponto que você gostaria de abordar que não foi discutido?</p>
--	--	--

**Nota final: Obrigado pelo seu tempo e valiosas contribuições para esta pesquisa.**

## Apêndice 2

**Relação de Membros da SC, CEP, Parceiros (Actores com lugares no OD) entrevistados no âmbito da pesquisa sobre o contributo dos OD em Moçambique**

<b>Nome fictício</b>	<b>Organização</b>	<b>Código</b>
<b>António</b>	<b>FONGA</b>	<b>Entrevistado 1</b>
<b>Bernardo</b>	<b>FONGA</b>	<b>Entrevistado 2</b>
<b>Carlos</b>	<b>CEP</b>	<b>Entrevistado 3</b>
<b>Daniel</b>	<b>CEP</b>	<b>Entrevistado 4</b>
<b>Ernesto</b>	<b>CEP</b>	<b>Entrevistado 5</b>
<b>Francisco</b>	<b>CEP</b>	<b>Entrevistado 6</b>
<b>Ana</b>	<b>CEP</b>	<b>Entrevistado 7</b>
<b>Berta</b>	<b>CSREP</b>	<b>Entrevistado 8</b>
<b>Carla</b>	<b>Parceiro (OI)</b>	<b>Entrevistado 9</b>
<b>Dona</b>	<b>Parceiro (OI)</b>	<b>Entrevistado 10</b>
<b>Elga</b>	<b>Parceiro (OI)</b>	<b>Entrevistado 11</b>
<b>Fulana</b>	<b>Parceiro (Académico)</b>	<b>Entrevistado 12</b>
<b>Gina</b>	<b>Parceiro (Empresário)</b>	<b>Entrevistado 13</b>

**Apêndice 3:****Título da Pesquisa:**

O Contributo dos Observatórios de Desenvolvimento para a Governança Descentralizada em Gaza, Moçambique (2020-2024)

**Objectivo da Observação:**

O objectivo da observação foi analisar o funcionamento dos Observatórios de Desenvolvimento (ODP) em Gaza, especificamente sua contribuição para a governança descentralizada. A pesquisa buscou entender o papel do ODP na promoção da participação da sociedade civil, dos setores privados e das comunidades locais nas tomadas de decisões sobre políticas públicas.

**Tipo de Observação:**

Observação não-participante estruturada, realizada em três plenárias do Observatório de Desenvolvimento Provincial de Gaza entre 2022 e 2023: O pesquisador observou as discussões e a dinâmica das reuniões, sem intervir directamente.

**Duração da Observação:**

- Plenária 1: 14 de abril de 2022, das 10h00 às 13h30
- Plenária 2: 10 de setembro de 2022, das 9h30 às 12h45
- Plenária 3: 18 de fevereiro de 2023, das 10h00 às 13h15

**Local da Observação:**

As observações ocorreram nas instalações da Secretaria Provincial em Xai-Xai, onde as plenárias do Observatório de Desenvolvimento Provincial são realizadas.

**Critérios para a Observação:**

Foram observados os seguintes aspectos:

- Composição e representatividade dos participantes (sociedade civil, governo, setor privado)
- Dinâmicas de participação e o grau de influência dos diferentes atores
- Interações entre os membros do Observatório e as autoridades locais
- Discussões sobre a implementação e monitoramento de políticas públicas descentralizadas
- Tomada de decisões e resultados apresentados

#### **Instrumentos Utilizados:**

- Caderno de campo: utilizado para anotações detalhadas sobre as interações, discussões e observações gerais
- Gravação de áudio: com consentimento prévio dos participantes, foram feitas gravações para facilitar a transcrição e análise posterior
- Documentos de apoio: materiais fornecidos durante as reuniões (agendas, relatórios, notas de políticas públicas)

#### **Resultados da Observação:**

- Participação: Embora houvesse uma ampla diversidade de participantes (sociedade civil, ONGs, setor privado e representantes do governo), a maior parte das intervenções e decisões era dominada pelos representantes do governo local.
- Contribuição da Sociedade Civil: A participação da sociedade civil foi notada em todas as plenárias, mas sua capacidade de influenciar as decisões foi limitada pela falta de preparação técnica em algumas áreas, especialmente nas análises de políticas públicas.
- Processo de Tomada de Decisão: As decisões principais sobre a implementação das políticas públicas descentralizadas foram conduzidas principalmente pelos órgãos governamentais, com pouca contestação dos representantes da sociedade civil ou do setor privado.
- Desafios Identificados: Observou-se uma fraca coordenação entre os diferentes sectores representados, o que dificultou a colaboração e o alinhamento de objetivos comuns para o desenvolvimento local.

#### **Limitações da Observação:**

- Acesso às reuniões preparatórias: O pesquisador não teve acesso às reuniões preparatórias internas do governo antes das plenárias, o que poderia ter proporcionado uma visão mais detalhada sobre a coordenação dos atores envolvidos.
- Influência da Presença do Pesquisador: A presença do pesquisador pode ter impactado o comportamento de alguns participantes, tornando suas intervenções mais formais ou menos espontâneas do que o habitual.
- Representatividade dos Grupos Locais: Em algumas plenárias, grupos locais e comunitários estiveram sub-representados, o que limitou a observação sobre a participação plena da população no processo de governança descentralizada.