

Participação Popular nos Conselhos Locais de Marracuene/Moçambique: Um Estudo de Caso sobre os Desafios do Processo de Descentralização

**Arsénio Paulo, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio
e Júnia Fátima do Carmo Guerra**

Resumo

Como forma de ampliar as discussões sobre as relações entre Estado e sociedade, este artigo objetiva analisar as dinâmicas de participação popular nos conselhos locais do distrito de Marracuene, pertencente à província de Maputo, a partir do processo de descentralização política implementado em Moçambique. Parte-se do pressuposto de que a descentralização do poder político, participação e democratização não são termos complementares ao considerar que nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação. Nesse contexto, a participação não se insere no cenário democrático como fenômeno de causa e efeito, podendo-se inferir que ela depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento de cultura cívica, os quais, muitas vezes, *só aparecem após um longo período de tempo*. Esta perspectiva é sustentada mediante o resultado da pesquisa qualitativa que, por meio do estudo bibliográfico e documental dos conselhos locais de Marracuene e do quadro legal de Moçambique a partir do seu processo de descentralização, demonstrou que a participação se apoia na desconcentração, forma de descentralização em que se transfere responsabilidade sem transferir autoridade. Nesse âmbito, o diálogo e as decisões deliberativas ficam limitados. Apreende-se que essa discussão oferece suporte para se compreender e intervir em tal realidade, bem como apontar novas possibilidades de pesquisas ulteriores.

Palavras-chave

Descentralização. Participação. Conselhos Locais de Marracuene.

Abstract

As a way to broadening the discussion on the relationship between State and society, this article aims to analyze the dynamics of people's participation within the local councils of the district of Marracuene, which belongs to the province of Maputo, based on the process of political decentralization implemented in Mozambique. It is assumed that the decentralization of

political power, participation and democratization are not complementary terms when considering that not all decentralization automatically leads to greater participation. In this context, participation does not fit into the democratic scenario as a cause-and-effect phenomenon, and it can be inferred that it depends on historical, social factors and degrees of maturation of civic culture, which only comes to be in the long run in general. This perspective is supported by the result of a qualitative research, which, through bibliographical and documentary study of the local councils of Marracuene and the legal framework of Mozambique concerning its decentralization process, demonstrated that the participation is based on the deconcentration, a form of decentralization in which responsibility is transferred without transferring authority. In this context, dialogue and deliberative decisions are limited. It is understood that this discussion provides support for understanding and intervening in such reality as well as pointing out new possibilities for further research.

Keywords Decentralization. Participation. Local Councils of Marracuene.

INTRODUÇÃO

Desde a independência nacional, conquistada em 1975, que Moçambique vivencia novos processos políticos cuja trajetória histórica apresenta estruturas de governo centralizadas e descentralizadas.

Ocorridas de forma gradual, as principais reformas institucionais e políticas estabeleceram-se a partir da aprovação da Constituição de 1990, a qual consagrou o Estado de Direito com a introdução dos princípios de igualdade, legalidade, controle da constitucionalidade e a definição dos passos para um novo reordenamento das relações entre o Estado e a Sociedade.

Nesse contexto, o quadro institucional legal de Moçambique assentou-se nas áreas de desconcentração administrativa e descentralização política, cujos princípios apoiam-se na transferência de autoridade e competências para os níveis inferiores do governo, províncias e distritos e na transferência de tomada de decisão da administração central para órgãos locais eleitos por meio do sufrágio universal.

O distrito de Marracuene, localizado a 30 km da província de Maputo, capital de Moçambique, vem presenciando essas reformas por meio de uma organização interna garantida pela Lei 8/2003, a qual apregoa que a coordenação e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios de desconcentração e da desburocratização administrativa, com objetivo de descongestionar a estrutura central e promover a aproximação dos serviços

públicos da população. Nesse âmbito, destaca-se a organização de Conselhos Locais como plataforma de diálogo entre o governo local e a sociedade, na busca de soluções para questões sociais que afetam a vida das populações locais.

Mediante esse cenário, o presente artigo objetiva analisar as dinâmicas de participação popular nos Conselhos Locais do distrito de Marracuene a partir do processo de descentralização política implementado em Moçambique.

Com o advento dos processos de independência em países colonizados e, mais adiante, com o fracasso explícito do Estado autoritário, a descentralização ganhou espaço como sendo transferência da autoridade pública, de recursos e pessoal do nível nacional para a jurisdição subnacional. Entende-se, nestes casos, a jurisdição nacional como sendo uma região, estado ou província (NDENGWA, 2002).

Essa concepção, ancorada em valores historicamente determinado pela luta em favor da democratização, tendeu a ampliar o seu significado, elevando-o a sinônimo e instrumento incontestável da democracia, já que direcionada para reduzir uma intervenção estatal arbitrariamente centralizadora, fragmentada, iníqua e excludente (NOGUEIRA, 1997).

No limiar dessa discussão, a participação popular encontrou um caminho fértil para se estruturar, já que ela pode ser definida, segundo Bordenave (1984), como processo de “fazer parte”, “tomar parte” ou “ter parte. Entretanto, o autor considera que a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte. Este último aspecto é o que norteia a discussão sobre participação neste trabalho, pois considera-se que ela é um “processo em constante vir a ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual, de forma que, ela não deve ser vista como uma concessão do poder público, do Estado” (DEMO, 1993, p. 18).

Assim, apreende-se que a participação popular, antes de se configurar em um mecanismo operacional na promoção da descentralização democrática, refere-se, primeiramente, à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Considera-se que, mesmo recorrente, o tema participação popular inserido nos domínios dos conselhos públicos locais merece destaque, ao se compreender a sua importância para uma realidade social na qual o processo democrático ainda se encontra em construção. Por isso, optou-se pelo método qualitativo descritivo, ancorado na pesquisa bibliográfica e documental, a qual utilizou dados originários de atas de reuniões dos Conselhos Locais de Marracuene, Leis e resoluções pertencentes ao quadro legal de Moçambique.

O artigo foi organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentam-se os pressupostos que norteiam a discussão da descentralização administrativa e política para, posteriormente, problematizar-se a participação popular mediante esse contexto. Em seguida, discute-se a formação de conselhos locais e sua importância para a descentralização democrática, analisando a atuação dos Conselhos Locais de Marracuene em meio ao processo de descentralização instituído em Moçambique.

Por fim, apresentam-se os resultados da pesquisa, os quais convergem com os pressupostos aqui defendidos, podendo-se ressaltar que os Conselhos Locais de Marracuene ainda não se configuram em espaços de participação democrática e nem de descentralização política.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E POLÍTICA: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os pressupostos que delimitam a discussão sobre descentralização fundamentam-se na histórica falência do Estado autoritário ao considerar que este se mostrou incapaz de realizar a unidade nacional e o desenvolvimento sobre os quais havia construído a sua legitimidade.

Dessa forma, observa-se que a “crítica do Estado autoritário alimentou poderosamente o discurso, hoje em dia dominante, sobre as supostas virtudes da descentralização e da emergência de poderes locais fomentadores, em princípio, da participação política” (OTAYER, 2007, p. 6). Porém, o que se evidencia é um conjunto de reformas, visando reduzir o peso da administração central, por meio da delegação de responsabilidades para as esferas locais.

Nesse contexto, Ndengwa (2002) faz uma distinção entre descentralização e desconcentração, considerando a primeira como um processo que envolve transferência de responsabilidade política, administrativa e fiscal e a segunda como uma mera realocação de agências executoras para o nível local.

Livtack (1998) corrobora esta ideia, porém, percebendo a desconcentração como sendo uma forma de atuação da descentralização. Para o autor, a desconcentração ocorre quando o governo central dispersa as responsabilidades de determinados serviços para os níveis locais, sem haver transferência de autoridade para os mesmos. Em outras palavras, sem haver um governo local independente.

Outras formas de descentralização são apontadas por Livtack (1998) como a delegação e a devolução. A delegação refere-se a uma situação em que o governo central transfere responsabilidades de decisão e administração da função pública para níveis de governo local ou para organizações semiautônomas, que não são totalmente controladas pelo governo central. “Essas organizações frequentemente possuem um melhor acordo de poder discricionário na tomada de decisão, podendo ser caracterizadas como principal agente de relacionamento entre o governo central e o governo local” (LITVACK, 1998, p. 6).

A devolução, na perspectiva do autor, apresenta uma forma mais extensiva de descentralização, referindo-se a situações nas quais o governo central transfere autoridade de tomada de decisões, finanças e gestão para unidades quase autônomas de governo local. Neste sentido, frequentemente, procede-se a transferência de responsabilidades para os serviços municipais, os quais elegem os seus respectivos Presidentes dos Municípios e Assembleias, coletando as suas próprias receitas com autoridade para tomar decisões sobre os seus investimentos.

Ainda, no campo conceitual sobre descentralização, observam-se outras perspectivas teóricas

ressaltadas por Massuanguanhane (2005) como a descentralização política, descentralização administrativa, descentralização fiscal e descentralização de mercado.

No escopo de suas abordagens, o autor associa a descentralização política ao aumento do poder dos cidadãos e seus representantes na tomada de decisão pública. Para tanto, ela envolve um sistema político representativo, baseado na jurisdição eleitoral local e de pluralidade partidária.

Já a descentralização administrativa é reconhecida como a transferência de responsabilidades de caráter técnico e instrumental, tramitada no eixo da planificação, orçamento e gestão de certas funções públicas do governo central para unidades gerenciais a nível local (MASSUANGANHE, 2005).

A outra forma de descentralização ressaltada por Massuanguanhane (2005) é a fiscal, permitindo à autoridade local tomar decisões em relação às despesas como os fundos ou recursos locais (empréstimos, taxas de propriedade, dentre outros) e à descentralização de mercado, cujo poder de decisão é transferido das instituições públicas para as privadas.

Todavia, esse autor considera que a descentralização permite uma melhor canalização ou vocalização das demandas sociais da população, as quais podem se efetivar por meio de dois canais: a participação, podendo ser garantida pela representatividade, e a prestação de contas ou *accountability* (MASSUANGANHE, 2005).

Nesse aspecto, a representatividade contribuiria para garantir os propósitos da participação ao considerá-la como a capacidade de pressão exercida por um determinado movimento que se evidencia na realização de determinadas ações, protestos e manifestações, em nome de um interesse ou grupo da sociedade. Ou ainda, o número de pessoas que participam num determinado fórum (Orçamento Participativo) e sua capacidade de conhecimento e mobilização social sobre um interesse específico (DAGNINO, 2004).

Entretanto, observa-se que a representatividade pode impingir uma série de obstáculos à soberania popular, decorrentes, sobretudo, de “assimetria de informações, deliberada ou não, entre representantes e representados, de deficiências de capacidade cognitiva dos atores, e da imperfeição dos instrumentos de sanção destinados a controlar a relação de representação” (GOMES, 2003, p. 5).

Referente à prestação de contas ou *accountability* e mecanismo de garantia de descentralização apontados por Massuanguanhane (2005), estes podem ser compreendidos como uma obrigação dos detentores do poder em justificar algo ou se responsabilizarem por ações de influência direta aos cidadãos, em particular, a população mais necessitada e grupos vulneráveis (ANSA, 2008).

Mediante as abordagens acerca da descentralização, observa-se que esse mecanismo adotado pelo poder público, quando fundamentado na perspectiva participativa ou política, pode corroborar para as demandas da sociedade civil, podendo ser um instrumento de poder das comunidades organizadas, mas isso só ocorrerá em comunidades que estão mobilizadas na defesa de seus interesses (NOGUEIRA, 1997). Caso contrário, pode ser um instrumento

de opressão em comunidades com baixo grau de consciência e organização (NOGUEIRA, 1997).

Apreende-se, portanto, que “o que está hoje em jogo não é mais a disjuntiva descentralização e centralização, mas a definição de qual descentralização e, principalmente, para que descentralizar” (NOGUEIRA, 1997, p. 17).

PARTICIPAÇÃO POPULAR: PERSPECTIVAS PARA O AVANÇO DA DEMOCRACIA

Observa-se que a abertura à participação popular no processo de descentralização e gestão pública em vários países, trouxe um novo relacionamento entre sociedade e Estados, mas que merece algumas considerações para que ela se constitua em um instrumento de emancipação e empoderamento social.

Segundo Tenório e Rozenberg (1997), a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que atuamos sob relações sociais. Os autores afirmam que, por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato revela-nos a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, os quais seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

É neste contexto ainda que, por meio da cessão pelo Estado da exclusividade na elaboração, consecução e gestão de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, a participação da sociedade ganha novas dimensões, não apenas como recurso político, mas também econômico e social, visando a aumentar a eficiência na utilização dos recursos e a eficácia das políticas públicas (GOMES, 2003, p. 84). Em outras palavras, estes novos mecanismos participativos incluídos na governança baseiam-se no engajamento popular como um recurso produtivo central, utilizando da participação como fonte de informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução dos problemas e dos conflitos envolvidos (GOHN, 2004).

A partir do novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990, a sociedade civil amplia-se para entrelaçar-se com a sociedade política. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e os representantes do poder público, para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. “Essas demandas passam a ser tratadas como parte da ‘Questão Social’ do país” (GOHN, 2004, p. 23).

Mediante tal cenário, destaca-se o aspecto dialógico que a participação popular infere. Essa perspectiva é conferida por alguns autores, podendo ser reconhecida como processo de ação baseada não somente na estratégia, mas, especialmente, na comunicação e no diálogo, em espaços nos quais todos compartilham o direito à fala e o direito de participar das decisões sobre objetivos e meios para atingi-los (GONDIM *et al.*, 2006).

Corroborando esta ideia, Tenório (2007) busca apoio na racionalidade comunicativa de Habermas ao destacar que a evolução social é conquistada à luz da ampliação da capacidade dos homens em dialogar, ampliando a intersubjetividade. O agir intersubjetivo superaria o agir estratégico na compreensão habermasiana de esfera pública, na medida em que o primeiro estabeleceria o diálogo e visaria ao consenso, ao dar voz a todos os atores sociais implicados, garantindo a cidadania deliberativa, enquanto o segundo teria como objetivo atender tão somente aos interesses privados (GONDIM *et al.*, 2006). Nessa concepção, Tenório (2004, p. 5) avança ao significar, em linhas gerais, a “cidadania deliberativa na legitimidade das decisões políticas as quais devem ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Tais prerrogativas apoiar-se-iam na esfera pública, descrita por Habermas (1997) como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões, na qual pode ocorrer a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade a respeito dos temas significativos para a sociedade (TENÓRIO, 2007).

Nesse sentido, nota-se que o cerne da participação ancora-se em processos dialógicos, os quais se afirmam por meio da deliberação das decisões tomadas entre diferentes participantes, o que promove a intersubjetividade e a racionalidade comunicativa.

Essa abordagem de interação dialógica também pode ser percebida na esfera das políticas públicas permitindo indicar o fortalecimento de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade para o enfrentamento dos desafios atuais (KEINERT, 2000).

Sendo assim, de acordo com Maia (2006), a introdução de mecanismos de participação popular seria um dos instrumentos mais adequados para a consolidação efetiva de um regime democrático, uma vez que proporcionaria a intervenção direta da população na vida pública por meio de uma gestão baseada na institucionalização das relações entre Estado e sociedade.

Sob este aspecto, observa-se uma série de contribuições positivas da participação popular em relação aos regimes democráticos. Dentre eles, pode-se citar o fato dela facilitar o crescimento da consciência crítica da população e fortalecer o seu poder de reivindicação (MAIA, 2006). A construção de canais participativos leva ao fortalecimento do tecido social e ao desenvolvimento de uma cultura voltada para a associação, resultando assim, em um processo de construção de cidadania e de conscientização pública. Ademais, quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade (MAIA, 2006).

Tenório (2007) apresenta outra contribuição da participação popular aos regimes democráticos ao argumentar que, quando a comunidade participa junto com o governo, o município adquire uma identidade mais forte, demonstrando “ser em si mesmo um ator coletivo que está em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual, para obter recursos que lhe permitam atender às demandas de sua comunidade” (TENÓRIO, 2007, p. 25).

Segundo Maia (2006), a participação popular na gestão pública traria também uma série

de benefícios para os próprios governantes, pois, como os cidadãos comuns conhecem, de forma mais próxima à realidade, podem prover subsídios valiosos para o processo de tomada de decisão. Assim, ainda conforme esta autora, a participação popular propiciaria decisões mais acertadas, tornando, além disso, a burocracia mais atenta e responsiva às necessidades dos cidadãos devido à criação de canais de comunicação. Para a autora, a interação constante entre a operação das instituições e os indivíduos seria capaz de promover ainda o desenvolvimento de sujeitos social e politicamente responsáveis, os quais vinculariam seus interesses privados com os interesses gerais, visando obter a cooperação e, assim, tornando-se cidadãos que buscariam soluções para toda a comunidade.

Dessa forma, infere-se que não se pode negar o papel da participação no conjunto do processo decisório, mas não se pode substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidades de decidir e implementar ações que respondam às necessidades do povo. Cabe, assim, a participação cidadã contribuir para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a *accountability* e a responsabilização dos gestores (TEIXEIRA, 2000, p. 41).

Porém, vale ressaltar alguns desafios da participação cidadã na gestão de políticas públicas. Costa e Cunha (2009) compartilham essa ideia ao argumentarem que inúmeros fatores contribuem para transformar a possibilidade de participação cidadã em mera ficção legal, como o fato da concessão do Estado para ela se concretizar.

Nessa perspectiva, Ammann (1978) faz uma comparação para melhor explicitar como que a participação popular demanda um processo de conhecimento e intervenção na prática para se consolidar. Segundo a autora, tomar parte na produção implica que os trabalhadores tenham parte na propriedade dos meios de produção, na organização e controle do trabalho, na geração do produto e na propriedade do produto gerado pelo processo produtivo; tomar parte na gestão da sociedade, por sua vez, implica envolver-se no complexo jogo de relações, interesses e decisões que envolvem o sistema político e organizacional; e, por fim, o usufruto dos bens da sociedade, para além do acesso ao consumo de serviços básicos (habitação, educação, saúde, trabalho etc.). Para tanto, envolve uma dimensão de cidadania, compreendida pelos direitos civis, políticos e sociais, elementos essenciais para reconsiderar a democracia como processo que ultrapassa a legitimidade pela legalidade (expressão de Max Weber) (MILANI, 2005). Nesse sentido, destaca-se que a manutenção e o fortalecimento da democracia passam não somente pelas estruturas da institucionalidade, mas também pela existência de cidadãos informados e atentos ao que ocorre na política (MILANI, 2005).

Esse aspecto sinaliza que a participação prospera onde existe capital social acumulado. Ou seja, “sinaliza para a importância do contexto social e cultural na sustentabilidade das ações coletivas. Supõe que a participação funciona melhor onde já exista o reconhecimento do valor da integração horizontal entre os sujeitos sociais e laços de confiança mútua entre eles” (COSTA; CUNHA, 2009, p. 92). Dessa forma, apreende-se que a participação desenvolve cultura cívica, a qual, por sua vez, sustenta e amplia a participação, implicando em um círculo vicioso, contribuindo para a construção democrática.

Outra questão que norteia os desafios da participação popular diz respeito às imposições das

agências internacionais no tocante à participação cidadã em projetos de desenvolvimento social (COSTA; CUNHA, 2009). O mundo globalizado, com sua carga de homogeneização cultural, chegou também ao mundo das relações Estado/Sociedade, criando um problema adicional para os governos e burocracias. Como tornar operacionais as exigências de democratização e participação quando até mesmo a noção de *accountability* ainda é estranha ao universo linguístico (CAMPOS, 1990)?

Esses são alguns desafios presentes na governança pública de países nos quais o processo de democratização política e social se encontra em construção. É a partir desse enfoque que a próxima seção discutirá a formação de conselhos públicos locais e sua atuação no contexto público, destacando a história e a criação dos Conselhos Locais de Marracuene.

Conselhos em Marracuene: espaço de participação?

Os canais de participação popular fazem parte do processo de redemocratização, no qual se busca a reforma do Estado e a construção de um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (PAES PAULA, 2005). Eles se manifestam nas experiências alternativas de gestão pública e possuem suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país (PAULA, 2005). Nesse sentido, aos conselhos gestores, coloca-se o desafio de constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo (GOMES, 2003).

Carneiro (2002) corrobora esta ideia ao conceituar os conselhos como canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Estes aspectos permitem configurá-los como espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais.

A autora salienta que eles têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos, além de reconhecê-los como espaços de formação das vontades e da opinião. São também mecanismos de ação que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos os valores, as questões e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CANEIRO, 2002, p. 151).

Gomes (2003) contribui para esta discussão estabelecendo uma definição mínima de conselho de política pública, como um colegiado institucionalizado, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente para

serem responsáveis pela gestão de uma determinada política pública. Dessa forma, pode-se dizer que os conselhos apresentam um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade.

Esta definição implica, quanto à questão democrática, que os conselhos abrangem tanto aspectos representativos, uma vez que os conselheiros são representantes, quanto deliberativos, dado o seu caráter colegiado (GOMES, 2003, p. 10).

Inicialmente, quanto ao aspecto da representação, o autor aponta, de um lado, as dificuldades relativas à pequena amplitude da participação da sociedade neste tipo de instância, mas, de outro, os benefícios trazidos pelo caráter voluntário da participação e pelo âmbito local e setorial em que ocorre a relação de representação.

Quanto ao caráter deliberativo dos conselhos, segundo o qual uma decisão é coletiva apenas quando emerge de arranjos de escolha coletiva por meio da argumentação pública e livre entre iguais (COHEN, 1998), o autor compreende que, nesta concepção, o que emerge é a possibilidade da democracia promover não apenas a agregação de preferências, mas também sua transformação por meio da discussão pública ou, ao menos, uma concertação com as demais preferências visando à tomada de decisão coletiva (GOMES, 2003, p. 10).

Porém, ainda assim, a expansão quantitativa dos conselhos e mesmo o seu caráter deliberativo não significam, necessariamente, seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos. Este aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas frequentemente apontadas na literatura, as quais apontam deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e à incapacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo (CARVALHO, 1998; TEIXEIRA, 2000).

A história política e social de Moçambique, agregada às definições e aspectos aqui apresentados sobre os conselhos, permite explanar como os Conselhos Locais de Marracuene se instituíram, visto que este é um distrito pertencente à província de Maputo, capital de Moçambique.

A fim de explicitar esse contexto, o presente trabalho desenvolveu uma pesquisa de cunho qualitativo descritivo por compreender tratar-se de um fenômeno contemporâneo em seu contexto da vida real com fronteiras pouco evidenciadas (YIN, 1981).

Observa-se que a pesquisa qualitativa permite aprofundar a percepção do fenômeno investigado, segundo a perspectiva das crenças, valores e sentimentos dos sujeitos que os constituem, ao promover uma aproximação com a realidade observada (MAZZOTTI, 1998).

Convergindo com essa ideia, Godoy (1995) acrescenta que a pesquisa qualitativa parte de questões ou focos de interesses amplos, os quais vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Para tanto, envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada.

Nesse sentido, utilizou-se a pesquisa documental, por meio da análise dos documentos

oriundos das Leis e resoluções pertencentes ao quadro legal de Moçambique e documentos provenientes dos Conselhos Locais de Educação, Saúde e Agricultura de Marracuene, como o regimento interno e as atas de reuniões desde o período de sua formação. Destaca-se que os regimentos internos que constituem esses conselhos são regidos por uma única diretriz.

Antes de se analisar a formação e atuação desses conselhos, serão apontados alguns fatos históricos referentes à descentralização política de Moçambique, fatos estes descritos por historiadores locais e por documentos pertencentes ao histórico legal de Moçambique.

O processo de descentralização em Moçambique iniciou em 1978, segundo Cuereneia (2001), na medida em que o Estado Colonial se viu derrotado logo após a proclamação da independência nacional em junho de 1975. Neste contexto, as reformas da Lei administrativa moçambicana, substituíram a estrutura administrativa colonial, conduzindo a um novo sistema de governação estruturado ao nível central, provincial e local.

Todavia, logo após o alcance da independência nacional, em 1975, dois processos fundamentais ocorrem. Por um lado, a adoção de um novo sistema político e econômico centralmente planificado, característico do modelo socialista de administração pública. Por outro, em 1978, a abolição do sistema de governo local, substituído pela implantação de Conselhos Executivos, como corpos executivos das cidades e Assembleias Distritais, por meio da Lei 7/78 de 22 de abril. Os Conselhos Executivos, segundo essa Lei, eram compostos por um Presidente ou Administrador, designado pelo governo central e três a cinco membros indicados ou eleitos pela assembleia da cidade ou distrito.

Contudo, esse sistema, conforme atas de reuniões elaboradas pelo Conselho, durante o início da década de 1980, logo apresentou problemas na sua implementação, como resultado da falta de recursos humanos e financeiros e conseqüente deterioração nítida das infraestruturas econômicas e sociais associadas à incapacidade de prestar serviços básicos à população. Este fato propiciou, em 1983, o reconhecimento oficial e a publicização de que o sistema administrativo moçambicano era excessivamente centralizado.

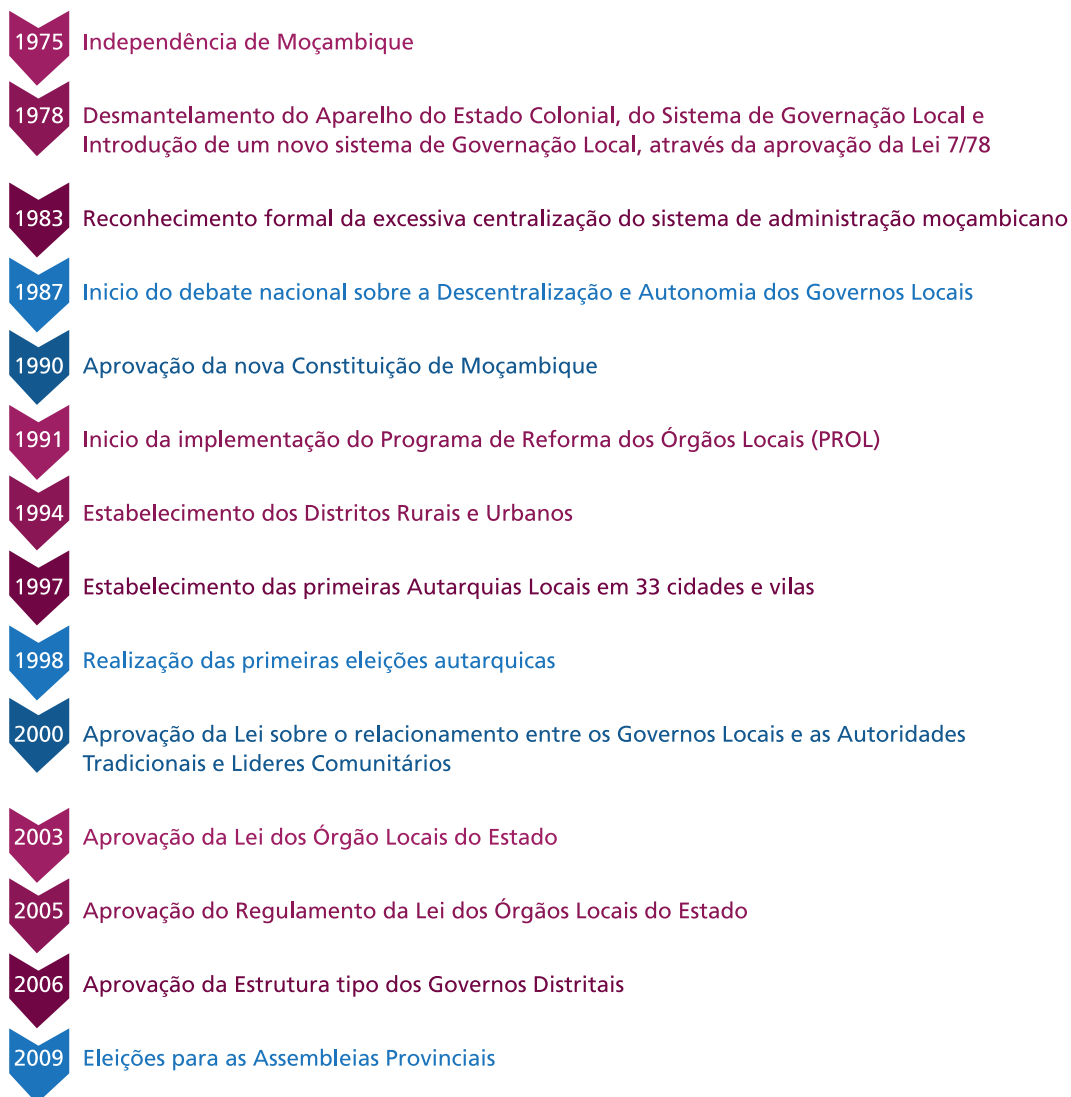
Segundo Cuereneia (2001), em 1987, um debate nacional sobre a descentralização e autonomia dos governos locais foi realizado em todo o país e foi concluído que o Estado, a nível central, era forte, mas, muito fraco a nível provincial e distrital, o que motivou em Assembleia, a aprovação da Lei 2/87 de 19 de janeiro, a qual autorizava o governo a formular estatutos da autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o governo estava autorizado a conceder tal autonomia aos órgãos e instituições que naturalmente justificassem tal concessão e que gradualmente poderiam se tornar autossuficientes.

No entanto, observou-se que um importante marco foi alcançado com a aprovação da Constituição de 1990, na medida em que se introduziu um conjunto de reformas em vários níveis, podendo ressaltar o multipartidarismo; o sistema de economia de mercado; o pluralismo social; e a noção de um Estado de Direito alicerçado na separação e interdependência de poderes (legislativo, executivo e judicial); além do fortalecimento e definição de uma abordagem mais sólida sobre descentralização.

Vale ressaltar que, com a aprovação da Constituição e as reformas apresentadas na mesma, as quais introduziram um novo ordenamento jurídico do Estado, iniciou-se a implementação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), lançado em 1991, o qual era financiado pelo Banco Mundial e outras instituições que estavam envolvidas no apoio às áreas de descentralização e no desenvolvimento da democracia local.

Para melhor compreensão dos dados históricos que marcaram o processo de descentralização em Moçambique, a Figura 1 apresenta uma síntese cronológica desses acontecimentos.

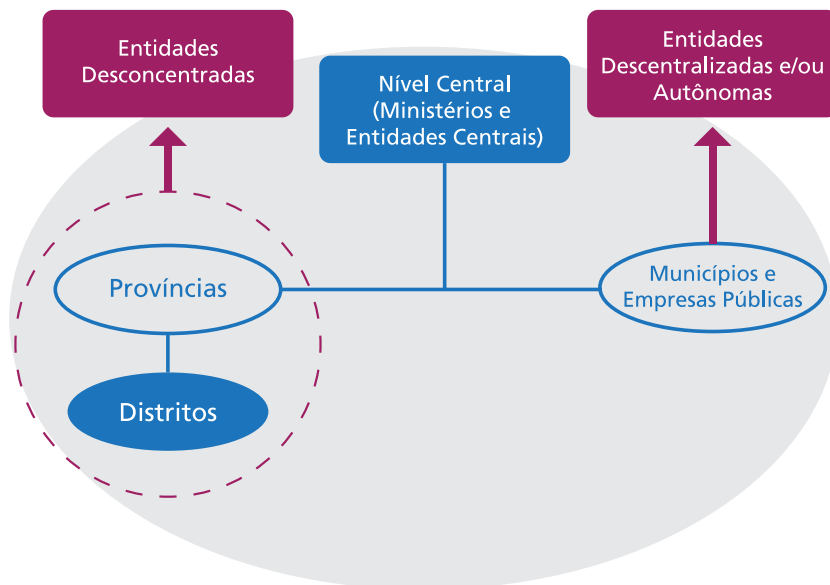
Figura 1 - Marcos Cronológicos da Descentralização em Moçambique



Fonte: Paulo (2012)

Observa-se que, em 2003, por meio da Lei 2/97 de 18 de fevereiro, foi criado o espaço para institucionalização das Autarquias Locais e houve a implantação da descentralização política (CANHANGA, 2008). Em 2006, foi aprovada a estrutura de governo distrital, centrada nos governos provinciais, conforme apresenta a Figura 2.

Figura 2 - Quadro Jurídico-Legal da Descentralização



Fonte: Relatório PEFA Subnacional 2009 – Província de Cabo de Delgado

A figura tracejada representa os níveis de governação sobre os quais este estudo analisa a dinâmica da descentralização e participação popular, apresentando, neste âmbito, o distrito de Marracuene. Este distrito está localizado a 30 km ao norte da província de Maputo, capital de Moçambique, África. Com uma extensão territorial de 703 km² e uma população de cerca 84.975 habitantes, segundo os dados do recenseamento de 2007, tem como base econômica a agricultura, pecuária, o turismo e comércio, sendo que o último se desenvolveu basicamente na informalidade.

Em relação a sua infraestrutura, Marracuene é atravessada pela principal estrada do país, a Estrada Nacional nº 1. Possui uma estação ferroviária, a qual contribui para a circulação de comboios de carga e de passageiros. A rede de distribuição de energia cobre o distrito e algumas localidades próximas, assim como o abastecimento de água que compreende três subsistemas de águas. Em relação à comunicação, o distrito possui uma rede de telefonia fixa e duas redes móveis, cobrindo a vila sede e a faixa ao longo da Estrada Nacional. O acesso à internet pode ser feito por meio das duas redes de telefonia, a fixa e a móvel.

Quanto aos recursos e alocações orçamentárias, o distrito de Marracuene tem como fonte de financiamento base o Orçamento do Estado (OE). Todavia, recebe outros donativos em espécie por meio da mobilização dos parceiros de cooperação local para determinadas atividades. Do total do orçamento, uma parte é destinada ao funcionamento do distrito

e outra para investimento. A dotação orçamentária para o investimento é destinada a atividades de desenvolvimento local, sendo repassada pelo Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) e pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), a fim de fazer face à reabilitação de infraestruturas socioeconômicas locais.

Conforme as atas de reuniões realizadas por entidades de cunho social, ressalta-se a atuação de organizações não governamentais no local como a *Action Aid Moçambique* (AAMOZ), na localidade de Nhongonhane, exercendo, nas áreas de governação, a promoção dos direitos das mulheres, direito à alimentação e direito à terra. Neste âmbito, esta organização tem estabelecido uma parceria com a Associação dos Naturais de Marracuene (ANAMAR), de forma que suas atividades centram-se especificamente na promoção de debates públicos em torno dos assuntos ligados à governança local, realização de ações de capacitação para os membros dos Conselhos Locais (CLs), de modo a fortalecer a capacidade crítica frente aos direitos civis.

Na área de promoção dos direitos das mulheres, a AAMOZ estabeleceu uma parceria com a Associação de Mulher para a Democracia (ASSUMUDE), cujas atividades baseiam-se no desenvolvimento de campanhas contra todo tipo de violência à mulher.

A nível local, considerando os distritos, foram instituídos, por meio da Lei 8/2003 de 19 de junho, os Conselhos Locais, como plataforma de diálogo entre o governo local e a sociedade, ou ainda, órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais referentes à comunidade local.

No domínio de suas funções os Conselhos Locais de Educação, Saúde e Agricultura, desempenham atividades de caráter cívico, social, econômico e de recursos naturais. Conforme o regimento interno desses conselhos, os quais são regidos pelos mesmos princípios norteadores, as suas funções podem ser sintetizadas conforme as seguintes ações:

- Recolher e transmitir às autoridades competentes as opiniões e preocupações das comunidades locais em relação aos problemas do desenvolvimento, à prestação de serviços públicos e à qualidade da administração local;
- Colaborar com as autoridades distritais na divulgação da informação relevante ao desenvolvimento local e assegurar a sua transmissão às comunidades locais do distrito;
- Induzir o processo de planificação, implementação e monitoria dos Planos Distritais e apresentar os relatórios acerca da planificação, destacando a qualidade da participação das comunidades locais bem como dos grupos de interesse do distrito;
- Apreciar e dar o seu parecer sobre as propostas dos Planos Distritais de Desenvolvimento;
- Apreciar e dar o seu parecer sobre as propostas do Plano Económico e Social e do Orçamento;
- Propor ou apreciar propostas de criação de fundo distrital de segurança alimentar e

desenvolvimento;

- Aprovar o plano de atividades e respectivo relatório de prestação de contas do desenvolvimento distrital;
- Apreciar e dar parecer sobre os planos e as propostas de projetos das organizações não governamentais que pretendam promover o desenvolvimento local e acompanhar a sua implementação;
- Apreciar as propostas de investimento privado e de concessões de exploração de recursos naturais, do direito de uso e aproveitamento da terra;
- Promover a mobilização e organização da participação da população na implementação das iniciativas de desenvolvimento local.

Mediante os dados coletados, oriundos do histórico legal e social de Marracuene, bem como o regimento interno que rege os Conselhos Locais e suas atas de reuniões, apreende-se que a atuação destes reflete as transformações políticas e sociais vivenciadas pelo país e comunidade local.

Nesse contexto, foi possível observar que as dinâmicas desenvolvidas pelos Conselheiros Locais expressam-se de forma acanhada e insignificante, ao considerar a desconfiança da comunidade local na atuação dos membros indicados, pois a mesma entende que o processo de integração dos membros dos CLs teve como base relações de afinidade (sociais, políticas e econômicas) em detrimento do mérito. Este fato implica na ausência de identidade e reconhecimento dos membros dos CLs, como verdadeiros e legítimos representantes da comunidade, contribuindo para a redução da participação popular.

O outro achado decorre da fraca representatividade dos diversos grupos de interesses de Marracuene nos Conselhos Locais, apontando um movimento inverso mediante um de seus propósitos, a saber, a interação dialógica entre sociedade civil e governo local, devendo incluir a representatividade de todos os grupos de interesse local. É suposto que os membros representados nos CLs sejam os portadores de informação dos grupos de interesse. No entanto, em consequência de o processo ter sofrido algumas vicissitudes na formação dos CLs, os atuais membros não são reconhecidos pelos diversos grupos comunitários ou associações comunitárias, fato que não contribui para criar a ligação necessária e desejada entre os membros que compõem os CLs e os grupos de interesse que fazem parte da comunidade.

Essa característica limitaria os aspectos que envolvem a participação deliberativa, a qual se afirmaria por meio da intersubjetividade, em outras palavras, pelo diálogo entre pessoas ou grupos sociais diferentes, cuja perspectiva de participação seria múltipla e híbrida. Nesse sentido, nota-se que os mecanismos de atuação dos conselhos analisados consolidam-se por meio da estratégia oriunda das forças políticas locais.

A ausência de projetos de atividade, devidamente elaborados e custeados para os CLs, foi um dado que se revelou na pesquisa documental. Os CLs, em particular, os dos distritos,

não possuem um projeto de atividades concreto no qual estão visualizadas as propostas e os respectivos custos. A causa observada para tal impera no fato de os CLs não gozarem de qualquer orçamento face às despesas estruturais de logística, como o transporte dos membros, lanches durante as sessões, manutenção do espaço físico do conselho, material necessário para sua execução, dentre outros.

Esse aspecto demonstra que a atuação dos conselhos locais encontra-se em uma armadilha, apoiada pelo consentimento da administração pública local ao tentarem desempenhar o seu papel com grandes restrições.

No universo da estrutura técnica, verificou-se que os diversos planos são submetidos aos CLs, porém, a implementação ou não desses planos não é cobrada e nem reportada a um órgão superior ou à população local, caracterizando a ausência de mecanismos de prestação de contas ou *accountability*. Tal característica associar-se-ia à baixa noção de sociedade civil ou de capital social político.

Uma questão que chamou atenção em meio aos dados observados a partir da composição dos Conselhos foi a baixa porcentagem de mulheres integradas a eles. Mediante o histórico social de Moçambique, pressupõe-se que esta realidade predomina devido às circunstâncias sociais que as mulheres moçambiquenses vivem com uma pesada carga de tarefas diárias – mãe, esposa, educadora e trabalhadora; longas distâncias entre os locais de residência e a vila sede do distrito, o que implica em investir numa maior logística em termos de transporte e acomodação, o que, por outro, suscitaria um problema cultural ao se ausentar de seu ambiente familiar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pressupostos teóricos sobre descentralização, participação popular e conselhos públicos locais abordados neste trabalho trouxeram grandes contribuições ao explicitarem as possibilidades de descentralização, os princípios da participação popular e suas armadilhas, as funções dos conselhos públicos mediante um cenário de processo democrático e suas limitações.

Admiti-se que essas contribuições foram o pano de fundo para se compreender as dinâmicas dos Conselhos Locais de Marracuene, os quais se encontram em estágio primário de amadurecimento democrático.

Essa observação confirma-se, primeiramente, ao se considerar o recente processo de descentralização que Moçambique vivencia, uma vez que, somente no final de 1978, o país viu-se livre da colonização portuguesa. Vinculado a isto, a crescente globalização em todos os setores, principalmente, o econômico e social, serviu de incentivo para que as agências de fomento ao desenvolvimento socioeconômico impingissem aos países mais pobres ações que promovessem o crescimento econômico e social local, a fim de que estes tivessem condições de aumentar suas produções e negociar em um ambiente globalizado.

Num primeiro momento, esses aspectos podem ser tomados como positivos, pois trariam o desenvolvimento socioeconômico em sociedades em desenvolvimento por meio de seus incentivos financeiros e ideológicos. Entretanto, nota-se que, mais uma vez, essas sociedades estão sendo colonizadas, só que de forma sutil, ao estenderem para si a hegemonia de processos políticos e econômicos como salvadores da pátria.

Nesse contexto, há que se concordar que o Estado autoritário de Moçambique não mais asseguraria a ordem econômica e nem a social com os seus ideários ditadores e centralizadores. Contudo, achar que novos processos políticos como a descentralização pudessem fortalecer o Estado e fomentar a democracia é, talvez, aceitar novas formas de autoritarismo.

Conforme Nogueira (1997), a pergunta-chave seria: descentralizar para o quê? Se a resposta fosse para construir uma sociedade democrática, então o caminho seria propor uma descentralização política, além da administrativa, sabendo-se que ainda assim, em países cuja sociedade não detém de conhecimentos cívicos, certas dosagens de relações horizontais de poder e de confiança, esta alternativa estaria fadada a não se consolidar.

Os resultados da pesquisa expressam que o Estado demonstrou haver interesse somente em delegar responsabilidades a nível local, garantindo assim a subordinação dos governos e comunidades locais.

Entende-se que esse quadro representa um desafio que aflige a natureza da concepção dos conselhos públicos locais ao perceber que a formulação de políticas públicas e o controle social perpassam as decisões dos burocratas. Além disso, a operação é tão mais complexa na medida em que implica perceber que a participação necessita ser construída e não concedida pelo Estado.

Assim, observa-se que a participação nos CLs de Marracuene ainda terá um caminho desafiador em sua trajetória, pois o distrito, bem como o país, é marcado pela opressão, pela exclusão de alguns grupos sociais, por uma cultura na qual prevalece o poder verticalizado.

Destaca-se, em meio a este cenário, as consecutivas reformas legais, após a independência do país, principalmente aquelas que trazem em sua tônica alguma referência de descentralização política. Porém, apreende-se que transformações culturais e costumes locais não mudam com uma ordem de base legal, demanda tempo, compreensão em sua totalidade para que tenha significado ou não.

Espera-se que este estudo contribua para a realidade dos Conselhos Locais de Marracuene, fomentando o discurso das relações entre Estado e sociedade acerca das possibilidades e desafios que eles trazem.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: dez. 2015. Aceito para publicação em: dez. 2016.

REFERÊNCIAS

AMMANN, S. B. **Participação popular**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** *São Paulo: Brasiliense, 1994.*

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CANHANGA, Nobre **Os desafios da descentralização e a dinâmica da Planificação Participativa na configuração das Agendas Políticas Locais**. Maputo: IESE, 2007.

CARNEIRO, C.; BRONZO L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CARVALHO, M. do C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

COHEN, Joshua. Democracy and Liberty. In: ELSTER, Jon (Org.) **Deliberative Democracy**. Cambridge University Press, 1998.

COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. Dilemas da participação cidadã na gestão de políticas públicas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 79-95, jan./jun. 2009.

CUERENEIA, Aiuba. **The Process of Decentralization and Local Governance in Mozambique: Experiences and Lessons Learnt**. Cidade do Cabo: United Nations Capital Development Fund, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: DANIEL, Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

GOHN, M. G. Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

GONDIM, S.; FISCHER, T.; MELO, V. P. Formação em gestão social : um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. (Org.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. p. 43-61.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I e II. Rio de

Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

LITVACK, Jennie *et al.* **Rethinking Decentralization in Developing Countries**. Washington D.C.: The World Bank, 1998.

MAIA, J. G. V. **A Importância do Componente Cívico para o Funcionamento Efetivo de Canais Participativos como Instrumentos de Inclusão Democrática: um Estudo de Caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada**. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/FGV, Rio de Janeiro, 2006.

MASSUANGANHE, Israel. **Decentralization and District Development: Participatory and Multi-sectoral Framework for Decentralized Policies and Local Development Strategies addressed to Millennium Development Goals**. Maputo: UNDCF / UNDP, 2005.

MILANI, C. **Teoria do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005. (Projeto de Pesquisa, 2002-2005).

NDEGWA, Stephen. **Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey**, World Bank, 2002. s/l.

NOGUEIRA, M. A. Dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Lei 5/2009 de 09 de Fevereiro**, Maputo.

_____. **Lei 6/2006 de 12 de Abril**, Maputo.

_____. **Decreto 11/2005 de 10 de Junho**, Maputo.

_____. **Lei 8/2003 de 19 de Maio**, Maputo.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). “Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos” *São Paulo: Pólis, 2000*.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M, R. Gestão Social e Desenvolvimento Local: Uma Perspectiva a partir da Cidadania Deliberativa. **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. Anais**, 2004. Disponível em: <www.anpad.org.br>. Acesso em: 28/08/2015.

TENÓRIO, F. G. **Gestão Social, Metodologia, Casos e Práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

- Arsénio Paulo** Bacharel em Ciência Política pela Universidade Eduardo Mondlane em Moçambique, mestre em Administração Pública pela Universidade Política de Moçambique, professor da Universidade Técnica de Moçambique e Assessor Sênior de Orçamento Nacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em Moçambique.
- Armindo dos Santos de Sousa Teodósio** Doutor em Administração pela Escola de Administração de Empresas do Estado de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).
- Júnia Fátima do Carmo Guerra** Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), campus Varginha.