

Participação Social, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: uma análise dos Conselhos Locais em Moçambique¹

Albino Alves Simione

Resumo

Neste artigo, são analisados elementos do desenho institucional participativo dos Conselhos Locais criados na esfera distrital de governo em 2006 em Moçambique, com o objetivo de observar se eles favorecem a realização dos potenciais de inclusão e de democratização no que tange à tomada de decisão nesses órgãos. Para tanto, são utilizadas como referência principal as contribuições da abordagem da participação social alicerçadas nos pressupostos da constituição de instituições participativas apresentados por Fung (2004), trabalhando a dimensão sobre o desenho institucional a partir de três categorias: composição, representação e inclusão. Realizou-se uma pesquisa do tipo exploratório e descritivo com abordagem qualitativa e, os dados, coletados de diferentes fontes documentais – foram submetidos à análise de conteúdo do tipo categorial. Os resultados evidenciam uma relativa composição distinta e potencial reduzido de inclusão dos atores sociais, bem como ocorrência de desigualdades na representação que podem comprometer a qualidade do processo de participação institucionalizado.

Palavras-chave

Palavras-chave Participação Social. Desenho Institucional. Gestão Pública. Conselhos Locais. Governos Distritais.

Abstract

This article are analyzed elements of the participatory institutional design of the Local Councils created at the district level of government in Mozambique in 2006, aiming at observing whether they favor the realization of inclusion and democratization potentials in decision-making in these bodies. Therefore, the main contributions are the contributions of the social participation approach based on the assumptions of the constitution of participatory institutions presented by Fung (2004), working the dimension on the institutional design from three categories: composition, representation and inclusion. An exploratory and descriptive research with a

qualitative approach was performed and the data, collected from different documentary sources - were submitted to categorical content analysis. The results show a relatively distinct composition and reduced potential for inclusion of social actors, as well as the occurrence of inequalities in representation that may compromise the quality of the institutionalized participatory process.

Keywords

Keywords Social Participation. Institutional Design. Public Management. Local Councils. District Governments.

INTRODUÇÃO

Nos países em desenvolvimento como Moçambique, os discursos e as práticas participativas têm sido capitaneadas por organizações internacionais e regionais como a União Africana (UA), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), e por governos favoráveis à criação de Instituições de Participação (IP), baseadas no ideal da partilha de poder e maior articulação entre atores políticos, civis e o mercado, sob o pretexto da ampliação dos espaços para a tomada de decisões. Nessa esteira, esses países são desafiados a realizar profundas mudanças (reformas democráticas e administrativas), as quais se dispõem a reorientar o Estado e suas instituições no intuito de se adotar novas formas de relacionamento entre os governos e a sociedade, ou seja, de introduzir na administração pública novos padrões configurados no que se tem designado de gestão democrática (CORNWALL; COELHO, 2007).

Desde a democratização do Estado em Moçambique, derivada da promulgação da Constituição da República de Moçambique (CRM) em 1990, assiste-se a um crescimento da institucionalização de dispositivos de participação que configuram desenhos distintos de envolvimento do público e associações da sociedade civil nas políticas públicas, potencializando o aprofundamento democrático. Essa expansão do número e tipo de IP entende-se estar associada a fatores intimamente relacionados ao ambiente de estabilidade política que o país tem vivenciado, o qual sucedeu a assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992.

O referido acordo veio pôr fim ao conflito político-militar que havia iniciado na segunda metade dos anos setenta e opunha o governo dirigido pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO). A RENAMO caracteriza-se como uma força de orientação de direita e de oposição às políticas governamentais inspiradas no modelo de Estado socialista de então. As estruturas desse modelo de Estado estavam ancoradas num dirigismo estatal baseado em um regime de partido único.

Além disso, a multiplicação de IP foi impulsionada pela revisão pontual da CRM de 1996, alicerçada nos ideais da descentralização política e administrativa como uma forma não só de transferência de autoridade pública, mas, também, de aprofundamento democrático. A mudança constitucional assegurou a inserção da sociedade nos processos das políticas locais, permitindo, dessa forma, a emergência do conjunto de experiências precursoras de participação nos distritos e municípios nos finais da década de noventa (BOROWCZAK; WEIMER, 2012). Na estrutura administrativa e política de Moçambique, um Estado unitário, além do nível central, tem-se como esferas de governo as províncias e os distritos logo abaixo. Desde o ano de 2019 os governos provinciais são eleitos, sendo que os distritais permanecem como entes locais hierarquicamente subordinados ao escalão central e são por ele nomeados. Já os municípios são entidades que gozam de autonomia administrativa e política e seus órgãos são eleitos.

Vale pontuar que, distintamente de outros contextos em que a sociedade civil teria desempenhado um papel direto no surgimento de IP, com a constituição de formas de organização e mobilização popular que possibilitaram o estabelecimento de interlocuções com o Estado (ALENCAR et al., 2013; AVRITZER, 2008), no caso moçambicano, dado a fragilidade do tecido associativo na época do regime de partido único, as organizações sociais tiveram reduzida influência na emergência das experiências participativas no período da democratização. Na vigência do regime de partido único, as práticas associativas, como discorre Negrão (2003), eram limitadas pela política ideológica do modelo socialista e se circunscreviam às organizações pró-governo, destacando-se a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e a Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLIN). Elas foram criadas nas décadas de setenta e oitenta e, na época, lhes cabia realizar basicamente a difusão dos ideais e a defesa dos interesses do regime. São braços sociais do partido FRELIMO no poder e estão sob estrito controle do governo.

Como se pode perceber, a Participação Social (PS) no contexto democrático em Moçambique não se iniciou como um fato isolado. Decorreu de um processo de transformações políticas intensas e necessidade de redefinição do desenho das instituições nacionais, como resultado do esgotamento do modelo de Estado socialista estabelecido após a independência em 1975 e das formas de exercício do poder centralizado que o caracterizavam (PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016), assim como da valorização da intervenção dos atores sociais nos espaços públicos, para conferir ao processo decisório nas diferentes esferas de governos um novo sentido que se espera mais democrático e sustentado em mecanismos de participação e representação ampliados.

Estimulado pelas mudanças mencionadas e suporte, sobretudo do BM e FMI, mas também das ONGs que prestaram apoio aos programas de inserção das comunidades na definição de prioridades de desenvolvimento local, o executivo central moçambicano passou, especialmente a partir do ano 2000, a incentivar a criação de diversos tipos de IP na esfera distrital de governo, dentre os quais se distinguem Fóruns de Consulta Comunitária (FCC), Comissões de Gestão (CG), espaços de debates públicos no âmbito dos encontros do Observatório de Desenvolvimento (OD) e Conselhos Locais Distritais (CLD's), sendo

que apresentam formatação, características e alcances distintos quanto a sua proposta de concretizar a participação da população. Sobre essas instituições, espera-se que venham contribuir para a democratização das estruturas de poder do Estado (CANHANGA, 2009; FORQUILHA; ORRE, 2012), por meio da ampliação e diversificação dos atores sociais e compartilhamento da autoridade decisória, possibilitando incrementar a qualidade das ações governamentais pela sociedade.

Este trabalho incide sobre os CLDs criados em 2006 em todo o país, constituindo, portanto, um marco importante da PS nas políticas públicas locais. A sua constituição pelos governos distritais tem um caráter obrigatório (representado por previsão legal) com vista ao estabelecimento de espaços de interação entre o poder público e atores da sociedade, estando principalmente voltados à promoção de um tipo especial de articulação política no âmbito do processo governativo local. Eles são encaminhados à intervenção direta na articulação do processo de formação, implementação e monitoramento das ações públicas nas diferentes áreas da política. Sendo os CLDs encarados como mecanismos de aprofundamento da democracia ainda em construção, a abordagem da realidade moçambicana é relevante para os estudos sobre democracia participativa, pois, possibilita explicitar como países que outrora estiveram sob regimes de governo de partido único têm experimentado modelos e práticas políticas e administrativas contemporâneas consideradas inovadoras, o que ajuda a reduzir a lacuna no conhecimento que se tem sobre como tais inovações institucionais são efetivadas em um contexto de um país africano.

Dado que a PS depende de diversos fatores, tais como: contextuais, relacionados à sua trajetória, perfil da sociedade civil, comprometimento dos governos e desenhos institucionais, dirige-se a atenção para este último aspecto. Analisa-se elementos do Desenho Institucional (DI) participativo, observando se eles favorecem a realização dos potenciais de inclusão e de democratização no que se refere ao processo decisório participativo nesses espaços, utilizando como referência principal as contribuições da abordagem da participação social alicerçadas nos pressupostos da constituição de instituições participativas apresentados por Fung (2004), trabalhando a dimensão sobre o DI a partir de três categorias: composição, representação e inclusão, considerando o caso dos CLDs de Bilene e Chibuto. Os CLDs escolhidos fazem parte dos quatro melhor avaliados no âmbito do Sistema de Monitoria de Desenvolvimento Distrital (SmoDD), na componente participação comunitária.

Estudos anteriores (FORQUILHA; ORRE, 2011; FRANCISCO, 2017; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016; SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017) que avaliaram as dinâmicas dos processos participativos em municípios e distritos moçambicanos debruçaram-se sobre práticas de participação cidadã, seus benefícios e desafios para promover o aprofundamento democrático e a qualidade do processo decisório nas diferentes esferas de governo, por um lado, reforçaram a sua importância na participação comunitária e, por outro lado, indicaram constrangimentos de natureza estrutural assim como referentes ao funcionamento dos espaços participativos ora constituídos. Com este estudo, intenta-se contribuir para a literatura em que se insere ao focalizar uma experiência recente de participação nas políticas locais via conselhos em países em desenvolvimento como Moçambique, ainda relativamente pouco abordada e passível de aprimoramento.

Além desta introdução, o trabalho apresenta outras quatro seções. Na próxima, apresentam-se alguns pressupostos teóricos que orientaram a institucionalização da PS em países em desenvolvimento e as contribuições recentes, com destaque para os aspectos do desenho institucional. Na sequência, faz-se alusão ao contexto que remete à inserção da sociedade nas IP em Moçambique, apontando alguns antecedentes até a criação dos CLDs. Adiante, analisam-se as características gerais do desenho institucional dos CLDs de Bilene e Chibuto, a partir do arcabouço analítico adotado, descrevendo as características das práticas existentes e indicando seus potenciais e limites. Por último, efetuam-se algumas considerações possibilitadas pelos resultados, tendo em vista trazer reflexões mais gerais, mas, também, contribuir para o aprimoramento dessa IP.

A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO E ALCANCES DEMOCRÁTICOS

As práticas participativas institucionalizadas em contextos de diversos países em desenvolvimento como Moçambique foram incentivadas por organizações e agências de apoio internacional, especialmente o BM e ONGs, os quais vincularam os seus apoios à realização de reformas políticas e administrativas no início da década de 1990. A atuação dessas agências levou os governos e partidos políticos desses países a assumirem compromissos ao nível das respectivas constituições e demais regulamentação visando à inserção de grupos sociais organizados e/ou de interesse na formulação, decisão e acompanhamento de políticas públicas, contribuindo, dessa forma, para a transformação das relações entre o Estado e a sociedade.

O argumento dos defensores da aplicação da PS nos países em desenvolvimento (doadores, partidos políticos e ONGs) é o de que ela é tanto um meio para melhorar o oferecimento de serviços públicos quanto uma resposta ao “déficit democrático” dos sistemas políticos contemporâneos (FISCHER, 2012), portanto, uma estratégia para aprofundar a democracia. Nesse sentido, a participação relaciona-se à adoção de um modelo de democracia participativa inspirado nas abordagens que defendem a adoção de princípios democráticos e mecanismos político-administrativos para favorecer o envolvimento da sociedade na gestão pública.

Tendo como principal finalidade a implantação de arranjos participativos, as políticas de envolvimento da sociedade em Moçambique vêm ampliando a participação do cidadão em IP, visando influenciar o processo decisório dos entes públicos responsáveis pela implementação dessas políticas públicas. Essa tendência pode ser percebida através de fóruns, comitês, comissões, conselhos e outras instâncias que figuram como espaços deliberativos e consultivos para implementação de políticas públicas ao nível nacional, principalmente logo no início da década de dois mil – marcada por uma proposta ampla de modernização do setor público no âmbito da reforma administrativa iniciada na mesma época, a qual veio dar azo a um intenso movimento de atores e forças sociais na democratização da gestão pública (SIMIONE, 2014).

As experiências de PS adotadas destinam-se a possibilitar o envolvimento de atores sociais com o Estado nos processos governativos, assumindo-se que elas teriam o potencial de

fortalecer a democracia por meio da coexistência e complementaridade entre a participação e a representação (SANTOS; GUGLIANO, 2015). Além disso, têm sido aplicadas para empoderar os cidadãos e estabelecer um governo participativo (PETERS, 2005), deduzindo-se que a maior participação traz consigo maior qualidade na tarefa de governar. A ideia é que a participação dos cidadãos nos processos de políticas públicas tem o potencial de gerar possibilidades de aprofundamento democrático, sobretudo, para tornar as instituições governamentais mais responsáveis, legítimas e responsivas, e seria igualmente indicada para aumentar a capacidade de resposta dos governos locais e prestação de contas (GAVENTA, 2004).

O entendimento é o de que, ao serem criadas, as IPs abrem a possibilidade de um maior envolvimento da sociedade nos processos decisórios, sendo que elas atuam em complementaridade às instituições da democracia representativa, com a finalidade de preencher a lacuna existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais, as quais se baseiam na aferição de interesses via formação de maiorias eleitorais. Nessa ótica, o voto não se apresenta mais como o único elemento legitimador das ações de governo, passando a emergir a possibilidade de interlocução com os atores diversos provenientes da sociedade civil.

Para os fins do presente trabalho, a participação social é definida como um processo que privilegia o envolvimento político da população por meio de instâncias participativas, passando a atuar em conjunto com os entes governamentais no processo de discussão e decisão das políticas públicas na esfera local de uma maneira direta ou por delegação de representantes cidadãos eleitos. Em outras palavras, a participação é concebida como um processo em que a sociedade (público ou partes interessadas, indivíduos, grupos e/ou organizações) está envolvida na tomada de decisões que a afetam, seja passivamente por meio de consulta ou ativamente por meio de seu envolvimento para a tomada de decisão das políticas locais (AVRITZER, 2008).

Pode-se afirmar que a participação, em geral, encontra-se conectada, principalmente, a aspectos referentes à conformação da estrutura de poder, os quais caracterizam a administração e os processos políticos que lhe são inerentes. Assim, para melhor analisar o DI dos processos participativos, deve-se tomar em consideração a forma pela qual ele está estruturado e que dinâmica política é construída. Este trabalho baseia-se nos pressupostos apresentados por Fung (2004), que defende que o desenho institucional constitui a principal ferramenta para aproximar as instituições do ideal da participação.

Ao discorrer sobre as variantes da participação, Fung (2004) considera que o DI e suas regras definem (i) quem participa e como eles são escolhidos para tomarem parte das decisões – composição nos espaços – o que diz respeito à estrutura organizativa e ao desenho institucional que delimita a sua composição, regras de eleição das instituições participativas; (ii) qual é o perfil daqueles que participam – representação dos grupos – o que se refere à abertura dos espaços participativos aos cidadãos, no sentido de o espaço participativo ser representativo, implicando a pluralização da representação da participação dos atores no seu interior e a sua legitimidade e; por fim, (iii) como os espaços oportunizam a inclusão

democrática – inclusão na participação – a qual está implicada no público (cidadãos) afetado pela decisão que deveria tomar parte no processo de decisão, ao dispor de oportunidade igual para influenciar no que tange à tomada de decisão.

Portanto, considerando o discurso recorrente de PS na gestão pública em Moçambique, privilegiou-se uma análise sustentada nesses pressupostos por entender-se que a pesquisa do DI dos CLDs tem o potencial de indicar se esses espaços se consolidaram como canais de participação que permitem a inclusão de novos atores com os governos locais nos processos decisórios, contribuindo, assim, como é salientado por Alencar et al., (2013) para a redução de desigualdades políticas. Os questionamentos apresentados, segundo Fung (2004), estão embasados nos valores que norteiam a participação da população nos termos em que possibilitam reforçar a representatividade da participação e interesses dos cidadãos individuais e dos grupos nas IPs.

Corroborando esse entendimento, Almeida (2013) sustenta que, por um lado, visto que eles estão implicados à legitimidade da participação democrática instituída e a efetividade do processo de inclusão do público (organizações, associações e indivíduos) nas políticas que lhes afetam diretamente. Por outro lado, por eles possibilitarem formas transparentes de escolha de representantes de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas relacionadas a um tema ou política pública. Finalmente, por eles permitirem a justiça social pela redução da influência política exclusiva de alguns pequenos grupos favorecidos pelas posições e circunstâncias econômicas e sociais no processo decisório, a ampliação da presença e do poder dos grupos minoritários na definição das ações e políticas públicas.

Nesse sentido, um passo importante para analisar as articulações Estado-sociedade na tomada de decisões sobre políticas públicas é que deve-se considerar a dimensão política nas organizações ou entes públicos que operacionalizam tais políticas para se visualizar como ocorre a composição, representação e inclusão na expectativa de deslindar os alcances e potencial democrático no processo decisório. Para tanto, o DI da participação constitui uma dimensão analítica à qual se atribui uma grande importância, pois se considera, de acordo com vários autores (AVRITZER, 2008; BRASIL et al., 2013; FUNG, 2004), que suas características podem concorrer para a qualidade dos processos participativos, bem como limitar o potencial desse tipo de iniciativas, afetando sobremaneira a capacidade decisória e o seu funcionamento.

Por DI, entende-se uma forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado, dentro do contexto democrático (GUIMARÃES, 2014). Como explica este autor, dependendo da configuração adotada, a composição das IP pode ser ampliada ou restringida. Ela é ampliada quando a composição de um espaço participativo considera a possibilidade de inserção de múltiplos públicos dentro do espaço, assegurando o envolvimento de grupos comumente excluídos do processo decisório. A participação será restringida sempre que considerar apenas alguns grupos e interesses no processo político em detrimento da maioria da população. Considera-se que os DI concebidos devem-se estabelecer fundamentalmente como ferramentas voltadas à ampla participação política, no sentido de que devem ser

capazes de envolver diferentes públicos nos processos decisórios das políticas públicas (GUIMARÃES, 2014).

O público é constituído por grupos de pessoas que não são afetadas ou capazes de afetar as decisões, mas que se envolvem com as questões sobre as quais as decisões se referem em um processo de discussão de políticas. Já as partes interessadas são definidas como sendo aquelas que são afetadas ou podem afetar uma determinada decisão (REED et al., 2017). A suposição é de que a participação efetiva da população afetada ou beneficiária dessas políticas públicas potencializa o alcance dos resultados que são desejados (PETERS, 2005).

No que se refere à representação da participação nas IP, ela está relacionada a pluralização da representação dos atores e a sua legitimidade (quem, o quê e como se representa), mas também aos próprios espaços de participação, dado as especificidades dos mecanismos de autorização e de accountability (prestação de contas) nos processos participativos. Ela importa na medida em que permite observar o potencial de envolvimento que é assegurado à participação e representação individual e coletiva, voluntária dentro dos espaços participativos por meio da escolha de representantes mediante processos variados – fóruns, eleições, indicações etc. – (LÜCHMANN, 2007).

A legitimidade democrática dos espaços de participação não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo que ela engendra e no contexto sociopolítico ao qual os espaços participativos são instituídos (ALMEIDA, 2014). Assim sendo, a pluralização da representação nos espaços de participação busca reduzir a polaridade característica dos modelos competitivos da democracia (LAVALLE; VERA, 2011), tornando a sociedade civil num instrumento para a ampliação do exercício político popular e da cidadania. Nesses termos, os DI referentes às IP devem assegurar o amplo envolvimento da sociedade civil de tal forma que influenciem as políticas que são adotadas em seu nome (ANDERSSON; LAERHOVEN, 2007). É daí que se diz que o caráter inovador da PS está intimamente ligado às mudanças que promove, sobretudo, no lócus, funções e atores da representação, passando a vincular ao exercício de responsabilidades representativas atores que anteriormente eram excluídos do processo de decisão pública (FOX, 2004; HELLER, 2001).

Já a inclusão, numa perspectiva normativa, refere-se ao envolvimento de diferentes atores individuais ou coletivos nos órgãos das IP. A inclusividade de diferentes atores individuais e coletivos na gestão pública significa a ampliação da intervenção da sociedade na vida pública, baseada numa motivação social concreta que se exerce de forma direta e de um método de governo fundamentado em um nível de institucionalização das relações e interação entre o Estado e a sociedade. A presunção é que, para ser eficaz, especialmente em termos democráticos, o governo deve ser apoiado pela sociedade (PETERS, 2005), no sentido de que, sozinho, o governo não seria capaz de assegurar à sociedade a satisfação de suas demandas políticas. Na ótica de Santos e Gugliano (2015), supõe-se que os diferentes atores sociais são dotados de capacidade de propor soluções para os problemas locais, influenciando, de forma positiva, as decisões sobre as políticas que são produzidas pela administração pública.

Além disso, na perspectiva pragmática, a inclusão possibilitada pela participação tem como finalidade a integração do público nos processos decisórios sobre as políticas, permitindo, desta feita, a redução de desigualdades e assimetrias de poder político entre os diversos grupos sociais, dadas as possibilidades de inclusão social, assim como a democratização do sistema político, o qual passaria a ser conduzido dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias, favorecendo os resultados e a qualidade dessas políticas públicas (SMITH, 2009). Enfim, encarada dessa forma, a inclusão na PS alinha-se à noção de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar do processo decisório, por meio de um conjunto de arranjos institucionais, tendo por objetivo facilitar o acesso e inclusão de cidadãos comuns no processo de desenho de políticas, bem como conceder o direito de a sociedade monitorar as atividades e avaliar os resultados das ações governamentais (SPEER, 2012).

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E O ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE NA GESTÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

A os, enquanto sinônimo de envolvimento das comunidades na tomada de decisão coletiva, ocorreu em Moçambique, inicialmente, nas Províncias de Manica, em 1995, e de Nampula, em 1997 (BOROWCZAK; WEIMER, 2012; GONÇALVES, 2013), onde se efetivaram as primeiras experiências-piloto desenvolvidas no âmbito dos programas de apoio à descentralização, patrocinados por organizações internacionais como a Cooperação Técnica Alemã (GTZ), atual Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ), e a United Nations Capital Development Fund (UNCDF). Esses programas “visavam a definição de prioridades de desenvolvimento comunitário e estavam ancorados na articulação entre a população beneficiária dos projetos e os entes públicos implementadores” (BOROWCZAK; WEIMER, 2012, p. 110).

As experiências adotadas inspiraram, posteriormente, no início da década de 2000, o primeiro conjunto de regras que buscaram a formalização das formas de articulação Estado-sociedade com a aprovação do Decreto n° 15/2000, de 20 de junho. Com essas regras, surgiram os chamados Fóruns Locais, os quais reúnem as populações nas suas Localidades para participarem nas decisões sobre a aplicação dos fundos que eram disponibilizados pelo UNCDF nas suas áreas de habitação. Adiante, com a criação do Programa Nacional de Planejamento e Finanças Descentralizadas (PNPFD) em 2003, emergiram as chamadas Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), cujas práticas de envolvimento da população ampliaram os processos de planejamento participativo realizados no contexto das comunidades locais nos distritos.

A dinâmica política criada em torno das IPCC possibilitou a aproximação entre os governantes e a população, ampliando o espaço para o conhecimento das questões, inquietações e opiniões provenientes da sociedade (GONÇALVES, 2013). As IPCC difundiram-se como forma de consulta sobre as prioridades de intervenção do poder público nas políticas sociais e operavam, na verdade, como mecanismo que antecedia a tomada de decisões. Não obstante o seu caráter meramente consultivo, os atores políticos e sociais passaram a defender uma

relação estreita em torno da formação da agenda das prioridades da ação governativa local através das IPCC, configurando uma clara mudança na postura marcadamente burocrática do Estado, para uma defesa da ampliação dos espaços nos quais a sociedade civil poderia interferir nas decisões relativas ao “futuro” do novo modelo de Estado em construção.

Poucos anos depois, foi aprovada a Lei nº 8/2003, de 18 de maio, a qual se propôs a institucionalizar a participação de organizações sociais comunitárias na gestão das políticas juntamente com os governos distritais, tendo sido regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 11/2005, de 10 de junho. Este último estabeleceu a forma de integração das comunidades e dos líderes tradicionais (autoridades comunitárias que exercem poder baseado nos costumes e práticas políticas tradicionais, legitimadas no seio das respectivas comunidades e formalmente reconhecidas pelo Estado), inaugurando uma nova fase da implantação de instâncias democrático-participativas em Moçambique.

No seguimento dessas normas, as IPCC foram extintas e, no seu lugar, foram criados, em 2006, os Conselhos Locais Distritais (CLDs). Tal como as instâncias antecedentes, a proposição dos CLDs foi oriunda do executivo central, o qual teve um papel indutor no processo de sua criação, inclusive por meio de incentivos financeiros através de transferências diretas para a implementação de programas de governação de caráter nacional, destacando-se o já extinto Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OILL), designado na sua versão atual de Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), destinado ao financiamento de projetos da população e orientado para a geração de renda e redução da pobreza.

Em termos gerais, a criação dos CLDs visou assegurar a implantação de um mecanismo de PS no nível local, aliás, como assinalam vários autores (FORQUILHA; ORRE, 2011; FORQUILHA, 2009; GONÇALVES, 2013; PEREIRA, 2012), capaz de abrir as possibilidades para o estabelecimento de mais justiça e inclusão em instâncias formalizadas de interação social. Assim sendo, os CLDs representam uma inovação institucional de relevo, visto que reconfiguraram a estrutura do próprio Estado nos distritos por terem permitido formalmente a inserção de atores sociais e compartilhamento da tomada de decisões desencadeadas no seu interior, na expectativa de que pudessem gerar resultados que ampliassem a democratização da gestão pública, dando concretude à participação nas decisões e vinculação da sua atuação aos governos locais distritais. À semelhança das instâncias anteriores, eles continuam a ser de caráter consultivo.

Na perspectiva do aperfeiçoamento dos CLDs, a aprovação do Diploma Interministerial nº 67/2009, de 17 de abril, reafirmou a formalização dos princípios e critérios para a sua constituição e estruturação com vista à implementação de políticas públicas. A sua formalização pretendeu um aprofundamento do caráter democrático, dado que vincou a atuação de uma pluralidade de atores civis no seu interior. Essa norma consagrou a participação da população e das associações representativas (Artigo nº 4) na identificação e procura de soluções dos seus problemas, formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos. Desde então, os CLDs passaram a funcionar como estruturas permanentes de mediação institucional através das quais a população é incentivada a participar do debate dos assuntos públicos e tomada de decisões coletivas. Assim, podemos afirmar

que essa norma estabeleceu a constituição dos CLDs para permitir que as comunidades se mobilizem para participar no desenho e execução das políticas públicas. O Quadro 1 a seguir apresenta resumidamente a trajetória da institucionalização das IP em Moçambique.

Quadro 1 - Institucionalização das IP em Moçambique

Período	Descrição dos Mecanismos/ Instituições Participativas	Marcos da Formalização da Participação Social
1995-1997	Estabelecimento das experiências-piloto de participação no planejamento comunitário nos Distritos de Manica e Nampula.	Criação de comitês comunitários de participação.
2000-2005	Difusão de mecanismos de envolvimento das comunidades com a criação de: - Fóruns Locais (FL); - Fóruns de Consulta Comunitária (FCC); - Comissões de Gestão (CG); - Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC).	Aprovação de: - Decreto nº 15/2000, de 20 de junho; - Lei nº 8/2003, de 18 de maio; - Guião de Orientação para a Constituição das IPCC-2003; - Decreto nº 11/2005, de 10 de junho.
2006-2009...	- Criação dos Conselhos Locais Distritais (CLD); - Estabelecimento do Observatório de Desenvolvimento (OD).	Aprovação de: - Diploma Interministerial nº 67/2009, de 17 de abril.

Fonte: Elaboração do autor, baseada nos documentos selecionados para o estudo.

OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi realizado um estudo que caracteriza-se como predominantemente de abordagem qualitativa, uma vez que o problema que foi estudado demandou uma investigação de cunho interpretativo (GODOY, 2006). É uma pesquisa descritiva, na qual procurou-se, a partir de uma primeira exploração das informações disponíveis, descrever as características do fenômeno participativo possibilitado pelos conselhos locais na realidade em estudo, com vista a obter conhecimento e fornecer uma ideia mais clara e sistematizada no que tange ao seu DI, especialmente a composição, inclusividade e representatividade da participação no processo decisório, contextualizando-os no espectro maior das preocupações que envolvem o seu potencial democratizante.

No que respeita aos meios, adotou-se o estudo de caso típico (SEAWRIGHT; GERRING, 2008), sendo que foram selecionados Conselhos Locais de dois Distritos, nomeadamente de Bilene e Chibuto. O estudo possui um recorte longitudinal, delimitado desde o momento da criação dos conselhos (2006-2016). A escolha dos distritos pesquisados foi intencional, justificando-se por duas razões: (i) nas avaliações anuais referentes aos anos de 2012 a 2015, efetuadas através do Sistema de Monitoria e Avaliação de Desempenho Distrital (SMoDD), na componente que considera o processo de participação comunitária, estes dois distritos destacam-se com índices entre 3-suficiente e 5-excelente, o que sinaliza para a possibilidade de envolvimento da população no processo decisório; e (ii) eles estão entre os quatro distritos que possuem maior número da população na Província de Gaza, tendo 163.386 e 210.251 habitantes, respectivamente (INE, 2007).

O contexto socioeconômico em que se inserem os CLD's é de um país com uma população de 20,5 milhões de habitantes, com 69,6% vivendo em áreas majoritariamente rurais. Moçambique é um país de população muito jovem, concentrada nas regiões centro-norte, onde a população com menos de 15 anos é superior a 50%. Na composição da estrutura etária da população, apenas no sul e no extremo norte, existem distritos em que mais de 15 por cento da população tem 50 anos ou mais. No cômputo geral, a população feminina representava 52,1% do total contra 48,9% da população masculina em 2007. Embora registre taxas de crescimento elevadas (6% a 8% ao ano), é ainda um dos países mais pobres do mundo, cujo percentual é de 46,1% (MEF, 2017), assim como um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,416, muito abaixo daqueles considerados satisfatórios. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita é de USD 1,070, um dos mais baixos do mundo (PNUD, 2015).

No que se refere aos procedimentos necessários à obtenção de dados, na primeira etapa, recorreu-se a documentos pertinentes à construção da investigação, basicamente legislação referente à participação social no contexto moçambicano e regimento interno dos CLDs. A segunda etapa da pesquisa envolveu a coleta na base de dados do governo provincial – SP/DATA/GAZA (Mapas sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais Distritais), a qual abriga informações sobre o funcionamento desses espaços participativos. Vale referir que ambas se constituíram como etapas preliminares do projeto “Participação social e efetividade da deliberação em conselhos locais em Moçambique”, desenvolvido na UFMG, cujo delineamento se valeu, nessa ocasião, apenas de fontes secundárias e, posteriormente, em fase mais adiantada, de entrevistas.

Os dados obtidos no estudo foram submetidos ao procedimento de análise de conteúdo (BARDIN, 2004) do tipo categorial. O conjunto de categorias analíticas utilizadas na operacionalização do trabalho foram previamente identificadas. As categorias adotadas são as seguintes: composição, representação e inclusão. Na primeira etapa, a análise ocupou-se em descortinar as regras de estruturação e organização dos conselhos locais e, na segunda, o processo analítico ocupou-se do estabelecimento de relações entre os achados empíricos obtidos na base de dados pesquisada com as proposições teórico-conceituais adotadas. Essa forma de proceder, conforme recomenda Bardin (2004), possibilita a geração de inferências e dos resultados da investigação de acordo com o quadro teórico e os objetivos propostos, permitindo obter conhecimentos sobre as características e condições do objeto estudado

tendo como base a interpretação do pesquisador. Os resultados do estudo são apresentados na seção que se segue.

O DESENHO INSTITUCIONAL E DIRETRIZES DE COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS LOCAIS DISTRITAIS

Na análise do Desenho Institucional (DI) dos Conselhos Locais Distritais (CLDs) de Bilene e Chibuto, tomaram-se as diretrizes que balizam a criação desses espaços e respetivos regimentos internos, pois esses documentos possibilitam (FARIA, 2007; FUNG, 2004) conhecer as condições de regulamentação das regras sobre a constituição e o seu potencial democrático.

A composição dos CLDs é de 50 membros (conselheiros), escolhidos entre aqueles que representam os conselhos nas subunidades territoriais de Posto Administrativo. Verificou-se que um primeiro critério para sua composição estabelece que 60% de seus membros devem ser oriundos das diferentes regiões, portanto, isso indica que, na composição, eles devem respeitar a representatividade geográfica das unidades territoriais de cada distrito. Além desse critério, os CLDs devem observar a representação das mulheres, nunca abaixo de 30%, e de jovens, a qual deve ser de pelo menos 20%. As lideranças comunitárias também devem ser sempre integradas nesses espaços participativos.

O formato da composição dos conselhos respeita uma tipologia diversa de atores que podem ser selecionados. Apesar desse entendimento, constata-se que as diretrizes ou regimento interno não indicam organizações específicas para comporem os CLDs, fazendo simples referência aos segmentos de origem. Os membros que integram os CLDs são provenientes tanto das organizações civis ou grupos que atuam nas respectivas comunidades quanto dos governos distritais, bem como de setores importantes ao nível do distrito. Os seus integrantes são selecionados pela sociedade em espaços abertos a toda a população, obedecendo a um ritual que compreende um processo escalonado, baseado no percurso ascendente do sujeito que é eleito, a partir do local em que reside (geralmente no bairro ou aldeia), assegurando que membros eleitos em uma subunidade territorial menor sigam como representantes em conselhos de subunidades territoriais maiores, na seguinte ordem (da Localidade para o Posto Administrativo e desta para o escalão territorial de Distrito).

Os conselhos integram também, na sua composição, individualidades indicadas pelo responsável do governo local, podendo ser representantes do governo e pessoas que possuem um certo grau de influência reconhecida no campo político, econômico e cultural. As escolhas de representantes do governo geralmente não envolvem qualquer consulta sobre que sujeito pode ou não ser indicado, ficando, sim, essa prerrogativa sob a exclusiva responsabilidade do dirigente do distrito (administrador distrital). Fazem parte ainda desses órgãos de participação as lideranças comunitárias legitimadas como tais, as quais são, no entanto, habilitadas por expressa determinação legal.

Particularmente, as lideranças comunitárias (no caso moçambicano, representadas por autoridades tradicionais ou não) são escolhidas em um ritual que segue os costumes da organização social e política tradicional e envolve a legitimação pública da pessoa que deve exercer essa função, pela comunidade. Elas adquirem esse estatuto formal pela via de reconhecimento pelo Estado moçambicano, o qual lhes confere um papel importante na implementação de seus programas e projetos no seio das respectivas comunidades. Como se pode perceber, o regulamento que institui as diretrizes da organização dos conselhos locais já incorpora as formas de escolha de participantes nesses órgãos. O mandato dos membros dos CLDs é de quatro anos.

Percebe-se que, na perspectiva formal, os CLDs possuem uma composição com caráter ampliado. Nesses espaços, em média 5% deles no conselho de Bilene e 6% no de Chibuto não são escolhidos pela via de eleição para desempenhar a função de representantes nesses espaços de PS. A eleição como método de escolha de representante ocorre, em média, em 95% e 94% dos membros que integram os CLDs, respectivamente. Esses dados apontam que, de forma geral, os CLDs possuem uma composição predominantemente masculina, conforme ilustrado na Tabela 1. Na sua composição os conselhos se constituem com relativa paridade entre homens e mulheres. Em média 54% dos conselheiros são homens e 41% são mulheres em Bilene, e em Chibuto 70 % são homens e 30% são mulheres. Essa proporção tem variado muito pouco ao longo dos anos.

Tabela 1: Distribuição percentual dos membros dos conselhos locais

Período/Mandatos	CONSELHO LOCAL DISTRITAL					
	Bilene			Chibuto		
	Homens	Mulheres	% Mul.	Homens	Mulheres	% Mul.
2006-2009	31	19	38	36	14	28
2010-2013	29	21	42	34	16	32
2014-2017	27	23	46	35	15	30

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

A relativa igualdade da participação de mulheres, como é ilustrada na Tabela 1, não se refletia nos primeiros anos da implantação dessas instâncias. Nos CLDs estudados no período entre 2006-2009, os homens eram uma maioria expressiva. No entanto, é possível notar uma melhora significativa na composição dos órgãos ocorrida, sobretudo, após a aprovação formal em lei das diretrizes sobre a organização e funcionamento desses espaços em 2009, a que se seguiu um processo de revitalização em 2010.

No mandato de 2010-2013, observou-se uma subida considerável na proporção das mulheres. Nessa época, tanto Bilene, com 42%, quanto Chibuto, 32%, passaram a ter representação de mulheres acima de 30%, proporção determinada pelo regulamento para este segmento dentro dos conselhos locais, embora isso não configure ainda representatividade semelhante

à maior presença feminina na população nesses distritos (54.5% e 54.6% respectivamente), conforme mostram os dados do Censo 2007.

A seguir, a próxima seção ocupa-se da análise mais aprofundada sobre o delineamento dado pelas regras que conformaram o desenho institucional da PS seguido pelos CLDs, para verificar em que medida essas instâncias participativas promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política comuns.

A Arquitetura da Representação e a Inclusão da Participação

Na análise efetuada, considerou-se, portanto, que, antes de participativos, os CLDs são espaços representativos (FUNG; WRIGHT, 2003; LÜCHMANN, 2011; TEXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012), sendo importante observar, quanto à escolha dos participantes, quem está sendo envolvido para exercer a função de representante nesses espaços decisórios. Essa incursão possibilitou constatar em que medida esses espaços estão cumprindo o ideal democrático de ampliação de canais de acesso político ou se, ao contrário, acabam exacerbando as desigualdades de representação por meio de processos que privilegiam os grupos e setores mais organizados e influentes.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade nos conselhos é a presença significativa, mas não predominante, de organizações civis. No CLD de Bilene, a proporção encontrada entre atores da sociedade e governo é, em média, 36% de representantes provenientes de organizações sociais e 52% do governo distrital. São encontrados ainda outros integrantes como lideranças comunitárias e atores convidados. Já a proporção encontrada entre atores da sociedade e governo no CLD de Chibuto é, em média, 33% de representantes provenientes de organizações sociais e 46% do governo distrital. Outros atores como lideranças comunitária e convidados escolhidos pelo poder público também podem ser encontrados, como mostra a Tabela 2, referente à representação por segmento nos conselhos locais estudados.

Tabela 2 - Proporção por segmento de representação nos conselhos locais

SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO (EM %) – 2017				
Conselho Local Distrital	Governo Distrital	Organizações Civis	Outros Segmentos	Total
Bilene	52	36	12	100
Chibuto	46	33	21	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA /GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Uma primeira ilação sobre os dados da Tabela 2 é que o número de membros dos CLDs para cada um desses segmentos, se comparado ao número de organizações civis existentes em cada distrito, indica que os espaços participativos têm uma vivência de experiência de reduzida representação. Em Bilene, organizações que atuam em áreas importantes da política pública não se acham representadas no CLD, como por exemplo: a Associação Rural Agrícola de Moçambique (ORAM), criada em 1998; a Associação Cristã para o Desenvolvimento (ACRIDEC), criada em 2005; a Associação Moçambicana de Beneficência Social (AMOBESO), criada em 2006; a Associação de Mulheres Vulneráveis filiada à Igreja Anglicana da Macia, criada em 2004; a Associação de Apoio à População Rural (PHAKAMISSA); e a Organização Contra o HIV/SIDA (OCSIDA).

No caso de Chibuto, organizações como a Associação Moçambicana para a Democracia (AMODE), criada em 1998; o Conselho Cristão de Moçambique (CCM), estabelecido em 1998; a Associação para o Desenvolvimento Distrital (ADD), criada em 2001; a Associação Provincial das Mulheres Vulneráveis (APMUV), criada em 2005; a Associação para o Combate do HIV/SIDA e Pobreza (NTWANANO), criada em 2005; a Associação para Crianças Vivendo e Pessoas Vulneráveis ao HIV (1 de Junho), criada em 2006; a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais (HANHANE), criada em 2006; e a Associação de Jovens Empreendedores do Distrito de Chibuto (AJEDEC) também não integram o respectivo conselho local.

Dado que essas organizações atuam em setores específicos da vida socioeconômica e pelo fato delas possuírem certa experiência na articulação de políticas públicas respectivas, quando comparadas com grande parte daquelas que estão representadas atualmente naqueles órgãos de decisão, entende-se que a ampliação de sua presença nos conselhos não só permitiria alargar a representatividade, mas, também, possibilitaria uma melhoria substancial da capacidade contestatória e propositiva, assim como a qualidade do debate que ocorre no seio das instâncias de participação social.

A seguir, na Tabela 3 (pág. 83), considerou-se a distribuição dos diferentes segmentos representados ao nível dos conselhos estudados, mostrando qual é a proporção entre os atores que são envolvidos na participação dentro desses espaços nos três mandatos constituídos desde a sua institucionalização.

Da comparação entre os três mandatos ilustrados na mesma tabela, percebe-se que, desde a institucionalização da os, há uma tendência de concentração da participação em apenas grupos de natureza muito próxima aos governos locais distritais. No CLD de Bilene são encontrados majoritariamente representantes governamentais alcançando os 52% (sendo chefes de postos e de localidades, professores e servidores públicos de diferentes setores). Um dado importante é que o segmento de sujeitos autônomos é constituído por individualidades que são escolhidas pelo governo distrital no uso da prerrogativa para indicá-los, podendo ser pessoas reconhecidamente influentes, sobretudo, líderes religiosos e sujeitos das mais diferentes áreas ao nível do distrito da cultura, desporto, economia, entre outras. No que se refere às associações, são encontrados representantes de organizações sociais de pescadores, das mulheres e dos jovens.

Tabela 3 - Proporção da representatividade nos conselhos locais estudados 2006-2017

REPRESENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS LOCAIS (EM %)												
Distrito de Bilene												
Período/ Mandato	Governo			Autoridades comunitárias			Convidados			Organizações Cívicas		
	Poder público	Lideranças tradicionais	Secretários de bairro	Sujeitos autônomos	Comerciantes	Associações diversas	Agricultores	Total				
2006-2009	48	5	5	7	11	13	11	100				
2010-2013	49	4	7	4	7	19	10	100				
2014-2017	52	4	4	4	6	18	12	100				
Distrito de Chibuto												
2006-2009	47	10	8	5	11	11	8	100				
2010-2013	46	12	6	8	10	10	8	100				
2014-2017	46	12	5	4	13	13	7	100				

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Verificou-se uma similaridade na proporção de representantes no CLD de Chibuto comparativamente ao do Distrito de Bilene, ou seja, a natureza dos segmentos repete-se tanto num quanto noutro espaço participativo, com apenas uma ligeira diferença quanto ao segmento de representação de pescadores, visto que, em Chibuto, não foi verificada a existência desse segmento. Isso é compreensível, pois o Distrito de Bilene possui uma região de costa em que é desenvolvida a atividade de pesca artesanal pelas comunidades locais, o que não ocorre em Chibuto, o qual tem o seu território localizado numa região do interior da Província de Gaza.

Em ambos os CLDs, observam-se significativas alterações na estrutura de representação, especificamente, pequenas variações da proporção dos segmentos no período entre cada um dos mandatos ao longo dos onze anos de existência desses espaços participativos nos dois distritos, com destaque para o crescimento do número de atores governamentais em Bilene, de 46% em 2006 para 52% em 2014. Por seu turno, em Chibuto, constata-se que o número de atores governamentais quase não tem variado, o que pode ser explicado provavelmente pelo fato de se verificar a manutenção de grande parte dos membros do conselho em face da renovação de mandato que tem vindo a ser permitida desde 2009.

Os CLDs pesquisados possuem uma baixa participação de associações constituídas a partir da base (comunidades), de onde formalmente deve ser originário ou pertencer o membro do conselho proveniente das organizações civis. Somente pouco mais de um terço de associações existentes nos distritos estão neles representadas, sendo que o maior número delas não integram esses órgãos. A representatividade através de grupos não encontra expressão nesses espaços de participação estudados. Com a exceção dos representantes do poder público e o segmento das lideranças comunitários (régulos, secretários de bairro), mais uma ou outra associação, a maioria dos membros do conselho local não está vinculada a algum grupo de interesse específico, como evidenciado na Tabela 3, o que mostra que um grande número de membros dos CLDs apenas participa como representante da comunidade, porque foi por ela escolhido, mas não representa algum interesse daqueles que se espera representar no órgão.

Essa constatação evidencia que a inclusão das associações comunitárias na gestão pública é parcial, indicando que, de forma geral os conselhos em estudo tendem a possuir um baixo vínculo entre demandas, por exemplo, de grupos desfavorecidos ou populações carentes e representantes, uma vez que os conselheiros devem representar interesses e grupos e devem ser encontrados nas associações de base comunitária. Associações e seus representantes não têm participado do processo de seleção dos membros dos CLDs, o que reduz a chance de serem escolhidos. Portanto, a forma de representação atualmente existente nos conselhos não assegura a presença de múltiplas vozes nas discussões que são neles realizadas, em especial pela ausência de grupos comumente excluídos dos espaços decisórios (idosos, mais pobres, deficientes e outros).

Entretanto, existem evidências da utilização do critério de gênero na organização dos CLDs, como mostra a Tabela 4, mas não fica claro como eles lidam com a questão da condição socioeconômica, até porque as diretrizes pouco se aprofundaram sobre tal aspecto. Quando

se considera a escolaridade dos membros do CLD de Bilene segundo o gênero, percebe-se que, mesmo sendo a minoria no órgão, mais da metade dos membros do sexo feminino, 52,1%, possuem pelo menos o ensino primário completo. Essa proporção é mais reduzida para os homens, muito embora estes também apresentem uma proporção significativa de 48,1% de membros com ensino primário completo. No que diz respeito ao CLD de Chibuto, percebe-se que a tendência de maioria dos membros do sexo feminino com ensino primário completo se mantém, chegando a alcançar 57,6%. Contudo, neste último distrito, o número de mulheres no conselho é bem inferior ao número de mulheres verificado no conselho de Bilene (vide Tabela 1).

Tabela 4 - Distribuição dos membros dos conselhos por nível de escolaridade por gênero

Conselho Local	Distrital	NÍVEL DE ESCOLARIDADE POR GÊNERO (EM %) – 2017				Total
		Primário	Secundário	Médio	Superior	
Bilene	Masculino	33,3	22,2	25,9	18,5	100
	Feminino	47,8	13,0	39,1	0,0	100
	Total	40,5	17,6	32,5	9,25	100
Chibuto	Masculino	42,8	17,4	31,2	8,6	100
	Feminino	33,3	40,0	26,7	0,0	100
	Total	38,0	28,7	28,9	4,3	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

As médias mais elevadas por grau de escolaridade entre os gêneros situam-se nos membros que possuem apenas nível primário, ou seja, em Bilene, 40,5%, e em Chibuto, 38% de membros dos seus conselhos locais frequentaram somente o nível primário, sendo que, dessa proporção, apenas 18,6% em Bilene e 16,4% em Chibuto completaram o ensino primário. Nos dois CLDs, não existem mulheres com o ensino superior completo, observando-se que, dentre aquelas que se encontram a frequentar algum curso de graduação, todas são provenientes do setor do poder público e são professoras de nível primário dentro da estrutura de cargos de ambos os distritos, exercendo funções de Chefe de Localidade. Independentemente do gênero, são conselhos que apresentam em sua composição, majoritariamente, membros com grau de escolaridade muito baixo, provenientes dos setores das organizações civis, lideranças comunitárias e convidados, e, em outro extremo, os que possuem escolaridade considerada elevada pertencem aos respectivos governos distritais.

Além disso, observou-se que a escolaridade por segmentos está distribuída de forma desigual, indicando grandes desequilíbrios entre os dois principais segmentos representados nos conselhos, o que ajuda a reforçar o espectro de baixa inclusividade no interior dos CLDs.

Verificou-se que a maior parte dos representantes do governo distrital do Conselho Local de Bilene possui o nível médio, somando 65,3%. Um dado quase semelhante constata-se no Conselho Local de Chibuto – a escolaridade desse segmento alcança de 57,6%. Por sua vez, o segmento das organizações sociais que atua no Conselho Local de Bilene é majoritariamente constituído por representantes com apenas ensino primário, com 88,8%, e, no caso dos representantes do segmento de organizações sociais do órgão de Chibuto, também se constatou que a maior parte dos atores possui ensino primário, somando 72,3%, como a seguir mostra a Tabela 5.

Tabela 5 - Nível de escolaridade dos membros dos conselhos locais por segmento de representação

Conselho Local Distrital	Escolaridade	SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO (EM %) – 2017		
		Governo Distrital	Organizações Civis	Outros Atores
Bilene	Primário	0,0	88,8	0,0
	Secundário	23,0	11,1	50,0
	Médio	65,3	0,0	33,3
	Superior	15,3	0,0	16,6
	Total	100	100	100
Chibuto	Primário	0,0	72,3	0,0
	Secundário	21,4	12,4	54,4
	Médio	57,6	15,3	45,6
	Superior	13,0	0,0	0,0
	Total	100	100	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

O quadro apresentado anteriormente evidencia dois cenários encontrados nos CLDs estudados. Mostra que as experiências têm uma dimensão inclusiva, ao estimular a participação de alguns populares. Porém, também, uma dificuldade deles expandirem o grau de inclusão, pois só mobilizam, majoritariamente, segmentos aliados aos governos e em posição de igualdade em termos de capacidades, bem como recursos informacionais, indicando a tendência restritiva e desigual da inclusão na participação. Assim, é importante assegurar o equilíbrio nos grupos de atores envolvidos e efetividade da gestão compartilhada de políticas entre os governos locais e a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo visou analisar elementos do desenho institucional participativo dos Conselhos Locais no nível distrital de governo em Moçambique, com o objetivo de observar se eles

favorecem a realização dos potenciais de inclusão e de democratização no que tange à tomada de decisão nesses órgãos. Para o efeito, a dimensão do desenho institucional foi trabalhada considerando três categorias analíticas, nomeadamente, composição, representação e inclusão.

Os CLDs estudados, de Bilene e Chibuto, são instâncias institucionalizadas dentro de uma perspectiva que visa possibilitar a PS nos espaços decisórios que foram estabelecidos e dessa forma reforçar a democracia no nível local, o que mostra avanços na implantação de práticas de gestão participativa a nível nacional. Apesar disso, no estudo realizado, foi possível perceber que eles também refletem dificuldades em efetivar as propostas participativas.

Relativamente à composição, do ponto de vista formal, conforme disposto no Diploma n° 67/2009, esses espaços estabelecem-se como lugar de participação plural ou ampliada na medida em que um conjunto diverso de atores individuais e coletivos pode ser envolvido no processo decisório das políticas locais. Nisso, o quesito composição baseada no aspecto geográfico tem sido razoavelmente observado, visto que, na sua constituição, ambos são integrados por conselheiros que provêm de diferentes unidades territoriais de cada distrito (localidade e postos administrativos).

Contudo, a despeito da observância formal, mencionada anteriormente, observou-se que existem algumas limitações importantes às práticas de participação social que têm sido implementadas, notadamente na constituição da representação de interesses no interior desses CLDs e no processo de efetivação da participação. A representatividade encontrada nos conselhos revela dificuldades de se estabelecer um processo participativo e decisório que envolve atores ativos e com domínio das temáticas debatidas, independentemente do segmento ao qual pertencem – governamental ou não governamental – e com capacidade contestatória e propositiva.

Essa postura interfere na possibilidade de se efetivar uma inclusão de atores diversos, fazendo-se valer a ideia de pluralidade de grupos de interesse que se espera existir no interior desses espaços decisórios. A base social dos grupos populacionais representados entre os membros dos conselhos não inclui certas pessoas, especialmente as mais desfavorecidas na influência das decisões que lhes afetam, condicionando a possibilidade de se efetivar uma inclusão de atores diversos, fazendo-se valer a ideia de pluralidade de grupos de interesse que se espera existir no interior desses órgãos.

Finalmente, para o aprofundamento da discussão realizada, estudos futuros sobre a temática no contexto de Moçambique deverão avançar, valendo-se de modelos que podem ajudar a identificar as condições de PS no processo decisório, a acessibilidade do processo decisório e a capacidade de influência do cidadão beneficiário nas decisões governamentais quanto ao grau e ao nível de participação.

NOTA

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, 112-146, 2013. doi.org/10.1590/S1517-45222013000100006
- ALMEIDA, D. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013. doi.org/10.1590/S0102-69092013000200004
- ALMEIDA, D. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014. doi.org/10.1590/S0104-62762014000100005
- ANDERSSON, K.; LAERHOVEN, F. From local strongman to facilitator: institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 9, p. 1085-1111, 2007. doi.org/10.1177/0010414006288977
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BOROWCZAK, W.; WEIMER, B. Andar com bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011. In: WEIMER, B. (Org.). **Moçambique: descentralizar o centralismo - economia, política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, 2012. p. 103-150.
- BRASIL, F. *et al.* Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 5-18, 2013. doi.org/10.1590/S0104-44782013000400001.
- CANHANGA, N. Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. In: LUÍS, B. *et al.* (Org.). **Cidadania. e Governação em Moçambique**. Maputo: IESE, 2009. p. 90-118.
- CORNWALL, A.; COELHO, V. **Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, 2007.
- FARIA, C. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação, social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 111-133.
- FISCHER, F. Participatory governance: from theory to practice. In: DAVID, L.-F. (Org.). **Oxford Handbook of Governance**. Nova Iorque: The Oxford University Press, 2012. p. 457-469.
- FORQUILHA, S. O paradoxo da articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias em Moçambique: do discurso sobre a descentralização à

conquista dos espaços políticos a nível local. **Cadernos de Estudos Africanos**, v. 16, n. 17, p. 91-144, 2009. doi.org/10.4000/cea.187

FORQUILHA, S.; ORRE, A. Conselhos locais e institucionalização democrática em Moçambique. In: LUÍS, B. *et al.* (Org.). **Moçambique: descentralizar o centralismo - economia, política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, 2012. p. 330-349.

FORQUILHA, S.; ORRE, A. Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique. In: LUÍS, B. *et al.* (Org.). **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE, 2011. p. 35-54.

FOX, J. Empowerment and institutional change: mapping virtuous circles empowerment and institutional change: mapping virtuous circles of state-society interaction. In: ALSOP, R. (Org.). **Power, rights, and poverty: concepts and connections**. Washington, D.C: The World Bank, 2004. p. 68-92.

FRANCISCO, A. Participação cidadã e inclusão social em Moçambique: Quem? Para quê? Como? Quando? 2017, Maputo: IESE, 2017. p. 1-14.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Thinking about empowered participatory governance. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. (Org.). **Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance**. Londres: Verso, 2003. p. 3-44.

GAVENTA, J. Strengthening participatory approaches to local governance: learning the lessons from abroad. **National Civic Review**, v. Winter, p. 16-27, 2004. doi:10.1002/ncr.67

GAVENTA, J.; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2399-2410, 2012. doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.014

GODOY, A. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. *et al.* (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-145.

GONÇALVES, E. Orientações superiores: time and bureaucratic authority in Mozambique. **African Affairs**, v. 112, n. 449, p. 602-622, 2013. doi.org/10.1093/afraf/ad045

GUIMARÃES, L. Participação democrática e desenho institucional: uma abordagem teórica. **Direito Izabela Hendrix**, v. 13, n. 13, p. 92-100, 2014. doi.org/10.4322/dae.2019.054

HELLER, P. Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 131-163, 2001. doi:

10.1177/0032329201029001006

INE. **Estatísticas do Distrito de Bilene**. Maputo: [s.n.], 2012.

INE. **Recenseamento geral da população e habitação 2007**: indicadores socio-demográficos distritais da Província de Gaza. Maputo, [s.n.], 2007.

LAVALLE, A.; VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n. 84, p. 95-139, 2011. doi: 10.1590/s0102-64452011000300005

LÜCHMANN, H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139-170, 2007. doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007

LÜCHMANN, H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 353-364, 2011. doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006.

MEF. **Balço do Plano Econômico e Social de 2016**. Maputo: 2017.

NEGRÃO, J. **A propósito das relações entre as ONG's do norte e a sociedade civil moçambicana**. Coimbra: CES, 2003. p. 1-17.

PAULO, A.; TEODÓSIO, A.; GUERRA, J. Participação popular nos conselhos locais de Marracuene/Moçambique: um estudo de caso sobre os desafios do processo de descentralização. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 5, n. 3, p. 85-104, 2016.

PEREIRA, J. A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique? In: BRITO, L. *et al.* (Org.). **Desafios para Moçambique 2012**. Maputo: IESE, 2012. p. 43-58.

PETERS, G. Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. 183, n. 4, p. 585-598, 2005.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2015**: o trabalho como motor do desenvolvimento humano. Nova Iorque: 2015.

REED, M. *et al.* A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? **Restoration Ecology**, v. 26, n.1, 2017. 10.1111/rec.12541.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, P.; GUGLIANO, A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015. doi.org/10.1590/1678-987315235601

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008. doi.org/10.1177/1065912907313077

SILVA, S. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para Discussão, no 2358. Brasília: IPEA, 2018.

SIMIONE, A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 551-570, 2014. dx.doi.org/10.1590/0034-76121425

SIMIONE, A.; CKAGNAZAROFF, I. Governança participativa em Moçambique: dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal em Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 64-74, 2017. doi: 10.21118/apgs.v1i1.1185

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

SPEER, J. Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2379-2398, 2012. doi: 10.1016/j.worlddev.2012.05.034

TEXEIRA, A.; SOUZA, C.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em nossos espaços participativos nacionais.** Instituto de Pesquisa Avançada, Texto para Discussão, no 1735. Brasília: IPEA, 2012.

**Albino Alves
Simione**

Doutor em Administração pelo Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Auxiliar do Instituto Superior Politécnico de Gaza - ISPG, Moçambique.