

* A participação dos cidadãos nos processos de responsabilização social:

aprendizagens da experiência da *Facilidade* na Província de Nampula



Cidadania e Participação
Saúde e Educação de Qualidade

Caderno do CEP Nº 1

Autor: Erika Lopez Franco | Maquetização: ComTexto Limitada | CEP - Cidadania e Participação | Maputo, Moçambique | 2015



O que são os Cadernos do CEP?

Para o CEP é fundamental partilhar as experiências, lições e desafios do programa com todos aqueles que estão envolvidos nele e também aqueles que têm interesse nas áreas de trabalho do CEP. Esperamos com esta partilha contribuir para um aprofundamento do conhecimento sobre as questões que tratamos no programa.

Os Cadernos do CEP são uma das categorias de publicações que produzimos com o propósito acima mencionado. Nestes cadernos apresentamos estudos de caso, análises e histórias que mostram o que o programa faz e apoia a fazer.

Embora sejam publicações de carácter e interesse abrangente, pensamos que os seus conteúdos se revestem de particular relevância para quem implementa programas de responsabilização social e especialistas nas áreas temáticas e metodologias cobertas pelo programa.

Agradecimentos

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à organização *Facilidade* por ter tido o interesse e a energia de desenhar e conduzir conjuntamente este estudo. De igual modo, gostaria de agradecer ao Programa Cidadania e Participação (Citizen Engagement Programme) o apoio concedido ao longo do processo. Um agradecimento especial a Joanna Wheeler pela sua orientação metodológica e analítica. Por último, obrigado aos cidadãos da província de Nampula que deram muito do seu tempo e conhecimento valiosos para a condução deste estudo.

*Este trabalho foi produzido em língua Inglesa e traduzido para Português por F. Amorim



Introdução

O Programa Cidadania e Participação (Citizen Engagement Programme - CEP) em Moçambique é um programa de empoderamento e responsabilização que visa melhorar a qualidade dos serviços de saúde e educação através do apoio aos cidadãos para os monitorarem. O programa ajuda os cidadãos a envolverem-se com os provedores de serviços para tratarem problemas identificados; visa também gerar evidência para a melhoria das políticas e programas aos níveis local e nacional. De um modo geral, a implementação do CEP baseia-se numa abordagem com cinco vertentes, as quais incluem os seguintes produtos estratégicos:

Figura 1. Produtos estratégicos do CEP

1. Os utilizadores dos serviços nas unidades monitoradas estão conscientes dos seus direitos aos serviços de saúde e educação.
2. As organizações da sociedade civil (OSC) locais nas províncias do programa têm a capacidade de implementar um sistema de monitoria para medir o desempenho dos provedores de serviços de saúde e educação.
3. O pessoal provedor e os utilizadores dos serviços de saúde e educação concordam acções conjuntas para responder aos problemas identificados na provisão de serviços.
4. As questões de desempenho localmente identificadas nos sectores da saúde e educação são discutidas com as partes interessadas ao nível distrital, provincial e nacional
5. Lições e as metodologias do programa são partilhadas com e aplicadas por outros actores de desenvolvimento.

O Institute of Development Studies (IDS) é membro do consórcio CEP, conduzindo o desenho e implementação de actividades para realizar os

Produtos 4 (Advocacia) e 5 (Aprendizagem). Como parte das suas contribuições no primeiro ano da implementação, o IDS desenhou um estudo de caso de pesquisa sobre Aprendizagem pela Acção¹ com a organização local da sociedade civil *Facilidade* – Instituto para Cidadania e Desenvolvimento Sustentável (ICDS, daqui para a frente designada *Facilidade*), que é o parceiro de implementação do CEP na província de Nampula. A *Facilidade* começou em 2004 como um programa criado pela Embaixada da Holanda, com a HIVOS e a Oxfam Novib como agências implementadoras. Era objectivo global do programa fortalecer a capacidade das organizações baseadas na comunidade (OBC) e organizações da sociedade civil (OSC) na província de Nampula para, por essa via, capacitar os cidadãos para participarem nas actividades económicas e nos processos democráticos promovidos pelo processo de descentralização em Moçambique. Em 2011 a *Facilidade* transitou formalmente de programa de desenvolvimento para OSC, trabalhando agora em cinco distritos de Nampula e três municípios por meio de uma diversidade de actividades que abrangem formação e capacitação, métodos de geração de rendimento, monitoria da prestação de serviços e possibilitando que os cidadãos trabalhem em rede para contribuírem para o desenvolvimento da cidadania².

1. Neste documento “action learning” é traduzido por “aprendizagem pela acção” e “action-learning” é traduzido por “acção-aprendizagem”.

2. Neste documento “citizenship-building” e “citizenship building” são traduzidos por “desenvolvimento da cidadania”.

Para fins de aprendizagem do CEP, era importante ter um melhor conhecimento do trabalho da *Facilidade* com os grupos e redes de cidadãos (ver a Tabela 1). Alguns destes estão a implementar os Cartões de Pontuação Comunitária (CPC) como ferramenta de responsabilização social. Os CPC são o método que o CEP – bem como algumas outras iniciativas em Moçambique – está a usar para monitorar o desempenho das unidades sanitárias e escolas primárias em 12 distritos de quatro províncias, formando os cidadãos ao nível local para se envolverem neste processo. Assim, era relevante adquirir conhecimentos de um parceiro de implementação com vários anos de experiência no uso de CPC e, de um modo geral, explorar a aprendizagem derivada do trabalho da *Facilidade* sobre desenvolvimento da cidadania feita por ou com organizações locais em Nampula. Uma outra componente relevante era o desenho de uma metodologia de pesquisa que fosse útil para os fins organizacionais da *Facilidade*, bem como para os cidadãos com quem ela trabalha. A abordagem de pesquisa da Aprendizagem pela Acção foi usada com o entendimento de que uma efectiva aprendizagem não pode ser separada da acção. Entendemos a acção como o resultado da nossa aprendizagem, e aprendemos com a nossa acção. Consequentemente, a ‘aprendizagem’ é importante porque abarca o contexto pessoal, organizacional e comunitário, bem como o contexto mais amplo. Se feita com tempo e em profundidade, pode abrir a porta à mudança a todos os níveis (Taylor et.al. 2006).



Tabela 1. Grupos de cidadãos envolvidos no processo de pesquisa

Comités de Desenvolvimento Local - CDL
Criados em 1998 através do projecto SNV MAMM (Mogovolas, Angoche, Mogincual e Moma)
Formados por entre 20 e 40 membros eleitos na comunidade e fiéis aos princípios democráticos, com forte representação de mulheres

Grupo de poupança e crédito rotativo - PCR
Estabelecido pela ONG Ophavela em 2004 com o objectivo de constituir uma economia solidária baseada nas poupanças dos membros para investir em projectos geradores de rendimento
A participação de mulheres é muito forte. Há regulamentos e regras de funcionamento baseados em princípios democráticos

Plataforma multitemática ao nível distrital (i.e. rede)
Grupo de cidadãos em Murrupula, membros das redes temáticas de Educação, Agricultura e Água e Saneamento ao nível distrital
Estabelecida pela *Facilidade* na tentativa de abrir o diálogo sobre diversos temas e quebrar as linhas divisórias entre as plataformas temáticas existentes, na tentativa de trabalhar para um processo holístico de desenvolvimento

Este estudo de caso está estruturado em três secções principais. A primeira secção fornece os antecedentes para estabelecer o contexto no qual surgiram organizações como a *Facilidade* em Moçambique, com referência à ‘terceira geração’ de políticas de descentralização na África Subsaariana e à crescente expectativa durante perto de duas décadas sobre a ‘participação’ como uma solução mágica para melhorar a prestação de serviços e a governação (Mansuri e Rao 2013). Esta secção dará também uma visão geral da metodologia, algumas das assunções por trás da abordagem e os desafios e questões que o processo levantou. A segunda secção apresenta as conclusões da pesquisa estruturadas à volta de quatro temas: práticas de participação; desenvolvimento da cidadania para a responsabilização; desafios da inclusão; e outros resultados positivos do trabalho com os cidadãos.

Por último, a terceira secção apresenta as conclusões e formula as questões que permanecem após este exercício. Estas questões serão úteis para o CEP, bem como outras iniciativas de responsabilização social, terem em mente ao pensarem na participação dos cidadãos na responsabilização.

Secção 1. Antecedentes Deste Estudo

1.1 Contexto da descentralização em Moçambique

As ondas de descentralização que varreram muitas partes de África, Ásia e América Latina nos anos 1980, 1990 e 2000 são o testemunho de uma crescente atenção e envolvimento na governação local. Expressam as grandes esperanças que as perspectivas 'neoliberais' e 'liberal-democráticas' colocaram no 'desenvolvimento a partir de baixo' (Joshi e Schultze-Kraft 2014: 1).³ Em vastas regiões do hemisfério sul as reformas para a descentralização foram marcadas pela sua ligação à promoção e implementação de Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP em Inglês, conhecido por PARPA em Português) pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, como base para cancelar dívidas ou fazer novos empréstimos a países altamente endividados. Estas instituições e os seus advogados concebem estes instrumentos como um meio para melhorar o sentimento de 'propriedade do país', dado ser suposto os países escreverem os seus próprios planos trienais de desenvolvimento nacional, os quais detalham as políticas macroeconómicas, metas de despesa do governo e também programas de desenvolvimento social (Fraser 2011: 317).



3. Joshi e Schultze-Kraft afirmam que podem distinguir-se duas escolas de pensamento sobre 'o local'. Uma escola, a neoliberal, trata da promoção do pluralismo político. Nesta visão a descentralização é um veículo para um mais efectivo e (mercado) -eficiente aprovisionamento de bens e serviços. A outra escola trata sobretudo de questões de representação e participação dos cidadãos no processo político.



O governo Moçambicano seguiu a abordagem de descentralização altamente incentivada pela comunidade doadora através das suas contribuições significativas para o PARPA (Weimer 2012: 13). Todavia, autores notaram que Moçambique se envolveu na descentralização nos anos 1990 sem qualquer política e estratégia claras e sem a dimensão dos processos de descentralização ser debatível em si própria e não se traduziu em melhorias significativas para a democracia (Forquilha 2014). Akesson e Nilsson (2006: 50) argumentam que na realidade a continuidade histórica centralista em Moçambique tem, na sua essência, sobrevivido às mudanças constitucionais de 1990 e 2004. Weimer (2012: 13) concorda:

O processo de descentralização foi empreendido em Moçambique de tal forma que não desafiou, salvo apenas parcialmente, o papel do governo central e o controlo do partido político no poder. Isto está a impedir a consolidação da prática da democracia e da livre expressão dos interesses locais.

Formalmente, o quadro legal para a implementação das reformas de descentralização foi aprovado na forma de leis para municípios localmente eleitos (Lei 2/97) e órgãos locais do estado (Lei 8/2003). A última reforma é vista pelo governo como crucial para os seus esforços de mover o foco do desenvolvimento para o nível distrital e para criar novas bases para legitimar a governação (Akesson e Nilsson 2006: 21). Deste modo,

a consolidação da democracia em Moçambique pôde finalmente ser vista ao nível local depois de 2003 quando tiveram lugar eleições multipartidárias. A democratização foi acompanhada por um processo de descentralização com duas vertentes: devolução nos municípios e desconcentração nas províncias e distritos. A devolução refere-se 'à transferência de fundos e poderes – incluindo o poder de tomar decisões e, por vezes, o poder de cobrar receita – dos níveis mais altos dos sistemas políticos para organismos eleitos aos níveis mais baixos', enquanto a desconcentração é 'a transferência de poderes administrativos e, às vezes, do pessoal administrativo, dos níveis mais altos dos sistemas políticos para os mais baixos' (Manor 2009).

As iniciativas mais amplamente conhecidas de descentralização em Moçambique incluem as supracitadas leis sobre municípios e órgãos locais do estado; a inclusão na administração pública dos chefes tradicionais e outros líderes comunitários (frequentemente membros das unidades de mobilização política da Frelimo); a criação de assembleias ao nível provincial, publicamente eleitas mas com questionável quantidade de poder; e o chamado 'Fundo de Desenvolvimento Distrital Sete Milhões de Meticais', concebido como um sistema de crédito gerido conjuntamente pelos Administradores Distritais e Conselhos Consultivos – um fundo que até agora tem sido entendido mais como um sistema de doações do que como um sistema de finanças público (De Brito 2012: 10).

Ao nível distrital, o ponto alto do processo de descentralização foi o estabelecimento de Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), geralmente conhecidas como Conselhos Consultivos (CC), Conselhos de Desenvolvimento Comunitário e Fóruns Locais⁴. O principal objectivo dos CC era estabelecer uma administração pública do desenvolvimento através de um espaço no qual os cidadãos participem e influenciem a tomada de

decisões. Estes conselhos foram institucionalizados apenas para os níveis distrital e mais abaixo: posto administrativo, localidade e aldeia. Cada nível deve ter o seu próprio CC, mas os níveis mais baixos devem estar representados no estrato superior subsequente a fim de transmitirem os seus interesses e necessidades. Apesar do facto de a legislação ser clara sobre o foco da co-actividade dever ser o de encorajar a participação dos cidadãos e a interacção entre as comunidades e o estado, a falta de clareza de algumas leis têm sido explorada por ONG e doadores como ponto de entrada para levar para diante a responsabilização ao nível local com resultados mistos (Faehndrich e Nhantumbo 2013: 12-13).



Inicialmente, os impactos da devolução de poderes foram geralmente positivos, particularmente em relação à prestação de serviços e à capacidade de gerar receitas localmente no contexto de um estado altamente centralizado e de limitada devolução fiscal (Linder 2009: 25). As eleições formais resultaram também em algumas vitórias dos partidos da oposição, como a Renamo e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Por outro lado a desconcentração, na qual os Conselhos Consultivos estavam envolvidos, também parecia começar a abrir alguns espaços à sociedade civil, embora – ao contrário da lei – o processo se tornasse mais político do que de desenvolvimento (Faehndrich e Nhantumbo 2013: 12). A Tabela 2 resume alguns outros resultados positivos da descentralização em Moçambique, de acordo com Weimar.

4. De acordo com o Decreto nº 11/2005, que regulamenta a Lei dos Órgãos Locais do Estado, são criados Conselhos Consultivos Locais a três diferentes níveis no distrito: Um conselho composto por 10-20 membros ao nível de Localidade; Um conselho com 20-40 membros ao nível de Posto Administrativo e Um conselho com 30-50 membros ao nível do Distrito. Pelo menos 30% dos membros devem ser mulheres. Os membros dos conselhos não são eleitos da mesma forma como quando uma pessoa é eleita numa eleição democrática. Os que fazem parte dos conselhos são propostos e aprovados pela comunidade. Este é um processo que tentou espelhar o processo de selecção dos líderes tradicionais. No final, os conselhos consultivos foram criados num esforço de alargar a interface entre, por um lado, a administração estatal ao nível distrital e sub-distrital e, por outro lado, a população em geral, as elites locais e uma multiplicidade de líderes sociais e culturais e de personalidades legitimadas ao nível comunitário. No papel, estes conselhos consultivos visam garantir a participação da comunidade nos processos de planificação e desenvolvimento (Akesson e Nilsson 2006: 38).

Tabela 2. Resultados da descentralização em Moçambique*

1. A descentralização ao nível distrital dos processos de planificação e orçamentação, uma tarefa que só começou como projecto piloto em Nampula há quinze anos, tornou-se um processo nacional que disponibiliza recursos financeiros e poder de compra aos distritos.
2. Os municípios eleitos localmente (conhecidos em Moçambique como 'autarquias') começaram a registar progresso no que respeita à disponibilização vantajosa de certos serviços públicos, não obstante a evidente falta de recursos (humanos, financeiros, infra-estruturas) e os muitos desafios operacionais contínuos que enfrentam no dia-a-dia.
3. Foi criada a base de uma sólida estrutura fiscal local; apesar do facto de, para já, apenas abranger os municípios. Os desafios relacionam-se principalmente com a sua colocação eficiente, bem como com umas finanças públicas transparentes e a funcionar ao nível municipal.
4. A criação de municípios também encorajou o processo de democratização através de eleições periódicas que constituem agora uma componente relevante da agenda política, gerando um certo grau de mudança no regime.

*Tabela elaborada pelo autor com informação de Weimer 2012: 20-21.

No entanto, os académicos também levantaram preocupações sobre as consequências negativas mais ocultas do processo de descentralização: 'há um grande abismo entre os benefícios que os proponentes da descentralização afirmaram que as reformas podem ter sobre a prestação de serviços, desenvolvimento económico e coesão social, e a realidade, de acordo com a pesquisa empírica' (Scott 2009: 9). Entre as principais razões que explicam esta brecha está o facto de a descentralização poder aumentar o risco de captura dos governos locais pelas elites e resultar no fortalecimento de redes informais de clientelismo e em relações patrão-cliente (Schultze-Kraft e Morina 2014: 94). Isto alude claramente ao caso de Moçambique, dado que a Frelimo, para manter o poder, usou as iniciativas de descentralização como mecanismos para estabelecer alianças ao nível local e consolidar um sistema de clientelismo baseado na redistribuição de recursos de um estado neo-patrimonial (De Brito 2012: 10).

Além disso, nos últimos anos o anterior presidente Armando Guebuza promoveu grandemente a desconcentração para o nível distrital, realçando os distritos como as unidades básicas para o desenho de políticas e consulta dos cidadãos, com o objectivo de estender o alcance do modelo de estado neo-patrimonial e consolidar o poder da Frelimo (Weimer 2012: 19). Aliás, esta abordagem do clientelista à descentralização tem implicações directas na responsabilização ao nível comunitário:

"... a representação nos Conselhos Consultivos é filtrada pela relação que é desenvolvida com o partido no poder'. Se a Frelimo condiciona a participação, inclusão e envolvimento no processo de tomada de decisões à afiliação partidária e acentua a exclusão e a intolerância, podem esperar-se enviesamentos na responsabilização." (Forquilha e Orre 2011: 51)

Este cenário político e institucional é agravado pela fraca educação, pela ausência de uma política de descentralização nacional ou de uma lei sobre o acesso à informação, e pela ultrapassagem das autoridades locais pela 'presidência aberta e inclusiva' instaurada por Guebuza. Certamente que estas fragilidades requerem o exame de factores que moldam as acções da sociedade civil nas iniciativas de responsabilização (Faehndrich e Nhantumbo 2013: 15). Como se pode ver nas secções seguintes, **compreender e navegar o contexto político no qual se desenvolveu o trabalho da Facilidade com os grupos de cidadãos foi uma componente crucial da evolução e conceptualização de projectos e programas desta organização.** É essencial que o CEP, um programa ambicioso que visa conseguir mudanças desde o nível de unidade até ao nível nacional, compreenda e questione as políticas adjacentes a cada cenário particular.



1.2 Metodologia deste estudo de caso

O trabalho de campo para este estudo foi conduzido usando uma adaptação de um processo de Acção-Aprendizagem, que faz parte da abordagem metodológica de Pesquisa Participativa e na Acção⁵ nas ciências sociais. Há muitas espécies diferentes de pesquisa participativa e na acção e são facilmente confundidas; frequentemente misturam-se numa única 'alternativa' devido ao que as torna diferentes da pesquisa 'convencional'. Nesta alternativa, as pessoas afectadas por uma questão são envolvidas na definição das suas preocupações, a sua aprendizagem conduz directamente a mudanças na sua prática e as suas conclusões são também usadas por elas e por outras para advogarem a mudança. Isto contrasta com a pesquisa convencional, na qual quem vem de fora define em grande parte o problema, analisa-o e faz as recomendações, as quais pretendem conduzir a mudanças na prática (Pettit 2012: 11)

A tradição de Aprendizagem pela Acção teve origem em cenários industriais e organizacionais no Reino Unido há mais de 60 anos. Esta definição original de aprendizagem pela acção reconheceu que se pode confiar que grupos de profissionais que enfrentam desafios similares podem reflectir sobre a sua experiência, colocar boas questões e desenvolver soluções práticas – muitas vezes melhor do que os especialistas vindos de fora e até sem a ajuda de facilitadores (Revans 1983; Kramer 2007). Desde então houve muitas versões de acção-aprendizagem, usadas principalmente em cenários organizacionais para melhorar a eficiência ou o desempenho. A base de um processo de aprendizagem pela acção é que uma pessoa e/ou organização precisa de reflectir criticamente sobre o que foi feito, questionar as suas

acções e suposições; pensar no que deve ser feito de forma diferente; e por último planear a mudança em conformidade. Este processo está simplificado na Figura 2.

Figura 2. Ciclo acção-aprendizagem



Em geral, o desenho da pesquisa sobre acção-aprendizagem permitiu ao pessoal da *Facilidade* e aos membros de grupos de cidadãos e de organizações baseadas na comunidade (OBC) que fizeram parte da pesquisa usar ferramentas e métodos participativos para reflectir sobre o seu trabalho até agora, falar sobre as suas motivações pessoais, dialogar sobre os obstáculos e facilitadores para alcançar os seus objectivos colectivos nos últimos cinco anos. Para evitar inconvenientes comuns da pesquisa na acção, como colocar demasiada ênfase no método e perder de vista o poder, posição e comportamento do pesquisador/facilitador, e os dilemas éticos que surgem em todos os processos de pesquisa (Pettit 2012: 11-12), foram tomadas certas medidas de precaução.

5. Neste documento "participatory action research" é traduzido por "pesquisa participativa e na acção" e "action research" é traduzido por "pesquisa na acção".

As primeiras medidas relacionaram-se com o desenho do processo de condução do estudo de caso; para começar a pesquisa era imperativo que a *Facilidade* a considerasse útil para os seus próprios fins. Assim, como pode ser visto na Figura 3, foi feita no princípio de 2014 uma visita de definição do âmbito para entender melhor as diferentes perspectivas e interesses na condução deste estudo pelas múltiplas partes: Gestão do Programa CEP, equipa executiva da *Facilidade* e membros da rede de cidadãos de Murrupula ao nível distrital. Depois, foi desenvolvida de forma interactiva uma nota de conceito metodológico delineando os objectivos e questões a que as partes gostariam de responder através do estudo de caso. Foram desenvolvidos três objectivos globais:

1. Aprendizagem com e das comunidades: Sacar aprendizagem relevante para as OBC e redes de cidadãos, do trabalho apoiado pela *Facilidade* de acção colectiva e iniciativas de responsabilização para o desenvolvimento da cidadania.
2. Aprendizagem para a *Facilidade*: Instigar um processo de aprendizagem organizacional que esta organização possa realizar para os seus próprios fins e programação.
3. Aprendizagem para o CEP: Reflectir sobre a abordagem acção-aprendizagem a fim de desenvolver um guia para ser usado pelas Redes de Aprendizagem e Advocacia em colaboração com os parceiros de implementação. Relacionar as lições aprendidas com as componentes relevantes do programa, quer na abordagem metodológica a ser usada para os CPC, quer em futuras actividades de aprendizagem.

Figura 3. Calendário do estudo de caso *Facilidade* 2014



As segundas medidas foram ligadas à abordagem reflexiva⁶ e flexível aos métodos e ferramentas usados no processo de pesquisa. Conforme argumenta Pettit (2012: 13):

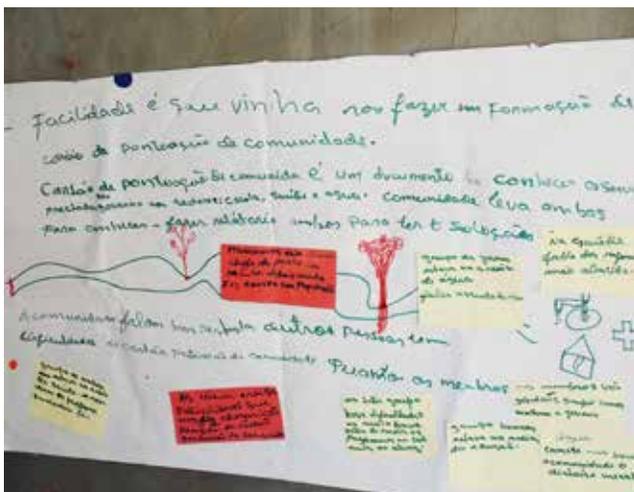


“É preciso identificar métodos apropriados, mas isto não substitui a reflexão crítica sobre as dinâmicas do poder do processo de aprendizagem e dos actores envolvidos. É também vantajoso reflectir criticamente acerca das pretensões transformativas dos métodos, das origens e teorias por detrás deles e a forma como podem precisar de ser adaptadas ou questionados...”

De um modo geral, foram escolhidos diversos métodos para a condução do trabalho de campo, visando responder aos três objectivos globais (ver o Anexo 2), bem como envolver pessoas através do diálogo, criatividade e reflexão do nível pessoal para o nível comunitário. O processo foi estruturado em dois momentos separados.

6. Neste documento “reflective approach” é traduzido por “abordagem reflexiva”.

-Seminário de dois dias com a equipa executiva da *Facilidade*. O primeiro dia ocorreu antes das visitas aos distritos; os métodos usados nesse dia tiveram um duplo objectivo. Por um lado, foram úteis para o pesquisador principal compreender melhor as preocupações da equipa executiva e ter a percepção do momento organizacional a fim de rever e adaptar devidamente as actividades do segundo dia do seminário. Por outro lado, permitiram que o pessoal da *Facilidade* compreendesse os passos dados para obter o conhecimento e as reflexões do trabalho de campo com os grupos de cidadãos, dado que os exercícios eram similares, embora não exactamente os mesmos. O segundo dia do seminário ocorreu após o trabalho de campo; a equipa executiva criou então um boletim informativo organizacional que reuniu as reflexões positivas e negativas provenientes do questionamento dos 'dados' do trabalho de campo. Houve também algum espaço para a discussão dos principais desafios observados; todavia, o tempo foi um grande constrangimento e o pessoal da *Facilidade* teria gostado de aprofundar a discussão e falar sobre os próximos passos.



-Diálogo com cidadãos em 5 localidades. Foi desenhado um processo para dialogar com os cidadãos durante aproximadamente meio-dia em cada localidade; em algumas localidades foi possível conduzir também breves entrevistas com os directores das escolas e/ou professores. Os métodos usados para facilitar este diálogo foram escolhidos a fim de compreender as dinâmicas pessoais e colectivas dentro do grupo, em particular as motivações e as experiências mais relevantes vividas devido à sua

participação nestes colectivos. É importante dizer que nenhum processo foi exactamente o mesmo; as actividades planeadas foram adaptadas de um grupo para outro, a fim de melhor se adaptar à sua dinâmica. Ter uma conversa aberta, no fim de cada sessão, entre os facilitadores⁷ foi essencial para alcançar esta flexibilidade que permitiu desenvolver melhores conversações.

Apesar destas medidas de acautelamento é verdade que o estudo de caso trouxe consigo as suas falhas e desafios. Conforme observado na introdução, esta pesquisa foi realizada como parte da componente de aprendizagem do CEP, a qual tem no seu âmago uma abordagem à *aprendizagem para a mudança social*, não apenas a aprendizagem para geração de conhecimento académico. Assim, nas conclusões deste estudo de caso, serão resumidos os desafios que continuam em aberto para alcançar um processo contínuo de aprendizagem para a mudança social no CEP.

7. O grupo de facilitadores era constituído por três pessoas: o pesquisador principal e autor do estudo, que faz parte do Laboratório de Inovação do CEP uma componente do programa cujo objectivo é desenvolver e adaptar metodologias de investigação e aprendizagem sobre participação dos cidadãos; o director da *Facilidade* que providenciou a liderança necessária para fazer avançar o processo de aprendizagem organizacional e co-facilitou, na língua local Macua, todas as actividades nas localidades e, por último, um membro da Rede de Aprendizagem e Advocacia na Saúde do CEP para aprender a metodologia.

Secção 2. Constatações Do Estudo

Nesta secção são apresentadas em conjunto as constatações do seminário com o pessoal executivo da *Facilidade* e dos grupos de cidadãos. Estas constatações estão organizadas em quatro sub-secções, visando captar a aprendizagem à volta das práticas de participação; o envolvimento dos cidadãos na responsabilização; os desafios da inclusão e representação; bem como outros resultados relevantes derivados do trabalho com os grupos de cidadãos.

2.1 Práticas de participação

Juntamente com a figura do Conselho Consultivo como mecanismo para o envolvimento dos cidadãos nas questões de desenvolvimento ao nível de localidade, o governo Moçambicano instituiu também mecanismos baseados nos sectores para a participação dos cidadãos. Para o sector da educação, a figura do 'conselho de escola' foi introduzida em 2003 nas escolas primárias. Tal foi visto como uma iniciativa importante, um passo para democratizar a gestão escolar e aproximar as escolas e as comunidades.

A mudança da Direcção para o conselho de escola como o principal organismo de tomada de decisões nas escolas assinalou o aumento do valor conferido à participação dos actores relevantes no processo de educação: professores, fornecedores de serviços, pais, alunos e a comunidade em geral. No entanto, um estudo alargado conduzido pelo CESC (2011) mostrou que na realidade as escolas abordam a comunidade principalmente para apoio financeiro ou para construir uma nova sala de aula, mas raramente tornam públicas as suas despesas e os registos financeiros dos diversos fundos recebidos, ignorando os regulamentos existentes (KULA 2014: 31).



O sector saúde pretendeu ir mais longe (pelo menos no papel). Em 2004, o Ministério da Saúde (MISAU) lançou a sua Estratégia para o Envolvimento Comunitário que realça o quão fundamental é a participação das comunidades locais na prestação de cuidados de saúde primários. A estratégia baseia-se nos princípios da mobilização comunitária, propriedade comunitária e empoderamento comunitário para alcançar cuidados de saúde eficazes, com dois tipos de agentes de saúde comunitários que actuam como ligação entre as unidades sanitárias e as comunidades locais (utilizadores dos serviços). A estratégia de promoção da saúde do MISAU dá prioridade aos Comitês de Co-Gestão e Humanização das unidades sanitárias como forma de responder às queixas dos pacientes e encorajar a participação dos membros da comunidade na gestão da unidade sanitária. Põe também em evidência os Comitês de Saúde, os quais focam a promoção da saúde ao nível comunitário.

Mais recentemente, a Estratégia do MISAU para a Melhoria da Qualidade e Humanização dos Cuidados de Saúde (2011-2014) apoia também a participação activa dos utilizadores dos serviços e das comunidades locais na monitoria da qualidade dos serviços prestados como forma de melhorar a relação entre os utilizadores e os fornecedores de serviços de saúde. A estratégia propõe que sejam proporcionados mecanismos de diálogo e de *feedback* aos utilizadores dos serviços, como estudos da satisfação, sondagens de opinião, linhas telefónicas e livros de reclamação, etc. (Estratégia de Advocacia do CEP 2013, documento público).

Não obstante o que está estabelecido na lei, na realidade todos estes mecanismos têm poder limitado – ratificam mais do que tomam decisões e não monitoram as decisões ou acções tomadas. Todavia, uma avaliação realizada pela ITAD e a COWI nos fins de 2011 revelou que a sociedade civil em Moçambique ganhou valiosa experiência envolvendo-se no diálogo político através de uma variedade de processos e estratégias, frequentemente fora dos vários espaços convidados⁸ criados pelo governo. Como pode ser visto neste estudo de caso, a participação dos cidadãos não pode significar apenas estar presente em reuniões, responder a consultas ou a assinalar com cruzinhas. Muito depende de quem participa, no que participa e que efeito o seu envolvimento verdadeiramente tem sobre os resultados de decisões, políticas ou programas (Cornwall 2008: 19).

Durante os anos 1990 e no princípio dos anos 2000 Nampula viu ‘florescer’ as chamadas iniciativas de participação dos cidadãos; foram implementados programas piloto do governo central, bem como numerosos projectos financiados pela cooperação internacional. Nampula tornou-se a província na vanguarda da participação dos cidadãos, devido a numerosos factores sociopolíticos e até históricos⁹. Um dos resultados deste rápido crescimento foi a criação de numerosas organizações ao nível da base como os Comitês de Desenvolvimento Local (CDL), Grupos de Poupança e Crédito Rotativo (PCR) e comités de utilizadores que trabalhavam principalmente em três sectores: água, educação e agricultura. Juntamente com as organizações ao nível da base, surgiram OSC como a *Facilidade*, Ophavela, Olipa-Odes e Akilizetho, só para mencionar algumas, para complementar o trabalho destes grupos.

Como mencionado anteriormente, a *Facilidade* começou a trabalhar com estes grupos de cidadãos como um programa de fortalecimento da capacidade da sociedade civil local e melhoramento da governação local. Quando se tornou uma OSC a *Facilidade* desenvolveu a sua estratégia de participação dos cidadãos para interacção e apoio às OBC já existentes na província, conforme mostrado no seu Plano Estratégico 2010-2014. A sua abordagem

nunca visou a criação de novas colectividades ou grupos de cidadãos. Pelo contrário, o objectivo era facilitar o acesso a recursos materiais, simbólicos e relacionais às colectividades já existentes. No que respeita aos recursos materiais, a *Facilidade* apoiou grupos com subvenções para actividades geradoras de rendimento. Alguns dos recursos simbólicos fornecidos dizem respeito ao fortalecimento da confiança e consciencialização individual. Por último, os recursos relacionais são gerados no diálogo e interacção com os outros membros do grupo, as autoridades formais e informais ao nível local e o resto da comunidade.

Os grupos de cidadãos que se associaram à *Facilidade* (ver no Anexo 1 a lista de localidades e participantes na pesquisa) reconheceram o valor das subvenções que receberam para actividades geradoras de



rendimento; contudo, **foi a oportunidade de aprender, fortalecer a sua voz activa e interagir com os outros** que despertou o seu interesse em participar nas várias actividades organizadas pela *Facilidade*, como as formações e a mobilização para o melhoramento das suas comunidades, que continua a fazê-los avançar. Comentários como este de Júlia em Maquela, actualmente uma jovem animadora encarregue de apoiar a criação de novas CDL, foram ouvidos nos cinco grupos da pesquisa:

Eu aprendi uma série de competências. Já não sou tímida e sou capaz de falar em público.

‘Empoderamento’, ‘democracia’ e ‘participação da comunidade’ significam coisas diferentes para pessoas diferentes. Para alguns dizem respeito a eficiência e ao ideologia neoliberal; para outros significam dar às pessoas comuns o direito

8. Aqui, ‘espaços convidados’ referem-se a fora ou plataformas estabelecidas pelo Governo e/ou outros parceiros de desenvolvimento onde as OSC são convidadas a participar; ‘espaços reivindicados’ são fora ou plataformas estabelecidas ou iniciadas por OSC.

9. Para uma revisão abrangente das características sociopolíticas que permitiram à província de Nampula estar na vanguarda das iniciativas de participação dos cidadãos, debates e outras políticas inovadoras, ver Weimar 2012b.

democrático de contribuir para decisões que afectam as suas vidas e dar-lhes voz activa (Cornwall 2008: 19). No trabalho de campo e no seminário com a *Facilidade*, observou-se que a combinação de recursos materiais, simbólicos e relacionais cultivou capacidades e conhecimentos particulares nos grupos de cidadãos que podem ser conceptualizados como **um modelo bidimensional de prática para a participação**¹⁰.

A primeira dimensão refere-se aos grupos de cidadãos que participam em mecanismos institucionalizados como os já mencionados conselhos consultivos e os comités escolares, de saúde e de água. Alguns membros dos CDL, do grupo de poupança das Mulheres e todos os membros da Plataforma multitemática participam numa quantidade de comités. Enquanto descreviam o caminho seguido para alcançar a sua realização mais importante, muitos falaram sobre as estratégias seguidas para influenciar os processos e actores formais de formulação de políticas, tais como influenciar o Plano de Desenvolvimento Distrital em Namuali ou negociar com as autoridades de saúde que se opunham à criação de uma Maternidade em Maquela. Quando se ouve e se lê as transcrições do trabalho de campo, a equipa executiva da *Facilidade* também reconhece os esforços que estão a ser feitos; um dos membros do pessoal sentia-se orgulhoso por os cidadãos estarem a tomar 'o seu desenvolvimento nas suas próprias mãos'.

A segunda dimensão está relacionada com permitir e promover a participação do resto dos membros da comunidade nas suas actividades. É um facto que nem todos os cidadãos estão interessados em participar; os estudiosos da área de participação dos cidadãos há muito que acolheram a questão de 'quem participa', dado que muitos exemplos de participação dos cidadãos envolvem apenas alguns cidadãos, durante algum tempo (Houtzager et.al. 2003, Skidmore et.al.2006). A participação total raramente é possível; mesmo os exercícios participativos mais abertos envolverão apenas uma fracção dos potenciais participantes; é difícil obter uma profunda e ampla participação. Mesmo onde a participação dos cidadãos foi bem sucedida em trazer uma mudança positiva, ela foi frequentemente obtida através de uma combinação de consulta com uma base ampla e colaboração profunda (Cornwall 2008: 24). O modelo da *Facilidade* adapta-

se aproximadamente a esta abordagem. Os grupos de cidadãos envolvidos nesta pesquisa têm estado continuamente envolvidos, por um largo período de tempo, em várias actividades de formação, advocacia e pesquisa. É evidente que estas pessoas são francas e ganharam um certo estatuto nas suas aldeias, conforme foi evidenciado em Maquela por um dos líderes locais:

Eu não sou membro da CDL. Todavia, penso que as comunidades que não têm uma CDL estão a ficar para trás porque estão a perder uma quantidade de conhecimentos. Os membros da CDL são como mensageiros; os únicos que trazem as necessidades e as questões das comunidades para as autoridades locais e a outros níveis.

Manuel - Membro do Júri Comunitário

Além disso, esta declaração denota uma percepção de confiança nas figuras de autoridade dentro da comunidade; o facto de estes grupos se terem tornado um ponto de referência entre as suas comunidades e as autoridades formais e informais locais. É importante reconhecer que grupos fortes de cidadãos nem sempre promovem o interesse comum. Deste modo, é a forma como a *Facilidade* desenhou os seus programas que sustentou a prática de integrar as necessidades alargadas da comunidade em geral como parte dos objectivos destes grupos. Por exemplo, o grupo feminino de poupança em Quinga decidiu ter alguns membros dedicados a desenvolver as relações com a comunidade em geral, na escola, próximo das fontes de água e no centro de saúde; falaram com as pessoas para verem o que não estava a funcionar. Do mesmo modo, da receita que geravam através do seu micro-negócio de aves domésticas, construíram alguns abrigos para as pessoas esperarem fora da unidade sanitária. Apesar destes esforços, existem ainda desafios com a inclusão de todos os grupos sociais e com a representação (conforme visto na secção 2.3).

Ao analisar as práticas de participação estabelecidas pela *Facilidade*, uma advertência encontrada foi que há espaço para fortalecer o trabalho de promoção da participação 'informal' ou 'espontânea' dos cidadãos. Tomando a definição dada há décadas por Arnstein (1969: 216), no seu trabalho influente:

10. Neste documento "practice for participation" é traduzido por "prática para a participação".



“...a participação dos cidadãos é um termo categórico¹¹ para o poder dos cidadãos. É a redistribuição do poder que permite aos cidadãos sem recursos, actualmente excluídos dos processos políticos e económicos, serem deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os sem recursos se unem para determinar como é partilhada a informação, como são estabelecidos os objectivos e as políticas, como são alocados os recursos fiscais, como são operados os programas e como são parcelados os benefícios como contratos e patrocínios. Em resumo, é os meios através dos quais podem induzir reformas sociais significativas que lhes permitem partilhar os benefícios da sociedade próspera.”

A *Facilidade* está desejosa de ver os cidadãos fazerem campanha, mobilizarem e reivindicarem direitos para obterem um acesso mais significativo ao poder e à tomada de decisões; no entanto, os resultados do seu trabalho com os grupos são ainda limitados. Por um lado, estão satisfeitos em ver que os grupos de cidadãos são capazes de identificar os actores que podem apoiar os seus objectivos, de começarem a conduzir certos processos administrativos por conta própria, entre outros aspectos. Por outro lado, reconhecem que os grupos continuam a depender de doações financeiras e permanecem vulneráveis às políticas partidárias e às dinâmicas de clientelismo do sistema político de Moçambique mencionadas na Secção 1.

11. Neste documento “categorical term” é traduzido por “termo categórico”.

Os grupos de cidadãos só deslocaram marginalmente o equilíbrio do poder. Por exemplo, o trabalho feito com a rede multitemática de cidadãos em Murrupula desencadeou as ideias dos cidadãos sobre como podiam trabalhar de forma mais coordenada em todo o distrito para realizarem metas comuns. Apesar de estar numa fase inicial, o apoio dado através da facilitação destes encontros pôde centrar-se na promoção desta terceira dimensão da participação: a acção colectiva¹² para concretizar direitos e a responsabilização. A *Facilidade* está consciente que esta terceira dimensão da participação traz um custo que desafia explicitamente quem está no poder. Para esse fim, a organização começou a empregar uma abordagem séria à avaliação do risco e protecção de activistas, pensando actualmente em formas inovadoras de desenvolver esta componente nos seus programas.

12. Para os fins deste briefing usamos a seguinte definição: O processo através do qual as pessoas se juntam, definem objectivos partilhados, acordam como perseguir esses objectivos e agem (Burns et.al. 2013: 2).

Caixa 1. Implicações para o CEP

Um programa como o CEP, que trabalha em diversas localidades, deve ser realista sobre a dimensão da participação dos cidadãos que é capaz de se manter. O CEP e os seus parceiros devem reflectir criticamente sobre se há a expectativa de que na maioria das localidades os cidadãos estarão prontos a participar na 'terceira dimensão', quando o programa acabar.

A 'terceira dimensão' da participação vem com um custo político, dado que desafia as estruturas do poder existentes há muito. O CEP deve questionar se está apto a lidar com as possíveis consequências não intencionais. Os riscos devem ser localizados e deve ser estabelecido um plano de contingência.

O esforço de participação destes grupos em Nampula foi sustentado durante mais de uma década de trabalho através de uma rede variada de doadores, organizações de base e ao nível provincial, autoridades locais, etc. O CEP deve rever a sua estratégia de saída e como é possível dar continuidade ao 'esforço de participação' através dos seus parceiros de implementação e outras redes criadas durante o programa.

2.2 Desenvolver a cidadania para a responsabilização

No princípio de 2014, como parte das actividades de aprendizagem do CEP, o IDS produziu um documento de referência abrangente que fornecia uma visão geral de algumas das experiências mais avançadas das práticas de responsabilização social e práticas de envolvimento dos cidadãos em vários contextos Africanos, bem como internacionais, como forma de ajudar a aumentar o nível geral de interesse e consciencialização das práticas de envolvimento dos cidadãos em Moçambique (Kelbert e McGee 2014: 1). De acordo com este estudo, as iniciativas de responsabilização social surgiram do vácuo que existia entre os esforços do lado dos cidadãos para promover a participação e a voz activa e os esforços do lado do estado para promover a eficácia do desenvolvimento e a governação democrática. Estas iniciativas surgiram em resposta à evidência crescente das insuficiências da responsabilização política tradicional e dos mecanismos conduzidos pelo estado. Kelbert e McGee observam que apesar do atractivo da responsabilização social, é apesar disso profundamente política em termos de interesses e impactos (p.2).

Joshi (2011) localiza as origens da responsabilização social em duas 'correntes ideológicas'. Uma é a Nova Gestão Pública que deu origem a uma forma de prestação de contas aos 'utilizadores

dos serviços enquanto consumidores individuais que podiam escolher usar estes mecanismos ou, alternativamente, mudar para outros provedores'. A outra é a escola de pensamento de 'aprofundamento da democracia'¹³ que advoga a participação directa de cidadãos na governação e, de uma maneira geral, inclui a promoção de movimentos sociais e das suas reivindicações dos serviços enquanto direitos (Avritzer 2002; Fox 2007; Fung e Wright 2003; Gaventa 2006). **Esta percepção particular dos serviços como direitos e dos cidadãos como detentores de direitos – em vez de provedores e consumidores de serviços – muda inevitavelmente a abordagem às iniciativas de responsabilização social** e a relação desenvolvida com e entre os chamados beneficiários destes serviços. Por exemplo, se a saúde é vista como uma necessidade, então as pessoas ficam gratas quando há vontade e alguém capaz de prestar ajuda. Se é vista como um serviço, então as pessoas tentam compreender as condições e transacções necessárias para assegurar esse serviço por parte do governo. **Quando entendido como um direito, porém, já não é mais uma transacção privada e tem agora um significado colectivo e público** (Shahrokh em Burns et.al. 2015: 14). Neste momento a responsabilização vai além de um procedimento ou transacção burocrático e torna-se um produto do desenvolvimento da cidadania.

13. Neste documento "deepening democracy school of thought" é traduzido por "escola de pensamento de aprofundamento da democracia".

Para explicar como a cidadania está a ser construída e definida pelos membros destes grupos de cidadãos, é útil ir buscar a definição construída por Naila Kabeer (2005: 21-22).

Primeiro elemento: *Um cidadão é ‘(...) alguém que pertence a diferentes tipos de associações colectivas e que define a sua identidade a partir da participação em actividades associadas a estes diferentes tipos de filiação. O seu sentimento de cidadania assenta nos termos em que participa nesta vida colectiva e nas formas de agência que é capaz de exercer.’*

Este elemento está relacionado com o facto de a cidadania não ser construída isoladamente. A documentação legal e os registos de identidade são importantes – infelizmente, muitas vezes essenciais – para ter acesso a muitos direitos, como pensões ou unidades sanitárias. Mas um verdadeiro sentimento de cidadania só é desenvolvido no colectivo, no modo como um indivíduo é capaz de interagir em espaços desde a família até ao estado-nação em geral. As pessoas que vivem na pobreza e na marginalização querem que se lhes permita desenvolver relações sociais equitativas que lhes garantam os seus direitos nas suas realidades quotidianas. Querem organizar-se elas próprias e desenvolver comunidades onde possam discutir e deliberar sobre cidadania e direitos e, enfim, responder às falhas de provisão ou protecção dos seus direitos exigindo responsabilização (Shahrokh em Burns et.al. 2015: 17)

Quanto a este aspecto, os grupos de cidadãos que trabalham com a *Facilidade* desenvolveram o seu sentido de cidadania na comunidade e mesmo ao nível distrital. Conforme foi mencionado, muitos participantes envolvidos nestas OBC são também membros de outros grupos, como associações de

pais e comités de saúde e de água. Em todos os grupos que participaram nesta pesquisa havia um sentimento de coesão, muitas vezes expresso como o que fazia as pessoas sentirem-se mais felizes com o seu percurso no grupo era o sentimento de que não estão sozinhas. Um sentimento de que há outros membros comunitários interessados em colaborar numa causa comum e os espaços de aprendizagem e partilha de ideias e preocupações:

Na CDL temos aprendido acerca dos nossos direitos. Como proteger os recursos naturais que temos. De facto, também ajudámos uma comunidade próxima a fazer um melhor uso dos impostos que recebem pela exploração de recursos naturais.

Júlio – Namuali

Segundo elemento: *‘Quando os cidadãos só são capazes de participar em termos altamente desiguais, ou o acesso lhes é completamente negado, a cidadania refere-se às suas tentativas de desafiar estas práticas exclusivas e dar origem a mudanças’*

De um modo geral, nas localidades visitadas para os fins deste estudo de caso, o acesso aos serviços básicos e o respeito pelos direitos são ainda muito limitados. Em todos os casos, as OBC tiveram de se unir para gerar mudanças; desde a construção de uma escola, como em Namualli, até à obtenção de apoio das autoridades para redesenhar o plano da aldeia, como em Namanchepa, onde Alfredo declarou:

A nova CDL é uma espécie de ponte entre as pessoas e o governo. Eles levam os pedidos das pessoas até ao governo; mas também as preocupações e a informação do governo até às pessoas.



Alguns dos pedidos das OBC obtiveram sucesso tanto com os líderes comunitários locais (cabo, régulo, secretário) como com as autoridades formais desde o posto administrativo até ao nível provincial. É interessante notar o facto de que para certas mudanças acontecerem foi necessário o envolvimento com os detentores do poder e estruturas tanto informais como formais. Por exemplo, para mudar práticas costumeiras significativas, como os ritos de iniciação das raparigas – um dos maiores obstáculos à manutenção das raparigas na escola – foi necessário envolver os líderes locais informais, dado que continuam a ser figuras de autoridade que as pessoas procuram para orientação. Como mencionado na Secção 2.1, todos os grupos de cidadãos negociaram

EM FOCO: Os Cartões de Pontuação Comunitária desenvolvem a cidadania?

Um interessante traço da cidadania é expresso pelo Cartão de Pontuação Comunitária (CPC), a ferramenta de responsabilização social que a *Facilidade* introduziu no Grupo Feminino de Poupança (A vida começa assim) em Quinga. Apesar dos baixos níveis de literacia do grupo, as mulheres tomaram a liderança na condução deste processo de monitoria das instalações da saúde, água e educação. Houve uma viva discussão sobre a utilidade do envolvimento neste processo; certamente, não sem o desacordo em relação a alguns dos produtos. Todavia, todas as mulheres concordaram ter sido agradável conseguir que diferentes membros da comunidade viessem e dialogassem sobre as questões levantadas pelo CPC e dessem ideias sobre como tratá-las.

também os seus pedidos através dos espaços políticos formais, assistindo a comícios e assembleias a fim de responsabilizarem as autoridades e alcançarem os seus direitos à saúde, água, educação e terra.

O facto de os cidadãos de todas as comunidades terem identificado os actores chave, particularmente os do governo, a que se podiam ligar para alcançar os seus objectivos, foi reconhecido pelo pessoal da *Facilidade* como um aspecto positivo do seu trabalho. Além disso os co-pesquisadores da *Facilidade* ficaram surpreendidos com as mudanças nas atitudes e percepções das pessoas sobre a sua posição como cidadãos capazes de exigir direitos que o processo do Cartão de Pontuação Comunitária trouxe a alguns destes grupos. Para além de Quinga (ver EM FOCO), os CDLs de Maquela e Namanchepa também falaram da utilidade deste exercício de monitoria colectiva como uma forma de manter responsáveis os que estão no poder:

Antes, mesmo que detectássemos os problemas, não sabíamos como abordar as autoridades para conseguir esta mudança. Com o cartão de pontuação aprendemos como fazê-lo; podemos agora trazer ao governo as evidências sobre a satisfação ou insatisfação com os serviços.

Grupo de reflexão – Maquela

O cartão de pontuação deu-nos mais poder; agora os provedores de serviços têm receio de vir à reunião de envolvimento porque nós já não somos uma comunidade silenciosa.

Mamã Mariamo – Líder do Grupo de Poupança

As aprendizagens extraídas deste curto estudo de caso estão em sintonia com os pontos de vista de Shahrokh (em Burns et.al. 2015). Em primeiro lugar, referem-se ao entendimento de que, para gerar responsabilização perante as pessoas que vivem na pobreza e na marginalização, as estratégias precisam de se basear em processos de empoderamento que são tanto um processo pessoal individual como um processo colectivo, político. Em segundo lugar, que as abordagens em rede que envolvem múltiplos actores em processos de responsabilização são importantes para aproximar múltiplos conjuntos de conhecimentos diversos e para criar poder de promoção da mudança. Por último, que é crítico para os actores que apoiam estes grupos, como a *Facilidade*, continuar a pressionar para a consolidação das mudanças aos níveis estrutural e institucional a fim de ver capacidade de resposta e a observação das leis que protegem os direitos de cidadania de toda a gente; bem como a geração de um ambiente propício para os cidadãos gerarem espaços onde as possibilidades de liberdade de voz e associação e as acções colectivas pela justiça social possam ser mudadas (i.e. a terceira dimensão da participação).

Caixa 2. Implicações do desenvolvimento de cidadania para o CEP

- O CEP pode apoiar a existência de espaços para os cidadãos dialogarem. Idealmente estes espaços serão informais e não precisam de seguir um processo ou uma agenda. Ter estes espaços não deve estar ligado a ‘fazer uma cruzinha’ para o programa. As pessoas devem ser livres de se reunirem quando tiverem tempo para tal e de estabelecerem a agenda.
- Os treinos formais sobre direitos e cidadania são importantes e devem continuar no centro das actividades do CEP mas é importante que sejam significativos e talvez complementados por outra formação de capacidades relevantes para a vida do dia-a-dia das pessoas nas localidades.
- O CEP deve rever o trabalho que está a fazer com os detentores do poder para melhorar também a consciencialização entre eles sobre transformar a forma paternalista ou clientelista de se relacionarem com os cidadãos. Trabalhar com ‘ambos os lados da equação’ é fundamental para os processos de responsabilização social.

2.3 Inclusão

Uma sociedade inclusiva deve ter instituições, estruturas e processos que dêem poderes às comunidades locais, de forma que estas possam responsabilizar os seus governos. Requer também a participação de todos os grupos da sociedade, incluindo os grupos tradicionalmente marginalizados como as minorias étnicas e as populações indígenas, nos processos de tomada de decisões (Banco Mundial 2013a: 33). No entanto, conseguir a inclusão total demonstrou ser um dos maiores desafios do desenvolvimento, o que foi evidenciado pelo interesse crescente nos últimos cinco anos sobre tratamento da desigualdade. Das políticas de redução da pobreza ao nível nacional até aos programas e actividades ao nível da base, há indivíduos e grupos que são excluídos com base na sua identidade. Entre as entidades de grupo mais comuns que resultam em exclusão estão o género, a raça, a casta, a etnia, a religião e o estatuto de incapacidade. A exclusão social baseada em tais atributos de grupo pode conduzir a uma posição social mais baixa, frequentemente acompanhada por resultados inferiores em termos de rendimento, atributos do capital humano¹⁴, acesso a emprego e serviços e voz activa nas tomadas de decisões nacionais e locais (Banco Mundial 2013b: 5). Como se viu na secção 2.1, o dilema da inclusão/exclusão é inerente à participação, dado que na prática até os exercícios participativos mais abertos envolverão apenas uma fracção dos potenciais participantes (Cornwall 2008: 24). A inclusão tem

implicações tanto nas práticas de participação no interior de um grupo de cidadãos, como para a comunidade em geral; tem também implicações para a responsabilização, dado que muitas vezes os grupos conhecedores dos processos/mecanismos de responsabilização excluem certos tipos de pessoas. Por exemplo, o estudo de Mahmud (2002) da acção colectiva no Bangladesh mostrou como as hierarquias sociais nos grupos de mobilização nos sectores da saúde e educação constrangeram as possibilidades de equidade das acções dentro do grupo. Nos quatro casos examinados as acções foram induzidas por grupos mais poderosos de fora da comunidade e pela desigual partilha de poder dentro da comunidade.

A *Facilidade* tem estado consciente dos riscos de exclusão e estabeleceu certos parâmetros nos seus programas para melhorar os níveis de inclusão. O mais notável são os processos democráticos de eleição dos líderes e o equilíbrio de género na afiliação ao grupo. Contudo, é importante notar que todas as colectividades humanas, apesar de serem governadas pelo mesmo conjunto de regras, desenvolvem inevitavelmente diferentes dinâmicas de grupo. As características de cada um dos membros individuais, bem como o contexto em que surgem, exercem grande influência nas formas como os grupos operam e se relacionam entre eles e com a comunidade em geral. Os grupos visitados não eram excepção. Por exemplo, o CDL em Maquela mostrou

14. Neste documento “human capital endowments” é traduzido por “atributos do capital humano”.

mudanças valiosas no equilíbrio e influência do género; têm uma presidente e em geral as mulheres eram capazes de assumir responsabilidades e participar em pé de igualdade com os homens, não apenas no seu grupo mas também noutros espaços de tomada de decisões. Isto era algo de que estavam orgulhosos:

Eu sinto que é relevante que nós aprendamos sobre questões de género, que as mulheres também podem tornar-se líderes não apenas no CDL mas também na comunidade e fora dela. Por exemplo, agora o administrador do distrito também é uma mulher.

Martinho – Membro do CDL desde 2002

Pelo contrário, em Namuali o CDL reduziu o número de membros de mais de 20 para apenas 13. Apesar de haver um equilíbrio de género as mulheres não eram tão francas nem eram tomadas significativamente em consideração. As discussões eram dominadas pelos homens, que eram idosos, líderes tradicionais e outros ligados ao partido no poder. O grupo de mulheres em Quinga é poderoso, conseguiu comprar um pequeno terreno e construir uma base para o seu trabalho na aldeia. Quando questionadas sobre o que os homens da comunidade pensavam do seu grupo, disseram confiantes que são vistas com respeito, como empresárias que foram capazes de iniciar um micro-negócio de aves domésticas. Em Namanchepa a dinâmica do grupo era mista, algumas mulheres colocavam-se em primeiro plano nas discussões mas as mulheres mais jovens, mais religiosas e com menos escolaridade estavam notavelmente quietas e eram menos confiantes. Por último, os cidadãos da rede multitemática ao nível do distrito eram em geral francos, evidenciando o facto de todos serem líderes nas suas comunidades e redes temáticas. Não obstante o facto de também elegerem democraticamente o seu líder e deverem seguir parâmetros de equilíbrio de género, durante a pesquisa foi observado que certos papéis tradicionais de género eram perpetuados. Por exemplo, só os homens trabalhavam na rede temática da agricultura, enquanto as mulheres pertenciam às redes da educação e da água. Isto foi observado pelo pesquisador principal da *Facilidade* e foi uma surpresa, dado que vai contra as regras existentes sobre equilíbrio de género e inclusão nas redes.

A noção de ‘interseccionalidade’ ou ‘cruzar desigualdades’¹⁵ tornou-se um modelo comum para compreender as dinâmicas da inclusão/exclusão social e é relevante para o nosso estudo. A intersecção de diferentes campos da identidade de um indivíduo pode produzir uma multiplicação de vantagens ou desvantagens. Por exemplo, a intersecção de género, idade, etnia e local de residência pode ter significativamente mais efeitos perniciosos do que os efeitos do género por si só (Banco Mundial 2013b: 7). Este é o caso da Namanchepa mencionado acima onde entre as mulheres do grupo foram observadas desigualdades ligadas à idade e talvez à religião. Outras identidades parecem também sub-representadas ou inexistentes nestes grupos. Algumas mulheres e homens muito jovens integram os CDL focando o desporto e a saúde reprodutiva e sexual. Todavia, a inclusão de crianças ou de pessoas incapacitadas nem sequer foi falada ao compor qualquer destes grupos. Da mesma forma, foi impossível para o autor deste estudo aperceber-se se certas minorias étnicas, agricultores sem terra, viúvas, pessoas vivendo com HIV-SIDA, estavam a ser incluídos, dado que estas características não são evidentes. Assim, seria relevante que a *Facilidade* pensasse como seria possível integrar trabalho com estes sectores da população, dado que tendem a ser os mais marginalizados e frequentemente excluídos das intervenções de desenvolvimento.

Apesar dos desafios da inclusão nos grupos, a equipa executiva da *Facilidade* está bem consciente dos riscos de trabalhar com grupos estabelecidos que estão em melhor situação e são mais hábeis do que o resto da comunidade, dado que isto pode facilmente conduzir a uma situação conhecida por ‘captura pelas elites’¹⁶. Mas a base lógica por trás desta abordagem é dupla. Por um lado, a *Facilidade* pretende evitar a imposição de ‘participação para o desenvolvimento’¹⁷, por oposição ao trabalho com os colectivos que já estão motivados e organizados para agir em favor da mudança social; não são ‘forçados’ a participar. Por outro lado, pensa-se que este sistema aumenta as possibilidades de sustentabilidade a longo prazo de iniciativas e programas e diminui a dependência das ONG e dos doadores. Como mostrou o trabalho

15. Neste documento “intersectionality” e “intersecting inequalities” são traduzidos respectivamente por “interseccionalidade” e “cruzar desigualdades”.

16. Para os fins deste briefing usámos a seguinte definição: a captura pelas elites é um fenómeno em que os recursos transferidos para benefício das massas são usurpados por alguns, geralmente grupos política e/ou economicamente poderosos, à custa dos grupos menos influentes económica e/ou politicamente (Duta 2009: 2).

17. Neste documento “participation for development” é traduzido por “participação para o desenvolvimento”.

de campo, esta estratégia foi bem-sucedida no sentido de sustentar o esforço e a energia das pessoas para continuarem a participar. Apesar disso, a dependência no sector do desenvolvimento é ainda significativa, devido à falta de outras estruturas de apoio impulsionadas pelo estado ou de fundos suficientes provenientes de actividades geradoras de rendimento ou da rentabilidade dos seus meios de vida. Apesar de estarem ligeiramente em melhor situação, na verdade estes grupos de cidadãos confrontam-se com elevados níveis de pobreza material.

A fim de mitigar o risco de captura pelas elites, a *Facilidade* desenhou certas estratégias nos seus programas e sistemas de concessão de subvenções. O processo dos cartões de pontuação requer que os grupos envolvam cidadãos da comunidade nos encontros de engajamento com os provedores de serviços. Deste modo não são responsáveis apenas perante os CDL ou redes temáticas, têm de responder perante toda a comunidade. Nas actividades geradoras de rendimento é obrigatório que 10% dos lucros sejam destinados a um projecto que beneficie toda a comunidade. O pessoal da *Facilidade* reconheceu que ainda há espaço para reflectir e aprender da comunidade em geral sobre como podem ser vencidos alguns dos desafios descritos nesta secção.

Caixa 3. Implicações da inclusão para o CEP*

O CEP trabalha em localidades rurais altamente marginalizadas; todavia, visar os mais excluídos dentro destas comunidades requer mais esforços como:

- O uso de formas directas de comunicação e envolvimento como comícios, visitas porta-a-porta, teatro aberto em espaços de reunião como mercados e as bombas de água
- Falar, tão abertamente quanto possível, sobre quem tem autoridade sobre a agenda, as dinâmicas da autoridade e outros protocolos
- Os parceiros de implementação devem reflectir e evitar abordar sempre os 'suspeitos habituais' para cumprir as metas

Atribuir quotas a determinadas identidades tem sido uma tática de longa data para aumentar a inclusão; no entanto foi mostrado que esta abordagem não é evidente. As quotas devem cobrir também outras dimensões pessoais da exclusão como os baixos níveis de auto-estima, confiança para falar francamente, etc. Assim, o CEP deve considerar também trabalhar mais para o fortalecimento do sentimento de agência (i.e. *empowerment*) entre os cidadãos.

*As implicações desta caixa foram adaptadas de Cornwall 2008: 52-53



2.4 Outros resultados

Nas secções anteriores foram descritos os resultados sobre participação, desenvolvimento da cidadania e inclusão. Apesar de o grupo de trabalho ter durado apenas meio dia, foram evidenciados outros dois resultados, embora de menor extensão. O primeiro refere-se à aquisição de competências técnicas e sociais¹⁸ para participar e contribuir nas esferas política, social e económica. O segundo refere-se ao reconhecimento do carácter central da transparência, não apenas dos provedores de serviços mas também entre a comunidade.

Os termos ‘competências sociais’ e ‘competências técnicas’ têm sido usados na literatura Anglófona sobre empregabilidade e recursos humanos. Falando na generalidade, as competências sociais abarcam as características individuais relacionadas com qualidades pessoais e/ou capacidades interpessoais (por exemplo, capacidade de comunicação, criatividade, consciencialização cultural, competências de resolução de problemas, etc.) (Schulz 2008: 147-148); enquanto as competências técnicas estão relacionadas com o conhecimento técnico para conduzir ou realizar uma tarefa (por exemplo, conduzir um tractor, fazer planos de negócio, etc.). Para fins de inclusão social e participação dos cidadãos, tem sido evidenciado em diversos estudos que **é fundamental apoiar as pessoas excluídas para desenvolverem competências sociais, como formação para falar em público, sensibilização sobre prerrogativas e direitos, aumento da consciência sobre a sua própria posição e a possibilidade de encontrar força interior e colectiva para actuar nas esferas públicas** (Cornwall 2008: 60). Não obstante, as competências sociais não são suficientes se as pessoas não forem capazes de sustentar materialmente os seus agregados familiares e as competências técnicas para o desenvolvimento dos meios de sustento são também muito úteis.

A este respeito, a *Facilidade* tem uma componente essencial de desenvolvimento de competências que dá formação sobre ambas; os grupos de cidadãos reconheceram as competências adquiridas através dos seus programas. As chamadas competências técnicas foram de grande valor para as mulheres envolvidas numa actividade geradora de rendimento em Quinga:

18. Neste documento “hard and soft skills” é traduzido por “competências técnicas e sociais”.

Para mim, o melhor de fazer parte deste grupo é a formação que recebi sobre gestão financeira de pequenas organizações e negócios.

Sofia – Grupo Feminino de Poupança

Também uma participante da Rede de Agricultura no distrito de Murrupula notou a utilidade de aprender técnicas agrícolas apropriadas e de partilhá-las com a sua comunidade. Membros dos outros grupos de cidadãos falaram acerca de obter conhecimentos sobre legislação básica no que respeita à gestão da água, direitos sobre a terra, os processos de planeamento do distrito, etc. Algumas redes fizeram estudos e mapeamento de serviços nos seus distritos (Monapo e Murrupula) e usaram os dados recolhidos para se reunirem com o governo local para discutir sobre como ultrapassar os problemas identificados.

Conforme mencionado na secção 2.1, as competências sociais foram reconhecidas por todos os grupos. As pessoas falaram da confiança que ganharam, dos valores que desenvolveram com a interacção dentro dos seus grupos de cidadãos:

A formação que recebi sobre liderança das mulheres foi muito relevante para mim. Aprendi muitas técnicas para tomar a liderança do nosso grupo. Aprendo muitas coisas que não aprenderia noutros lugares.

Lúcia, presidente do CDL - Maquela

Relativamente à transparência na gestão dos serviços públicos, foi possível ver a importância que estes grupos dão a este tema quando falam sobre a rede multitemática de nível distrital. Sinal disso é o facto de que foi posta mais ênfase na responsabilização intra-comunidade do que na relação governo/provedor de serviços – cidadãos. Por exemplo, as redes de água discutiram a falta de clareza na forma como as taxas sobre a água estavam a ser usadas e geridas. Isto foi discutido com os comités de água e desenvolveram um plano para usar recibos e fazer reuniões regulares entre os conselhos de água e os utilizadores da água para explicar a alocação desse dinheiro. A rede de Água de Murrupula disse também:

Para nós, a realização mais importante é que fomos capazes de evitar o desvio das bombas de água pelos líderes comunitários. Alguns deles queriam guardar as bombas para eles próprios e a rede impedi-los de o fazer...

Neste sentido, é valioso ver que este aspecto foi compreendido pela maioria dos grupos. Frequentemente, é a dinâmica do poder intra-comunidade que está de facto a estorvar o processo de responsabilização e muitas vezes outros actores externos, como os funcionários do partido no poder e as empresas, usam as autoridades tradicionais e líderes sociais para legitimar as suas (muitas vezes prejudiciais) actividades (Lopez Franco 2015: 26). Por isso, é de grande importância ter cidadãos conscientes do perigo de co-optação e manipulação numa altura em que a exploração dos recursos naturais e a industrialização através da retirada de terras está a acontecer em todo o Moçambique.

Caixa 4. Implicações para o CEP

- O CEP deve continuar a disponibilizar uma mistura de desenvolvimento de competências em competências sociais e técnicas para conduzir a metodologia do CPC. A confiança para falar livremente é tão importante como entender como se usa a ferramenta
- As dinâmicas intra-comunidade são complexas e é necessário desenvolver muita consciencialização. Os parceiros de implementação do CEP devem monitorar frequentemente o contexto político e as alterações nas autoridades formais e informais para estarem informados sobre as mudanças nas dinâmicas do poder.



Secção 3. Conclusões

O Secretário das Nações Unidas – Painel Geral de Alto Nível de Personalidades Eminentes na Agenda de Desenvolvimento Post-2015 (UN 2013) pediu para serem desenhadas metas de desenvolvimento que se concentrem em atingir grupos excluídos. “Não deixem ninguém para trás”, aconselhou. “Devemos assegurar que a ninguém – independentemente da etnia, género, geografia, incapacidade, raça ou estatuto – são negados os direitos humanos universais e oportunidades económicas básicas.” Todavia, uma chamada global destas, de alcance mundial, nunca se pode traduzir em algo significativo para as pessoas no terreno se os programas de desenvolvimento continuarem a trabalhar de cima para baixo e continuarem a ignorar as normas estruturais e socioculturais mais gerais que impedem as pessoas de participar de forma significativa nos processos de tomada de decisões, de exercer a sua cidadania e de obrigar as suas autoridades formais e informais a prestar contas.

As ONG e outras organizações devem estar conscientes de que, apesar de terem as melhores intenções de ajudar as pessoas que procuram representar, podem acabar também a falar por elas e a limitar as oportunidades de os cidadãos se representarem a si próprios (Cornwall 2008: 60). Neste sentido, a *Facilidade* está num caminho diferente, com base nas competências e redes desenvolvidas na província de Nampula ao longo da última década, está a criar os espaços e condições necessários para que os grupos de cidadãos possam avançar pelo seu próprio caminho, com o mínimo de apoio das organizações intermediárias. Como este estudo mostra, há avanços quando se olha para práticas de

participação, desenvolvimento da cidadania para a responsabilização, transparência intra-comunidade e desenvolvimento de competências. No entanto, há ainda desafios para se fortalecer a inclusão e, sobretudo, para se consolidar as condições para que estes grupos de cidadãos possam actuar de maneira autónoma (principalmente no que diz respeito à identificação de fontes estáveis de financiamento).

Este estudo de caso mostrou também que o processo do Cartão de Pontuação Comunitária deve ser visto como uma componente – poderosa se implementada adequadamente – de uma estratégia holística para melhorar todas as formas de governação e resultados na saúde e na educação. Embora pareça que a sociedade Moçambicana está a mover-se na direcção de mais participação local e descentralização, orientada pelos decretos do governo e outros organismos estatais, parece que partes deste mesmo governo se estão a distanciar ou desligar-se cada vez mais deste processo (Akesson e Nilsson 2006: 53). É ingénuo esperar que as reuniões de articulação possam resolver os piores problemas encontrados nas escolas e centros de saúde; a falta de infra-estruturas como estradas e electricidade esteve sempre presente nos pedidos das pessoas contactadas e, muitas vezes, na causa de mortes. Isto coloca em evidência os limites que os cidadãos, as ONG como a *Facilidade* e as autoridades locais têm para realizar mudanças e, antes de tudo, evidencia a necessidade de repensar as estratégias de envolvimento com as estruturas públicas e privadas que têm o poder de tomada de decisões ao nível nacional.

Anexo 1. Grupos que participaram neste estudo

- CDL de Maquela: 21 participantes
- CDL de Namualli: 13 participantes
- GPC de Quinga: 13 participantes
- CDL de Namanchepa: 17 participantes
- Distrito de Murrupula: Plataforma multitemática com representantes das redes de água, agricultura e educação. 14 Participantes

Anexo 2: Ferramentas metodológicas usadas neste processo de Aprendizagem pela Acção

Aprendizagem com e das comunidades

CDL e Grupo Feminino de Poupança	Rede multitemática de cidadãos no distrito de Murrupula
Métodos usados	Métodos usados
Retrato: Quem é você? O que o faz feliz ao fazer parte deste grupo?	Retrato: Não individual mas colectivo. Realizações de cada rede temática
Descreva o momento mais importante com o grupo?	Identificar um sonho: objectivo a curto prazo de cada rede
Os caminhos: facilitadores, obstáculos, momentos de mudança	Acção para o nosso sonho enquanto grupo: Que actores? Actividades com o governo, ONG Actividades com a comunidade

Aprendizagem da *Facilidade*

Dia 1: Pré-trabalho de campo	Dia 2: Depois do trabalho de campo
- Métodos usados	- Métodos usados
Retrato: desenhe os seus pensamentos, reflexões; emoções e motivações; responsabilidades actuais. Por último, o que é que deseja deixar para trás?	Diário da <i>Facilidade</i>: Analisando a documentação do trabalho de campo do pessoal da <i>Facilidade</i> faz um diário incluindo: Reflexões e pensamentos sobre o seu trabalho com os cidadãos
Calendário organizacional: Momentos/ eventos principais. Que factores contribuíram positivamente/negativamente para isso? Quais os actores? Reflexão e discussão colectivas	Surpresas positivas e negativas Questões que ficaram por responder Reflexões sobre o processo de Aprendizagem pela Acção

Bibliografia

- Åkesson, G. and Nilsson, A. (2006) *National Governance and Local Chieftaincy: A Multi-level Power Assessment of Mozambique from Niassa's perspective*, Maputo: SIDA/ Swedish Embassy.
- Arnstein, S. (1969) 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35.4, Routledge
- Barefoot Collective (2011) *The Barefoot Guide to Learning Practices in Organisations and Social Change*, published online www.barefootguide.org (accessed February 2014) UK: CDRA, PSO, VSO
- Burns, D.; Howard, J.; Lopez-Franco, E.; Shahrokh, T. and Wheeler, J. (2013) *Work with us: How people and organisations can catalyse sustainable change*, Brighton: IDS
- Cornwall, A. (2008) *Democratising Engagement: What the UK can learn from international experience*, London: DEMOS
- De Brito, Luis (2012) 'Prefacio' in Weimer, B. (ed.) *Mocambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Politica, Recursos e Resultados*, Maputo: IESE
- Dutta, D. (2009) *Elite Capture and Corruption: Concepts and Definitions*, published online http://www.ruralgovncaer.org/images/product/doc/3_1345011280_EliteCaptureandCorruption1.pdf, National Council of Applied Economic Research (accessed October 2014)
- Faehndrich, M. Nhamumbo, I. (2012) 'Advancing Accountability through Conselhos Consultivos in Mozambique: PROGOAS Case Study', *IDS Working Paper 420*, Brighton: IDS
- Forquilha, S.C. and Orre, A. (2011) *Transformações sem mudanças? Os Conselhos Locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique*, www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011_2.Transf.pdf (accessed March 2014)
- Forquilha, S.C. (2014) 'The Paradox of Articulation of Local State Organs: From the discourse on decentralization to the conquest of local political spaces', *Cadernos de Estudos Africanos*, p. 89-114
- Fraser, A. (2011) 'Poverty reduction strategy papers: Now who calls the shots?', *Review of African Political Economy*, 32:104-105, 317-340
- Houtzager, P., Lavallo, A., Acharya, A. (2003) 'Who participates? Civil society and the new democratic politics in Sao Paulo Brazil', *IDS Working Paper 210*, Brighton: IDS
- Houtzager, P., Joshi, A. and Gurza Lavallo, A. (eds.) (2008) 'State Reform and Social Accountability', *IDS Bulletin 38.6*, Brighton: IDS
- Joshi, A. (2011) 'Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Annex 1 Service Delivery', prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop October 2010 <http://www.transparency-initiative.org/workstream/impact-learning> (accessed 17 June 2013)
- Joshi and Schultze-Kraft (2014) 'Localising Governance: An Outlook on Research and Policy', *IDS Bulletin 45.5*, Brighton: IDS
- Kabeer, N. (ed.) (2005) *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, London: Zed Books
- Kramer, R. (2007) 'How Might Action Learning be used to Develop the Emotional Intelligence and Leadership Capacity of Public Administrators?', *Journal of Public Affairs Education* 13.2: 205-42
- KULA (2014) *Relatorio de Pesquisa Formativa: Saude e Educacao de Qualidade em Gaza, Manica, Zambesia e Nampula*, internal document prepared for informing the strategy of CEP, Maputo
- Mahmud, S. (2002) 'Spaces for participation in health systems in rural Bangladesh: the experience of stakeholder community groups' in Cornwall, A. and Schattan Coelho (eds.), *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*, London: Zed Books
- McGee, R. and Gaventá, J. (2010) *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Report*, Brighton: IDS
- Pettit (2012) 'Getting to Grips with Power: Action Learning for Social Change in the UK', *IDS Bulletin 43.3*, Brighton: IDS
- Revans, R.W. (1983) *The ABC of Action Learning*, Bromley: Chertwell-Bratt
- Shahrokh, T. (2014) 'Collective action and participatory research as strategies toward citizen-led accountability' in Burns, D., Ikita, P., Lopez Franco, E. and Shahrokh, T. (eds.) *Citizen participation and accountability for sustainable change*, Brighton: IDS
- Schultze-Kraft, M. and Morina, E. (2014) 'Decentralisation and Accountability in War-to-Peace Transitions: The Case of Kosovo', *IDS Bulletin 45.5*, Brighton: IDS
- Schulz, B. (2008) 'The Importance of Soft Skills: Education beyond academic knowledge', *NAWA Journal of Language and Communication*, June 2008 (146-154), Windhoek: Polytechnic of Namibia
- Skidmore, P., Bound, K. and Lownsborough, H. (2006) *Community Participation: Who benefits?*, York: Joseph Rowntree Foundation
- Taylor, P.; Deak, A.; Pettit, J. and Vogel, I. (eds.) (2006) *Learning for Social Change: exploring concepts, methods and practice*, Brighton: IDS.
- Weimer, B. (2012) 'Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: "Mantendo a falta de clareza?": Conjunturas, críticas, caminhos, resultados' in Weimer, B. (ed.) *Mocambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Politica, Recursos e Resultados*, Maputo: IESE
- World Bank (2013a) *World Development Report 2013: Jobs*, Washington D.C.: World Bank.
- (2013b) *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*, New Frontiers of Social Policy, Washington D.C.: World Bank

