

CONSELHOS CONSULTIVOS COMO IMPERATIVOS DE GOVERNANÇA: O CASO DE MOÇAMBIQUEJussara Danielle Martins Aires
André Camanguira Nguiraze**RESUMO**

A recente experiência da implementação das Instituições de Participação de Consultas Comunitárias (IPCC's) em Moçambique denota que a capacidade real de participação dos atores historicamente excluídos deste processo, ainda, é raramente vista como relevante na tomada de decisões. É neste contexto que nos propomos a efetuar uma reflexão sobre uma relação emancipatória, através do aumento de oportunidades de inserção em debates públicos e também das disponibilidades das condições necessárias para participação efetiva no processo de desenvolvimento territorial tais como acesso a informações, capacidades de escolhas que possibilitem às comunidades rurais, definir e controlar a implementação dessas políticas. De fato, a participação cidadã constitui um mecanismo para a construção de relações mais simétricas.

Palavras Chaves: Comunidades rurais; Desenvolvimento local; Participação cidadã

ADVISORY COUNCILS AS IMPERATIVES OF GOVERNANCE: THE CASE OF MOZAMBIQUE**ABSTRACT**

The recent experience of implementation of the Community Participation and Consultation Institutions (CPCI's) in Mozambique indicates that the real capacity of stakeholder participation historically excluded from this process still it is rarely seen as relevant in decision making. In this context, we propose to make a reflection about an emancipatory relationship through increasing the opportunities for integration in public debates and also the availability of the necessary conditions for effective participation in the process of territorial development such as access to information, capacity choices enable rural communities to define and monitor the implementation of these policies. Indeed, citizen participation is a mechanism for building relations more symmetrical.

Key Words: Rural communities; Local development; Citizen participation

Introdução

O processo de gestão social moçambicano ainda tem um grande desafio, por ser Moçambique um dos países mais pobres do mundo, num território de 801.590 km², no sudoeste africano, onde vivem 21.396.916 pessoas, 70% das quais nas zonas rurais. A última guerra civil durou 16 anos associada à seca e às cheias cíclicas, e causou deslocamento de cerca de 6 milhões de pessoas em suas terras de origens, afetando as atividades agrícolas. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE, 2007, p.4.) em seu censo de 2007, cerca de 2/3 da população viviam na pobreza absoluta (menos de US\$ 1,00/dia) e tinha o Índice de Desenvolvimento Humano igual a 0,464. Recentemente, o país tomou uma série de medidas para a redução da pobreza, adotando políticas de crescimento econômico (BANCO MUNDIAL, 2005).

No presente artigo, o que está em reflexão em primeiro momento não é o programa ou projeto de desenvolvimento em si mesmo, mas as regras do diálogo. As comunidades rurais e os agentes de políticas públicas precisam estar de acordo, primeiro, não sobre o projeto de desenvolvimento, mas sobre como se chega a entendimentos nesse tipo de situação concreta. A mediação, tal como aqui enfocamos, poderia, então, também ser tomada como um espaço de comunicações com potencial para constituir uma comunidade que vise a graus mais ou menos satisfatórios de “fusão de horizontes”.

A fusão de horizontes não é um mero diálogo entre as partes, mas um processo de diálogo que permite a formação de um consenso em torno de questões consideradas pertinentes pelos atores envolvidos. De acordo com Anjos e Leitão (2009, p.40), “uma assembleia para o diálogo [...] configura uma situação em que o nativo de comunidade territorial pode desenvolver o discurso de sua situação e de suas aspirações futuras”.

Nas pesquisas preliminares efetuadas, constatou-se que o imperativo da participação social nos conceitos teóricos tem um significado diferenciado em relação aos conceitos que o Terceiro Setor e os agentes públicos estatais apresentam. Há um hiato entre o que é compreendido quando esses conceitos são concebidos e escritos, e o que é internalizado e vivenciado pela população rural moçambicana. Muitas vezes, são evidenciados discursos indicando que as comunidades não participam, não se organizam e não se mobilizam. Experimentamos perguntar para suas lideranças, que afirmaram: “participam sim”. Esta distorção na compreensão deste significado é importante para dimensionarmos as expectativas quando há proposição de projetos sociais e políticas públicas estruturadas sobre este pilar.

A realização de programas e projetos pautados nos princípios do desenvolvimento local e no acesso aos direitos sociais é capaz de trazer contribuições, gerando conhecimentos e fomento à participação social. No entanto, “é importante considerar que esses programas sejam estruturados em metodologias participativas e que seu alicerce esteja sedimentado na construção coletiva de ações” (DIMENSTEIN, 2008, p.45).

É necessário que as motivações, os desejos e as prioridades da comunidade sejam considerados e que a intervenção aconteça de forma compartilhada, levando em conta os limites e as possibilidades. Os resultados dessa ação podem contribuir sobremaneira com o fortalecimento dos moradores, agindo como disparadores para início de seu ativismo, que hoje mantém através do seu engajamento com questões comunitárias que pressupõem a conquista dos direitos.

As Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC’S)

Em Moçambique, com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE (Lei 8/2003), as reformas de descentralização administrativas deram origem a uma série de Instituições de participação e consulta comunitária (Conselhos Locais), visando à integração das populações locais na busca de soluções para o melhoramento das condições de vida a nível local. Além disso, a partir de 2006, o governo central atribuiu aos distritos, anualmente, fundos adicionais destinados ao financiamento de iniciativas locais (Orçamento de Investimento de Iniciativa Local – OIIL) (MOÇAMBIQUE, 2003).

Assim, o diálogo foi encarado como um método básico do Governo na auscultação e procura de melhores vias para satisfação das necessidades das populações, fazendo com que elas mesmas se envolvessem na tomada de decisões.

Em 1998, os Ministérios do Planejamento e das Finanças e da Administração Estatal, publicaram um documento com a finalidade de nortear a atividade de elaboração e implementação de Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD), contendo orientações específicas para apoiar a sua formulação.

Na verdade, as estratégias de poder operaram diretamente sobre os atores, expandindo suas capacidades de negociação e de organização, dando-lhes a oportunidade de elegerem prioridades relativas às políticas públicas e às inovações institucionais. Por sua vez, os arranjos institucionais participativos alteraram os custos relativos de organização e de obtenção de informações, reduzindo-os e aumentando o poder de negociação e de controle dos grupos mais vulneráveis. [...] Portanto, um novo canal de participação foi introduzido em virtude da ação coletiva bem sucedida, constituindo-se num forte incentivo para a organização (VALÁ, 2009, p. 116).

No entanto, a incorporação destas experiências na Lei de Órgãos Locais de Estado (LOLE) e no seu regulamento visou à institucionalização de mecanismos de participação local e sua integração no exercício mais vasto da planificação distrital. A organização das equipas técnicas deu lugar à Organização das Instituições de Participação e Consultas Comunitárias (IPCC's), principalmente, Fóruns Locais, Conselhos Consultivos de Postos Administrativos e Conselhos Consultivos Distritais (VALÁ, 2009). Foi neste cenário, que avançou-se para a fase de elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDD), com o envolvimento da sociedade civil e das comunidades rurais, representadas pelos respectivos fóruns consultivos. Destarte, “os órgãos locais do Estado deveriam assegurar a participação dos cidadãos locais, das associações e de outras formas de organização, que tivessem por objeto, a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes dissessem respeito” (MOÇAMBIQUE, 2005).

É neste quadro, que as Instituições de Participação de Consulta Comunitária (IPCC's) sobre cobertura da Lei dos Órgãos Locais do Estado, o Governo introduziu-se: Fóruns locais, Conselhos Consultivos de Postos Administrativos (CCPA) e Conselhos Consultivos Distritais (CCD). Passou-se para a fase de elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) com envolvimento da sociedade civil e as comunidades locais. Dani Rodrik sugere uma possibilidade. Ele defende que pode ser “útil pensar em instituições políticas participativas como meta-instituições que provocam e agregam conhecimento local e, por meio disso, ajudam a construir instituições melhores” (RODRIK, 1999, p. 19).

Todavia, no presente, apenas o Conselho Local constitui o interlocutor direto do Estado, a nível local, na defesa dos interesses da população local, no processo de planificação (FORQUILHA, 2009). Por conseguinte, os planos de desenvolvimento distritais são elaborados com a participação da população residente através dos Conselhos Consultivos, visando à mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros, adicionais para a resolução dos problemas do distrito.

Depreende-se, pois, que o Conselho Local seja uma instituição que visa contribuir para a institucionalização dos mecanismos de participação e consultas comunitárias, apesar da legislação em vigor não ser muito clara a respeito. Em termos práticos, isto denotou a exclusão de uma grande parte da população rural dos benefícios da representação política a nível local, isto é, da possibilidade de serem incluídos no governo e na participação dos programas de desenvolvimento locais, num ambiente competitivo aberto (BRITO, 2009a).

No entanto, os responsáveis pela implementação e monitoramento de políticas públicas não devem considerar as organizações da sociedade civil como rivais do Estado, mas como suas colaboradoras. De um modo geral, em virtude da debilidade da sociedade civil, em Moçambique, particularmente nas zonas rurais,

o seu fortalecimento deve ser um dos objetivos cimeiros das políticas públicas, no que diz respeito ao resgate do que é mais válido dos valores tradicionais, a melhoria da organização comunitária, a mobilização das comunidades para ação, a coesão social, a interajuda comunitária e o reforço do capital social (VALÁ, 2009, p. 117).

Entretanto, o que se observa é que o processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitárias, marcado por uma lógica de recentralização, é controlado pelo Estado através da constituição de Conselhos Locais e na redução destes últimos em meras instâncias de consulta sem nenhum caráter deliberativo.

Ressalta-se que, ao nível dos Conselhos Executivos Distritais, a atividade planificadora nunca passou de simples exercício de arrolamento de intenções, pois, esse órgão nunca teve orçamento próprio, não logrando um papel de relevo na atividade planificadora, uma vez que quase tudo era decidido ao nível provincial ou central. Portanto, os Conselhos Executivos Distritais faziam consulta às comunidades com o intuito de identificar os problemas que enfrentavam e as providências que deveriam ser tomadas para a solução dos mesmos. Não sendo uma “figura orçamentária”, o Distrito não tinha, de fato, o controle da execução financeira (VALÁ, 2009).

Porém, a legislação sobre os órgãos locais do Estado estabeleceu que o governo distrital, na pessoa do administrador, seria responsável pela institucionalização dos conselhos locais. O regulamento de LOLE formulou esta ideia nos seguintes termos: “o administrador distrital é o responsável pela institucionalização dos conselhos locais dos níveis distritais e inferiores” (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 45).

Entretanto, trata-se de um processo altamente centralizado na figura do administrador. A própria legislação não esclarece, suficientemente, o papel do governo distrital (do administrador) na institucionalização dos conselhos locais.

Quando se olha para as experiências do estabelecimento dos conselhos locais pelos distritos do País, parece que o administrador comandou inteiramente o processo, especialmente em distritos onde não existem organizações da sociedade civil, trabalhando na área do governo local. [...] O fato da legislação conceder uma larga margem de manobra ao administrador, na composição do conselho local do distrito, reforça a centralização do processo na figura do administrador (FORQUILHA, 2009, p. 35).

Assim, teoricamente, conclui-se que a articulação dos atores locais no projeto de descentralização, passa por uma estrutura chamada de desenvolvimento que agrega todos os atores sociais e econômicos no nível local e são eles que constroem um projeto coletivo de desenvolvimento territorial. O regulamento estabelece, ainda, que o dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da Sociedade civil a integrar o Conselho Local, de forma a assegurar a representação dos diversos atores e setores (MOÇAMBIQUE, 2005).

Portanto, este contexto, aliado à própria abordagem do processo de implementação das IPCC's - de *cima para baixo* – reforça, na base, a ideia de um processo que pertence mais ao governo do que, propriamente, às comunidades rurais locais. Além disso, em alguns casos, “foi o próprio administrador que não só explicou às populações locais o mecanismo do funcionamento do processo, mas também influenciou, diretamente, a seleção dos membros para os Conselhos locais distritais” (SNV; SOCIEDADE ABERTA, 2007, p. 14-15).

Some-se a isto, o fato de a legislação não ter dado suficiente realce ao lugar e ao papel das comunidades locais no processo de institucionalização das IPCC's. Neste sentido, não se aproximou da perspectiva dos atores, dos territórios e da sua racionalidade local, rumo a uma epistemologia muito mais realista do que a dos grandes postulados uniformes do pensamento “dominante”.

Com efeito, ao centralizar a institucionalização dos Conselhos Locais, nos representantes do Estado, a nível local e ao privilegiar uma abordagem de cima para baixo, a legislação acabou dando, às comunidades locais, um papel marginal e, por conseguinte, transformando o *homo situs* em “integração passiva” no processo. Na prática, o que tem acontecido, muitas vezes, em programas e projetos, aprovados pelos fóruns para o desenvolvimento local, é que as intervenções são, previamente, definidas, seguindo exigências setoriais, restando para a população local as discussões de fundo operacional, no sentido de viabilizar a intervenção (VAINER, 2000).

Os discursos de “descentralização”, “comunidades” e “governança” coincidem com a pressão externa neoliberal de desresponsabilizar e reduzir o papel do Estado. Esta ação, como todas as outras, é carregada de uma identidade particular, entretanto, a transcende no horizonte da instauração de um espaço público de ações propositivas, críticas, conflitivas e criadoras que se alinham na formação renovada de valores pluralistas, partilhados e discutidos.

Na mesma perspectiva, Hannah Arendt (1998) resumiu na ideia do agir politicamente para um “mundo comum”.¹ Com efeito, o envolvimento comunitário, é desenvolvido a título de “dever moral”, como idealizado pelo ideário neoliberal. É mencionado o reforço na (des)responsabilidade social do Estado face às necessidades sociais da população, com acumulação de déficit social, impossibilitando a realização da cidadania.

Assim, no bojo de uma reestruturação de capital plenamente globalizado

limita-se a desenvolver ações insuficientes, despolitizadoras e geradoras de dependências, então reprodutoras da pobreza e do clientelismo, face à centralidade da figura do administrador [**grifo nosso**] nesse processo. Revela-se uma ação social geradora do não-direito e que posterga consciência cidadã. [...] não vem cumprindo [...], seu objetivo principal de combate à pobreza e à fome nem cumpre a propaganda “missão institucional” no que se refere ao desenvolvimento de uma nova política social, da ‘participação’ e ‘descentralização’, reduzindo as ações focalistas, de caráter emergencial, representando um retrocesso pela sua forma conservadora de prestação de serviços sociais (SILVA e SILVA, 2001, p. 28).

Dessa forma, criam-se condições sociais e históricas favoráveis ao desenvolvimento de uma reestruturação capitalista que atinge não só o processo produtivo, mas também a regulação socioestatal, o que tem conduzido grandes parcelas da população, à fome e empobrecimento de muitos países da África subsaariana.

A leitura da “comunidade” é inventada como uma entidade que não existe de fato. Mia Couto sugere uma possibilidade. Ele defende a ressignificação do ideário,

se quisermos que as atuais comunidades sejam parceiros efetivos de política pública para o desenvolvimento com mais equidade e eficiência teremos que criar essas mesmas comunidades. Não podemos esperar que essas comunidades se revelem espontaneamente. É preciso um programa de governação para que tais parceiros se constituam. De contrário, com o paternalismo que hoje nos norteia, acabaremos por oferecer às populações rurais uma prenda envenenada (COUTO, 2005, p. 143).

É neste contexto, que na análise sobre a construção do Estado na África, particularmente, em zonas rurais,

algumas reformas de descentralização, implementadas a partir dos anos de 1980, na África, produziram efeitos contraditórios e, muitas vezes, bem longe dos esperados. Em alguns casos, houve a revitalização dos despotismos locais, a erupção da violência e o enfraquecimento completo das relações centro-periferia, contradizendo, assim, as razões básicas dos próprios projetos de reformas do Estado (BOONE, 2003, p. 6 *apud* FORQUILHA, 2010, p. 28).

¹ “A liberdade de começar algo novo, de se relacionar com muitos conversando e tomar conhecimento de muitas coisas que, em sua totalidade, são mundo em dado momento, não é objetivo da política; é muito mais o conteúdo e o sentido original da própria coisa política” (ARENDRT, 1998, p. 60).

Assim sendo, haverá maior probabilidade que as reformas tenham o efeito desejado em contextos de Estados com alto grau de institucionalização, do que em contextos de Estados neo-patrimoniais, onde imperam as lógicas do clientelismo e fraca diferenciação entre o Estado e os interesses privados.

Percebe-se, pelo que foi exposto, que o funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais - CCL's, em todos os distritos do País, exige maior envolvimento dos Governos Distritais e das comunidades rurais locais no processo, pois, não se pode afirmar que essas “novas institucionalidades” estejam consolidadas e sejam efetivas ao nível local, sem o apoio do Governo Central ou de outros organismos externos ao Governo Distrital. “É preciso um trabalho aturado de consolidação desses órgãos, maior profissionalismo no funcionamento, tornando todo o processo mais transparente e com regras previsíveis” (VALÁ, 2009, p. 118).

Assim sendo, o mundo rural, em Moçambique, exige abordagens e políticas integradas, territoriais e de longo prazo e não setorializadas, verticalizadas e de curto prazo. Além disso, o combate à pobreza² envolve a produção alimentar e de bens geradores de rendimentos para as famílias, a reabilitação da rede comercial e a regulação dos termos de troca entre o campo e a cidade, de forma a não penalizar sistematicamente, o mundo rural, a oferta e a universalização dos serviços básicos, condições que facilitem a mobilidade de pessoas e bens (infraestrutura e transportes), remoção das barreiras e distorção dos mercados, o funcionamento e articulação dos poderes “tradicionais” e destes com as burocracias.

Enfim, a institucionalização da participação e consulta das comunidades rurais, através dos Conselhos Locais, devem servir como ingredientes democráticos para a formulação de políticas públicas apropriadas ao País e não, unicamente, figurarem em teses ou referências externas. Por conseguinte, os benefícios dessas políticas públicas, nas áreas rurais, só terão resultados, pensando-se no território como uma entidade complexa, com experiências históricas, bases culturais comuns e relações estreitas de confiança. É, além de um espaço geográfico, uma identidade compartilhada que busca institucionalizar a forma de sua representação política e administrativa.

Os Conselhos Consultivos Locais

² O Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta para 2006-2009 (PARPA II), aprovado pelo Governo de Moçambique a 02 de Maio de 2006, tem em vista satisfazer o objetivo de diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003, para 45% em 2009 (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2006, p. 1).

Como experiências de planejamento participativo dos finais dos anos de 1990, os conselhos locais surgiram como espaços importantes de participação nos processos de elaboração dos planos distritais, particularmente, em algumas províncias do norte e centro do País, no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD). No âmbito do processo de reforma dos órgãos locais do Estado, os conselhos locais tiveram uma existência legal com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e o seu regulamento em 2003 e 2005 (Lei 8/2003; Decreto 11/2005, respectivamente).

Portanto, “os planos de desenvolvimento distritais são elaborados com a participação da população residente através dos Conselhos Consultivos Locais, visando mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito” (MOÇAMBIQUE, 2000a, p. 29).

Ainda, em algumas províncias do norte e do centro do País, particularmente, aquelas com uma história de participação institucionalizada no âmbito do Programa de Planejamento e Finanças para o Desenvolvimento, os conselhos locais, de simples instâncias de consulta, deveriam passar a ter maior participação, não só na elaboração dos planos, como também no processo de tomada de decisões, a nível distrital (FORQUILHA, 2010). Oscilando entre consulta e deliberação, os Conselhos Locais, transparecem uma certa ambiguidade no que diz respeito à sua natureza. Aliás, trata-se de uma ambiguidade, também, presente na própria legislação.

O Conselho Consultivo local é um órgão de ‘consulta’ das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso, no qual participam, também, as autoridades comunitárias (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 30).

Nota-se, que os mecanismos de consulta estabelecidos entre as instituições de promoção do desenvolvimento rural e as organizações da sociedade civil de natureza local, têm um caráter informativo, consultivo e casual, não constituindo, ainda, um processo de consulta “ida e volta”, cujo objetivo seja a criação de consensos. Conforme assevera Ballerstaedt (1999, p. 26), “muitas ONG’s, de bases locais, suspeitam de que essas consultas constituam só um auscultamento formal. Elas criticam o fato de não serem devidamente envolvidas na formulação de leis e políticas públicas”.

Nos conselhos consultivos, a condição de participação não chega sequer ao usufruto da condição básica de reprodução da existência, daí a importância da participação e não,

simplesmente, da ‘consulta’. Assim sendo, é preciso que se acredite nas capacidades humanas.

A oportunidade de participar em momentos de definição se traduz em escolhas que são influenciadas por diversos fatores, seja a partir de critérios mais coletivos, seja a partir de critérios individuais. Assim, as escolhas devem ser garantidas como parte de um processo de participação efetiva da população. Do contrário, tais escolhas estarão sendo realizadas por outros atores, reforçando relações de poder (LEITE, 2007, p. 62).

Nota-se, portanto, que a real participação, aquela que deve ser feita a partir da consciência e do interesse que as pessoas podem ter para com o desenvolvimento local, é fundamental para o processo integral de desenvolvimento do País. A partir da criação destes mecanismos de institucionalização da participação cidadã, é preciso que se estimule essa verdadeira participação,

se tivermos em conta que a participação verdadeira é um processo social que resulta da ação de forças sociais que são constituídas como tais, a partir de determinantes, tais como: as classes sociais, os grupos, o gênero, as etnias, dentre outras e que supõe a capacitação do homem para o enfrentamento dos desafios sociais (FRANCISCO, 2007, p. 164).

Os critérios que norteiam as capacidades de escolhas podem ser os mais diversos.

As escolhas sociais são permeadas por fatores como base informacional, as oportunidades de discussão e interação públicas e a construção de valores sociais decorrentes dessa interação. A visão de liberdade envolve tanto os processos que permitam a liberdade de ações e decisões, como as oportunidades reais que as pessoas tenham, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais (SEN, 2000, p. 31).

Por conseguinte e tendo em vista o exposto acima, ao se pensar na ampliação da base informacional nos fóruns locais, deve-se ter a preocupação com a forma como a informação é passada pela equipe técnica distrital e qual o tipo de informação. A linguagem técnica, muitas vezes, constitui-se numa barreira para assimilação do conteúdo e acaba reforçando as relações de poder estabelecidas. O tipo de informação repassada, também, pode ajudar a reforçar decisões tomadas em outras esferas e não, necessariamente, contribuir para escolhas, ou seja, numa relação assimétrica, quem detém a informação pode escolher o que divulgar, de modo que tal informação sirva para legitimar suas definições prévias. Assim, não se pode decidir sobre o que não é compreendido (LEITE, 2007, p. 63).

Todavia, historicamente, os funcionários do Estado sempre tiveram o monopólio da informação e o controle dos recursos, garantindo-lhes um papel privilegiado no processo de

decisão sobre as políticas públicas. Além dos aspectos supracitados, definir o conselho local, como órgão de consulta, significa que os referidos, entre outros aspectos, têm como tarefas:

Participar no processo de preparação, implementação e controle dos planos estratégicos provinciais e distritais de desenvolvimento, apreciar relatórios sobre a planificação, destacando a qualidade de participação das comunidades locais e dos grupos de interesses e aprovar o plano de atividade e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 30).

Todavia, a situação de extrema carência das comunidades rurais, aliada à falta de informação, coloca esses grupos em situação de fragilidade e vulnerabilidade, diante dos seus interlocutores, ao longo dos processos participativos (Santos Júnior, 2001).

Neste sentido, a participação plasmada na legislação moçambicana, seria entendida como intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões das políticas. Além disso, a língua portuguesa, nas zonas rurais moçambicanas, “cria obstáculos à integração social, em virtude da sua limitada capacidade de permitir a participação das massas nas discussões da esfera pública, das atividades políticas e socioeconômicas” (MAZRUI, 1972, p. 97).

Na realidade, no decurso da pesquisa de campo, constatou-se que o processo de institucionalização da participação e consulta comunitária, emana de uma relação de poder entre os participantes (membros da comunidade, instituições e/ou agências sociais e Estado) na arena decisória que, geralmente é afetada pelas aptidões linguísticas e outras adquiridas, através da escolaridade dos funcionários do Estado, especialistas e ONGs, tornando-os um grupo particular, com interesses no controle burocrático e dos recursos dentro do Estado, usando-os para legitimar o seu acesso. Portanto, detendo maior “conhecimento” acabam estabelecendo uma relação de poder sobre a comunidade local.

Assim sendo, observa-se que a integração das línguas autóctones africanas, especialmente, a língua franca regional, é primordial para garantir a participação completa das massas na elevação do desenvolvimento local, porquanto, às línguas europeias falta a função de participação cidadã (DJITÉ, 1991). Tais línguas alienígenas são vistas, também, como barreiras à administração rural, à popularização do conhecimento, à capacitação, à transferência do *know-how* e à expansão do ensino formal (DJITÉ 1991; MATEENE 1980 *apud* FIRMINO, 2006).

pode-se admitir outra concepção sobre participação na comunidade rural moçambicana, a qual apresenta um cunho mais instrumental, considerando o envolvimento da

população na execução de obras e no trabalho em geral. “Essa visão sobre participação tem prevalecido e, com base nela, a população ainda é vista como incapaz de tomar decisões que, então, caberiam ao poder público” (BAVA, 1994 *apud* LEITE, 2007, p. 54). Finalmente, “o alargamento do universo de relações sociais, o aprendizado de procedimentos institucionais, a defesa de interesses e o alcance de informações, são necessárias à mobilidade social” (RIBEIRO, 2000, p. 19).

Observa-se, todavia, que apesar de todas as iniciativas, aqui, analisadas, Moçambique é, ainda, uma nação pobre. Sem dúvida, Moçambique, tem a possibilidade de crescer mais rapidamente, dependendo da identificação correta das causas da sua pobreza, das políticas e estratégias que forem adotadas para a sua superação, bem como da geração e distribuição da riqueza.

Depreende-se, pois, que o desenvolvimento local deve ser realizado mediante a atuação do cidadão e não, necessariamente ou exclusivamente, do partido ou do Estado. A participação do cidadão pressupõe a abertura política e social, que se manifesta na liberdade de pensamento, como investimento do desenvolvimento. Esta é a democracia que se almeja, como campo concreto da convergência de ideias, opiniões, interesses, propícios ao desenvolvimento sustentado do País.

Contudo, num balanço do Plano Econômico e Social (PES), referente a 2008, o Governo de Moçambique considerou que foi “consolidado o funcionamento regular dos conselhos locais” (GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2009, p. 161). Entretanto, a efetividade social dos conselhos locais tem sido colocada em questão.

Apesar deste aparente progresso, a qualidade de participação no seio dos conselhos locais ainda continua a constituir um grande desafio para o processo das reformas de descentralização administrativas. Trata-se de um desafio que, essencialmente, tem a ver com a representatividade nos conselhos locais, os processos de prestação de contas e de tomada de decisões e a monitoria dos planos distritais. É um desafio que pode ser visto como consequência da natureza neo-patrimonial do Estado, que parece transformar os conselhos locais em espaços de “participação controlada” (FORQUILHA, 2010, p. 32).

Enfim, as políticas públicas serão muito mais efetivas e transformadoras da estrutura social e econômica, se embasadas nas demandas emergentes dos territórios. A alma da política pública tem que se inspirar no território. Os conceitos de pluralidade e de transversalidade são caros ao território. Assim, o planejamento deve conviver com as demandas e a consulta popular, bem como com as restrições orçamentárias.

A representatividade dos atores na construção dos Conselhos Consultivos Locais

No atual estágio de desenvolvimento endógeno, a questão da representatividade nos conselhos locais constitui um dos pressupostos de extrema importância para garantir a qualidade de participação consciente e ativa dos cidadãos. Por conseguinte,

quanto mais heterogêneo for o conselho local, em termos de representação dos diferentes grupos sociais e setores de atividades presentes no distrito, maior será a probabilidade de participação das diferentes comunidades rurais, numa lógica inclusiva (FORQUILHA, 2010, p. 32).

A este propósito a legislação relativa aos conselhos estabelece a composição dos conselhos locais nos diferentes níveis da administração local (MOÇAMBIQUE, 2003; 2005).

Apesar da composição dos conselhos locais ser regida por lei, os mecanismos de seleção dos seus membros continuam, ainda, muito influenciados pelas dinâmicas políticas locais, marcadas, principalmente, pela fraca institucionalização do Estado.

Procurar-se-á, a partir do exposto, exemplificar e analisar a questão através de uma situação concreta. Com uma superfície de 6.722 km², o distrito de Gorongosa, localiza-se na zona noroeste da província de Sofala (MAE, 2005), possuindo 117.129 habitantes espalhados pelos três postos administrativos, os quais são: Vila-sede, na qual situa-se a comunidade em estudo de Nhambita, Nhamdzi e Vunduzi (INE, 2008). Gorongosa faz fronteira com os distritos de Maríngue, ao Norte; Nhamatanda, ao Sul; Chiringoma e Muanza, a Leste e Gondola e Macossa, a Oeste (MAE, 2005).

A escolha do território de Gorongosa deve-se, essencialmente, a três razões:

- O fato de se tratar de um distrito com uma história de participação institucionalizada que data dos finais dos anos de 1990, no âmbito da GTZ/PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural promovido pela GTZ – Cooperação do Governo Alemão.
- Pelo fato da comunidade do regulado de Nhambita, situado na zona tampão do Parque Nacional de Gorongosa, ter experimentado a institucionalização dos comitês de gestão dos recursos naturais, datada dos anos de 2003, galvanizado pela *Envirotrade*, Parque Nacional de Gorongosa (PNG) e, recentemente, o Centro Comunitário de Desenvolvimento Sustentável (2010);
- A história política³ recente do distrito marcada por uma forte presença da RENAMO durante a guerra civil e uma cada vez maior implantação da FRELIMO, particularmente,

³ É importante referir que, até meados dos anos 1980, a base mais importante da RENAMO, situa-se na localidade da Casa Banana, posto administrativo do Vundúzi, distrito de Gorongosa.

depois das eleições de 2004, fato que torna as clivagens político-partidárias bem presentes ao nível do distrito, refletindo, de alguma maneira, no processo de institucionalização dos conselhos locais e na atribuição e uso do OIIL, a nível local.

O Conselho Local Distrital de Gorongosa foi, oficialmente, constituído em março de 2005, sendo, atualmente, composto por 49 membros, dos quais, apenas, 11 são mulheres. Antes da constituição do Conselho Local, o distrito já conhecia uma dinâmica de consulta comunitária, particularmente, no âmbito do programa da GTZ/PRODER, no contexto da elaboração do plano distrital. De acordo com administração local, o processo de seleção de membros para o conselho local obedeceu ao preconizado na legislação⁴. Todavia, a realidade tornou-se muito diferente no contexto local.

Uma análise da composição do conselho local distrital de Gorongosa

mostra claramente que 61% dos membros deste conselho procedem do grupo sob o controle do administrador, distribuídos da seguinte maneira: 10%, do governo distrital; 29%, convidados do administrador e 22%, autoridades comunitárias. Os considerados cidadãos comuns representam 9% do conselho local, cuja metade é representada por funcionários públicos. Relativamente à representação da mulher, dentro do conselho local, o número está claramente abaixo do exigido pela lei, 30% (FORQUILHA, 2009, p. 21).

O anterior *Guião*, relativo à organização e funcionamento das instituições de participação e consulta comunitárias, estabelecia, claramente, que nenhum elemento poderia ser selecionado para membro do conselho local para representar algum partido político. Isso era para garantir que os conselhos locais não fossem, politicamente, cooptados por partidos políticos.

[...] na prática, tem-se verificado que os secretários do partido FRELIMO, ao nível do distrito, posto administrativo ou localidade, são sistematicamente convidados para sessões dos respectivos conselhos locais. Em alguns casos, eles são membros dos conselhos locais onde participam na sua qualidade de autoridade máxima do partido, a nível local, a convite do administrador, do chefe do posto ou da localidade (FORQUILHA, 2010, p. 34).

Curiosamente, o novo *Guião*, sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais, recentemente, aprovado, não faz nenhuma menção à questão de representação de partidos políticos nos Conselhos Locais.

A partir da análise da representatividade nos Conselhos Locais, constata-se que as lógicas informais se sobrepõem às lógicas formais do funcionamento do Estado, a nível local

⁴ Entrevista com Marichera Gemusse, Chefe da equipa técnica distrital, Vila de Gorongosa, 23/02/09, entrevistado por Salvador Cadete.

– uma das características do neo-patrimonialismo. Assim, por exemplo, partindo-se do caso de Gorongosa, verifica-se que, embora a composição dos Conselhos Locais seja legal, de modo a permitir que diferentes grupos e interesses estejam neles representados, as lógicas informais contribuem para uma forte representação de grupos sob o controle do administrador dentro do conselho local, em detrimento das mulheres e das comunidades locais. Assim, “a fraca separação entre as esferas estatal e partidária traz o risco real de captura dos Conselhos Locais pelo partido no poder” (FORQUILHA, 2010, p. 35). Por conseguinte, tais fatos, têm consequências para a qualidade de participação nos conselhos locais, que reflete nos mecanismos de tomada de decisões e de prestações de contas.

A seguir às eleições de 2004 a FRELIMO tratou de consolidar o seu poder e posição e reduzir o espaço disponível para a oposição. Há agora uma identificação mais próxima entre o aparelho de Estado e o partido predominante. Funcionários públicos e figuras da sociedade civil estão agora sob pressão, para se juntarem ao partido [...]. Existem cada vez mais alegações de que é mais fácil obter licenças e empréstimos ou donativos do governo, sendo membro do partido (HANON; SMART, 2008, p. 27).

Portanto, é neste contexto, que poderá haver um enfraquecimento da institucionalização do Estado, a nível local, tornando-se mais evidente, ainda, no processo de implementação de reformas de descentralização (FORQUILHA, 2010).

No que se refere aos mecanismos de tomada de decisões, as atas das sessões dos Conselhos Locais consultadas e os próprios membros dos Conselhos Locais entrevistados, ressaltam que as decisões têm sido tomadas por consenso. É interessante refletir-se sobre o sentido do consenso nestas circunstâncias. Para o caso de Gorongosa, considera-se que o consenso pode ser a expressão do controle que o presidente do Conselho Local (o administrador) exerça sobre os grupos, dos quais procedem a maioria dos membros (governo distrital, convidados do administrador, autoridades comunitárias e funcionários públicos).

Além disso, com a mesa do Conselho Local, presidida pelo administrador, este atua, significativamente, no processo de tomada de decisões, durante as sessões do aludido conselho (FORQUILHA, 2010). Assim, as decisões tomadas, ainda que por consenso, podem não refletir, necessariamente, os interesses das comunidades locais. Esta é, portanto, uma das razões do fraco desempenho relativo às prestações de contas dos conselhos locais às populações e, em muitos casos, as referidas populações não conhecem as decisões tomadas pelos respectivos conselhos locais, pois, constatou-se que os supostos representantes das comunidades rurais, nos conselhos, têm uma fraca ligação com as suas comunidades de origem.

Conseqüentemente, os planos distritais, principalmente, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e o Plano Econômico e Social Orçamentário Distrital (PESOD), são praticamente desconhecidos ao nível da base, como também não têm sido objeto de uma monitoria sistemática por parte dos membros dos conselhos locais, situação esta agravada pela entrada, em cena, do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OUIL), que acaba monopolizando grande parte das sessões dos Conselhos Locais.

Por conseguinte, os Conselhos Locais parecem não ter alargado a base de participação das populações locais no processo de tomada de decisões no que concerne ao melhoramento das condições de vida, a nível local (FORQUILHA, 2009).

Assim, os Conselhos Locais, enquanto aspectos das reformas de descentralização administrativa, ainda têm um longo caminho a percorrer, com vistas à sua transformação em espaços de participação inclusiva das populações locais nos processos de redução da pobreza e do desenvolvimento endógeno.

Considerações finais

Não se pode deixar de levar em consideração que o sítio africano contém uma “caixa preta”, na qual se encontram mitos fundadores, crenças, percursos, sofrimentos, conhecimentos, revelações e experiências de cada grupo humano. Porém o crescimento econômico que é almejado pelos especialistas em desenvolvimento, encontra-se limitado pelos hábitos e costumes do sítio que busca um equilíbrio localizado, partindo-se do pressuposto de que o *homo situs* é um indivíduo coletivo sem ser coletivizado. Já se teve a oportunidade de explicar que devido à importância das representações simbólicas locais e de seus efeitos sobre os comportamentos individuais e coletivos, o sítio desempenha uma função de coordenação e de sanção, reduzindo a incerteza que paralisa os tradicionais procedimentos burocráticos e tecnicistas.

Observa-se que não há um processo contínuo de participação das comunidades rurais, sendo esse intensificado no momento de operacionalizar as intervenções. Portanto, mesmo tendo a participação das comunidades prevista na lei com previsão de momentos de discussão e condições necessárias para tanto, o Estado não conseguiu instaurar um processo contínuo de participação nas áreas pesquisadas, de modo que os membros das comunidades envolvidas pudessem chegar mais conscientes nos momentos de discussões e definições e dar continuidade a sua luta pela efetivação de seus direitos pós-intervenção. As práticas e lutas

emancipatórias devem se articular em rede para que sejam bem-sucedidas, e isto passa pelo reconhecimento de constelações de direitos.

Ao institucionalizar a participação cidadão nos distritos, através de IPCC's, é imperativo que se respeite a diversidade e as pluralidades dos atores envolvidos, de modo a contribuir na criação de possibilidades de escolha para a população rural moçambicana. Tais escolhas, decorrentes do processo participativo, teriam influência de fatores como base informacional, oportunidades de participação em discussões e interações públicas e valores sociais. Mas permeando a formação dos critérios, estariam os condicionantes socioeconômicos das populações, que limitam as possibilidades de escolha e interferem nas decisões. Neste sentido, a habilitação social dos atores para a participação efetiva poderia ocorrer a partir do próprio processo, mas também a partir da ampliação do acesso da população aos seus direitos sociais e políticos.

Referências Bibliográficas

ANJOS, José dos; LEITÃO, Leonardo. **Etnodesenvolvimento e mediações político-culturais no mundo rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

BALLERSTAEDT, Esther. **Participação popular no processo de desenvolvimento em Moçambique**. Maputo: Link – Fórum de ONG's em Moçambique, 1999.

BANCO MUNDIAL, *Médio ambiente y desarrollo em América Latina y el Caribe*. Washigton: World Bank, 2005.

BRITO, L. O sistema eleitoral: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: BRITO, L. *et al* (Orgs.). **Desafios para Moçambique 2010**. Maputo: IESE, 2009a.

COUTO, Mia. **Pensatempos**: textos de opinião. 2. ed. Lisboa: Editorial Caminho, 2005.

DIMENSTEIN, Magda. **Psicologia social comunitária**: aportes teóricos e metodológicos. Natal: EDUFRN-Editora da UFRN, 2008.

DJITÉ, P. G. *Langues et Développement em Afrique: language problems language palnninig*, v. 15, n. 2, out. 1991.

FIRMINO, G. **A questão lingüística na África pós-colonial**: o caso do português e das línguas autóctones em Moçambique. Maputo: INLD, 2006.

FRANCISCO, A. A. Reestruturação econômica de desenvolvimento. In: Santos, T. (Orgs). **Conflito e transformação social**: uma paisagem das justiças em Moçambique, Afrontamento, v. 1, Coimbra, 2007, p. 141-178.

FORQUILHA, S. C. Governo distrital no contexto das reformas de descentralização e administração em Moçambique: lógicas, dinâmicas, desafios. In: BRITO, L. et al (Orgs.). **Desafios para Moçambique 2010**. Maputo: IESE, 2009.

FORQUILHA, S. C. Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de estado neo-patrimonial: Um olhar a partir dos conselhos locais e OIIL em Moçambique. In: BRITO, L. et al (Orgs.). **Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique**. Maputo: IESE, 2010.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. **Balço do Plano Económico e Social de 2008**, Maputo, 2009.

HANON, Joseph; SMART, Teresa. **Há mais bicicletas: Mas há desenvolvimento?** Maputo: Missanga, 2008.

INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Boletim de estatística de Nampula**, 3.ed. Maputo: Ministério das Finanças, 2007.

INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Boletim de estatística de Nampula, 3.ed. Maputo: Ministério das Finanças, 2008.

LEITE, S. P. B. R. **A participação popular e acesso à moradia**: as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS. Recife: UFPE, 2007.

MAE, **Perfil do Distrito de Gorongos**. Província de Sofala, 2005. <<http://www.mae.gov.mz/perfil%20destrital/PerfisDistritais/Sofala/Gorongosa.pdf>>. Acesso em : 11 abr. de 2009.

MAZRUI, A. *Cultural engineering and Nation-building in East-Africa*. Evanston: University Press, 1972.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 8/2003, Boletim da República, I Série nº 20, 1º Suplemento, 19 de maio de 2003. Dispõe sobre a Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE, Moçambique, 2003.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 11/2000, artigo 103. Dispõe sobre os planos de desenvolvimento distritais, Moçambique, 2000a.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 11/2005, Boletim da República, I Série nº 23, 10 de junho de 2005. Dispõe sobre a institucionalização dos Conselhos Consultivos Locais, Moçambique, 2005.

REPUBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)**. Maputo: GOM, 2006.

RIBEIRO, A. C. T. **Intervenções urbanas, democracia e oportunidade**: dois estudos de casos. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

RODRIK, Dani. **Institutions for high-quality growth**: What are they and how to acquire them. Washington, DC: FMI – Second Generation Reforms, 1999.

SANTOS JÚNIOR, O. N. **Democracia e Governo Local**: dilemas da reforma urbana municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **O comunidade solidaria**: o não enfrentamento no Brasil, São Paulo: Cortez, 2001.

SNV & SOCIEDADE ABERTA, 2007. **Pesquisa diagnóstico**: envolvimento da sociedade civil da Província de Maputo no processo de Governabilidade Local. Maputo: SNV & Sociedade Aberta, 2007.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: MARICATO, E. *et al* (Org.). **A cidade do pensamento único**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

VALÁ, S. C. **Desenvolvimento rural em Moçambique**: um desafio ao nosso alcance. Maputo: INLD, 2009.