

WLSA MOÇAMBIQUE

**Género e governação local.
Estudo de caso na província de Manica,
distritos de Tambara e Machaze**

**Conceição Osório
Teresa Cruz e Silva**

Maputo, 2009

FICHA TÉCNICA:

Título: Género e governação local. Estudo de caso na província de Manica, distritos de Tambara e Machaze

Autoras: Conceição Osório e Teresa Cruz e Silva

Assistente de Investigação: Valuarda Monjane

Tradutoras: Ilda Manuel Ajuda : Distrito de Tambara (Magariro); Aurora Zandamela: Distrito de Machaze (Simukai Kwaedza)

Editor: WLSA Moçambique

Composição gráfica e revisão linguística: Bertina Oliveira

Capa: Maimuna Adam

Nº do Registo: 6044/RLINLD/2009

Impressão:– CIEDIMA, SARL

A WLSA Moçambique é financiada pela Embaixada do Reino dos Países Baixos, Fundação Ford, FNUAP, HIVOS, MASC, OXFAM, Regione Emilia Romagna-ARCS e Cooperação Suíça

Tiragem: 1 000 exemplares

Maputo, 2009

Agradecimentos

Os nossos primeiros agradecimentos são dirigidos a todos quantos facilitaram a realização deste trabalho, partilhando informações e opiniões e prestando apoio logístico, em Chimoio e nos Distritos de Tambara e Machaze, na província de Manica. Entre estes mencionamos as instituições governamentais e organizações da sociedade civil a nível provincial e distrital e os membros das IPCC's. Um agradecimento especial vai também para a Magariro (Chimoio e Nhacolo), para a CONCERN (Chimoio e Chitobe) e para a Kwaedza Simukai (Posto Administrativo do Save) e, em particular, para a Ilda Ajuda (Magariro), em Tambara, e para a Aurora Zandamela (Kwaedza Simukai), em Machaze, que facilitaram o trabalho de campo e a comunicação em língua local com alguns dos entrevistados.

Equipa de Investigação:

Investigadoras

Conceição Osório: WLSA Moçambique, coordenadora do Projecto

Teresa Cruz e Silva: WLSA Moçambique/CEA-UEM

Assistente de Investigação

Valuarda Monjane: WLSA Moçambique

Tradutoras:

Ilda Manuel Ajuda: Distrito de Tambara (Magariro)

Aurora Zandamela: Distrito de Machaze (Simukai Kwaedza)

Siglas e Acrónimos

CCD	Conselho Consultivo de Distrito
CCPA	Conselho Consultivo de Posto Administrativo
CLPA	Conselho Local de Posto Administrativo
DDE	Direcção Distrital de Educação
ETD	Equipa Técnica Distrital
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IPCC's	Instituições de Participação e Consulta Comunitária
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	Ministério da Administração Estatal
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MPF	Ministério do Plano e Finanças
OIIL	Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais
OJM	Organização da Juventude Moçambicana
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONG	Organização Não Governamental
PA	Posto Administrativo
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PDD	Plano Distrital de Desenvolvimento
PEDD	Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital
PES	Plano Económico e Social
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PESOD	Plano Económico e Orçamento Distrital
RELOLE	Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado

Índice

Preâmbulo	13
Introdução	15
Capítulo 1 - Metodologia	19
Capítulo 2 - Caracterização do processo de descentralização em Moçambique	33
Capítulo 3 - Funcionamento dos IPCC´s: a lei e a prática	45
Capítulo 4 - A participação das mulheres no processo de descentralização: uma abordagem de género	71
Conclusões	105
Recomendações	111
Referências bibliográficas	119
Anexo 1: Indivíduos e instituições contactados e entrevistados	123

Índice de tabelas e quadros

Tabela 1 - Distrito de Tambara: Estudantes matriculados, 2003	26
Tabela 2 - Distrito de Tambara: Estudantes Matriculados. Diferença por sexo, 2004-2008	27
Tabela 3 - Distrito de Tambara: Cobertura dos serviços de saúde	28
Tabela 4 - Distrito de Machaze: Estudantes matriculados em 2003	30
Quadro 1 - Total de pessoas entrevistadas na Província de Manica	22
Quadro 2 - Mulheres e Homens Entrevistados: Por Idade, Pertença Partidária, Habilitações literárias e estado civil	95

Preâmbulo

Este livro resulta de um trabalho de pesquisa realizado nos distritos de Tambara e Machaze, na província de Manica, no segundo semestre de 2008.

Mais do que debater as estratégias adoptadas no processo de descentralização e os limites que se colocam à afirmação do poder local, quisemos, com este estudo, analisar a articulação entre os dispositivos legais que orientam o funcionamento das novas instâncias de poder (IPCC's) e o alargamento da participação comunitária nos processos de decisão e controlo.

E é no contexto das possibilidades criadas pela descentralização que quisemos perceber as dinâmicas que caracterizam a inclusão de actores sociais habitualmente excluídos dos espaços políticos. Referimo-nos concretamente à participação das mulheres, aos mecanismos de acesso aos órgãos do poder local e também ao exercício do mandato para que foram eleitas.

Este tema é tão mais interessante quando o poder local, ao contrário de outras esferas do político, obriga, pelo contacto directo com o quotidiano comunitário, a pôr em confronto, os papéis e as hierarquias sociais assentes na subalternidade das mulheres, com a igualdade prevista pela criação das IPCC's. Significa que as mulheres, constringidas à dependência e à dominação masculina durante todo o ciclo de vida (que pode ir desde os “casamentos” prematuros, à poligamia e às cerimónias de purificação das viúvas), são, enquanto membros dos órgãos de poder local, formalmente iguais aos homens.

Durante este trabalho, foi possível observar como as desigualdades de género estão a ser projectadas para o funcionamento das IPCC's, seja através da hierarquização dos problemas aí debatidos, seja através do “direito” à palavra. Mas também se constatou como a exclusão das mulheres das decisões, começa a ser identificada pelas próprias, como resultado de um processo que as constrói como seres inferiores. Esta situação tanto pode ter como resultado a desmotivação das mulheres para a participação e o reforço da naturalização da subalternidade, como pode, pelo contrário, potenciar a ruptura com o modelo cultural, permitindo a assumpção de uma consciência de género.

Considerando os limites impostos pelos objectivos e pelo tempo dispendido na realização do trabalho, há muitas e variadas questões que não tendo sido tratadas, poderiam ter ajudado a aprofundar a participação das mulheres.

No entanto, julgamos que a leitura deste estudo pode incentivar outras e outros investigadores a imprimirem uma perspectiva de género à sua pesquisa, pois, foi para nós surpreendente, constatar como, face à profusão de estudos realizados sobre os processos de descentralização, todos ignoram que as relações de poder são perpassadas por desigualdades fundadoras (como são as existentes entre os dois sexos) que determinam a acção política.

Maputo, Julho de 2009

Conceição Osório

Introdução

A WLSA Moçambique realizou, na Província de Manica, entre Agosto e Dezembro de 2008, um trabalho de pesquisa sobre Órgãos do Poder Local e Participação Comunitária com estudos de caso nos Distritos de Tambara e Machaze. O trabalho centrou-se no acesso e participação das mulheres nas Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC's) nos dois distritos. Este trabalho foi financiado pela OXFAM CANADÁ em Maputo, no âmbito do seu programa *Engendering Change*.

A estratégia de descentralização política que tem como suporte a abertura do regime político, iniciada com a Constituição de 1990, foi clarificada e aprofundada na revisão da Lei Fundamental feita em 1996 e em 2004 e na criação de um conjunto de dispositivos legais que pretendem garantir a iniciativa e a participação das comunidades na governação local, tanto a nível dos órgãos do Estado, como a nível das autoridades tradicionais.

Do ponto de vista do aprofundamento do sistema democrático, os processos de desconcentração e descentralização do poder são fundamentais para a inclusão social e para o exercício da cidadania.

Em Moçambique, os acordos de paz celebrados em 1992 e a realização das primeiras eleições democráticas em 1994, conduzindo a uma revisão conceptual da natureza do Estado e da representatividade, permitem equacionar o sistema de governação e a reforma da administração pública assentes na transferência de poderes para os níveis locais.

É neste contexto que, a partir da segunda metade da década de 90, são criadas as autarquias e elaborados um conjunto de instrumentos legais que definem a composição e o campo de actuação das autoridades comunitárias e regulam o funcionamento e as competências dos órgãos locais. A participação comunitária através de diferentes formas de organização, como os conselhos locais e os comités comunitários, tem como principal objectivo desenvolver a participação cidadã através do seu envolvimento na criação e monitoria dos programas de desenvolvimento. É assim que a participação das comunidades na identificação de prioridades locais e nos processos de planificação e monitoria constituem oportunidades para o envolvimento das pessoas na tomada de decisões, apoiando os mecanismos de controlo e transparência na utilização de fundos. Sendo que a reforma do sector público em Moçambique, descentralizando e desconcentrando responsabilidades para os distritos, tem sido tomada como principal pilar da administração do Estado, propomo-nos neste trabalho e a partir de dois estudos de caso analisar os processos e os mecanismos que estruturam a participação das comunidades, nomeadamente na composição dos órgãos locais, no reconhecimento e legitimidade dos seus membros e na inclusão das iniciativas e propostas comunitárias na planificação distrital e na alocação e gestão de fundos.

Na realidade estamos a tratar de dois aspectos que se cruzam e ajudam a perceber as dinâmicas da descentralização: um que respeita à possibilidade de acesso e redistribuição de poder local, alargando o campo daqueles a quem se reconhece o direito (seja pelas comunidades, seja pelos órgãos de poder do Estado) de representação comunitária, e outro que tem a ver directamente com o controlo e distribuição dos recursos económicos.

Neste trabalho vamos pois procurar reflectir em três ordens de problemas que permitem caracterizar os processos de descentralização. A primeira tem a ver com os processos de legitimação das autoridades comunitárias. Considerando a história do país no período pós-independência, nomeadamente a

“ideologização” das instituições do Estado, o “esvaziamento” material e principalmente simbólico das autoridades tradicionais, confrontamo-nos hoje com fontes de legitimação muito diferenciadas o que pode conduzir, ou não, à manipulação das autoridades comunitárias e à irrelevância da participação das comunidades nas estratégias de desenvolvimento comunitário. Referimo-nos concretamente à composição das autoridades comunitárias, prevista pela legislação, que procura combinar instâncias modernas de legitimação (como os secretários de Bairro e Localidade) com uma estrutura que se fundamenta num poder conferido pela “tradição”. Esta situação remete-nos para a questão da representatividade, (quem representa quem e o quê?) e para a gestão das tensões existentes aos vários níveis.

Uma segunda ordem de problemas e na continuidade do que se afirmou anteriormente diz respeito, por um lado, aos mecanismos de articulação entre os órgãos de Estado e as IPCC's, e, por outro lado, ao envolvimento das comunidades na intervenção dos programas de desenvolvimento. A questão está, e é isto que nos parece interessante estudar neste projecto, nos termos em que as comunidades são percebidas pelos órgãos do estado (como implementadoras, como parceiras, como sujeitos), na conciliação entre as expectativas comunitárias com a política do governo e, principalmente, no modo como as dinâmicas de funcionamento do poder local podem permitir rupturas com um modelo autoritário de poder, criando alternativas mais democráticas e participativas.

Finalmente, referimos o que se considera ser a questão nuclear do projecto (em relação com os problemas colocados anteriormente), que é a participação das mulheres, tanto no campo da representatividade nos conselhos locais e nos comités comunitários, como na definição das estratégias e das acções de desenvolvimento local e na distribuição de recursos. Interessa-nos perceber de que modo o processo de descentralização pode contribuir, ao visibilizar a desigualdade na estrutura de género, para potenciar a inclusão das mulheres como sujeitos da acção política.

Capítulo 1

Metodologia

Ao se estudar o acesso e a participação feminina nas instâncias de poder local e, partindo do pressuposto que o poder local, pela sua natureza de provimento de serviços, responde concretamente a necessidades práticas das mulheres, tem que se ter em conta na análise, a existência de expectativas concretas que podem influenciar as motivações para a participação feminina nas instituições comunitárias. Isto significa que as mulheres estarão mais mobilizadas para participar em órgãos que, pela sua natureza, visam a resolução de problemas que afectam particularmente o seu quotidiano, como a educação, a saúde, a água, a energia, a produção de comida.

Esta questão remete-nos para dois problemas que têm sido objecto de estudo de pesquisadoras feministas: o primeiro é que os processos de socialização constroem os papéis sociais das mulheres orientados para o campo doméstico e, portanto, em consonância com o modelo cultural que constringe a presença da mulher (enquanto sujeito) ao espaço privado (Molina, 1997). Ou seja, a presença das mulheres na esfera pública faz-se através da transferência das componentes de socialização primária, sem que, contudo, sejam abaladas as relações de poder que estruturam as relações sociais de género. O segundo problema é que a inclusão das mulheres nos órgãos de poder local visa, em primeira instância, responder apenas a necessidades

práticas. Porém, na realidade, o facto das mulheres no espaço público se confrontarem com interesses, relações e tomadas de decisão (de que a socialização as exclui), permite, ou pelo menos pode potenciar, a satisfação das necessidades estratégicas.

Olhando para os objectivos que tanto a lei como os discursos políticos definem para as IPCC's, constata-se que, embora a participação feminina seja considerada como fundamental, pelo menos em termos de composição das instâncias de poder local, apenas fica claro que o processo de descentralização e desconcentração das responsabilidades contribui para o “envolvimento de todos no desenvolvimento local”. Ou seja, sendo que a filosofia do desenvolvimento expressa nos dispositivos legais e nos discursos acentua o combate à pobreza absoluta (essencialmente do ponto de vista da sobrevivência alimentar), ignorando ou reduzindo o aprofundamento do sistema democrático à sua expressão mais irrelevante, constituiu para nós um desafio, reconhecer e identificar se se verifica uma alteração das relações sociais de género, construídas no contexto da actuação dos IPCC's.

É neste sentido que a metodologia seguida teve como principais eixos uma análise da legislação sobre o processo de regulamentação, produzida em Moçambique desde os finais da década de 90 e uma breve revisão da literatura sobre descentralização e poder local. Um segundo eixo foi a realização de entrevistas de carácter qualitativo, dirigidas aos membros que compõem os órgãos de poder local (administradores, chefes de posto e chefes de localidade, conselhos locais e comunitários), organizações de mulheres que trabalham a nível local e pessoas identificadas pela comunidade como informadores privilegiados. O estudo privilegiou como actores principais de destaque no processo de institucionalização das IPCC'S, as instâncias de consulta a nível dos Conselhos Consultivos, quer em relação aos Conselhos Consultivos de Distrito (CCD's) e aos Conselhos Consultivos de Posto Administrativo (CCPA's), quer a nível de base através do Fórum Local e das Autoridades Comunitárias. Assim, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas

nas localidades, postos administrativos e sedes dos dois distritos com Autoridades Comunitárias, membros do Fórum Local, do CCPA e do CCD, para além de entrevistas direccionadas a mulheres das instâncias de consulta referidas, de forma a responder aos objectivos que presidiram à realização desta pesquisa. As entrevistas estruturadas foram ainda realizadas com informadores privilegiados entre membros do governo e funcionários administrativos a nível provincial e local, e membros e dirigentes de Organizações não Governamentais (ONG's) e associações.

Com o objectivo de compreender as diferentes intencionalidades e sensibilidades relativas à implementação (e às dificuldades aí inerentes) do processo de planificação distrital e do funcionamento das IPCC's, foram também entrevistados dirigentes provinciais, responsáveis pela planificação descentralizada, e coordenadores de ONG's que apoiam estes processos.

Considerando que o principal objectivo do trabalho foi compreender se o acesso e as formas de ocupação das IPCC's pelas mulheres contribuem para criar uma consciência de género, relativamente às instâncias de participação local, adoptámos como critério a realização na mesma unidade espacial, de entrevistas mistas (com a presença de mulheres e de homens) e entrevistas só com mulheres, de modo a permitir a observação dos níveis de participação e nomeação dos problemas comunitários por parte destas.

Atendendo à necessidade de ter uma visão de conjunto relativamente às unidades espaciais de análise, foram seleccionados em Tambara, a sede distrital e os três postos administrativos existentes no distrito: Nhacafula, Búzua e Nhacolo e a localidade de Sabeta. Foi ainda visitada a Associação de produtores de hortícolas, apoiada pela Magariro. Em Machaze foram seleccionadas como unidades de análise: a sede distrital de Machaze (Chitobe), o posto administrativo do Save-Urima e as localidades de Sambassoca, no Posto Administrativo do Save e Chipudge no posto administrativo de Chitobe. Foram ainda visitados os seguintes projectos: de fabrico de

tijolos, numa associação de mulheres na localidade de Chitobe; Associação de Carpintaria na localidade de Chipudje; projecto individual com construção de raiz de uma infra-estrutura contendo cabeleireiro, pastelaria e lanchonete, na sede do distrito de Machaze.

O Quadro 1 ilustra o número total de entrevistas realizadas ao longo deste estudo, desagregadas por sexo e funções.

Quadro 1- Total de pessoas entrevistadas na Província de Manica

	Mulheres	Homens
Autoridades Tradicionais	3	37
Fórum Local	7	13
CCPA	15	13
CCD	2	18
	27	81
Órgãos do Estado	9	14
ONG's	3	11
Associações	13	4
Outros	2	2
Total	54	112

O modelo de pesquisa adoptado permitiu percorrer os diferentes níveis do processo de descentralização, desde a tomada de decisões políticas à articulação entre instâncias e desde a representatividade dos membros das IPCC's ao fluxo de informação.

O facto da selecção das/os entrevistadas/os ter sido feita pelos dirigentes ou funcionários dos órgãos do poder de Estado pode ter constrangido o tipo de informação obtida. Também a distância entre as localidades e os respectivos Postos Administrativos e Administrações e as comunidades influenciou o perfil dos entrevistados dos Fóruns Locais, CCPA e CCD, dado que só os que se encontravam mais perto das sedes puderam ser ouvidos.

As diferenças entre os processos de participação descentralizada na planificação distrital e na implementação das IPCC's em Tambara

(com início em 2005) e em Machaze (entre 1999 e 2003 houve experiências de participação comunitária na elaboração dos Planos Distritais) constituiu um desafio para a elaboração do relatório de pesquisa. Considerámos que, na medida do possível, deveria ser feita uma análise comparativa da situação, dado que o nosso interesse era perceber como, face a realidades diferenciadas, o quadro legal e as políticas públicas do Estado são apropriadas e aplicadas pelas comunidades e suas instâncias de poder. No entanto, procurámos enunciar as especificidades da implementação e funcionamento das IPCC's encontradas em cada um dos distritos, identificando as diferenças encontradas na articulação entre os órgãos de poder do Estado e as instâncias de consulta comunitária.

Perfis dos Distritos de Tambara e Machaze

Tambara e Machaze foram os dois distritos seleccionados como unidades espaciais de estudo. Sendo dois dos distritos mais pobres e mais isolados da Província de Manica, com deficientes sistemas de comunicação e sem acesso a bancos comerciais nem sistemas de crédito formal, eles podem, talvez por isso, espelhar situações extremas dentro da Província a que pertencem, mas são por outro lado ilustrativos do muito que se pode vir a fazer através da implementação de uma governação desconcentrada e descentralizada baseada num processo de desenvolvimento local participativo, para ultrapassar alguns dos obstáculos que impedem o desenvolvimento a partir da base.

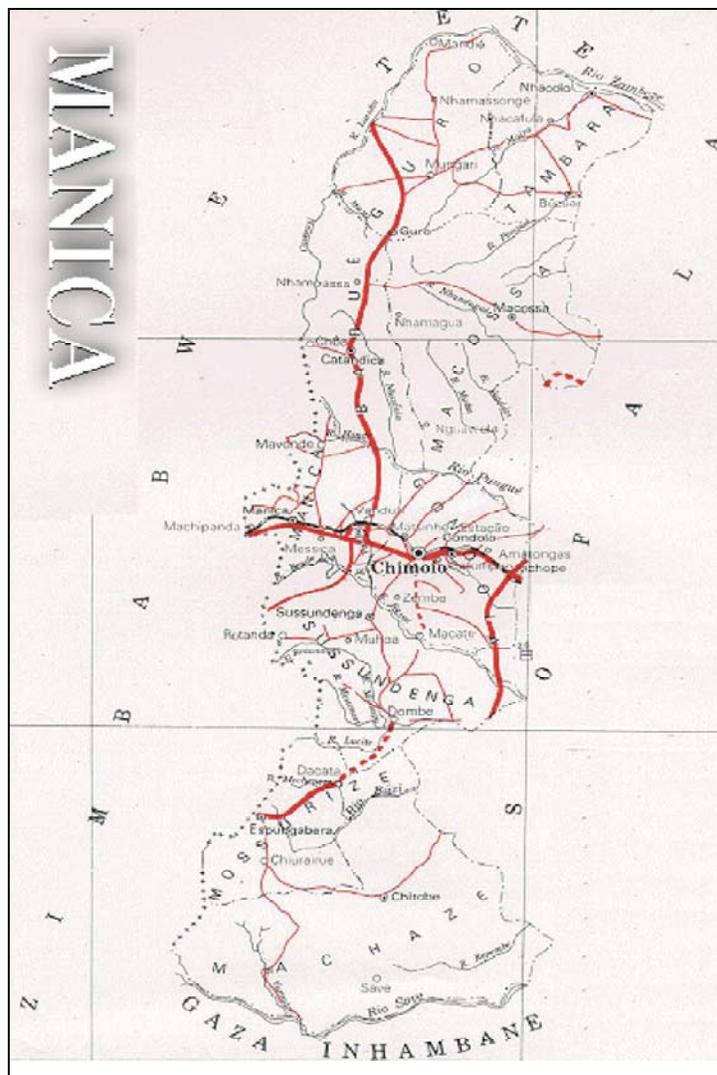
Tambara

Tambara situa-se na região Norte da Província de Manica. O rio Zambeze é a fronteira natural deste distrito com a Província de Tete. A Este faz fronteira com os Distritos de Chemba e Maringue (Sofala), a Sul com o distrito de Macossa e a Oeste com o distrito de Guro.

Com três postos administrativos, o distrito tem as seguintes localidades: i) Posto Administrativo de Nhacolo: Nhacolo sede,

Mafunda e Sabeta; ii) Posto Administrativo de Búzua: Maramau e Nteme; Posto Administrativo de Nhacafula: Nhacafula sede e Nhacalapo.

Mapa da Província de Manica



Fonte: Ministério da Administração Estatal, 2005 a)

Com uma superfície de 3,892 Km², os dados do censo de 2007 revelaram uma população de 41.339 habitantes, dos quais 19.141 homens e 22.198 mulheres.

Sendo um distrito rural de base agrícola, o clima marcado por uma precipitação irregular e fraca, devido à influência da região semi-árida do vale do Zambeze onde se situa, provoca graves deficiências no abastecimento de água e no desenvolvimento da agricultura. Os cereais, as leguminosas e as hortícolas são as suas culturas principais.

Destacam-se aqui o milho, a mapira, a meixoeira e o feijão. No entanto, à excepção das culturas feitas nas terras mais húmidas junto às fontes de água (rios, riachos, terras de machongo, etc.), a maior parte da agricultura é de sequeiro. A produção pecuária do distrito é feita na base do gado bovino (em pequena escala), suíno, caprino e ovino e da criação de aves. O fomento pecuário é fraco, sendo a introdução do gado bovino uma actividade recente. Podemos ainda apontar como outras actividades económicas: pequeno comércio, caça, pesca e pequena indústria (carpintaria e artesanato, moagens, oficina de bicicletas).

O distrito de Tambara é particularmente vulnerável às calamidades naturais como as cheias e secas. Com um fraco potencial para a produção de árvores é afectado pela erosão, desflorestamento e queimadas descontroladas.

Apesar do seu isolamento (sem ligações telefónicas e más vias de acesso), e de uma fragilíssima oferta de serviços públicos e mercados, tem havido um esforço para alterar esta situação, o que pode ser constatado através das melhorias introduzidas depois de 2004, quer em termos de infra-estruturas sociais (saúde e educação), quer no melhoramento do ainda frágil serviço de comércio. A falta de energia eléctrica, reduzida a um gerador que funciona apenas algumas horas por noite e que abastece um número limitado de habitações e bancas de comércio, aliada à crise de falta de água canalizada, são dois

obstáculos importantes para o desenvolvimento local (Governo distrital, 2007). Os constrangimentos em termos de mercado, por sua vez, colocam os agricultores e criadores de gado reféns dos comerciantes provenientes de outros distritos que impõem os seus preços.

De acordo com os dados de 2005 (Ministério de Administração Estatal, 2005 a: 32), em Tambara, 84% da população era analfabeta, predominantemente mulheres. Embora não estejamos na posse de informações que nos permitam comparar estes dados com os de 2008, pode-se entretanto falar de mudanças importantes em áreas sociais como saúde e educação, entre 2004 e 2008. Assim, de acordo com os dados do Governo de Distrito, o número de escolas subiu de 29 em 2004 para 34 (25 EP1; 8 EPC e uma escola secundária do 1º. Grau ESG1), em 2008¹.

A tabela 1 e a tabela 2 que se referem, respectivamente, a estudantes matriculados em 2003 e à diferença existente entre estudantes matriculados de ambos os sexos, mostram-nos entretanto que, apesar do crescimento da oferta, em termos educacionais existe ainda uma grande discrepância de género.

Tabela 1- Distrito de Tambara: Estudantes matriculados, 2003

Nível de Ensino	H	M
EP1	16.157	12.657
EP2	713	162
ESG1	182	47
TOTAL	17052	12866

Fonte: Ministério da Administração Estatal, 2005 a)

¹ Governo do Distrito de Tambara, 2008.

Tabela 2 - Distrito de Tambara: Estudantes Matriculados.
Diferença por sexo, 2004-2008

Nível de Ensino	Diferenças H/M 2004-2008	M	% HM	% M
EP1	2847	1679	41.2	58.6
EP2	971	510	121.3	411.2

Fonte: Governo Distrito de Tambara, 2008

Em termos de acesso a serviços de saúde, verificou-se também um crescimento de três unidades sanitárias, em 2004, para cinco centros de saúde e 16 postos de socorro, em 2008, o que está, apesar do alastramento da rede de serviços, longe de satisfazer as necessidades da população. Esta situação é agravada pelas distâncias enormes que é necessário percorrer para ter acesso a qualquer serviço público, pelas más condições das vias de circulação, pela falta de transportes e comunicações. Se juntarmos a isto as condições sanitárias do distrito (sem água) poderemos rapidamente concluir que os serviços de saúde continuam ainda a fazer uma baixa cobertura do distrito, e tal quadro justifica a persistência de algumas doenças como a cólera e as diarreias. Uma das explicações para o baixo índice de partos institucionais poder ser a fraca cobertura de serviços de saúde, ao que se aliam questões culturais.

A leitura da Tabela 3, ajuda-nos a perceber o crescimento dos serviços de saúde, entre 2004 e 2008.

Tabela 3 - Distrito de Tambara: Cobertura dos serviços de saúde

Actividade	2004	2005	2006	2007
Partos	891	977	969	1.229
Vacinas aplicadas	26.698	27.317	30.944	33.398
Consultas de SMI	18.226.	16.308	19.550	26.471
Consultas externas	31.895	41.903	45.148	58.5671

Fonte: Governo do Distrito de Tambara, 2008

Machaze

Situado na fronteira mais a Sul da província de Manica e a cerca de 325 Kms da cidade capital Chimoio, este distrito faz fronteira com Inhambane e Gaza (Massagena) através do rio Save. A Norte limita com Chibabava, em Sofala, a Oeste com o Zimbabwe e distrito de Mossurize e a Este com Machanga (Sofala).

Com uma superfície de 13.189Km², Machaze é um distrito extenso, com uma população de 104.608 habitantes, dos quais 43.849 são mulheres, de acordo com o censo de 2007.

Do ponto de vista administrativo, o distrito está organizado em dois postos administrativos (PA) com as seguintes localidades: i) Chitobe: Chitobe sede; Bassane, Chimbuia, Chipudje e Mutanda; ii) Save: Save Sede (Urima); Mavende; Mvissanga e Sambassoca.

Machaze tem um clima seco com fracas e baixas precipitações, o que acarreta graves problemas em fontes de água e para a agricultura e pecuária. A zona oriental tem precipitações mais elevadas, permitindo a prática de agricultura de sequeiro. Os solos, na maior

parte do território, são arenosos, têm fracas potencialidades agrícolas, a não ser nas terras baixas junto aos rios e outras fontes de água. Apesar da agressividade das condições climáticas, a agricultura parece ser para algumas famílias a única alternativa de sobrevivência. Para além da monocultura da batata-doce e, no geral, da agricultura familiar de sequeiro, o caju apresenta-se como uma das suas maiores riquezas. Rica em madeiras, a criação de gado bovino, caprino e aves são também fontes de rendimento das famílias. A caça, a pesca e a pequena indústria artesanal (carpintaria, latoaria, moagens, fabrico de pão, etc.), para além do fabrico caseiro de bebidas alcoólicas são também formas de aumento do rendimento familiar.

Vulnerável a cheias, secas e abalos sísmicos, o distrito é também afectado por índices elevados de HIV/SIDA que o tornam mais fragilizado. Sendo um distrito isolado, com fracos meios de telecomunicações (linha fixa de telefone das TDM na sede do distrito, com cabines informais de telefones públicos) e fracas redes de acesso viário, abastecida em electricidade por um gerador pouco funcional, Machaze é, no dizer de Elizabeth Ross (Ross, 2006), para quem já conhece as modernas condições de vida, um aglomerado que simboliza o atraso (electricidade, água, comunicações e telecomunicações).

As difíceis condições de sobrevivência deste distrito, agravadas pela falta de emprego, condicionam os seus elevados índices de trabalho migratório (África do Sul e Zimbabwe). E tal como as Províncias de Gaza e de Inhambane, são os proventos deste trabalho que permitem aumentar o rendimento das famílias e melhorar a sua qualidade de vida (cimento, bicicletas, mobílias, produtos para comercializar: painéis solares, aparelhagens estereofónicas e vários produtos de consumo considerados de luxo de acordo com os padrões do distrito). Com os retornos da emigração muitos trabalhadores constroem, montam comércio ou compram gado como forma de poupança.

Uma permanente ausência dos homens por causa da incidência do trabalho migratório, se por um lado pode limitar as capacidades de

sobrevivência dos agregados familiares numa situação de pobreza, por outro pode funcionar de forma oposta, na medida em que permite aumentar os rendimentos familiares e, em outros casos muito para além da sobrevivência, melhorar a qualidade de vida. Os padrões migratórios e, no geral, a economia política do distrito influenciam as formas como se estabelecem e organizam as hierarquias do poder nas famílias e nas comunidades e as relações de género. Por isso, estes são aspectos a não ignorar no processo de análise das IPCC's.

Dados de 2005 (Ministério da Administração Estatal, 2005b) apontam para uma taxa de analfabetismo de 86%, sendo predominantemente mulheres, e uma taxa de escolarização baixa, no distrito.

Embora a recolha de dados estatísticos sobre educação tivesse sido dificultada pelo que nos pareceu um sector de serviços com alguns problemas de correcto funcionamento, é possível comparar os dados de 2005 com os de 2008, como se segue (tabela 4). E tal como nos foi possível verificar para o distrito de Tambara é preciso ultrapassar a discriminação de género na educação, particularmente a partir da EP2.

Tabela 4 - Distrito de Machaze: Estudantes matriculados em 2003 e 2008

Nível de Ensino	H/M		Mulheres	
	2003	2008	2003	2008
EP1	16.157	28.704	12.657	13.582
EP2	713	2.821	162	1.186

Fontes: Ministério da Administração Estatal, 2005b;
José Johane Badza, Técnico de Planificação e Estatística, DDE, 14/04/08

Não nos foi possível ter acesso aos dados estatísticos dos serviços de saúde para estabelecermos uma comparação entre 2005 e 2008. Os dados qualitativos deixam entretanto claro que há uma fraca cobertura de serviços nesta área, apesar do crescimento do número de unidades sanitárias disponíveis, deparando-se o sector também com dificuldades em medicamentos. A situação de saneamento do meio, mais grave aqui do que em Tambara, em termos de acesso a água, cria também um ambiente propenso para a disseminação de doenças infecto-contagiosas.

As informações qualitativas também dão conta de um reduzido número de partos institucionais, igualmente devido às distâncias a percorrer entre a casa e o hospital e a problemas culturais.

Capítulo 2

Caracterização do processo de descentralização em Moçambique

A Lei

É a partir da revisão constitucional de 1990 que, consagrando a separação de poderes e o pluralismo político, são renovados, no quadro da instituição de um Estado de Direito Democrático, os princípios de desconcentração e descentralização. A Constituição de 2004 define os princípios que orientam a Administração Pública em Moçambique, nomeadamente a articulação entre a descentralização e a desconcentração e a manutenção de um poder de Estado caracterizado pelo controlo e intervenção.

O quadro legal que orienta os termos de funcionamento do poder local, é estabelecido pela Revisão Constitucional de 96 (Lei nº 9/96²), iniciando-se um período de elaboração de dispositivos legais que visam reforçar as acções de desconcentração e descentralização, tomando o distrito como unidade territorial de desenvolvimento. Produto das mudanças verificadas em Moçambique com a introdução do multipartidarismo, o Programa Quinquenal do Governo (1999-2003) prevê a elaboração de instrumentos que permitam a constituição de Fóruns Consultivos, de modo a garantir a

² Lei 9/96, Boletim da República, I Série, nº47, I Suplemento, 22 de Novembro de 1996

participação da sociedade civil na elaboração dos Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD's).

Destaca-se ainda, no final desta década, a aprovação do pacote autárquico, incluindo o regime de financiamento e do património das autarquias, a criação de 33 municípios e a realização, em 1998, das primeiras eleições autárquicas³.

Tendo em conta o princípio do gradualismo e a elaboração do sistema de tributação autárquica e a transferência de funções para as autarquias, são definidas, respectivamente, em 2005, 2006 e 2008⁴, as competências, a estratégia de desenvolvimento, o regime de financeiro e patrimonial e a criação de novas autarquias. Estes dispositivos, que regulam a tutela administrativa do Estado, não clarificam o grau de autonomia das autarquias, principalmente quando a lei mantém sempre o princípio de subordinação do poder do Estado, transparecendo a possibilidade de coacção ilimitada sobre o poder local.

É esta questão que permite que se fale em “democracia sob controlo” e num controlo dos processos e mecanismos de descentralização. Pela legislação, os poderes que são conferidos aos órgãos locais são sempre passíveis de serem revistos, tutelados e controlados pelo Estado, tal como está implícito na Lei 6/2007. Significa que o conceito de autonomia é limitado pela liberdade que é conferida ao Estado para intervir e “desregular”. Esta situação agrava-se quando se assiste actualmente a práticas de partidarização das instituições do

³ Lei 2/97, Boletim da República, I Série nº 7, 2º Suplemento, de 18 de Fevereiro de 1997. Lei 7/97, Boletim da República, I Série nº 22, 4º Suplemento de 31 de Maio de 1997. Lei 10/97, Boletim da República, I Série nº 22, 4º Suplemento, de 31 de Maio de 1997; Lei 11/97, Boletim da República, I Série nº 22, 4º Suplemento, de 31 de Maio de 1997.

⁴ Ministério da Administração Estatal (MAE) (2005) Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico em Moçambique, para 2006-2010. Decreto nº 33/2006, Boletim da República, I Série, nº 35 de 30 de Agosto. Lei 1/2008, Boletim da República, I Série de 16 de Janeiro de 2008. Lei nº 3/2008, Boletim da República, I Série, nº 16 de 2 de Maio de 2008.

Estado, particularmente visível quando se observa o funcionamento do poder local e a sua dependência do financiamento do Estado.

No início da década de 2000 é criado um conjunto de dispositivos legais que regulamentam as atribuições das autoridades comunitárias e as formas e áreas de articulação entre estas e os órgãos locais do Estado⁵. A importância do decreto 15/2000 e da sua regulamentação pelo Diploma ministerial nº 107-A/2000, encontra-se, a nosso ver, precisamente na definição de uma filosofia de descentralização, assente na combinação das formas de organização e gestão tradicional dominante nas zonas rurais (pela valorização e reconhecimento das autoridades comunitárias) com a instituição dos conselhos locais como órgãos de consulta das administrações locais. São estes dispositivos que vão fundamentar o funcionamento das IPCC's e o quadro legal que as suporta.

Entre as competências das autoridades comunitárias, previstas no Diploma ministerial nº107-A/2000, salienta-se o desenvolvimento de “medidas educativas preventivas dos casamentos prematuros” (artigo 5, alínea l) e a mobilização “dos pais e encarregados de educação para mandar os filhos à escola” (artigo 5, alínea s). Estas atribuições que poderiam constituir um elemento importante para o envolvimento obrigatório das autoridades comunitárias na eliminação da desigualdade de género, ao serem incluídas numa listagem de deveres de carácter geral, perdem o seu sentido como fundamento dos direitos das pessoas, previstos na Constituição.

O processo de descentralização iniciado no final dos anos 90 com a intervenção comunitária na planificação distrital é inscrito no quadro legal através da Lei nº 8/ 2003 que estabelece “princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de

⁵ Decreto 15/2000, Boletim da República, I Série nº 24, de 20 de Junho de 2000. Diploma Ministerial nº 107-A/2000, Boletim da República I Série nº 34, de 20 de Agosto de 2000.

localidade” (Lei 8/2003, Sumário). Pelo Decreto 11/2005 é aprovado o regulamento dos órgãos locais do Estado⁶ que define o distrito como unidade territorial da organização e funcionamento do Estado (art. 10), explicitando os princípios da desconcentração e desburocratização, a articulação entre os órgãos locais do Estado, as comunidades e suas lideranças e os mecanismos de participação dos cidadãos. Destaca-se no Decreto 15/2005 a regulação dos princípios e das formas de exercício da cidadania e participação das comunidades na identificação e solução dos problemas locais e na elaboração e execução dos planos de desenvolvimento local (permitindo também o recurso das decisões administrativas dos órgãos locais do Estado), garantindo-se pela definição do princípio de publicidade das deliberações, a transparência das decisões adoptadas pelos órgãos do Estado.

A definição de autoridades comunitárias e os seus Deveres e Direitos, as formas de organização das comunidades, a articulação entre órgãos locais do Estado e comunidades são objecto de regulação nos Capítulos II e III.

No entanto, mesmo que o articulado deste dispositivo legal procure garantir a representação das autoridades comunitárias nos órgãos de consulta da administração local e se defina a articulação entre aquelas e os órgãos locais do Estado, a mobilização e o controlo da população aparecem neste Decreto como as principais áreas de actuação das autoridades comunitárias, dando a ideia de serem uma extensão dos órgãos do Estado (arts 104, 105, 106, 107, 108) e, portanto, passíveis de, tanto no processo de selecção dos seus membros pelas populações, como na identificação de estratégias e actividades das instâncias de organização comunitária, serem objecto de manipulação política.

É assim que, embora considerando este Decreto como um passo determinante para a implementação de uma governação

⁶ Lei 8/2003, Boletim da República I Série nº 20 de 19 de Maio de 2003. Decreto 11/2005, Boletim da República I série nº 23, 2º Suplemento, de 10 de Junho de 2005

participativa, devolvendo à comunidade a possibilidade de intervir na tomada de decisões sobre as estratégias de desenvolvimento, há sinais de permanência de uma filosofia centralizadora e de sujeição ao poder político, como são exemplos:

- A dupla subordinação que se verifica na competência ministerial de nomear as chefias locais (mesmo ao nível do posto administrativo) gera uma certa ambiguidade, pois, se aparentemente reforça a legitimidade de cada um destes representantes, pode perpetuar tendências autoritárias.
- O Decreto permite a cooperação descentralizada (a nível do distrito) com a comunidade internacional, o que é positivo, mas não fica claro se as actividades financiadas têm ou não de ser integradas no plano distrital, dando lugar a variadas interpretações e aplicações e à subordinação da alocação de fundos a interesses eleitoralistas.
- Há zonas de penumbra nos deveres das autoridades comunitárias, pois quando se identifica a educação sobre as datas históricas, a preservação dos valores culturais das comunidades e a educação cívica, como Deveres (Capítulo II, artigos 106 e 107), deixando de fora o reconhecimento da igualdade de direitos de todos os cidadãos, independentemente da pertença política, pode pôr em causa a imparcialidade e não interferência do Estado e do partido no poder, na composição das IPCC's. Embora se possa dizer que a igualdade de direitos é um princípio garantido pela Constituição, sendo irrelevante a sua nomeação neste Decreto, o certo é que, como alguns estudos (Hughes, 2005) o comprovam (e este também), há, por vezes, e muito claramente, uma partidarização das instâncias de participação comunitária.
- Na linha do que foi dito anteriormente, e no que respeita concretamente aos direitos humanos das mulheres, se a questão da competência que é conferida às autoridades comunitárias de preservar os valores culturais, não for devidamente explicitada

(em função dos princípios constitucionais de igualdade e não discriminação) a hierarquia de poder em função do sexo ganha, porque inclusa no quadro legal, uma legitimidade que torna mais difícil a luta pelos direitos humanos das mulheres.

- Os conselhos locais são fundamentalmente órgãos de consulta e implementação, ficando implícito pela definição das suas competências, que haverá grandes dificuldades no momento em que os seus membros quiserem aprofundar as formas de participação no desenvolvimento local. Estes temores de possibilidade de recuo no processo de descentralização, agravam-se com a definição das actividades que são objecto de articulação dos órgãos locais do Estado com as comunidades (Capítulo III, secção I, Artigo 116) e ainda com o papel que é conferido ao administrador distrital, permitindo-lhe (com critérios muitas vezes inerentes à personalidade do dirigente) intervir de forma mais ou menos coerciva na institucionalização e no funcionamento das IPCC's.

Conquanto o Decreto 10/2005 preveja a criação pelas comunidades de Fundos de Desenvolvimento Comunitário, é pela Lei 12/2005 de 23 de Dezembro que se estabelece a criação do Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OIIL), permitindo às IPCC's, dispor de fundos anuais para aplicação a projectos propostos pelas comunidades⁷. O OIIL, popularmente conhecido como o fundo dos 7 milhões (quantia disponibilizada anualmente), começou a ser alocado em 2005. Neste primeiro ano de alocação do fundo, a indefinição de critérios fez com que a sua aplicação respondesse a necessidades consideradas prioritárias, na maior parte dos casos, pela administração distrital, indo desde a reabilitação das casas dos dirigentes locais até à abertura de estradas e centros de saúde. Do mesmo modo, o facto de a Lei não tornar claro se estes fundos assumem uma forma de doação sem retorno ou um empréstimo e,

⁷ Prevê-se no futuro que este fundo seja alocado aos distritos de forma diferenciada, tomando como critérios, por exemplo, a população e o nível de pobreza.

neste caso, que taxas de juro a aplicar (e ainda onde e como fazer o depósito) provoca um grande desconforto nas instâncias de poder local. Em 2008, através das presidências abertas, foi decidido criar mecanismos de devolução do dinheiro investido nos projectos e restringir a aplicação do fundo à produção de comida, o que tem criado um surdo descontentamento no seio dos dirigentes locais, surgindo, como foi possível constatar neste trabalho, questões do tipo “como escoar a comida produzida, sem mercados e sem estradas?” “como melhorar a produção de comida, se as crianças continuarem sem acesso à escola?” “como produzir comida, se não há água nem sementes?”

Ainda no contexto do processo de descentralização e desconcentração de responsabilidades e na criação da estrutura e estatuto orgânico dos governos distritais foram elaborados os Decreto nº 5/2006 de 12 de Abril e nº 6/2006, de 12 de Abril, destacando-se como importantes a transformação da administração distrital em agente de desenvolvimento, a criação dos serviços distritais e o alargamento das áreas de competência.

Embora tenha sido a partir da década de 90 que foram criados dispositivos legais para assegurar e regular os processos e mecanismos de desconcentração e descentralização, é em 2007 que é apresentada a Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (Waty e Machatine, 2007)⁸. Ainda não aprovada, a proposta para a criação de uma política de descentralização defende como visão do Governo de Moçambique “alcançar a longo prazo uma efectiva descentralização e democratização do país” (Waty e Machatine, 2007: 8), através de estratégias assentes na aceleração dos processos de desconcentração e descentralização institucional,

⁸ No entanto, ainda nos finais dos anos 90 foram desenvolvidas, no campo da descentralização, experiências-piloto, nomeadamente a elaboração em algumas províncias e distritos, dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distritais (PEDD) e dos Planos Económicos e Sociais (PES) que vão permitir a elaboração dos Planos Económicos e Orçamentos Distritais (PESOD).

alargando a implementação da administração do Estado até à povoação.

Relativamente aos órgãos de poder local, o documento refere “a transferência efectiva de competências e de responsabilidades da administração central do Estado para os níveis periféricos” (Waty, Machatine, 2007: 11).

A questão que se coloca neste documento é a insuficiência de análise sobre a aplicação do quadro legal existente, limitando-se a enunciar algumas das práticas governamentais na implementação do princípio de descentralização. Do mesmo modo, não são definidas as áreas de competência de cada um dos órgãos locais, nomeadamente a de captar e gerir recursos, nem os mecanismos de articulação entre eles.

Em 2008 foi aprovado o Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais⁹ (que concretiza o documento: “Planificação e Consulta Comunitária, Guião para Organização e Funcionamento”)¹⁰ que pretende clarificar e facilitar a implementação da Lei 8/2003 de 19 de Maio e do Decreto 11/2005 de 10 de Junho. Tendo em conta os objectivos do nosso trabalho pensamos que há que assinalar neste documento, quatro componentes:

- A nível do funcionamento em que se destacam os princípios de participação permitida pelos Conselhos Locais, o de igualdade entre cidadãos independentemente do sexo, o das convicções políticas ou ideológicas e o princípio de representatividade (Cap. II: arts.5, 11, e 15).
- A nível das definições em que se reafirma o Conselho Local como “órgão de consulta das autoridades da administração local na

⁹ Ministério da Administração Estatal (2008) *Proposta de Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais, Moçambique.*

¹⁰.Ministério da Administração Distrital, MADER, Ministério do Plano e Finanças (2003), Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, Guião para Organização e Funcionamento.

busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações” (Cap. IV: art. 19).

- A nível da representatividade em que se afirma que “deve ser garantida uma representação da mulher nunca inferior a 30%” (Cap. VI, secção I: art. 39, 10).
- A nível da transparência e publicitação das decisões (Cap. VII: secção I arts 37 e 42) que permite a monitoria e a avaliação do cumprimento dos planos, pelas comunidades.

Se o desenvolvimento e a regulamentação dos processos de descentralização e desconcentração, previstos no quadro legal que acabámos de enunciar, permitem alargar a inclusão social e a participação comunitária na tomada de decisões, a natureza centralizada do Estado pode transferir-se para o funcionamento das IPCC's. Este facto cria condições para reforçar o controlo na selecção dos membros das instituições de participação comunitária e na identificação e partilha dos projectos a serem financiados, por uma clientela que gira em torno do partido no poder. Isto significa que as IPCC's podem, simultaneamente, ser um espaço de aprofundamento democrático e exercício da cidadania, e um espaço de dominação e hegemonia de um pensamento único, que pode, ou não, traduzir-se na eliminação camuflada (ou não) da diferença e da diversidade.

Em relação à importância e ao significado que as IPCC's podem ter na satisfação das necessidades práticas e estratégicas das mulheres, o cenário que acabámos de caracterizar pode contribuir (ao incentivar o acesso das mulheres às instâncias de poder) para gerar rupturas com o modelo de dominação, mas também pode reforçar os mecanismos de subordinação, legitimando as identidades de género.

A Literatura

A literatura consultada durante a fase de desenho do projecto de pesquisa e de preparação do trabalho de campo, orientou-se pelos objectivos deste estudo, acima mencionados, estando assente nas

seguintes variáveis e dimensões i) processos de descentralização/desconcentração; ii) poder local: criação, de processos e mecanismos de funcionamento e financiamento, numa perspectiva de género. Tendo em conta os limites que circunscrevem uma “pesquisa rápida”, depois de analisarmos a legislação moçambicana referente ao nosso objecto de estudo, tentámos, mesmo assim, encontrar alguns termos de comparação com outros países africanos que passaram por um processo de descentralização/desconcentração, através de estudos com objectivos semelhantes, para além da literatura referente a Moçambique, seja ela associada ou não, a estudos de caso da Província de Manica.

A análise dos processos de descentralização/desconcentração arrasta consigo a questão da natureza do Estado em África e os sistemas de governação e, conseqüentemente, toda a problemática da democracia e da equidade de género. No entanto, a maior parte dos estudos que abordam as questões relativas à “Boa Governação” não tratam a dimensão género (Mbow, 2006).

Nos processos de construção de uma democracia participativa, há vários exemplos em África de um extraordinário comprometimento dos governos nacionais com os programas de reformas do sector público, visando uma descentralização. Não podemos, entretanto, ignorar que estes mesmos processos não se fazem de forma inocente, havendo imposições de agendas externas, aceleradas por factores internos que empurram os governos para sistemas de reformas administrativas e para a aplicação de certos modelos de democracia (Steiner, 2006). Na maioria dos casos, não se trata de um processo pacífico, sendo que a transferência de poderes do centro para o nível local acaba sempre rodeada de mecanismos de resistência a partir dos Ministérios e que se reproduz até à base (Steiner, 2006). O estudo de Susan Steiner (2006) sobre o processo de descentralização no Uganda que apresenta entre outros constrangimentos: fraqueza do capital humano para o trabalho de planificação e orçamento; dificuldades em integrar os planos locais nos níveis mais elevados; problemas com circulação de informação e o risco do processo de

descentralização degenerar numa luta por influências locais, aquisição de vantagens individuais e clientelismo, entre outros, mesmo tratando-se de contextos diferenciados, não deixa de constituir uma base comparativa com Moçambique, pela semelhança de alguns factores que criam barreiras ao desenvolvimento do poder local. Isto para dizer que o processo de descentralização em vários países africanos nos coloca perante um certo número de questionamentos comuns relativos ao espaço que deve ser ocupado pelas mulheres, no âmbito da construção e reconstrução dos seus direitos de cidadania e a favor de uma igualdade de género.

Estudos realizados sobre Moçambique registam igualmente uma resistência ao processo de descentralização, quando se trata da “devolução do poder do centro para a periferia” (Forquilha, 2008: 3), naquilo que deveria ser uma “descentralização política” (através do processo de autarcização), que, no modelo moçambicano, implica também uma desconcentração para os órgãos do poder local (Forquilha, 2008).

Os processos e mecanismos que ditam a formação, composição e funcionamento dos órgãos locais, também não podem ser analisados fora da caracterização da natureza do Estado. No caso específico de Moçambique, o facto de prevalecer um Estado de cariz centralizado leva à inserção de certas práticas e valores que centralizam nas figuras da administração local (distrito e posto administrativo) uma série de prerrogativas previstas na lei, que marginalizam o poder local, particularmente das comunidades (Forquilha, 2008), e levam a um processo de consultas comunitárias, tendenciosamente partidárias. O estudo de Alexandra Hughes (2005) sobre Machaze e Tambara, mas particularmente concentrado no distrito de Machaze, ilustra com clareza como o processo de governação centralizada se reflecte na composição das IPCC's e os constrangimentos daí resultantes nas suas formas de funcionamento. Na literatura sobre estudos de âmbito nacional, a representatividade, em termos de grupos sociais e de género, aparece como um ponto frágil na constituição dos órgãos locais em vários pontos do país

(Hughes, 2005; Gonçalves, Inguane & Gune, 2008), o que nos levou a analisar a lei, os discursos e as práticas do processo de descentralização e o papel das IPCC's, para uma melhor compreensão da forma como a governação local tem ou não implicações na emergência dos padrões de género num processo de engajamento político no contexto da descentralização; e até que ponto a implantação de processos de governação local influencia, ou pode vir a influenciar, os processos de equidade de género, tendo em conta não só as oportunidades criadas por este processo mas também os desafios que lhe são impostos.

Capítulo 3

Funcionamento dos IPCC's: a lei e a prática

Para a compreensão da constituição e funcionamento das IPCC's¹¹, é necessário retomar o que está previsto na constituição e regulado pela legislação e o que os documentos orientadores do governo estipulam sobre o processo de descentralização e desconcentração da administração pública em Moçambique. E, uma vez que no ponto anterior deste relatório acabámos de apresentar o enquadramento legal para a criação e funcionamento das IPCC's, não é demais lembrar que o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e o Plano Quinquenal do Governo, sendo documentos orientadores para a planificação, são considerados dois grandes chapéus para o enquadramento do processo de descentralização. A constituição de “fóruns locais” consultivos para apoiarem o processo de planificação distrital e a transferência de atribuições e competências específicas aos órgãos locais, sob orientação da administração distrital são, deste modo, uma base importante para o processo de descentralização.

¹¹ As “instituições de participação e consulta comunitária” ou IPCC's são uma categoria mais genérica dos fóruns consultivos, onde se desenvolvem formas mais específicas (MAE/MADER/MPF, 2003).

As primeiras experiências de planificação participativa resultaram das orientações do Ministério da Administração Estatal (MAE) e do Ministério do Plano e Finanças (MPF), em 1998, que recomendava a constituição de Fóruns Consultivos da sociedade civil para apoiar o processo de planificação distrital, sob a orientação da Administração do Distrito (MAE/MADER/MPF, 2003).

A criação das IPCC's foi precedida pelo processo de criação de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital. As primeiras experiências de participação comunitária podem ser ilustradas pelo programa de planificação distrital da província de Nampula e pelos projectos e planos de desenvolvimento de Milange e de Maganja da Costa, na Província da Zambézia, só para citar alguns. Na Província de Manica, onde realizámos o nosso estudo, o Programa de Desenvolvimento Humano Local de Guro e o Projecto de Planificação Distrital de Machaze fazem parte das primeiras etapas para a construção da Planificação Distrital (MAE/MADER/MPF, 2003). Com estas experiências podemos assim situar os primeiros passos de planificação descentralizada nos finais da década de 90, que representa também um período de abertura do espaço político público no país. Destacam-se aqui as zonas norte e centro do país, como nos mostram os exemplos acabados de referir.

Importa ainda lembrar que, com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e do seu regulamento, a implementação das IPCC's sofreu um processo de dinamismo no exercício da planificação distrital. A Província de Manica faz parte das que têm distritos que passaram pelos primeiros exercícios de participação institucionalizada com as primeiras experiências de planificação participativa, nos finais de 1990, ao mesmo tempo que alguns dos seus distritos se contam igualmente entre aqueles em que o processo de participação das populações locais na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento distrital é mais tardio, e, na maior parte dos casos, ligado ao início do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) centro com a participação do Banco Mundial (Forquilha, 2008: 9/10). Se quisermos situar os

nossos estudos de caso neste processo, verificaremos que o programa de planificação distrital experimental em Machaze data de 1999, enquanto o exercício de descentralização em Tambara é mais tardio e só tem o seu início com a constituição da Equipa Técnica Distrital (ETD), em 2005, que introduz o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e dá início à criação das IPCC's, depois de 2006, com destaque para a formação de “Fóruns Locais”, CCPA e CCD (Hughes, 2005; entrevista com membro da ETD de Tambara). Trata-se de uma situação verificada de forma similar em outras Províncias, como foi constatado por Forquilha, no seu estudo sobre o Centro e Norte de Moçambique (Forquilha, 2008).

Processo e Mecanismos de institucionalização das IPCC's a vários níveis: os perfis segundo o sexo

De acordo com a legislação e regulamentos vigentes, a criação das IPCC's deve assentar nos princípios que regem “a igualdade de tratamento dos cidadãos, direito à diferença, à transparência, e o princípio do diálogo. Por outras palavras, os diversos actores e sectores das comunidades devem estar representados nos órgãos que planificam, implementam e monitoram a planificação e o desenvolvimento ao nível do distrito, posto administrativo e localidade. Isto tem por finalidade garantir o desenvolvimento social económico e cultural das comunidades locais, de acordo com os seus interesses” (MAE/MADER/MPF, 2003:15).

Embora Machaze faça parte de um processo mais antigo de reforma do sector público que incluiu uma série de experiências piloto antes da institucionalização do processo através de uma base legal, os mecanismos que levaram à constituição das IPCC's não são muito diferentes entre Machaze e Tambara.

A literatura mostra que não há processos uniformes de selecção dos membros que devem constituir as IPCC's a vários níveis, optando-se na maior parte dos casos por votação secreta ou por consenso em assembleias (Forquilha, 2008). A experiência do nosso estudo revelou que, quer em Machaze quer em Tambara, o processo de

selecção de membros para a constituição das IPCC's a partir da base se realiza na maior parte dos casos, através de consenso entre os cidadãos presentes nas assembleias de base em que os candidatos são publicamente apresentados, passando depois por outras assembleias que seleccionam entre os seus membros os candidatos das IPCC's para os níveis imediatamente acima. Em outros casos ainda, o processo faz-se por votação:

Convoca-se cada localidade que já tinha propostas dos membros que eram votados em plenária (...) As pessoas são votadas lá na base, numa reunião de base. Daí então programam as capacitações para entenderem o seu trabalho (entrevista com ETD, Machaze).

O facto da regulamentação vigente ser pouco clara no que diz respeito à constituição e função das IPCC's arrasta consigo uma série de problemas que afectam o correcto exercício das suas actividades. Trataremos destes assuntos em pontos diferenciados, começando pelo papel do governo local.

Quer a revisão da literatura quer os estudos de caso em Machaze e Tambara, mostraram-nos que, no processo de selecção dos membros para as IPCC's, se verificam dois níveis de intervenção do Estado no distrito:

i) O primeiro, através das Equipas Técnicas Distritais (ETD), que intervêm no primeiro momento a nível de base na constituição das IPCC's, seja no processo de formação dos conselhos consultivos a vários níveis, seja através do apoio técnico que é dado até ao nível do distrito, como poderemos ver por esta ilustração da intervenção da ETD em Tambara:

(...) fizemos uma agenda para a criação das IPCC's. Na sua criação foram utilizados como critérios: a representação geográfica e de género, tendo a ETD acompanhado de perto a formação das IPCC's, da localidade ao distrito. Formámos

os Fórum Locais a partir da localidade, uma vez que na povoação não temos suporte dos parceiros para avançar com o processo (membro da ETD em Tambara).

Nos distritos de Tambara e Machaze, as ETD's trabalham em ligação com os parceiros de cooperação. Isto não minimiza, entretanto, a intervenção do Estado neste processo. Na altura de realização da nossa pesquisa, este trabalho era feito especificamente com a MAGARIRO para o distrito de Tambara¹² e com a CONCERN e a KWAEDZA para o distrito de Machaze, no apoio técnico à constituição, formação e funcionamento das IPCC's.

ii) O segundo faz-se através do governo distrital, por via do seu envolvimento directo no processo da institucionalização das IPCC's. Não podemos deixar de sublinhar que, sendo esta uma das áreas onde se verifica uma forte intervenção do governo distrital, a situação se agrava para os distritos em que não há uma intervenção das ONG's no mesmo processo (Forquilha, 2008).

Os estudos realizados sobre Moçambique, quer no que se refere à análise da legislação vigente¹³ (Forquilha, 2008), quer os estudos de caso sobre o processo de descentralização/desconcentração em Moçambique (Forquilha, 2008; Hughes, 2005; Gonçalves, Inguane e Gune, 2008) deixam claro que a forma como o processo de criação das IPCC's é realizado, de cima para baixo, vicia o espírito que preside à governação local participativa. Ilustrações deste processo podem ser encontradas na forma como se processa a intervenção da administração local na institucionalização dos conselhos locais, particularmente no que diz respeito à sua composição, quer seja através da indicação de nomes para formarem estes conselhos, quer ainda na selecção de convidados para assistirem às reuniões dos

¹² A CONCERN foi a primeira ONG a trabalhar nesta área em Tambara. Hoje, a MAGARIRO e a CONCERN são parceiros, da mesma forma que a CONCERN e a KWAEDZA que trabalham em parceria no distrito de Machaze, para a área de descentralização.

¹³ Veja também o ponto anterior deste relatório sobre a revisão da legislação em vigor.

mesmos. A título de exemplo poderemos citar o caso de Tambara, onde, entre os convidados permanentes às sessões do CCD, se encontram: o comandante da PRM; Oficial de Registos e Notariado; 1º. Secretário do Partido Frelimo; Chefe da Segurança e três membros da ETD. Há depois outros convidados, dependendo do teor das sessões (delegado da INGC; representante da Magariro, etc.)¹⁴.

O decreto 15/2000 define os mecanismos de articulação entre os Órgãos Locais do Estado e as Comunidades Rurais (Autoridades Comunitárias e Conselhos Locais), que é regulado pelo diploma ministerial 107-A/2000 (MAE/MADER/MPF, 2003). Neste processo, o primeiro interlocutor comunitário é a autoridade comunitária (chefes tradicionais, secretários de bairro e aldeia e outros líderes legitimados); o segundo interlocutor é o conselho local, que é um órgão de consulta da administração local (no qual também participam as autoridades comunitárias), que constitui a base jurídica para as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC's).

O Conselho Consultivo Distrital (CCD) é a instância máxima de consulta a nível de Distrito, havendo outras instâncias abaixo do mesmo, a nível territorial, como: i) o Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA), que inclui o chefe do Posto como representante da administração local, responsáveis dos sectores e serviços públicos do Posto Administrativo e representantes da sociedade civil e das comunidades locais; ii) os Fóruns Locais, uma instituição da sociedade civil e uma instância de base que, não fazendo parte das instituições de diálogo entre os representantes do Estado e as comunidades, são instâncias onde a sociedade civil se prepara para dialogar com os representantes do Estado a partir do Posto Administrativo, e iii) os Comitês Comunitários (Comitês de Desenvolvimento Comunitário, Comissões de Desenvolvimento Local e Comissões de Maneio Comunitário de vários recursos naturais, água, escolas, associações, etc.). No processo de planificação distrital,

¹⁴ Informação retirada das Actas das reuniões realizadas pelo CCD em 2008.

os Comitês Comunitários são opcionais, apesar da sua função de representatividade em relação aos problemas dos aglomerados populacionais rurais (MAE/MADER/MPF, 2003).

O Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais, embora reconhecendo não haver um mecanismo de selecção uniforme a nível nacional para a constituição das IPCC's e sua composição, estabelece algumas linhas de orientação mínimas para a composição dos Conselhos Consultivos Locais, tentando garantir a representatividade das comunidades, um equilíbrio de género (um mínimo de 25% a 30% de mulheres, dependendo do escalão do Conselho Consultivo), uma participação contida de funcionários do Aparelho de Estado (não mais que 30% a 25%, dependendo do escalão do Conselho Consultivo) e um critério apartidário de selecção. Quando se trata do Fórum Local, embora este deva ser regido pelos princípios básicos que garantem a representatividade, equilíbrio de género e o apartidarismo, não há recomendações específicas sobre números máximos e mínimos de funcionários públicos e mulheres, havendo uma maior flexibilidade nas orientações sobre a composição deste órgão, tendo em conta as características específicas de cada região.

O nosso estudo mostrou que os processos de constituição dos conselhos consultivos locais (CCD e CCPA), e da mesma forma no que respeita à composição dos Fóruns Locais, de um modo geral tentaram respeitar, pelo menos formalmente, as directivas emanadas pelo governo no que concerne à composição destas instituições e quanto à representatividade e equilíbrio de género. Ficou entretanto pouco claro até que ponto se respeitou o apartidarismo no processo de constituição destas instituições. Durante as entrevistas realizadas com membros das três instâncias de consulta, os discursos dos seus membros era coincidente com o perfil apartidário definido pelas directivas do governo para estas instituições. No entanto, apenas com raras excepções, todos os nossos entrevistados eram, ou pelo menos se declaravam como membros do partido no poder, a FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique, tendo as suas candidaturas

para membros destes órgãos sido, em muitos casos (exceptuando as autoridades comunitárias), feitas por recomendação ou proposta do partido FRELIMO, da OJM - Organização da Juventude Moçambicana ou da OMM – Organização da Mulher Moçambicana, ambas braços do partido no poder. É assim que, entre os membros destes órgãos encontramos chefes de zona, secretários de bairro, membros simples da FRELIMO ou com actividades de liderança e membros da OJM ou da OMM para o caso dos jovens e da maioria das mulheres. Acresce-se ainda que vários grupos de interesse existentes compostos por mulheres, nos Distritos de Tambara e Machaze, são dinamizados pela OMM.

No caso de equilíbrio de género, dependendo dos locais, verifica-se que a margem de 25% a 30% de mulheres é mais ou menos respeitada quando se constituem os Conselhos Consultivos. Observa-se, entretanto, a predominância de mulheres viúvas e um número mais reduzido de mulheres jovens (se exceptuarmos os casos de mulheres indicadas como representantes do aparelho do Estado, na maior parte dos casos professoras), particularmente a nível do CCD¹⁵. Questionados sobre esta tendência, a maior parte dos nossos entrevistados referiram que esta selecção, que atende à idade e ao estado civil das mulheres, se por um lado lhes permite tirar partido da sua maturidade e experiência, por outro permite-lhes ainda ultrapassar o problema familiar que afecta muitas vezes a participação de mulheres jovens e casadas com filhos pequenos e afazeres domésticos, que acabam criando obstáculos à sua participação nas reuniões dos Conselhos Consultivos. A isto acresce-se ainda o facto da participação das mulheres no espaço público continuar ainda, em muitos casos, dependente do consentimento do seu esposo ou familiares. A prática mostra-nos entretanto que o equilíbrio de género se faz apenas do ponto de vista formal durante a constituição dos órgãos de consulta, quer pela fraca participação da mulher durante as sessões de debate e tomada de decisões (para os

¹⁵ No capítulo quatro serão analisados os processos e os mecanismos de acesso e participação das mulheres nas IPCC's

escalões superiores), devido a factores que se prendem com a sua própria socialização, e que abordaremos mais à frente, quer ainda porque nas zonas mais recônditas e em distritos como Machaze e Tambara, isolados e sem meios de transporte, se verifica a desistência ou irregularidade da participação das mulheres em actividades dos órgãos do conselho local, por falta de meios para se deslocarem, longas distâncias a percorrer, ao que se acresce o peso das actividades domésticas. Esta situação é mais visível em Machaze e, particularmente, no Posto Administrativo do Save, como se pode constatar pelas falas que se seguem:

A comunidade é que respeita a elas. A viúva não tem brincadeiras. Vão levar a verdade para o governo. Sim, mas há muitas mulheres pequenas que o marido está no Djoni¹⁶ e na sua vinda até pode vir nos catanar¹⁷. Por isso também respeitamos esses casos (membros do CCPA, PA do Save).

A pessoa é membro, tem que chegar a Macone, a Mavala e divulgar o plano que desenvolveu. O membro é obrigado a fazer distâncias de 20 a 30 Kms a pé. O membro desmoraliza! Antes éramos quarenta e tal, mas a maior parte dos membros recua. Porque vou me maçar em ir lá e tratar de coisas que nem vão resolver? A pessoa tem que sair de Mazvissanga de bicicleta dele sem comer nada! Amanhã não vem (...). São oito mulheres no CCPA, e faltam muito! Por exemplo, uma mulher de Sambassoca¹⁸, como há-de vir? Nem damos culpa! (membros do CCPA, PA do Save).

De acordo com as directivas do governo sobre a composição dos Conselhos Consultivos a nível do Distrito, um máximo de 1/3 dos membros seleccionados pela sociedade civil para a constituição do CCD e do CCPA devem pertencer às Autoridades Comunitárias.

¹⁶ Djoni é uma corruptela de Johnny, querendo referir-se a Joanesburgo, ou seja, aos trabalhadores que migram para a África do Sul à procura de trabalho.

¹⁷ Agressão física com arma branca (catana).

¹⁸ Sambassoca, onde têm lugares as reuniões do CCPA, fica a cerca de 35Kms da sede do Posto Administrativo.

Sendo o espaço onde operam as autoridades comunitárias, predominantemente masculino, esta situação tem impactos no processo de composição das IPCC's.

Apesar das experiências anteriormente realizadas em Machaze com a planificação distrital descentralizada, quer em Machaze quer em Tambara, a constituição das IPCC's passa por situações semelhantes. Assim, nos dois distritos, depois da formação das ETDs estas reuniram-se nas localidades e nos postos administrativos com os líderes comunitários para explicar a razão e as formas de constituição das IPCC's. Na sequência desses encontros e numa concertação entre as autoridades comunitárias e os chefes do poder local seleccionaram-se listas de candidatos elegíveis para a constituição dos Fóruns das localidades, e a decisão final foi tomada por consenso ou por voto em assembleias públicas. O processo reproduziu-se depois para outros níveis a partir da indicação de candidatos elegíveis para o CCPA e destes para o CCD.

O desfasamento entre o que é preconizado pela legislação em vigor e a prática no processo de constituição das IPCC's exige uma releitura da situação e um ajustamento e ampliação da base da representatividade nas IPCC's. Tal como alguns estudos já tinham mostrado:

“(...) no geral, os membros dos conselhos foram seleccionados e indicados seguindo o critério de representatividade dos diferentes grupos de interesse, como rege o artigo 118 do Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE). Na prática, para além deste critério, as ETD, os chefes de localidades e os líderes comunitários procuraram incentivar a indicação de “pessoas dinâmicas” e “pessoas idóneas” de forma a que o estabelecimento das IPCC's fosse efectivo (Gonçalves, Inguane & Gune, 2008).

A nível dos CCD's e dos CCPA's, como também já referimos, a legislação em vigor permite a indicação de membros para os órgãos

consultivos, para além do próprio facto de, por inerência de funções, o chefe do Posto Administrativo e o Administrador Distrital serem presidentes da mesa destes órgãos, respectivamente a cada nível. Dependendo da dinâmica das lideranças a estes dois níveis, este processo pode adular, em maior ou menor escala, os princípios que regem a formação das IPCC's. Nesse sentido, é necessário quebrar o fosso que divide as orientações regulamentadoras, da prática da sua constituição, de forma a poder incluir os representantes de vários sectores sociais e para que o processo possa ser realmente abrangente e inclusivo e sem tendências partidárias. Neste processo de exclusão que caracteriza a institucionalização das IPCC's situam-se as mulheres e, conseqüentemente, coloca-se a necessidade de se criarem espaços que permitam o exercício real de sua cidadania.

Poderemos dizer que, se a composição das três instâncias de consulta a que temos vindo a fazer referência é importante para que se concretize uma governação participativa, não menos importante ainda é a qualidade da participação dos seus membros e a garantia da sua continuidade, o que tem implicações directas na formação de base e continuada dos seus membros e na criação de condições materiais básicas que permitam ultrapassar questões logísticas que podem ser uma barreira ao funcionamento das IPCC's (transporte e alojamento dos membros, comunicação entre os mesmos).

Capacitação das IPCC's

A capacitação das IPCC's é feita pela ETD com o apoio dos parceiros de cooperação. Esta capacitação tem como ponto de partida os manuais do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) para o programa do PPF, que se dividem em três módulos diferenciados visando abranger as seguintes áreas: i) organização e funcionamento das IPCC'S; ii) planificação participativa, monitoria e avaliação do PEDDD e do Plano Económico e Social (PES), liderança e governação, e iii) monitoria e avaliação, sendo a sua formação feita

por etapas (Gonçalves, Inguane & Gune, 2008; entrevista com membro da Equipa Técnica distrital em Tambara, 2008).

Os membros das ETD trabalham com pontos focais e são formados a nível de cada Província através do PPFd para poderem ministrar os três módulos. Uma vez que não há capacidade financeira para formar todos os membros das ETD, e dada ainda a sua mobilidade, já que se trata de funcionários do Aparelho do Estado, muitos dos quais ainda fora do quadro, na prática faz-se uma formação em cascata, em que os membros das ETD se transformam em formadores de formadores, o que pode eventualmente diminuir a qualidade do processo de transmissão de conhecimentos.

O processo de formação quer das ETD, e particularmente das IPCC's, tem que fazer face ao fraco capital humano que caracteriza o país, uma mão-de-obra pouco instruída e tecnicamente formada com deficiências a nível do aparelho administrativo, e taxas elevadas de analfabetismo que atingem directamente os membros das IPCC's. Esta situação é agravada pela permanente falta de fundos para a formação de formadores a nível Provincial e para a formação das IPCC's, sobretudo a nível do posto administrativo e da localidade, como testemunham as palavras de um membro da ETD em Tambara:

A ETD teve uma formação de cinco dias no âmbito da formação, planificação e desenvolvimento. A documentação de base era constituída pela LOLE e pelo Guião de Planificação Distrital. Estes documentos foram depois divulgados nas povoações (com tradução e usando uma linguagem mais simples), tendo o processo durado 20 dias no total (...) Para a elaboração de estratégias de desenvolvimento foi necessário formar os membros das IPCC's. Por falta de fundos só foi possível formar a partir do Conselho Local de Posto Administrativo (CLPA) e não foi possível descer até à localidade. Mesmo assim, só foi possível realizar a formação dos membros do Posto Administrativo e do Distrito porque tivemos o apoio do nosso parceiro, a

CONCERN (...) O PPFD assegura várias actividades que a Direcção Provincial de Plano e Finanças não está apta a cobrir, incluindo a formação das ETD (membro da ETD em Tambara).

Pesem embora as inúmeras dificuldades apresentadas pelos membros da ETD e pelos nossos entrevistados sobre os impedimentos para realizar a formação dos membros das IPCC's, do ponto de vista logístico/financeiro, aspectos como qualidade e quantidade, baixo nível de formação académica da maior parte dos formandos, entre outros pontos, todos os membros das IPCC's receberam uma formação de base que lhes permite perceber a organização e o funcionamento destas instituições e a forma como se deve processar a articulação entre as IPCC's, as comunidades e os órgãos do poder local. É assim que, embora a maioria dos membros das IPCC's declarem que, na altura da mobilização inicial para se apresentarem como candidatos a membros das IPCC'S, particularmente a nível do Fórum Local, e imediatamente após a sua selecção, não tinham entendido muito bem o que eram estas instituições e as suas funções, gradativamente foram compreendendo os seus direitos e deveres:

Fui escolhida numa reunião que houve de todas as comunidades. Escolheram-me para ser membro porque acharam que eu era capaz. Não sabia que trabalho ia exercer mas depois deram-me tarefas para levantar os dados dos idosos e crianças órfãs e controlar as queimadas descontroladas. Mas todos os meses nós viemos aqui, mostrar o relatório (mulher membro do Fórum Local, Chitobe-Machaze).

Fui escolhida na reunião da comunidade. Fui escolhida também pelos régulos da zona, mas também não sabia o que ia fazer, aprendi aos poucos quando me davam tarefas para fazer (mulher membro do Fórum Local, Chitobe- Machaze).

O estudo mostrou-nos que aos vários níveis de instâncias de consulta, para além dos já referidos aspectos sobre organização e financiamento, existem diferenças mais ou menos profundas nas formas como se concebe a planificação, a gestão e a monitoria.

As IPCC's lutam entretanto com muitas dificuldades para que possam cumprir os princípios de participação com capacidade, funcionalidade e responsabilidade, já que a sua formação precisa de ultrapassar obstáculos como: i) analfabetismo de uma parte significativa dos seus membros, particularmente a nível de base, sendo o maior número de mulheres; ii) fraca capacidade escolar da maioria dos seus membros e conseqüentemente o não domínio da escrita e da leitura, que acarreta consigo o igual não domínio da língua oficial, o Português; iv) constrangimentos provocados pela socialização de homens e mulheres que trazem ao de cima a questão do poder e desigualdade de oportunidades, ao que se acrescentam, v) problemas logísticos e financeiros na formação das IPCC's, vi) uma fraca coordenação entre os diversos actores que trabalham na área de institucionalização e formação das IPCC'S (administração distrital e ONG's), e vii) finalmente, falta de actualização ou reciclagem dos formandos.

A ETD está consciente das dificuldades apontadas, tentando, em alguns casos, minimizar alguns destes problemas apontados, simplificando para isso o conteúdo de certos temas durante a formação e transmitindo em línguas locais os seus ensinamentos. Tratando-se, frequentemente, de uma formação de carácter técnico, a simplificação e a tradução para línguas locais, acarreta problemas de qualidade da informação transmitida. Para os participantes que não sabem ler nem escrever, seja em Português, seja numa outra língua, o processo de aprendizagem é ainda mais dificultado, se considerarmos o nível de retenção da informação, agravado pela quantidade de novos ensinamentos que são transmitidos. No caso das mulheres, a situação agrava-se mais quando elas têm que faltar a algumas sessões ou quando estão presentes, mas com menor capacidade de concentração devido ao peso das tarefas e responsabilidades

domésticas que recaem sobre si, para não falar das que têm que levar consigo as crianças de colo para as reuniões dos conselhos consultivos e formação. Uma excelente ilustração da desigualdade de oportunidades a que elas são sujeitas neste processo pode ser bem exemplificada através destas palavras: *é verdade, as mulheres não sabem ler, nem escrever, só ouvem. No próximo encontro nós perguntamos se ainda se lembram daquilo que aprovamos na semana passada e elas dizem que já não lembram* (Membros do CCPA do sexo masculino, PA de Save-Machaze).

Embora existam directivas para priorizar a alfabetização funcional dos membros das IPCC's de ambos os sexos, isso nem sempre parece acontecer, sendo a situação variável de local para local. Entre as diversas justificações estão as distâncias a percorrer, problemas de visão para os mais idosos, ou, em outros casos, um simples desinteresse, embora haja localidades onde este processo tenha sido bem acolhido. Há ainda alguns casos extremos como a localidade de Sambassoca, no Posto Administrativo do Save, em Machaze, onde não há escola de alfabetização. O que gostaríamos de realçar neste caso é a situação de desigualdade de oportunidades que as mulheres apresentam para ter acesso à escola, devido à sobrecarga de tarefas domésticas:

Eu só fui um dia às aulas de alfabetização porque tenho tanto serviço! Agora queria ir mas já estão a fechar as aulas (mulher membro do CCPA, PA de Save, Machaze).

A reprodução do modelo de dominação masculina faz-se sentir na forma de funcionamento das IPCC's, onde o medo e o receio que as mulheres têm de falar, se manifesta no processo de formação e no processo de tomada de decisões, como fica claro também nos testemunhos masculinos:

Quando é uma reunião só de mulheres elas falam, mas quando é com homens elas têm medo de falar. São os homens que falam e outros mandam as mulheres calar

(Membros do Fórum local, do sexo masculino, localidade de Chipudje, Machaze).

O estudo permitiu constatar que há necessidade de melhorar a qualidade e as metodologias de formação dos membros das IPCC's. É necessário que a formação transmitida dote os membros destes órgãos de instrumentos capazes de lhes permitir o exercício de uma governação local participativa, evitando assim que esse treinamento seja apenas um mero instrumento de formação técnica e burocrática e se resume a transmitir conhecimentos virados apenas para os mecanismos de funcionamento e representatividade, e para a utilização do fundo para o desenvolvimento distrital.

Os sete milhões: prioridades, beneficiários, articulação com as comunidades, comunicação e retorno de informação

Em 2005 o governo central de Moçambique alocou, pela primeira vez na história do país, uma percentagem do orçamento do Estado no valor de 7.000.000, 00 Mt a cada um dos 128 distritos. Este fundo foi nomeado como o OIIL - Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais, mas é conhecido como o fundo dos 7 milhões. Ele foi adjudicado aos distritos como parte do processo de descentralização administrativa. No entanto, como não havia ainda clareza sobre as normas da sua utilização, foi aplicado de formas diferentes pelos governos distritais. Assim, e como referido anteriormente, reabilitaram-se ou construíram-se residências oficiais de administrações e edifícios públicos, comprou-se equipamento, mobílias, entre outras acções, muitas vezes apenas concentradas na sede do distrito, na base deste orçamento distrital. Em 2006, depois de uma visita presidencial aos distritos, as administrações locais foram criticadas pela forma como os fundos foram utilizados. Foram então ditadas algumas directivas para a utilização do OIIL para projectos de desenvolvimento económico, com orientações para a consulta participativa relativamente à sua utilização e a processos de monitoria e avaliação. Embora o processo de institucionalização dos

Conselhos Consultivos já tivesse tido o seu início anteriormente, como já referido em pontos anteriores, o OIIL obrigou à institucionalização de outros conselhos nas províncias onde ainda não estavam implantados.

Na verdade, parece que nunca ficou muito claro em que deveriam ser investidos os 7.000.000.00 Mt. Parece ter havido diferentes interpretações sobre o que poderia significar o uso do fundo disponibilizado para o desenvolvimento económico dos distritos, se para investimentos em infra-estruturas, produção de alimentos, empréstimos a associações de camponeses, ou para outras acções. Também não ficou claro se se tratava de um empréstimo, uma doação, se haveria taxas de juros, entre outros pontos que ficaram obscuros. Em 2007, a orientação parece ter sido mais clara, porque direccionada à “produção de alimentos”, para combater a pobreza, através de uma decisão presidencial durante uma nova ronda de visitas aos distritos.

Sendo as IPCC's órgãos de consulta, a pergunta a colocar é que papel estes órgãos desempenham ou deveriam desempenhar relativamente ao fundo de investimento e desenvolvimento distrital (parecer sobre os projectos, monitoria e avaliação)? A resposta a esta pergunta leva-nos a retomar o ponto anteriormente tratado sobre a constituição e papel das IPCC's no que diz respeito ao processo de planificação distrital descentralizada, e obriga-nos a questionar, mais uma vez, como é que elas representam realmente os seus constituintes.

O que outros estudos mostraram, dentro e fora de Moçambique (Steiner, 2006; Hughs, 2005) e que foi reconfirmado por nós em Machaze e em Tambara, é que as IPCC's estão ainda longe de poder cumprir com a ideia que presidiu à sua formação e de poder prestar contas das suas actividades aos seus constituintes. As suas acções estão cada vez mais concentradas na elaboração e execução de micro-projectos para geração de rendimentos, a serem financiados pelo fundo dos 7.000.000.00 Mt, em detrimento de outras actividades de âmbito económico e social que afectam o distrito e que devem

representar os interesses da comunidade. Quando inquiridos sobre o plano distrital e o grau de participação das IPCC's na execução, monitoria e avaliação, a primeira resposta dos nossos entrevistados era sempre relativa aos micro-projectos, e só depois de muita insistência e explicações era possível fazer entender que o nosso interesse era mais abrangente. Discutir as prioridades do distrito e o papel das instâncias de consulta na auscultação das comunidades e encaminhamento das suas preocupações para outros escalões, mas mais do que isso, garantir que essas preocupações apareçam reflectidas nos planos distritais, nem sempre foi fácil. As respostas a estes pontos, mais uma vez, levaram-nos a constatar que o centro das actividades das IPCC's gira à volta dos 7 000 000, 00 Mt.

Neste processo de tentar compreender o funcionamento das IPCC's, ficou entretanto claro que a maioria dos membros destes órgãos, embora enfrentando dificuldades no âmbito da planificação, gestão e monitoria, tinha algumas noções básicas nestas áreas, na sua relação com os micro-projectos. Muitos ainda estavam conscientes de que se tratava de um empréstimo que era necessário devolver e com juros. O que não estava ainda claro eram os procedimentos para a devolução desse fundo, o que é agravado em dois distritos como Tambara e Machaze onde não há instituições bancárias, como é a seguir ilustrado:

(...) intimidam as pessoas sobre a devolução desse fundo, com ameaças de prisão para quem não devolver o dinheiro. Assim, há outros que preferem afastar-se deste processo em vez de se aventurarem a concorrer a este financiamento (Mulheres do CCPA, PA de Búzua, Tambara).

Ainda não foi possível devolver. Nós não sabemos onde se devolve. Combinou-se que se arranjavam cofres para se depositar o valor mas ainda não se sabe, não se chegou a um consenso (Chefes Tradicionais, Chitobe sede, Machaze).

A pesquisa realizada em Machaze e Tambara, mostra-nos que, apesar da existência de um completo desvirtuamento do que devem ser os direitos e obrigações das IPCC's, e de concentração de poderes nas mãos da administração distrital, a situação tem contornos diferentes nos dois distritos.

Em Machaze, particularmente no distrito do Save, as informações recolhidas reconfirmam e reforçam as constatações de Hughes, em 2005, já que os membros dos CCL parecem viver na base do clientelismo, tendendo a privilegiar os seus interesses em detrimento das comunidades. Em nenhum momento a equipa de pesquisa teve acesso à listagem dos projectos aprovados para financiamento, sendo que muitos membros dos Conselhos Consultivos ignoram quais os projectos aprovados pelo CCD, ou ainda, mesmo conhecendo que projectos foram aprovados não têm informações sobre o desembolso de fundos. Quando visitámos o PA do Save em Outubro de 2008, os fundos do ano transacto ainda não tinham sido desembolsados. Em Tambara, pese embora os problemas que caracterizam o funcionamento das IPCC's, há um esforço para mostrar a transparência do processo do OIIL. Assim, o fundo é dividido em diferentes fatias que são alocadas aos diferentes Postos Administrativos e Localidades, para assim facilitar a selecção dos micro-projectos em bases realísticas. Os projectos aprovados são afixados em locais públicos, como a varanda da administração do distrito, evitando deste modo especulações desnecessárias.

Em Machaze, para além de uma tomada de decisões extremamente centralizadas nas mãos da administração distrital sobre a utilização do fundo para o desenvolvimento distrital, também se reconfirma, mais uma vez, o que o estudo de Hughes havia constatado em 2005: decisões para as localidades extremamente dependentes das decisões do PA, e este por sua vez da sede do distrito; falta de transparência no processo de governação; poder de decisão concentrado apenas em algumas mãos, acusações mútuas, insatisfação geral pelos serviços prestados, acusações de corrupção, nepotismo e clientelismo (Hughes, 2005), que se reflectem na forma como o fundo do OIIL é

utilizado. A seguir poderemos constatar uma ilustração da forma como o poder se distribui hierarquicamente e se concentra em certas mãos:

É o problema do distrito. É a questão do distrito, não é do chefe de posto! O distrito é que gere. Nós mandamos as nossas propostas, os projectos foram aprovados e estamos à espera, parece que o dinheiro nunca sai (Funcionário do Posto Administrativo do Save).

A situação de funcionamento dos IPCC's é mais grave no PA do Save do que no resto do distrito de Machaze, já que aqui não se encoraja a participação dos membros das IPCC's, havendo mesmo alguns membros que correm riscos de integridade física ao denunciarem irregularidades. Para exemplificar esta situação poderemos mencionar as mulheres do CCPA que se mostraram reservadas e receosas durante a entrevista, mas que, no final, confessaram que tinham medo de falar, já que uma delas teria sido ameaçada de ser “chamboqueda” uma vez que fez uma denúncia pública de uma situação irregular ocorrida no Posto Administrativo.

Embora a nossa pesquisa não visasse especificamente o estudo do OIIL, este acabou por ser um tema recorrente ao processo de análise do funcionamento das IPCC's. O facto de alguns dos nossos entrevistados, em Tambara e Machaze terem feito referência à atribuição deste fundo como se fosse regida por um clube de amigos, contrariando o aspecto positivo que constitui o chapéu do funcionamento deste processo, ou seja, a democratização dos mecanismos e processos para a selecção dos beneficiários, aventa a forte possibilidade do OIIL se vir a transformar num foco de possíveis conflitos (que derivam da exclusão das pessoas). No processo de exclusão situam-se as mulheres que, sendo as maiores produtoras de alimentos no país, paradoxalmente fazem parte dos grupos minoritários beneficiários deste processo. Este assunto é retomado mais à frente, no Capítulo quatro.

Os testemunhos que se seguem mostram a insatisfação das comunidades sobre a forma como este fundo é distribuído, levantando um pouco o véu sobre um possível clientelismo e a desinformação existente sobre o mesmo e sobre a forma tendenciosa como o mesmo é aplicado:

O povo aceita o que nós fazemos. A comunidade está satisfeita, mas há ainda um problema com os sete milhões. No que é nossa tarefa para recebermos informações sobre os sete milhões, sabemos que há conflitos, porque este fundo só é dirigido a certas pessoas, criando descontentamento (Autoridades tradicionais, PA de Búzua, Tambara).

Eles podem vir desenhar uma coisa, precisamos de X para comprar bois. A resposta não sai. Desenham 40 projectos e só são aprovados sete. Há muito barulho por causa disso (...) A comunidade daqui lamenta bastante. O nosso Posto Administrativo é considerado no último momento. Os projectos desenhados não têm a aprovação devida. A população já nem aparece porque perde tempo (...) Até este ano não há nenhum projecto que já se desenhou e que beneficiou e o ano está no fim (...) quando vamos perguntar, dizem que já não se pode perguntar, isso vai se resolver (...) Os projectos do ano passado foram aprovados mas até aqui não temos dinheiro (membros do CCPA do PA de Save).

Há, porém, os que se apresentam conformados com o processo de distribuição do fundo de desenvolvimento e investimento distrital e que não contestam o processo de selecção:

Sempre aparecem descontentes... O método de selecção dos projectos leva a que se escolham os que trazem maiores benefícios para a comunidade e beneficiem a maioria (CCPA, PA de Búzua, Tambara).

Constatámos mais acima que, no processo de planificação distrital descentralizada, as IPCC's desempenham um papel limitado, quer por falta de clareza ou ambiguidade dos regulamentos vigentes, quer ainda, e sobretudo, pela existência de um governo extremamente centralizado, o poder concentrado apenas em algumas mãos e, conseqüentemente, um fluxo de informações que circula apenas num sentido (de baixo para cima), levando à instrumentalização dos órgãos de consulta. Este modelo replica-se para baixo a partir da sede do distrito, viciando os objectivos que presidem à criação das IPCC's. Corre-se assim o risco de transformar este processo numa luta por influências, pelo controlo do poder local e pela aquisição de vantagens pessoais, que pode levar à instituição de um sistema de clientelismo e “pequenas corrupções” que corroem por dentro o processo de governação local participativa e beneficiam apenas determinadas elites. Parece-nos, entretanto, que este é um assunto que merece mais atenção e mais cuidado, uma vez que o nosso estudo não nos permite fazer generalizações a partir de dois estudos de caso, embora possa prever alguns cenários possíveis em função da informação recolhida no campo.

Representações e Práticas sobre as funções das IPCC's

A Legislação vigente e os respectivos regulamentos que vão dar origem à constituição das IPCC's podem ser interpretadas como um cometimento do governo Moçambicano no processo de descentralização do país, onde é dado um lugar de destaque à descentralização/desconcentração do distrito, que passa a desempenhar um papel-chave na reforma do sector público e na luta pela redução da pobreza, conforme as linhas mestras definidas pelo PARPA e pelo Plano Quinquenal do Governo.

O pano de fundo que presidiu à formação das IPCC's foi a inclusão das comunidades locais num sistema de governação participativa, funcionando estas instituições como “espaços de interacção entre o Estado e as populações no processo de provisão de serviços a nível local e na promoção da participação local na tomada de decisões”

(Forquilha, 2008). Neste sentido, e de acordo com as directivas do governo, a sua actuação situa-se nos domínios cívico, social, económico e dos recursos naturais (MADER/MPF/MPD, 2003), prevendo-se entre as suas actividades: a participação no exercício de planificação (identificação de necessidades, a sua priorização e inclusão nos planos do distrito); processo de implementação e controlo dos planos estratégicos distritais (PEDDS e PESODS) que inclui a sua participação na execução e fiscalização dos planos aprovados. A literatura que trata de estudos de caso específicos sobre o processo de descentralização em Moçambique e, muito em particular, sobre as IPCC's (Forquilha, 2008; Hughes, 2005; Gonçalves, Inguane & Gune, 2008), e o balanço do nosso estudo, apresentam, entretanto, lições a tirar sobre as representações e práticas destas instituições, considerando os seus aspectos positivos e negativos.

A LOLE cria uma abertura para a inclusão das comunidades no exercício da planificação distrital e a integração da sociedade civil nos conselhos locais. Significa isto que as preocupações e expectativas das comunidades podem ser transmitidas aos diversos níveis dos conselhos locais e priorizadas na planificação distrital, abrindo ao mesmo tempo campo para que haja um fluxo de informação sobre as suas propostas, nos dois sentidos.

No entanto, e como analisa Forquilha (2008), é a mesma legislação que cria espaço para uma governação comunitária participativa que coloca as comunidades como actores marginais, quando centraliza a institucionalização das IPCC's na administração do Estado, como referimos e sublinhámos mais acima, reduzindo o seu papel às instâncias de base.

No que diz respeito à planificação distrital, também se verifica, como o nosso estudo mostrou, que as IPCC's não participam no processo de execução e fiscalização dos planos distritais.

Aquilo que a gente lá discute, aquilo que é aprovado no CCD têm sido documentos que levamos à comunidade e falamos dos planos que passaram ou não. Mas, na hora de devolver, já não há retorno, são aprovados sem que se saiba. Quando se faz o plano, de princípio era a questão da água que o Posto Administrativo não tem até hoje. Depois energia, como muitas pessoas não têm forma de estudar de dia que estudassem de noite. O terceiro é o desenvolvimento da agricultura, depois abertura de postos de abastecimento de produtos, também bombas de combustíveis. Essas são as prioridades que já tinha-se feito como forma de desenvolver ao posto (...) mas é impossível fiscalizarmos, não temos possibilidades (membros do CCPA do PA Save).

O princípio que preside à elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital implica o envolvimento de vários actores e uma circulação de informação nos dois sentidos. O exemplo acabado de mencionar mostra-nos a dificuldade que existe em garantir que as preocupações de base sejam integradas nos planos dos escalões superiores, o que desautoriza a capacidade de governação local, desrespeitando as suas possibilidades de definir prioridades. A mesma situação se verifica no que diz respeito ao fundo de desenvolvimento distrital, quando se trata de circulação de informação que se faz muitas vezes apenas num sentido. Nos casos referidos no nosso estudo, há, no entanto, diferenças notáveis quanto aos métodos de utilização dos 7.000.000 de Mt, notando-se uma maior clareza e transparência em Tambara. Contrariamente, e como já referimos anteriormente, a distribuição deste fundo em Machaze é centralizada nas mãos da administração do distrito, provocando não só descontentamento nas bases, como ainda uma desautorização e desacreditação das IPCC's e outras instâncias de consulta de base, como é reafirmado na seguinte fala:

Não conhecemos os projectos aprovados (...) mesmo os que foram aprovados por nós ainda não sabemos de nada (...) Todos perguntam ... eles dizem que somos mentirosos. Quando também perguntamos, dizem que esperem um

pouco, há-de vir alguma coisa! (Autoridades Tradicionais, Sambassoca-PA Save, Machaze).

Uma vez que o processo de circulação de informação tem apenas um sentido, ou seja, de baixo para cima, e dada a fraca capacidade de resposta das administrações distritais que funcionam num sistema de centralização de poderes e recursos, as IPCC's acabam por ser instrumentalizadas pelos governos locais, não cumprindo as funções que presidiram à sua criação. Há poucas evidências de que as decisões e sugestões dos conselhos locais e das outras instituições de base como o Fórum Local e as Autoridades Comunitárias sejam tomadas em linha de conta pelos escalões imediatamente superiores, havendo ainda tendência de partidarização na forma como se processa a governação distrital, pela composição dos conselhos locais e seus convidados permanentes nos escalões do PA e distritais. Refira-se entretanto que o espaço que é dado a estas instituições para a realização das suas actividades é variável, de acordo com a liderança de cada distrito. Os casos de Machaze e Tambara ilustram bem esta situação, uma vez que no primeiro caso se verifica uma maior centralização de poderes na figura da administradora local, contrariamente ao caso de Tambara onde, pesem embora as competências que permitem à figura do administrador de distrito e ao Chefe do Posto Administrativo centrar em si uma série de poderes, se criaram mais espaços para articulação com as comunidades e uma maior participação destas na tomada de decisões.

As práticas mostram-nos assim que há muitos desafios a enfrentar para que as oportunidades possam ser jogadas a favor de uma governação participativa real, sendo para isso necessário estabelecer uma regulamentação que crie os mecanismos de responsabilização dos membros das IPCC's, o que passa pela clarificação do seu papel nos processos de monitoria, avaliação e de prestação de contas às bases.

Capítulo 4

A participação das mulheres no processo de descentralização: uma abordagem de género

Ter uma abordagem de género relativamente ao poder local é compreender como o acesso e a participação a nível comunitário e a nível dos órgãos locais do Estado, permite, ou não, alterar as relações sociais de género como relações de poder. É nossa intenção analisar, neste capítulo, como o exercício do poder local contribui para a satisfação das necessidades práticas e estratégicas das mulheres.

O processo de desconcentração e particularmente o processo de descentralização com a transferência de funções e responsabilidades para as instâncias de poder local, estimula a inclusão de um número cada vez maior de cidadãs e cidadãos na tomada de decisões. Significa que, ao contrário do Estado centralizado com princípios e metodologias de funcionamento assentes no centralismo democrático (que mascara a subordinação das pessoas a um pensamento e a uma acção únicos), a descentralização implementada a partir de finais de 90 permite alargar, pelas dinâmicas que gera (particularmente com a exposição das políticas do Estado ao veredicto popular), a inclusão social a um maior número de cidadãos, rompendo com a lógica totalitária de governação. Falar de descentralização enquanto transferência de poder é, pois, ter em conta a existência e a necessidade de pluralidade e diversidade.

No que diz respeito às mulheres, a democratização do país e a adopção de uma estratégia de governação descentralizada, é condição para o questionamento dos modelos de dominação (tanto a nível da divergência política, como das relações de género).

Como já foi dito, o que se pretende neste capítulo é identificar como as motivações, os mecanismos de acesso e o exercício de funções pelas mulheres nas IPCC's são, simultaneamente, efeito das expectativas criadas pelos processos de democratização e descentralização e produtoras de alterações e rupturas nas relações de género subalternas.

Há três questões que, para nós, são determinantes no acesso e exercício do poder local pelas mulheres:

- (i) Caracterização dos problemas que afectam as mulheres pelos membros das IPCC's e pelo conjunto de actores que participam directa ou indirectamente na criação, implementação e capacitação das mesmas. Este ponto permite-nos entender a diferenciação entre representações sobre os mecanismos culturais de subordinação, como a poligamia e os “casamentos” prematuros, e outras práticas culturais nos distritos de Tambara e Machaze.
- (ii) A motivação e os mecanismos de acesso das mulheres e dos homens às IPCC'S.
- (iii) A “ocupação” das IPCC's como espaços de igualdade, ou seja, como exercem as mulheres o seu direito de opinar, de serem ouvidas e reconhecidas enquanto membros das instâncias de poder comunitário. Neste ponto, será também tido em conta o acesso das mulheres ao conhecimento sobre a organização e funcionamento dos órgãos locais de poder local, particularmente no que respeita à participação no Plano de Desenvolvimento Distrital, à elaboração de projectos, “ao acesso aos fundos dos “7 milhões” e às acções de avaliação e monitoria.

Caracterização dos problemas que afectam as mulheres: representações e hierarquia de género

O discurso do Estado e das ONG's

Se o sistema democrático, tal como é ainda concebido, se refere ao espaço público, excluindo ou tornando invisível a família como lugar de produção do político, a visibilidade pública da mulher, primeiro no mundo do trabalho e depois nos órgãos de decisão política, permite que se refaça, ou não, a estrutura de dominação masculina. Isto significa que as IPCC's como instâncias de participação democrática podem ser utilizadas para manter os papéis sociais e as relações e hierarquias de poder forjadas na família.

É assim que a caracterização do que se considera problemas das mulheres por actores que directa ou indirectamente participam na implementação ou funcionamento das IPCC's, permite analisar, através da permanência ou da ruptura (nos discursos), tanto os elementos que conservam e reproduzem uma estrutura de género desigual, como os factores que, dinamizando a mudança do modelo cultural, geram a igualdade de género.

Chamamos a atenção para o facto de não terem sido identificadas diferenças assinaláveis entre os funcionários da administração do Estado e as/os activistas das ONG's implicados directamente no funcionamento das IPCC's. Isto é, a maior ou menor sensibilidade das e dos entrevistados para a situação das mulheres, principalmente para os constrangimentos que impedem o acesso e o exercício dos direitos, tem mais a ver com o conhecimento e experiência pessoais do que com os espaços onde trabalham. Esta situação que foi constatada durante a pesquisa revelou-se não apenas nos discursos das/os informadores/as, mas na ausência de estratégias (tanto da administração local como das ONG's) que contribuam para um real empoderamento das mulheres.

Constatámos nos capítulos anteriores que, embora Tambara e Machaze tenham perfis e características diferenciadas, de uma forma geral todas e todos os entrevistados referem como principais problemas das comunidades, a falta de infra-estruturas, a água, a fome e o desemprego. Apenas quando directamente interrogados sobre se não existem problemas que afectem directamente as mulheres as e os informadores enunciam a violência doméstica, os casamentos prematuros e o analfabetismo, não os relacionando, no entanto, com impedimentos para o desenvolvimento. Significa que (e esta questão será mais aprofundada nos pontos que a seguir trataremos) os factores de ordem cultural que constroem a igualdade de direitos entre mulheres e homens, ou são remetidos para a ordem do privado e, portanto, ocultados e não reconhecidos como constrangimentos, ou são percebidos como pertencentes ao campo identitário (e também percebidos como indiscutíveis)¹⁹.

Com o fim de estabelecermos diferenças na definição e interpretação que os vários actores dão aos “problemas das mulheres” vamos procurar numa primeira parte, agrupar e sistematizar as representações de mulheres e homens, particularmente os que são membros das IPCC's, distinguindo também as e os entrevistados que, devido às funções que ocupam nos órgãos do Estado, a nível provincial e distrital e nas ONG's, têm responsabilidades no funcionamento das IPCC's.

Relativamente às posições assumidas pelos dirigentes da administração do Estado a nível local, há duas questões prévias que gostaríamos de colocar: a primeira é que, embora haja uniformidade na identificação dos problemas que afectam as mulheres, a hierarquização dos mesmos varia com a maior ou menor formação e a sensibilidade dos quadros face à realidade da condição feminina no distrito. Isto quer dizer que, se muitos colocam os casamentos

¹⁹ A ideia, muito comum de que desenvolvimento quer dizer combate “à pobreza absoluta” e que esta pouco tem a ver com direitos humanos tem sido objecto de contestação pelas feministas moçambicanas.

prematturos como principal problema e outros o situam na violência doméstica, há alguns, embora muito poucos, que explicam a opressão feminina através do modelo cultural que se exprime ao longo da vida das mulheres de diferentes maneiras. Sendo assim, por exemplo, os casamentos prematturos são sofridos na adolescência e a feitiçaria na idade adulta, mas ambos “compõem” aquilo que podemos chamar o ciclo da desigualdade. A segunda questão é que os problemas vão sendo mais bem identificados no centro (província e sede distrital) do que na periferia (postos administrativos e localidades). Contudo, este pressuposto tem que ser analisado tendo em consideração factores como a experiência de vida e de trabalho, o conhecimento de outras realidades no país e a participação em acções de capacitação diversificadas. É, assim que, num dos distritos estudados, uma funcionária da administração local demonstrou uma consciência de género fora do comum:

(...) o que dói mais é que o homem quer a mulher para engravidar e trabalhar, quem trabalha e cuida dos filhos são as mulheres; muitas mulheres me procuram para se queixarem e eu estou sempre a falar de casamentos prematturos e violência.

Demonstrando uma posição verdadeiramente arrojada, esta mulher justifica o adultério feminino com a existência de poligamia: *a poligamia é responsável pelo adultério das mulheres porque têm que procurar outros para as satisfazer, a própria biologia diz que a mulher tem necessidades como o homem* (funcionária no posto administrativo de Nhacafula).

A violência doméstica (principalmente em Machaze, mas também em Tambara) e os casamentos prematturos são os principais problemas reconhecidos pelos quadros do Estado, a nível provincial e distrital. No entanto, e embora todos produzam um discurso de condenação, há algumas diferenças na identificação das causas e das soluções propostas, sendo que uma grande parte, ao considerar a pobreza e/ou os factores culturais (entendidos como mecanismos

estruturantes) como razão, expressam um fatalismo revelador de alguma cumplicidade com a violência de gênero. Há mesmo aqueles que, depois da realizada a entrevista, nos questionam se a violência contra as mulheres *“não será efeito da globalização (...) e das novelas brasileiras (...) que podem constituir um mau exemplo (...)* (funcionário do governo provincial). Este pronunciamento que precede ou antecede um discurso inicial de progresso na luta que os quadros desenvolvem contra a violência de gênero, pretende não apenas ocultar a situação concreta de desigualdade, como demonstra também uma cumplicidade com um senso comum que, ao justificar a violência, naturaliza a subalternidade da mulher.

Por outro lado, a maioria dos dirigentes (principalmente ao nível da administração distrital) reconhece também como grave a violência que comporta a exploração da força de trabalho das mulheres pelos maridos, como fica expresso por esta fala:

Os homens são uns preguiçosos (...) as mulheres pelo contrário descarregam camiões, constroem estradas, o homem deve repousar, ser bem alimentado, para poder realizar o trabalho à noite (...) mesmo nas bicicletas os homens vão atrás enquanto as mulheres pedalam (funcionária da administração distrital em Machaze).

No entanto, a listagem de formas de violência exercida contra as mulheres, pode não significar (e não significa no discurso da maioria das/os entrevistadas/os) ruptura com o modelo de dominação masculina, mas apenas alguma revolta contra o que consideram ser as formas mais rudes de violência. É frequente no discurso do mesmo interlocutor, a contestação à exploração do trabalho e a aceitação da subalternidade na hierarquia de gênero. Isto não quer dizer que as pessoas sejam sempre propositadamente dúplices, mas que desenvolvem estratégias inconscientes de combinação e de manipulação (dos recursos que têm à sua disposição) em função das expectativas dos outros e do reconhecimento de si próprias.

Contudo, encontramos uma minoria de quadros que analisam a desigualdade de género do ponto de vista do acesso e exercício de direitos, propondo a divulgação da legislação existente (como a Lei da Família) nas comunidades, com destaque para as lideranças, consideradas como fonte de conservação da ordem tradicional. Este discurso é tanto mais interessante, quanto a “reabilitação” das lideranças tradicionais como representantes comunitárias constitui um aspecto central da filosofia do processo de descentralização.

A pesquisa mostrou que, para a maioria dos quadros do Estado, a violência doméstica sob as formas psicológica e física (aliada à exploração da mão-de-obra feminina pelos maridos) assume proporções muito grandes, especialmente nas uniões poligâmicas em que a complexidade e manipulação das relações de poder entre as mulheres e entre estas e o marido são geradoras de grandes conflitos. Esta situação é mais frequente nas localidades e povoações onde não chega informação, não existem Gabinetes de Atendimento e as instâncias de resolução de conflitos são orientadas pelo modelo cultural que repudia a publicitação (fora da esfera familiar) da violência doméstica.

Ao questionarmos as pessoas sobre as causas da prevalência da violência doméstica, assumindo formas tão brutais, como em Machaze²⁰, as respostas são construídas em função de uma natural agressividade masculina que se agrava entre os trabalhadores migrantes. Os nossos entrevistados informaram-nos que, no seu regresso da África do Sul, estes trabalhadores exercem uma enorme violência sobre as mulheres, muitas vezes a pretexto de rumores produzidos no seio das suas próprias famílias. O que se constatou neste estudo, é que a violência de género, particularmente a doméstica, pese a boa vontade de alguns sectores, continua impunemente a ser praticada.

²⁰ Por exemplo o Kusungabanga (que em língua ndau significa “fechar faca”) consiste numa cerimónia praticada pelos homens que trabalham nas minas sul-africanas, com o objectivo de evitar que as mulheres possam (na sua ausência) manter relações sexuais.

A poligamia que, tanto num distrito como noutra, aparece associada ao prestígio que o número de filhos confere às famílias (sendo muitas vezes combinada com os casamentos prematuros e a desistência escolar) é um dos factores que dificulta a inclusão das mulheres como sujeito político. A constatação da utilização continuada de argumentos económicos (combater a pobreza absoluta e aumentar a produção de comida) em substituição ou reforçando a justificação da continuidade de práticas culturais (que violam a legislação em vigor e os direitos humanos das mulheres) constituiu para nós um facto novo. Isto põe em relevo que a mobilidade e a transformação a que é sujeita a tradição, desmentem a todo o momento os apelos à conservação de uma ordem que está a ser rejeitada pela própria realidade social.

Ainda nesta linha de argumentação economicista, encontramos, mesmo entre quadros da administração local, discursos que legitimam a poligamia em função da pobreza “absoluta” e do desequilíbrio demográfico, o que torna muito difícil a acção das organizações da sociedade civil. É o caso do distrito de Machaze (com uma população feminina muito superior à masculina) em que é comum a mensagem (e por vezes a adesão a ela) de que: *há um fosso entre mulheres e homens (...) a população maioritariamente feminina (...) a poligamia não deve ser banida pois ela elimina o amantismo (...) é preciso que haja cobertura das mulheres, de modo que nós as mulheres não podemos ser egoístas e querer o marido só para nós* (funcionária da administração distrital em Machaze).

É muito interessante evidenciar que começa a existir um discurso que, não se ficando só pela justificação cultural, acrescenta novas argumentações ao modelo cultural, revelando como os novos dinamismos que subvertem a velha ordem cultural, são recompostos e utilizados para a conservar.

As taxas elevadas de HIV/SIDA em Manica²¹ em conjunto com a falta de informação e os índices altíssimos de analfabetismo levam à produção de novos mitos e preconceitos, como acontece com o abandono de muitas crianças órfãs que não são recebidas pelos familiares com o argumento de que a “doença” que matou os pais pode passar para as famílias de acolhimento²². Há, contudo, evidências de que, quando o governo subsidia os órfãos, as famílias aceitam receber as crianças. Esta situação mostra bem como os mitos resultam de uma construção social que procura justificar a vergonha do abandono por parte das famílias.

No caso do HIV/SIDA, os membros da família, particularmente as sogras, são, muitas vezes, instigadoras de violência, acusando as noras de serem portadoras da doença, provocando, em cumplicidade com os curandeiros, o estigma e a exclusão social. Também, com alguma frequência os filhos doentes acusam as mães de feitiçaria, acabando estas por serem mortas. Não é por acaso que esta situação existe: a eficácia do poder patriarcal está precisamente na capacidade de agir sobre os actores transformando-os em agentes desse mesmo poder.

É assim que a vulnerabilidade da população, a sua exposição a situações (doenças, seca, etc.) que não se consegue explicar e controlar, como acontece em Machaze, favorece o surgimento de preconceitos e práticas que têm as mulheres como alvo. É neste contexto que muitas delas são acusadas de provocarem a seca (“por andarem de calças”) ou de trazerem o sida (“o sida entra em Machaze às terças-feiras”)²³.

²¹ MISAU (2004), Revisão dos Dados de Vigilância Epidemiológica do HIV/SIDA, Ronda 2004. Esta informação refere-se à província de Manica, não havendo dados publicados referentes a cada um dos distritos.

²² Informação transmitida pela administradora distrital em Machaze.

²³ A introdução de costumes considerados estranhos à comunidade, como é exemplo o facto de as raparigas andarem de calças, ou o vai-e-vem semanal com a África do Sul, está na origem da existência de bodes expiatórios numa tentativa de explicar os males que afectam as populações.

Por tudo isto, verifica-se que a reprodução de preconceitos e estereótipos relativamente a grupos de pessoas (viúvas, crianças, etc.) produz mal-estar nas comunidades e dificuldades na gestão dos conflitos e na implementação das políticas do Estado. É exemplo desta situação a resistência que existe em relação ao parto assistido nas unidades sanitárias; como nos foi dito “*as parturientes têm medo de que as rivais ou sogras amarrem o bebé e dificultem o parto e, ficando sem bebés, perdem os maridos* (Funcionária da Administração Distrital em Machaze).

É, no entanto, curioso que a população destes dois distritos, mas mais visivelmente no de Machaze, sendo fortemente marcada pela conservação da tradição ou pela retraditionalização cultural (os mitos sobre a propagação de doenças pelas crianças órfãs e pelas meninas que chegam às terças-feiras da África do Sul são recentes) começam também e, com o apoio das acções das ONG's, a serem abalados por elementos da modernidade que se revelam, por exemplo, na procura de preservativos e no número cada vez maior de pessoas que quer fazer o teste do HIV/SIDA (Funcionário da Comissão Distrital de Combate ao HIV/SIDA em Machaze).

Na mesma ordem de ideias, o planeamento familiar e as acções que visam pô-lo em prática são muito difíceis de serem implementados, pelo facto de as mulheres não terem poder de decisão e o número de filhos constituir um sinónimo de masculinidade; como nos disse uma entrevistada: *uma mulher disse-me, eu não posso parar enquanto o meu marido quiser. Ele diz se você não faz filhos volta para tua casa... e agora ele está na África do Sul e ela não tem nada que dar de comer aos seus filhos* (funcionária da administração distrital em Machaze) Constatou-se que, mesmo quando os maridos estão ausentes, como acontece num grande número de casais, os outros membros da família, como o irmão do marido e principalmente as sogras não permitem que se dirijam sozinhas ao hospital (até mesmo quando estão doentes), não lhes conferindo o direito de decidir fazer o planeamento; tal como nos disse uma informadora: *as sogras deitam fora os comprimidos e perguntam à nora, como tomou a*

decisão se o marido não está? Se calhar arranjou um amante lá fora e não quer engravidar. (Enfermeira da Saúde Materno Infantil em Machaze) Os partos sucessivos, o trabalho excessivo durante toda a gravidez e a violência física e psicológica são responsáveis pela existência de abortos, ameaças de aborto e partos prematuros, pondo muitas vezes em risco a vida da mãe e dos filhos.

Mas o hospital é também, por vezes, um lugar de refúgio para as muitas mulheres que sofrem de violência. Não resistimos a referir um caso que nos foi contado por uma enfermeira em Machaze: *conheci uma mulher que vinha todos os dias ao hospital... só se sentava no quintal, todos os dias fazia isso, aquela era a única forma que a mulher tinha; tinha encontrado um lugar para fugir da violência do marido.*

Os “casamentos” prematuros são apontados por quase todos, tanto em Tambara como em Machaze, como constrangimentos para o acesso e permanência das meninas na escola e para a existência de altas taxas de analfabetismo, verificando-se, deste modo, a reprodução do ciclo de dependência e desigualdade; como nos disseram várias entrevistadas: “aqui quando saem maminhas, as meninas são entregues ao homem para casar”. Os casamentos prematuros são, contudo, objecto de discursos muitas vezes contraditórios, na medida em que, se a maioria utiliza a argumentação cultural para justificar a sua permanência, outros há que reproduzem um discurso condenatório contra as raparigas, responsabilizando-as pelo abandono escolar. A culpabilização social das meninas explica-se pelo facto de muitas uniões serem realizadas fora do controlo familiar e, portanto, terem deixado de constituir para os pais um importante recurso material. Por outro lado, a “desobediência “ das raparigas põe em causa a continuidade de

práticas como a *Kopahira*²⁴ que era até há poucos anos uma fonte de rendimento familiar.

Foi interessante constatar que, segundo muitos dos nossos entrevistados, as denúncias dos casamentos prematuros à polícia são apenas feitas nos casos em que as uniões não são autorizadas pelos pais. Isto mostra, para além do que se disse anteriormente (apenas é um acto condenável, se não houver consentimento familiar), que muitas pessoas já têm o conhecimento de que a realização de casamentos, em idades inferiores a 18 anos, constitui um crime, o que significa que o incumprimento da lei se deve, frequentemente, a constrangimentos de ordem política e ideológica, tal como fica comprovado pela fala: *temos um caso de uma menina de 13 anos que abandonou a escola e está a viver com um mecânico. Os pais entregaram o caso à polícia. Hoje as pessoas têm consciência de que casar com uma menor é crime* (Fórum Local em Chipudge).

Tal como outros estudos comprovam (Osório e Silva, 2008) o silêncio acerca do assédio sexual e da gravidez envolvendo professores, faz parte de uma estratégia das famílias que procuram retirar proveito da situação das raparigas, negociando o pagamento do lobolo e, em último caso, de uma multa. Curiosamente, a multa é considerada o último recurso para a resolução do abuso sexual e da gravidez, porque ela implica a exposição pública da ofensa feita à família e a manutenção da presença das raparigas na casa paterna. Mais uma vez se está perante uma situação onde as raparigas não são de facto sujeitos de direitos e os seus interesses e vontades desaparecem face ao núcleo familiar.

No entanto, há experiências positivas protagonizadas em alguns postos administrativos, como o de Búzua que, embora não comprovadas pela equipa de pesquisa, são demonstrativas (nem que seja só a nível do discurso) da vontade de mudar a situação de

²⁴ Kophira significa o compromisso assumido pela família de uma criança, muitas vezes recém-nascida, de a doar em casamento na puberdade, em troca da entrega de alimentação e bens.

abandono escolar por parte das raparigas. Como nos disse um entrevistado:

A maioria dos casamentos prematuros realiza-se durante o fim do ano ou durante o período de férias para evitar a intervenção da escola...nós coordenamos com a polícia através do Gabinete de Atendimento e, sendo um crime, o marido é obrigado a devolver a menor aos pais... os pais sabem que é um crime... o marido tem de pagar uma multa... mas quando se detecta que os pais entregaram um menor eles são avisados das consequências e são perseguidos (funcionário da educação em Tambara).

Ainda em relação à gravidez de jovens por colegas, fomos surpreendidas no distrito de Machaze, com uma prática generalizada de punição dos rapazes pelos régulos, através da construção de blocos e da cobrança de multas em benefício da escola²⁵. Esta questão, pela ilegalidade que comporta, parece-nos merecer ser mais aprofundada.

O trabalho doméstico foi outra das razões apontadas para o abandono escolar das raparigas ou porque são órfãs e têm de cuidar dos irmãos ou porque têm de percorrer longas distâncias (antes de irem para a escola) para carregar água para as lides da casa. Em distritos como Machaze em que o problema da água é muito grave foram tomadas iniciativas, como a construção de furos de água na escola (ou perto da escola), não se verificando ainda resultados que possam avaliar a eficácia desta medida.

Muitas das soluções propostas pelos quadros para ultrapassar estes problemas demonstram um conhecimento do Programa Quinquenal do Governo e dos Planos Estratégicos elaborados sectorialmente, como é o caso, por exemplo, da formação e colocação de professoras e enfermeiras nas zonas do interior, da criação de clubes de raparigas

²⁵ Segundo fomos informadas por vários entrevistados, esta é uma directiva distrital aplicada em todo o território sob sua jurisdição.

nas escolas e da coordenação de acções com a sociedade civil na divulgação de mensagens, nomeadamente, sobre os dispositivos legais que defendem os direitos humanos das mulheres. No entanto, a dificuldade em articular estratégias e actividades entre sectores públicos tão importantes como são o da saúde, da educação e da mulher e acção social, não apenas provoca o desgaste de recursos, como, com frequência, parece corresponder a abordagens contraditórias. Esta situação verifica-se também em relação aos Fóruns Locais onde não existe a realização de acções de informação e sensibilização para os direitos humanos das mulheres.

O discurso das autoridades comunitárias

Embora muitos dos nossos entrevistados, reconhecidos como autoridades comunitárias, sejam também membros das IPCC's, pensamos que, dadas as funções conferidas pela LOLE e consideradas as peculiaridades deste grupo (em princípio fortemente vinculado à conservação da tradição), seria interessante analisar (diferenciadamente dos outros membros das IPCC's) a forma como caracterizam os problemas das mulheres.

O incumprimento da "*kopahira*", a rejeição dos casamentos prematuros e o adultério constituem para este grupo (no que respeita às mulheres) os problemas mais comuns existentes nas comunidades, e pela resolução dos quais lhes são conferidas competências. Em relação à "*kopahira*" e casamentos prematuros afirmam que a razão para a existência dos conflitos actuais deve ser encontrada no facto das meninas terem acesso à escola, e que a solução justa passa pelo pagamento de uma multa ao homem a quem a criança foi prometida. Contudo, não ficou claro se não há, por parte das chefias tradicionais, uma crítica subjacente aos incentivos para o acesso das meninas à escola, visto como um elemento de ruptura com um dos mecanismos centrais de manutenção da ordem tradicional. As falas seguintes parecem corroborar a opinião de que a escolarização da rapariga, aliada à aprendizagem feita em outros espaços (que não exclusivamente a família), podem pôr em causa,

segundo as chefias tradicionais, a identidade cultural moçambicana e a justa ordem das coisas:

Segundo os nossos costumes, fazia-se a reserva de uma menina ainda criança para casar, os dois ficavam comprometidos, e, mais tarde, casavam. Por causa disso, às vezes, mais tarde, as meninas abandonam o casamento por não estarem satisfeitas. Acontecem ainda casamentos prematuros. Assim, as crianças ainda pequenas, mas em diferentes idades são levadas a brincar com homens e ficam comprometidas. Mas essas práticas estão a acabar (CCD em Nhacolo sede).

E em relação aos casamentos prematuros o mesmo grupo informou:

Mas são as crianças que engravidam e não os pais que as casam. Na escola, por imitação de outras meninas, e levadas pelos homens que as seduzem com presentes, as meninas acabam por engravidar, o que nem sempre tem a ver com os casamentos.

O que se constata é que seja qual for o contexto em que as meninas engravidem, compete aos pais decidirem o que pedir, não havendo, em caso algum, menção à necessidade de ouvir as raparigas. No caso de professores que engravidam as alunas, não se conhecem, nestes dois distritos, consequências para a sua carreira, desde que o lobolo ou a multa sejam pagos. Quando são os colegas da escola os autores da gravidez, devem, tal como foi referido, realizar trabalho para a escola, como a feitura de tijolos e arranjos nos edifícios, como acontece em Machaze.

Relativamente ao adultério a que também chamam de prostituição, as autoridades comunitárias explicam que *hoje os homens saem de casa para conquistar mulheres dos outros* (membro das autoridades tradicionais em Búzua). As formas de resolução encontradas para o adultério vão desde a multa em dinheiro, que pode ser convertida em

trabalho, sendo que a decisão compete sempre *ao “dono da esposa”*, embora sob supervisão do chefe tradicional.

Curiosamente, só depois de questionados é que os entrevistados reconhecem a existência de violência doméstica por parte das mulheres, afirmando que procuram aconselhar o casal, envolvendo as famílias de ambos. Não conseguimos saber a natureza dos conselhos dados pelas autoridades, mas fica claro, pela fala que a seguir transcrevemos, que o divórcio não é bem visto: *Voltar para a casa dos pais não é necessariamente um divórcio. Nestes casos, os pais dele e os seus sogros são obrigados a discutir a situação e a procurar a conciliação do casal. Normalmente os sogros deslocam-se à casa dos pais da esposa que regressou ao lar paterno, com presentes, como pedido de desculpa, e tentam negociar o seu regresso ao lar* (Membro da autoridade tradicional em Búzua).

Como se disse anteriormente, o que, a nosso ver, constitui uma grande ambiguidade, é que o reconhecimento legal e político da representação das comunidades pelos chefes tradicionais, pode implicar um retrocesso relativamente aos direitos humanos das mulheres e à igualdade de género, como fica, aliás, demonstrado pela seguinte fala:

Quando a mulher fica viúva, há um homem da família que deve tratar das cerimónias de viuvez. Fazem “pitakhufa” (cerimónia de purificação) e ela pode, depois disso, ficar com os bens e com os filhos. A mulher não se pode recusar. Se ela recusar fazer as cerimónias com um homem da família, pode se alugar outro homem da sua preferência, mas tem que fazer a cerimónia, porque depois da morte do marido ela está tomada por uma doença e tem que ser tratada. Não pode recusar-se de modo algum! (Membro da Autoridade Comunitária em Búzua).

Alguns dos entrevistados que são simultaneamente secretários de bairro e chefes de povoação apresentam um discurso menos violento

e mais contido, mas também mais ambíguo. Se, por um lado, referem a falta de água e de transporte como dificuldades para a participação das mulheres nas aulas de alfabetização e condenam os pais que estimulam os casamentos de crianças, por outro lado, revelam concordância com a violência de género (que vai desde pancada à ingestão de “medicamentos”). Há neste grupo de entrevistados (em áreas espaciais diferentes), a mesma ideia de articulação com curandeiros, no caso em que se trata de doenças ou feitiçaria e com tribunais comunitários e polícia nos casos de roubo, violação e violência física muito grave (catanadas)²⁶.

É muito curioso que o facto de estas autoridades pertencerem também aos órgãos locais do Estado e ao partido no poder gera uma certa duplicidade discursiva que se revela, por exemplo, quando afirmam conhecer e aplicar a Lei de Família, ao mesmo tempo que referem que *nós quando vamos resolver problemas, resolvemos como membros do Fórum local, mas quando são problemas dos régulos nós resolvemos, nós não misturamos* (Autoridades Comunitárias em Chipudge).

Esta situação revela uma manipulação dos recursos, seja da ordem do tradicional, como a feitiçaria, seja da ordem do moderno como a utilização de dispositivos legais para conservarem o poder, não apenas como representantes das populações, legitimados por herança (utilizando as insígnias, a bengala e outros símbolos) mas também como representantes democraticamente eleitos. Se de algum modo a sua inclusão nas IPCC's pode ajudar a alterar/neutralizar os mecanismos tradicionais de exercício de poder, não é pacífico que a sua participação produza resultados no que respeita à defesa dos direitos humanos das mulheres.

²⁶ Numa localidade de Machaze, enquanto decorria a entrevista às autoridades comunitárias com o debate sobre as formas de resolução das acusações de feitiçaria, nesse mesmo momento estavam a ser “chamboqueadas” duas mulheres acusadas de feitiçaria.

O discurso das mulheres e dos homens membros das IPCC's

As diferenças entre a identificação dos problemas das mulheres por cada um dos sexos e as soluções propostas varia com os níveis das IPCC's, ou seja as e os entrevistadas/os ao nível dos CCD têm um discurso mais elaborado (e também mais politicamente correcto) e mostram conhecer os dispositivos legais e os mecanismos de resolução de conflitos. Por outro lado, nos encontros apenas participados por mulheres, estas não só colocam novas questões, como, por exemplo, o facto de não serem estimuladas a intervir nas reuniões, mas também exprimem melhor as suas inquietações e frustrações. Ficou igualmente evidente que, no mesmo CCPA, os problemas identificados nas entrevistas mistas e nas realizadas apenas com mulheres são diferentes, tanto em termos de abordagem (como foi já referido) mas também no modo como são hierarquizados.

Os problemas apresentados nos distritos de Tambara e Machaze são muito semelhantes, mas em Machaze, são apresentados de forma mais contundente, havendo também indicações de que alguns são mais frequentes neste distrito, como é o caso da feitiçaria que termina, por vezes, em homicídio.

Nas localidades e povoações mais distantes da sede distrital, a tradição impõe-se, frequentemente, de forma muito violenta, conferindo-se ao passado uma aura de felicidade e justiça em contraponto com um presente “desordenado” e cruel, tal como podemos ver na seguinte fala:

Antigamente seguia-se muito a tradição. Uma mulher se quisesse deitar com o marido devia ter uma bacia (...) se fosse menstruação não podia dormir com o marido porque podia trazer dores de barriga ao marido, se ficasse grávida e abortasse, devia tomar remédios tradicionais e ficar mais uns meses. Mas o que hoje acontece é que vai dormir com o

marido quando o corpo não se estabilizou (...) por isso as crianças hoje em dia andam doentes... eu não gostava de ser mulher única... hoje não podemos fazer escolha para os nossos filhos mas eu gostaria que ele tivesse três mulheres, porque se eu fico doente, uma pode cuidar da água, outra pode cozinhar para mim (mulher do Fórum Local em Chipudje).

Ao mesmo tempo e face à realidade do HIV/SIDA multiplicam-se as acusações de feitiçaria e de homicídios. A afirmação desta mulher, por exemplo, é tão mais grave quanto se identifica como membro da OMM, é membro do partido no poder e membro do tribunal comunitário.

A violência doméstica é apontada tanto por mulheres como por homens como o principal problema, embora nas capitais distritais o discurso seja suavizado pela possibilidade de defesa criada pelos Gabinetes de Atendimento nas esquadras da polícia. A questão que se coloca a todos os níveis é que a pertença ao partido no poder através da OMM, no que a muitas mulheres diz respeito, se por um lado facilita a intervenção pública, por outro, essa mesma intervenção interpreta o discurso oficial sobre as mulheres. Por esta razão, quando se ouve nas entrevistas algumas mulheres mostrarem uma grande indignação quanto à violência doméstica e casamentos prematuros, isso pode não corresponder a uma prática consequente. É assim que ao longo da pesquisa fomos observando a coabitação no mesmo discurso de posições que assentam na defesa dos direitos das mulheres com opiniões que as mantêm na subalternidade.

O trabalho doméstico continua a ser identificado como um dos grandes problemas que afecta as mulheres, impedindo as crianças do sexo feminino de ter acesso à escola e as adultas, membros das IPCC's, à alfabetização, contribuindo deste modo para as manter na dependência masculina. É assim que num encontro apenas de mulheres nos foi dito: *As mulheres são exploradas, ao contrário dos homens que são um grupo privilegiado. Nós temos que ir à*

machamba e ainda realizar outras tarefas domésticas enquanto o homem está em casa sentado (mulheres do CCPA em Nhacafula).

A ideia (muito forte) de que as mulheres trabalham e os homens descansam (no caso de Tambara), ou vão para as minas no caso de Machaze (não estando igualmente presentes na gestão do quotidiano familiar) não altera contudo o sentimento de que a dominação masculina é natural e legítima, desde que não atinja proporções consideradas excessivas. Por esta razão, as práticas de purificação das viúvas (*pitakufa*²⁷) ou não são questionadas pelas entrevistadas ou são-no de modo ligeiro. O mesmo acontece com a falta de poder de decisão relativamente ao planeamento familiar e aos partos assistidos, sendo que poucas vezes é permitido às mulheres aguardarem pelo parto na casa de espera, a não ser (e isto é considerado um reflexo de progresso) que possam ser acompanhadas pela sogra: *Hoje em dia quando uma mulher vê que chega a hora, na companhia do marido e muitas vezes com a ajuda da sogra, dirige-se ao hospital ou à unidade sanitária mais próxima para ter o seu filho* (CCPA em Nhacafula).

Em relação ao planeamento familiar muitas mulheres membros das IPCC's dizem: *A ideia deve partir do homem. Nesse caso, vão juntos ao hospital. Mesmo assim, nem todas fazem planeamento A decisão deve partir sempre do homem!* (mulheres do CCPA em Nhacafula).

A referência à submissão ao poder masculino (por vezes mediado pela sogra ou pela primeira mulher) é uma constante ao longo da maioria das entrevistas, mostrando a insuficiência e a ineficácia de muitas das acções realizadas, seja porque não são suportadas por um conhecimento da realidade, seja porque a própria natureza do trabalho (transformar valores e práticas) dificulta a mudança. Como exemplo transcrevemos uma fala de uma mulher membro da OMM,

²⁷ É uma prática cultural de purificação que se traduz na realização de relações sexuais das viúvas com um dos irmãos do falecido esposo, ou em outros casos mais excepcionais com um outro homem que pode estar fora do círculo familiar.

do CCPA e secretária de Bairro, sobre a punição em caso de adultério e feitiçaria:

Só vão à polícia naqueles casos de adultério, lá dão chamboco à mulher adúltera (...) a feitiçaria é resolvida a nível da comunidade... (se você) fala verdade não leva porrada, mas se não fala leva porrada... vão ao curandeiro para saber se fala verdade e quem foi (membro do CCPA em Save-Urima).

O abandono escolar é muito elevado no interior de Tambara, mas principalmente em Machaze, devido às distâncias e à falta de transporte. No entanto, parece-nos que as justificações para a desistência das raparigas ocultam a contínua realização de casamentos prematuros e a necessidade de manter as raparigas em casa por causa do trabalho, principalmente acarretar água e cuidar dos irmãos mais novos, especialmente nos casos das famílias constituídas por órfãos.

No entanto, começam a surgir, embora com pouca frequência, denúncias dos professores pelos pais, que não têm só a ver com a perda de controlo sobre as suas filhas, mas com o facto de o abuso a que elas foram sujeitas ter provocado o abandono escolar: *nós sentimos dores porque esse professor levou a minha filha e nós pensávamos que ela ia estudar, ia ser alguém. Mas ela não estava na escola e dissemos que ele assim tem que pagar multa* (Mulher do CCPA em Save-Urima). De todo o modo, pese a interpretação positiva que se faça desta vontade de que a filha continue a estudar, parece-nos ficar evidente que os estudos são também para os pais um recurso que tem subjacente uma intenção de retorno.

Tal como se constatou no ponto anterior, é interessante evidenciar que mulheres e homens caracterizam os problemas da comunidade em função do sexo: para os entrevistados o principal problema dos rapazes é o desemprego e a falta de formação profissional e para as

informadoras a questão principal é a falta de água, a sobrecarga de trabalho e a distância das unidades sanitárias e das escolas.

Os casamentos prematuros foram reconhecidos pelos membros das IPCC's como um dos maiores constrangimentos para a transformação das relações sociais de gênero. Muito embora as e os entrevistados refiram que há grandes progressos relativamente ao passado, tanto a informação obtida, como o discurso produzido mostra que os casamentos prematuros continuam a constituir um grave problema. O que se altera é que, ao contrário do passado, as raparigas, quando se casam, têm alguma escolarização. Por outro lado, surge ao mesmo tempo um discurso acusatório relativamente às meninas que engravidam ou casam sem autorização dos pais, como se, na realidade, o que estivesse em causa não fosse a precocidade da união, mas a ausência de controlo familiar. A fala que a seguir reproduzimos mostra claramente o que acabámos de referir: *os casamentos prematuros dependem do pai da menina, os régulos não falam (...) a tradição aceita. Começa quando ela tem 10 anos de idade e diz, esta é a minha mulher, é minha mulher até crescer, o homem pode ser velho como eu* (Homens no Fórum Local em Chitobe).

Surgindo como uma perversão ou recomposição de mecanismos tradicionais de organização e hierarquização social é identificado pelas entrevistadas um novo tipo de abuso sexual das crianças pelos cunhados, como fica expresso pela seguinte fala:

Nas famílias muitas vezes a esposa leva a sua irmã mais nova para o seu lar, para a ajudar a criar. Quando ela cresce, durante a puberdade e quando as mamãs começam a sair, o marido manifesta querer tomar posse da menina. Em muitos casos a menina que estuda não aceita ser tomada por esposa de um homem velho e porque também não quer interromper os estudos. Na casa do meu irmão houve um caso destes, e o meu próprio irmão quis tomar posse da pequena cunhada que havia sido criada lá em casa. A sua

esposa, perante esta situação, abandonou o lar ao verificar que o marido queria tomar posse da sua irmã, assim que começaram a despontar os seus seios. Este é um caso que ainda não foi resolvido. Os sogros do meu irmão estão a querer devolver o lobolo que ele havia já pago, para tomar posse da menina, mas ele recusa-se a recebê-lo porque quer a menina! (mulher do CCPA em Búzua).

O facto de este problema ser mencionado apenas nas entrevistas só com mulheres indicia que esta prática é, na realidade, um conflito generalizado e sem explicação ou inclusão no modelo cultural tradicional, mostrando as tentativas de conservação e recomposição de uma ordem cultural sujeita (ao contrário do que afirmam os puristas da “nossa cultura”) à mudança, seja ela no sentido da reacção (como é este caso), seja no sentido da substituição por outra ordem mais justa e equitativa.

Um facto interessante constatado apenas numa entrevista, mas que pode indiciar alguma mudança, relativamente ao casamento como condição da identidade feminina, é o facto das viúvas, ao serem questionadas sobre os problemas das mulheres na comunidade, terem olhado para as casadas e dito: *vocês que ainda estão casadas falem... eu já estou viúva* (mulheres do CCPA em Búzua).

O acesso das mulheres às IPCC's: mecanismos e motivações

O processo de descentralização reconhecido na Lei 8/2003 e regulamentado pelo Decreto 15/2005, constitui, pelas competências definidas para as instituições de consulta comunitária, um campo particularmente motivador para o exercício da cidadania pelas mulheres. Na realidade, os papéis e as funções sociais conferidas à mulher no modelo de dominação dão-lhe também um conhecimento privilegiado dos problemas que afectam o quotidiano das comunidades. Através do trabalho doméstico (com tudo o que isso comporta, incluindo o trabalho na machamba), as mulheres

desenvolvem um conjunto de disposições que permitem uma aproximação e familiarização com as realidades locais. Portanto, se o processo de socialização, remetendo as mulheres para o privado e excluindo-as do campo político (enquanto espaço nobre do confronto e da decisão política), constitui o núcleo duro do modelo de dominação patriarcal, a nossa primeira questão prende-se com o modo como a participação em instituições de poder pode, ou não, alterar o modo tradicional de “estar” na política, potenciando a participação cidadã das mulheres. Isto é, se a ocupação das instâncias de poder local pode significar a transferência das competências exercidas no privado e, portanto, o reforço de papéis sociais subordinados, ou se, pelo contrário, pode contribuir para subverter os processos e mecanismos de dominação.

Por outro lado, o sistema democrático só o é, se mulheres e homens puderem participar na estrutura de tomada de decisões, o que significa, no que ao poder local se refere, permitir aceder e gerir em igualdade de circunstância os recursos (sejam eles materiais, como o fundo dos “7 milhões”, sejam eles simbólicos como a legitimidade no uso da “palavra”).

Neste ponto iremos apenas analisar os mecanismos de acesso das mulheres às IPCC's, os mecanismos de selecção e o reconhecimento ao direito de exercer o poder. Também nos preocuparemos em identificar a existência de conflitos, sobretudo a nível familiar, que dificultem a sua participação.

Mas quem são as mulheres que estão nas IPCC's?

Ao longo do trabalho, principalmente deste último capítulo, temos vindo a caracterizar o perfil das mulheres entrevistadas, relativamente ao estado civil, habilitações e pertença partidária. Embora a nossa amostra não tenha sido suficiente para informar com rigor o perfil das mulheres que são membros das IPCC's, julgamos que a tabela que a seguir se apresenta pode dar uma ideia da situação, nomeadamente no facto de a maioria dos entrevistados se

declararem polígamos e de metade das mulheres serem viúvas. Dos 26 entrevistados que se afirmam como casados, a maior parte são funcionários governamentais e professores.

Quadro 2 - Mulheres e Homens Entrevistados: Por Idade, Pertença Partidária, Habilitações literárias e estado civil ²⁸

IPCC's			
		Mulheres	Homens
IDADE	Entre 20 e 30 anos	0	3
	Entre 30 e 50 anos	15	40
	Mais de 50 anos	7	36
	n/resposta	5	2
PERTENÇA PARTIDÁRIA	Sim	17	23
	Não	0	0
	n/resposta	10	58
HABILITAÇÕES	Entre a 1 ^a e a 3 ^a	2	10
	Entre a 3 ^a e a 6 ^a	4	18
	Mais de 6 ^a	1	15
	Alfabetização	5	7
	Não estudou	7	6
	n/resposta	8	25
ESTADO CIVIL	Solteira (a)	0	1
	Casada (o)	12	26
	Polígamos	0	51
	Viúva (o)	12	2
	Abandonada (o)	1	0
	n/resposta	2	1

No nosso trabalho constatou-se a existência de três mecanismos de acesso aos IPCC's (tanto para mulheres, como para homens): nomeação, eleição “de mão no ar”, eleição por voto secreto.

²⁸ O facto de a variável pertença partidária ter, relativamente aos homens, um número superior de não respostas, deve-se a problemas referentes às primeiras entrevistas, onde havia o receio, por parte das entrevistadoras, de entrarem num campo considerado muito sensível. Recorde-se que, durante a guerra civil, o distrito de Tambara foi palco de grandes batalhas pelo controlo da sua população.

A nomeação e a eleição “de mão no ar” conduzem a que as escolhas das mulheres recaiam naquelas cujo perfil se coaduna com os papéis sociais socialmente conferidos às mulheres e com a instrumentalização político-partidária dos IPCC's. Significa que as mulheres entrevistadas são, na sua maioria, viúvas e membros da OMM ou então casadas com lideranças locais. Esta interferência das estruturas partidárias na selecção reforça uma visão que confunde o partido com o Estado, que pode resultar numa percepção por parte das populações que, para participar ou ter acesso a benefícios, têm que ser membros do partido no poder.

Muitas mulheres aliam no mesmo discurso a nomeação e a eleição: *fui seleccionada a nível da comunidade para membro do CCPA mas não sabia para o que estava a ser escolhida* (mulher do CCPA em Búzua) e outra mulher ainda no mesmo posto administrativo: *fui convocada pelo fumo para participar numa reunião e assim fui eleita* (mulher do CCPA em Búzua) e ainda: *fui eleita depois de seleccionada pela OMM* (mulher do CCPA em Nhacafula) e finalmente: *fui eleita pela população, não sei porque fui eleita* (mulher do CCPA no Save-Urima).

Há neste discurso uma demonstração de ingenuidade genuína e elucidativa sobre democracia e livre escolha, o que nos leva a interrogar sobre a validade de, na análise das IPCC's, ser legítimo combinar na mesma filosofia, descentralização e democracia²⁹. E, embora considerando as disposições femininas para a obediência e a ausência de democracia possa ser considerada “natural”, o facto é que, tal como constatámos no capítulo anterior, embora com menor gravidade e “pureza” discursiva, também entre os homens são adoptados os mesmos mecanismos de acesso às IPCC's.

Relativamente às dificuldades para acederem às IPCC's, sendo a maioria das mulheres viúvas ou mais velhas, não encontramos os

²⁹ Os trabalhos realizados em Moçambique e que foram objecto da revisão da literatura, não tiveram em conta, na sua análise, a estrutura de género que constringe o exercício da cidadania pelas mulheres.

previsíveis conflitos familiares. Por outro lado, mesmo as que são casadas, muitas são-no com pessoas que pertencem a estruturas do poder político, com menos possibilidades de colocar entraves ao acesso das mulheres. No entanto, e mesmo nestes casos, as mulheres só aceitam participar nos Fóruns e nos Conselhos Locais com a aquiescência dos familiares: *para participar tem que ser com o consentimento do marido ou pode ser expulsa*: (mulher do CCPA em Nhacafula) mas, na realidade, nenhuma/nenhum das e dos entrevistados referiu terem existido dificuldades na sua indicação/eleição como membro das IPCC's.

Tanto as mulheres como os homens pensam que a participação das mulheres nas IPCC's é muito importante, porque, como dizem alguns, referindo-se a questões de construção de estradas ou comercialização, “é a maneira de discutirem em conjunto com os homens os problemas da comunidade”. Aparentemente inofensiva, esta ideia do que são os problemas da comunidade mostra claramente a existência de uma separação de espaços (público e privado), sendo que tudo o que é “cultural”, como os casamentos prematuros, a poligamia, as cerimónias de purificação, pertence ao domínio do privado, do não discutível, da verdade inamovível e, portanto, justamente excluído do debate no espaço “nobre” que é o campo político.

As dificuldades maiores relativamente ao acesso das mulheres às IPCC's reside nos constrangimentos que são a idade, o estado civil e a pertença ao poder dominante, embora este último aspecto seja comum aos dois sexos. A questão que se coloca é, em primeiro lugar, se, em função do perfil das mulheres que estão nas IPCC's, podemos falar em representatividade (inclusão e diversidade) e em segundo lugar, se este perfil de mulheres permite a alteração, “por dentro”, das instâncias de poder, das relações sociais de género ou se, pelo contrário, se as IPCC's são principalmente espaços de confirmação dos papéis sociais tradicionais. É a isto que vamos a seguir procurar responder.

A “ocupação” das IPCC's pelas mulheres

As variáveis que tomámos em conta neste ponto foram tanto a possibilidade de intervenção por parte das mulheres, permitida pelas dinâmicas de funcionamento e hierarquização das IPCC's, como as diferenças entre a intervenção de mulheres e homens, incluindo a natureza dos problemas colocados e ainda o acesso aos recursos, no âmbito da formação e da alocação de fundos.

Ao contrário de outros estudos, que constataam que a “cultura trazida (...) em particular da OMM tem facilitado a inclusão das mulheres (...) as mulheres intervêm directamente e com maior afinco em áreas de educação, agricultura e água” (Gonçalves, Inguane e Gune, 2005), a nossa pesquisa demonstrou que, embora as mulheres que pertencem a uma estrutura do partido no poder (como é o caso da OMM) tenham disposições (decorrentes de uma maior prática política) que permitem uma maior participação, o que ficou evidenciado foi que as intervenções destas mulheres, apenas atingem algumas das necessidades práticas (reproduzindo os papéis tradicionais), não pondo em causa a estrutura de dominação, como é o caso dos casamentos prematuros³⁰.

Há uma percepção mesmo aos níveis mais altos da administração de que muitas mulheres não sabem porque estão nos conselhos locais, ficando claro que o silêncio e a obediência doméstica à vontade masculina são transpostos para a forma como as mulheres exercem as suas funções nas IPCC's, como fica comprovado pela fala desta mulher:

As mulheres podem falar mas quem tem prioridade são os homens, os primeiros a falar são os homens (mulher no

³⁰ É a mesma situação que encontramos em outras instâncias de poder, como a Assembleia da República, onde as mulheres não se distinguem pela assumpção de uma consciência de género.

CCPA de Nhacafula) e ainda outra: *às vezes eu tenho uma boa contribuição para dar, mas antes de terminar mandam calar. Eles só valorizam a opinião dos homens* (mulher do Fórum Local na localidade de Chipudje).

Considerando que a capacitação recebida se refere apenas a aspectos técnicos de funcionamento, nomeadamente aos processos e mecanismos que têm a ver com a elaboração de projectos, os dispositivos legais que dizem respeito aos direitos humanos das mulheres, como a Lei de Terras e a Lei da Família, continuam a ser ignorados. Ora isto não contribui para que as IPCC's sejam um espaço de ruptura com as relações de poder dominantes.

Por outro lado se a capacitação dada pelas Equipas Técnicas Distritais aos membros das IPCC's é insuficiente, abrangendo apenas uma parte dos membros, sempre ou quase sempre sobre os homens, não apenas porque têm o poder, mas porque, para além das relações de subalternidade, existe um conjunto de constrangimentos que não só não motiva como impede as mulheres de participarem.

Esses constrangimentos são, em primeiro lugar, o facto de as mulheres serem responsáveis pelo cuidado da família (no sentido amplo do termo, que vai desde a produção de comida, carregar água, até tratar dos doentes), o que as leva a faltar às reuniões e a abandonar as aulas de alfabetização, como foi referido no capítulo anterior. A alta taxa de analfabetismo (também ligada aos casamentos prematuros e à poligamia) contribui igualmente para a desmotivação das mulheres em acederem às IPCC's:

Conhecemos a lei mas só aprendemos no momento. Ouvimos e fixamos algumas coisas porque não sabemos ler e não temos acesso a essa informação. Por exemplo, vocês tomam notas do que falamos e quando chegam em casa podem fazer uma revisão do que falámos³¹ (mulher no CCPA em Búzua).

³¹ Referindo-se às entrevistadoras.

A verdade é que este discurso eivado de dificuldades e receios só é produzido por mulheres. Do mesmo modo a ausência de documentação (registos de nascimento e B.I.), impedindo-as de concorrer aos projectos e, acima de tudo, a domesticidade construída e treinada ao longo de toda uma vida: *tem que se levantar o cheque em Chimoio (...) os carros vão-nos pisar, nós nunca fomos à cidade* (mulher funcionária da administração distrital em Machaze), percebemos como deve ser pouca a vontade de aceder às IPCC's.

Por outro lado, e embora esteja definido que as IPCC's têm competência para discutir tudo aquilo que afecta o bem-estar da comunidade, a grande maioria dos e das entrevistadas afirmaram que nunca falaram de casamentos prematuros, da desistência escolar, da *kopahira*, da *pitakhufa*, como se, na realidade, esses não fossem problemas, o que aliás pode ser comprovado pelo conteúdo da capacitação, pelas prioridades definidas e pelos mecanismos de funcionamento das instituições comunitárias. O facto de se determinar que 30% dos membros das IPCC's devam ser mulheres não influencia nem os assuntos a serem debatidos, nem os projectos a serem propostos e aprovados; como nos disse um homem na sede distrital de Tambara:

Não é fácil a mulher participar e trazer ao de cima os problemas que mais afectam as comunidades. Isto leva a que ela se sinta muitas vezes rebaixada quando traz problemas que, afectando toda a comunidade, afectam sobretudo a mulher, como é o caso da água. Os homens olham logo de cima para elas quando trazem este tipo de problemas para debate. Ao contrário delas, quando os homens trazem para debate temas como comercialização, todos aceitam. Os homens só pensam em dinheiro e comércio e não se preocupam com os problemas básicos das comunidades com impactos directos sobre as mulheres que trabalham todo o dia sem descanso e são as produtoras de alimentos nas machambas (membro da Equipa Técnica Distrital em Tambara).

Muitos dos nossos entrevistados, principalmente os mais velhos e com mais autoridade nas comunidades, referem-se à participação das mulheres como se eles “lhes concedessem espaço” para falar, sendo que a questão como dizem alguns é que: *elas não têm a noção do negócio* (Autoridades comunitárias em Nhacolo, Tambara) ou então: *é fácil para os homens captarem a informação. A mulher já vem para a reunião com o pensamento em outros trabalhos* (Autoridades Comunitárias: Chitobe).

Para muitos homens entrevistados, principalmente quando se trata de zonas rurais, só o facto de as mulheres partilharem o mesmo espaço e possuírem, teoricamente, o mesmo direito de propor e tomar decisões, situando-os ao mesmo nível, constitui um forte abalo na hierarquia de género.

Relativamente ao acesso aos fundos para o desenvolvimento distrital há um grande pudor em falar nos beneficiários, nos critérios para a aprovação dos projectos e na comunicação à comunidade das decisões tomadas a nível dos CCD's, como se uma nuvem de desconfiança pairasse sobre as/os entrevistadas/os. Embora haja muitos silêncios, ficou evidente a existência de contradições entre os e as entrevistadas, em que uns manifestam (e são denunciados durante a entrevista) terem contactos privilegiados com os órgãos do poder de Estado e com o partido no poder.

Quando se questiona sobre o acesso aos fundos por parte das mulheres, muitos/as entrevistados/as afirmam que é muito reduzido o número de mulheres beneficiadas com o fundo dos “7 milhões”. As razões encontram-se na falta de formação para a elaboração de projectos, como no modelo cultural que desclassifica as suas ideias e opiniões: *quem sabe mais do dinheiro são os homens (...) até nos assustam dizem que para levar esse dinheiro tem que ter casa de alvenaria, bois e carros* (mulheres do CCPA no Save-Urma sede). Este discurso que traduz o receio do fracasso manifestado por muitas delas, é produto da divisão desigual de competências, configuradas na e pela construção das identidades masculinas e femininas. Não

estando familiarizadas com o espaço público e com o exercício de poder, as mulheres enfrentam, mesmo antes de produzirem a primeira opinião, um mundo masculino que lhes é hostil e que não as reconhece como portadoras de saber. Tal como nos disse uma entrevistada:

As mulheres têm por vezes ideias, mas têm receio de não conseguir implementar essas ideias. A maioria das mulheres fica com dúvidas que nenhuma das suas opiniões sejam aceites, e isso significa que elas acabam por dar prioridade aos homens para falar (Mulher membro do CCPA em Búzua).

Mas, e embora em número reduzido, encontramos mulheres beneficiárias dos “7 milhões” e conhecedoras da Lei e da necessidade de devolução do dinheiro e, o que foi muito raro durante a pesquisa, que realizam trabalho de auscultação junto das comunidades, conquistando reconhecimento e legitimidade nos Fóruns e Conselhos Locais.

Há, no entanto, um sentimento partilhado por alguns dos nossos/as entrevistados/as de que o processo de descentralização tem permitido romper com estereótipos e preconceitos, estimulando a criação de emprego (fora do âmbito do trabalho doméstico), conferindo à escola um papel central na educação e criando expectativas para uma vida melhor. Quando muitas das nossas entrevistadas respondem, ao serem questionadas sobre o que desejam para as suas filhas, que querem que elas estudem, tenham um trabalho e uma casa, significa que o modelo patriarcal começa a ser abalado. Como nos disse uma entrevistada: *Sou analfabeta. Não gostaria que a minha filha o fosse. Gostava que ela estudasse e escolhesse o seu futuro, com quem ficar, e que não fosse vítima da tradição em que a mulher é escolhida!* (mulher no CCPA de Búzua) e outra ainda: *desde a existência do CCPA muita coisa mudou. Antigamente davam parto em casa e agora vão ao hospital e usam água tratada para beber e sabem que as crianças devem ir à escola*

(mulher no CCPA em Búzua). Mesmo que este discurso possa traduzir apenas o que a entrevistada julga ser a expectativa das entrevistadoras, o facto de reconhecer como positivas essas práticas, indicia que a formação e as discussões nas IPCC's podem potenciar mudança de comportamentos. A questão que se coloca, e que não foi possível a pesquisa confirmar, é se o processo de descentralização está a contribuir para a alteração das relações de poder, ou seja, se as necessidades práticas enquanto componentes do combate à pobreza, correspondem à satisfação de necessidades estratégicas.

Conclusões

Mesmo atendendo a que os objectivos desta pesquisa tenham sido delimitados à análise do papel das IPCC's no acesso e exercício do poder local pelas mulheres, constituiu uma necessidade fazer o seu enquadramento na legislação em vigor e nos processos e mecanismos de implementação das instituições de participação comunitária.

Para a concretização de uma política de desconcentração e de descentralização, foi elaborado, a partir da década de 90, um conjunto de dispositivos legais que procura regular as formas e os meios de participação comunitária, tendo em conta a representação da diversidade dos interesses das populações, garantindo-se também a sua participação em termos de sexo e idade.

Relativamente aos dispositivos legais que criam e definem os mecanismos de funcionamento das IPCC's, a análise mostrou que, pelos princípios que as orientam, pelas atribuições que lhes são conferidas, pela sua composição e pelos mecanismos que regulam o seu funcionamento, procura garantir-se a intervenção da comunidade na identificação dos problemas que a afectam, e na definição de acções que visem eliminá-los. No entanto, e tal como analisámos, a legislação permite (pela ambiguidade na definição dos princípios da autonomia) a intervenção, a “travagem” e a manipulação da participação cidadã.

É, assim que a ausência de alguma clarificação na legislação, nomeadamente sobre os contextos em que o poder local se exerce e a articulação entre instituições e instâncias comunitárias, pode levar à tentativa de os aparelhos do Estado e partidário controlarem o

acesso, a participação e as tomadas de decisão nas IPCC's. Contudo, e embora o controlo político sobre a descentralização seja também um elemento evidenciado nas pesquisas referidas anteriormente, as possibilidades criadas pela filosofia que orienta a descentralização podem potenciar o desenvolvimento comunitário numa perspectiva de aprofundamento democrático.

No que respeita aos distritos de Tambara e Machaze, pese embora as diferenças de perfil socioeconómico e a diversidade de experiências na sua implementação, constatámos uma similitude entre os problemas que afectam a composição das IPCC's num e noutro distrito, nomeadamente na partidarização das instâncias comunitárias. Os mecanismos de selecção/eleição dos membros destas instâncias são objecto de um discurso ambíguo, ou seja, tanto se considera eleição, a nomeação pelas lideranças tradicionais, partido e órgãos de poder do Estado e posterior apresentação à comunidade para aprovação (tal como se fazia no sistema monopartidário, com as Assembleias Populares), como a indicação pela comunidade. No entanto, num e noutro caso não ficam esclarecidas as motivações das pessoas para a participação nas IPCC's. Isto é corroborado por uma boa parte dos entrevistados, principalmente mulheres, que afirmam desconhecer as razões da sua selecção para as instâncias comunitárias e o papel destas na melhoria da qualidade de vida das populações. O que se passa relativamente ao acesso das mulheres, verifica-se também (embora em menor grau) em relação a outros grupos cuja participação é escrutinada previamente pelos órgãos da administração local. Esta situação mostra bem como a legislação (Lei 8/2003 e Decreto 11/2005) pode ser desvirtuada na sua aplicação, seja por uma intencionalidade política de controlar a participação dos cidadãos, seja, por exemplo, pela insuficiência de habilitações dos membros das IPCC's, o que dificulta o exercício das suas funções.

Contudo, a capacitação fornecida pelas Equipas Técnicas Distritais, embora não realizada de forma continuada e sistemática, tem sido capaz, tal como foi referido anteriormente, de fornecer aos membros

das IPCC's, os instrumentos básicos para a sua criação e funcionamento. Uma das questões principais que se coloca, e esta é uma constatação que surge apenas dos discursos das e dos entrevistados, é a redução da formação a aspectos formais, não sendo aprofundados os componentes que desenvolvam e aprofundem a prática cidadã.

O princípio da igualdade entre cidadãos, independentemente do sexo, está definido na Constituição da República e é desenvolvido no Plano Quinquenal e nos planos sectoriais do Governo de Moçambique. Desde há alguns anos, tem-se procurado favorecer o acesso das mulheres ao espaço público, através, por exemplo, da definição de quotas em alguns partidos políticos e da criação de incentivos para a formação profissional de mulheres.

Do mesmo modo, a legislação que enquadra o processo de descentralização, pretende garantir uma representação feminina na ordem dos 30%³². Deste ponto de vista, as IPCC's nos distritos de Tambara e Machaze cumprem os requisitos legais, isto é, a maioria das instituições comunitárias tem entre 25 a 30% de mulheres. No entanto, e como a pesquisa demonstra, a participação das mulheres nas IPCC's ainda não contribuiu para alterar as hierarquias de género.

Tal como foi anteriormente analisado, a legislação sobre a composição e as funções das IPCC's partem de um princípio de equidade que não está baseada na igualdade de género. Significa que a presença de mulheres é considerada, tanto na Lei como nos discursos e nas práticas dos órgãos do poder local, como factor determinante e suficiente para abalar as estruturas da subalternidade feminina. Por esta razão, mesmo quando a legislação prevê o desencorajamento de práticas culturais assentes no poder masculino, como é o caso dos casamentos prematuros, constata-se a manutenção

³² Ministério da Administração Estatal (2008), Proposta de Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais

de um modelo cultural construído (e permanentemente reproduzido) na exclusão das mulheres como sujeito de direitos.

Este modelo cultural exprime-se através de uma pluralidade de dimensões que, pelos processos dos mecanismos de socialização “domesticam” as mulheres, não apenas no sentido da casa, como espaço de visibilidade, mas no sentido da dependência e submissão ao “outro”.

Por esta razão, a violência doméstica, a feitiçaria, a *kopahira*, os casamentos prematuros apenas são referidos pelos/as entrevistados/as depois de directamente questionados. Considerados como pertencendo ao mundo do privado e da autoridade conferida por referências culturais tomadas como imutáveis, estas questões não são apresentadas como entraves ao desenvolvimento e ao combate à pobreza.

Esta situação que ancora as mulheres a um modelo de submissão reflecte-se aos vários níveis do acesso e funcionamento das IPCC's, nomeadamente no perfil das mulheres membros, na qualidade da participação e na distribuição e alocação dos fundos de investimentos locais.

O facto de grande maioria das mulheres, membros das IPCC's serem viúvas, parece ser à primeira vista uma solução interessante encontrada pelas comunidades e pelo Estado para permitir o cumprimento da meta dos 30%. No entanto, se, numa fase inicial, se pode considerar esta estratégia como positiva, é necessário reflectir-se no significado desta situação e na necessidade de diversificar a inclusão das mulheres. Fica evidente que ter nas IPCC's, viúvas como maioria de membros femininos, leva a que as instituições democráticas continuem a reger-se por um modelo que se organiza num contexto de dependência e subalternidade femininas. No que se refere aos outros membros femininos (que constituem as IPCC's), quer pertençam ao partido no poder, quer sejam apenas casadas com “quadros”, o acesso às instâncias comunitárias é quase sempre

mediada pela aceitação masculina. Isto é, os critérios que orientam a selecção das mulheres para espaços de poder continuam a ser constrangidos por uma estrutura de género determinada pela desigualdade e pela violência.

No que se refere à “ocupação” das IPCC's não se pode, pelo menos no caso dos dois distritos que foram alvo deste estudo, caracterizar a participação das mulheres a partir de uma única ordem de factores. Isto é, se o analfabetismo limita a intervenção e pode afectar a compreensão das componentes da capacitação, foi claro para nós que a “vulnerabilidade cultural” das mulheres (que é já por si causadora das menores oportunidades de acesso à escola) constrange e limita a sua participação pública. Por esta razão, o discurso do analfabetismo e da pobreza, que justifica a pouca participação das mulheres, é menos uma causa do que uma consequência de um sistema de restrição de direitos, que constitui o âmago da subalternidade feminina e que se revela, por exemplo, na incompetência e na inabilidade “naturais” das mulheres de exercer o poder.

O enraizamento de uma percepção que, por fatalismo ou por convicção, considera como menor (ou não-problema) a violência que estrutura as relações sociais de género, está também presente nos programas e nas acções de capacitação dos membros das IPCC's. Constatou-se que em nenhum dos três módulos que foram objecto de capacitação pelas Equipas Distritais foi transmitido conhecimento de apoio à compreensão do modelo cultural que caracteriza as relações sociais de género no nosso país, ou simplesmente de informação sobre os dispositivos legais (como a Lei da Família) que defendem os direitos humanos das mulheres. Foi sem surpresa, que constatámos que alguns funcionários remetem a formação em género para as ONG's, o que exprime relativamente ao conjunto das suas funções, uma subalternização da luta pela igualdade de género. Para agravar a questão, e pese a boa vontade e a utilidade das ONG's que cooperam com a formação das IPCC's, constatámos, a partir das entrevistas feitas a alguns activistas e quadros da sociedade civil, que predomina, nas suas políticas e estratégias, um conceito de desenvolvimento

alienado de direitos humanos, concebidos, quase sempre, numa óptica de relativismo cultural.

Finalmente (debruçar-nos-emos mais profundamente sobre este tema, nas recomendações), constatou-se alguma ausência de coordenação, tanto entre algumas organizações da sociedade civil que trabalham sobre temas complementares (por exemplo, as que formam membros das associações camponesas e as que as registam legalmente) como entre sectores públicos como a saúde, a educação e a acção social. Fica uma ideia, embora seja necessário reconhecer o esforço que está a ser dispendido em cada um destes espaços, que há, por vezes, uma preocupação algo excessiva com a capitalização individualizada das acções desenvolvidas nas comunidades.

No entanto, e sendo relativamente recente a participação das mulheres nos processos de descentralização e desconcentração levados a cabo no país, considera-se que as IPCC's têm potencialidade para se transformarem num espaço de democracia e de defesa dos direitos humanos.

Recomendações

As conclusões da pesquisa realizada nos distritos de Tambara e Machaze, evidenciaram problemas que afectam o acesso e a participação das mulheres nas IPCC's.

Considerando o âmbito da pesquisa permitimo-nos apenas identificar três componentes que nos parecem poder contribuir para apoiar o acesso e a participação das mulheres nas IPCC's.

Coordenação e articulação de estratégias intersectoriais

Foi possível constatar, a partir das entrevistas realizadas com responsáveis aos vários níveis das instituições do Estado, uma grande falta de articulação entre sectores cuja eficácia depende da existência e aplicação de uma visão assente na complementaridade de funções. São principalmente os casos da saúde, educação e justiça, em que cada um deles tem uma perspectiva restrita e burocrática do seu papel. Por exemplo, o sector da saúde, embora reconhecendo as razões que constroem o planeamento familiar e os partos assistidos e desenvolva acções nas comunidades, procurando mobilizar as populações para a mudança de comportamento, fá-lo fundamentalmente numa perspectiva médica. Ora, se os factores que impedem o acesso aos serviços de saúde materno-infantil são de ordem cultural, seria necessário coordenar os discursos, as estratégias e as acções com as direcções da educação, da acção social e da justiça. Pelo contacto directo que tem com as populações, o pessoal de saúde está em condições de identificar, possivelmente melhor do que qualquer dos outros, as dificuldades que afectam as

mulheres, nomeadamente a violência doméstica, a violação e o cometimento de acções que visem a sua integridade física. Quando, nas consultas, as mulheres demonstram sinais de depressão ou têm inscritas no seu corpo sequelas da violência que sobre elas se exerce, as e os profissionais do sector não podem limitar-se a registar o acontecimento para efeitos de estatística, alheando-se das funções de prevenção e correcção. É necessário que haja conhecimento e divulgação da legislação, mesmo daquela que, aparentemente, não é do foro dos sectores visados: o pessoal do SMI não apenas tem como obrigação identificar os males de saúde, mas deve poder encaminhar os casos de violência às instâncias de justiça e à acção social. Por seu lado, os tribunais e as instâncias de resolução de conflitos deverão coordenar com a saúde e a educação, de modo a prevenir a violação de direitos. É a situação de pessoas que procuram as chefias tradicionais para solucionar o incumprimento da *kopahira*, legitimar casamentos prematuros e a poligamia, ou ainda, como acontece com muitas famílias, requerer o pagamento de multas pela gravidez das suas filhas. A existência de articulação inter e intra-institucional permitiria conhecer a Lei, evitando que as instâncias e autoridades (como os tribunais comunitários e chefias tradicionais) que têm como vocação gerir conflitos, sejam cúmplices da sua violação.

Do mesmo modo a educação não tem aproveitado as potencialidades dos outros sectores públicos para informar, prevenir e denunciar a violação dos direitos sexuais e reprodutivos das e dos jovens. As entrevistas demonstraram que existe desconhecimento e ou desconfiança entre, por exemplo, as escolas e os SAAJ (Serviços Amigos dos Adolescentes e Jovens) na prevenção do HIV/SIDA, do ponto de vista dos direitos sexuais e reprodutivos, do assédio sexual e da violação das alunas.

Pensamos que, face a esta situação, exige-se dos sectores públicos:

- Pesquisa da realidade social, visando ter uma visão de conjunto da situação que se vive em cada um dos sectores, de modo a se poderem definir estratégias que, embora sejam desenvolvidas

sectorialmente, correspondam a uma política comum de defesa dos direitos humanos das mulheres.

- Elaboração periódica de planos conjuntos de monitoria e avaliação da situação das mulheres, nomeadamente no que respeita à sinalização e caracterização das situações de violência de género, divulgação da legislação em vigor e sua aplicação.
- Inclusão nas sessões dos governos e planos distritais, de acções concretas que procurem reconhecer que apenas existe desenvolvimento, se todas as pessoas, independentemente do sexo, puderem exercer os seus direitos.

Criação de um Fórum das ONG's a nível distrital

Embora existam a nível provincial, espaços de coordenação entre organizações da sociedade civil, a pesquisa demonstrou que nestes dois distritos não existe articulação nem de políticas, nem de estratégias, mesmo entre associações que são obviamente complementares.

No que respeita ao funcionamento das IPCC's é fundamental que as ONG's tenham, face ao governo, uma estratégia comum, sob pena de se confrontarem com a conquista de reconhecimento e favores. Por exemplo, têm que ser transparentes os critérios que conduzem aos convites para a participação nos CCD's e os resultados dessas sessões devem poder ser partilhados com as outras organizações da sociedade civil. Por outro lado, as organizações têm que ter um papel mais activo não apenas com os parceiros, mas com as próprias comunidades, como é o caso da divulgação dos critérios que levam à alocação de fundos e realização de projectos em algumas povoações e localidades.

Reconhece-se que a neutralidade das ONG's face ao poder é difícil de atingir, mas pensamos que, sem essa clarificação, elas dificilmente cumprirão as funções para que foram criadas. Por outro lado, esta

questão está ligada ao perfil e ao comportamento dos membros das ONG's, que no terreno desempenham funções importantes, seja pelos fundos de que dispõem, seja pelas actividades que desenvolvem. O poder local deve ser considerado como parceiro das ONG's, mas os dirigentes destas não podem ter uma posição pública a favor deste ou daquele partido, como se constatou nas recentes eleições autárquicas. Para nós é muito importante que haja um **Código de Ética** que regule o comportamento das pessoas que prestam serviços nas organizações da sociedade civil. A promiscuidade que, por vezes, existe, permitindo conferir a estes funcionários e às suas organizações algumas benesses, viola o espírito e os princípios pelos quais se devem reger.

No que respeita aos direitos das mulheres, não é lícito que pessoas que contrariam as acções desenvolvidas pelas organizações de mulheres possam dirigir ou ser funcionários seniores das organizações que têm como vocação lutar pela defesa dos direitos daquelas. É o caso dos polígamos. Esta nossa posição não significa a sua exclusão de actividades que possam ser socialmente úteis, mas é evidente que não têm legitimidade para protagonizar estratégias que visem a igualdade de género.

A ambiguidade que parece reinar nalgumas das nossas associações entre respeito pela cultura local e compromisso com a violação dos direitos humanos das mulheres, tem que ser questionada, sob pena de perpetuarmos e até reforçarmos a desigualdade entre mulheres e homens. É, por exemplo, a situação referida na análise do modo como os problemas concretos das comunidades são enunciados. Tomados como problemas de mulheres, a violência doméstica, os casamentos prematuros e a feitiçaria (entre outros) permanecem invisíveis nos debates e nos planos de acção do poder local. Fechar os olhos à violência de género e julgar que basta a presença das mulheres nas instâncias de consulta comunitária para romper com o modelo cultural que as subalterniza é para nós pura ilusão.

É necessário empreender acções que visem aumentar as oportunidades das mulheres para se escolarizarem, se capacitarem profissionalmente e criarem consciência dos seus direitos. Só deste modo, as mulheres poderão **acreditar na importância das suas vozes, das suas propostas e das suas realizações.**

E estas acções serão muito mais eficazes se houver uma concertação entre as várias organizações da sociedade civil. No terreno encontramos muitas organizações vocacionadas para os mais diversos temas, muitas vezes com intervenções na área da “promoção” das mulheres, seja na saúde, na educação, na produção de alimentos, na participação política. Mas pouco ou nada sabem das políticas e estratégias umas das outras, podendo entrar, no processo de desenvolvimento das suas acções, em confronto e/ou sobreposição de actividades e informação. Por estas razões parece-nos ser importante **a organização de fóruns distritais que:**

- Definam os campos e os grupos-alvo de intervenção.
- Definam as acções e a sua coordenação no tempo e no espaço. Por exemplo, poderão coordenar as acções de *lobby* e advocacia com os órgãos de poder local, de modo a serem mais eficazes. Isto não significa, antes pelo contrário, a defesa de unanimismo na sociedade civil, mas a possibilidade de trazer para o debate político uma maior diversidade de posições e actores.
- Tenham como acção permanente a formação em direitos humanos e, em particular, dos direitos humanos das mulheres.

Formação em Direitos e Cidadania

Muito se tem feito relativamente à formação dos membros das organizações da sociedade civil, constatando-se que muitas delas empreendem, com maior ou menor intensidade, acções de capacitação no que se designa por “área de género”. No entanto, continuamos a estar, a maior parte das vezes, perante um discurso

teórico, politicamente correcto, e uma prática comprometida com o relativismo cultural. Isto acontece por falta de apoio, coragem ou condições, para levar a teoria à prática, e/ou porque permanece a convicção de que a desigualdade de género é natural à ordem social. Por isso, não raramente, nos deparámos (até em relação ao quotidiano familiar das funcionárias das ONG's) com a “conformação” com a violação dos direitos das mulheres³³.

Portanto, é necessário, em primeiro lugar, formar os membros das ONG's que poderão, alguns deles, constituírem-se como formadores de formadores. Esta formação deve fornecer instrumentos para entender e agir sobre a realidade social. Pretende-se uma formação que, partindo das experiências individuais de mulheres e homens, permita a identificação das dificuldades de participação política das mulheres e as potencialidades do processo de descentralização para o exercício de direitos, tomados de forma integral. Isto significa que os direitos políticos e civis que se atingem com a participação das mulheres nas IPCC's devem ser articulados com os direitos sexuais e reprodutivos. Pelas funções conferidas às IPCC's, este é um espaço privilegiado para a reivindicação dos direitos na sua globalidade, isto é, questões como a jornada do trabalho feminino, a falta de tempo para participar nas reuniões de alfabetização, a impossibilidade de livre escolha sobre planeamento familiar, a existência de casamentos prematuros, devem ser debatidos como problemas de desenvolvimento local e incluídos nos planos de acção dos Fóruns e Conselhos Locais.

Embora os objectivos e o conteúdo da formação possam variar com o grupo-alvo, há duas componentes que consideramos imprescindíveis: a primeira é a familiarização com as dimensões da construção das identidades de género e seus reflexos no exercício de direitos e na prática de cidadania pelas mulheres, (particularmente nas instâncias

³³ Perante brochuras de denúncia da violência doméstica, algumas das nossas entrevistadas, activistas de organizações da sociedade civil, mostraram-se perfeitamente “desarmadas” face à violência que elas próprias sofriam, por parte dos seus parceiros.

de poder local). A segunda componente é o estabelecimento de redes e alianças com organizações de mulheres ou outras e a inclusão nos planos distritais de acções que visem fortalecer os direitos das mulheres. Como constatámos ao longo da pesquisa, a maioria das entrevistadas (e também dos entrevistados) afirmou que existe uma incapacidade natural das mulheres para elaborarem projectos e, portanto, para beneficiarem dos fundos disponibilizados pelo OIIL. Também, tal como se analisou anteriormente, a incapacidade feminina de entrar num campo considerado desde sempre como domínio masculino, é uma construção que permite à ordem social reproduzir-se em função da hierarquia de género. Ora, esta incapacidade só será ultrapassada, quando as mulheres entenderem a estrutura subalternizante e estiverem, assim, em condições de a romper. Significa que é pondo a descoberto os processos e os mecanismos de submissão que as mulheres podem “ganhar” consciência de género e desafiar o modelo cultural. Mas este desafio só é possível se as mulheres tiverem instrumentos que possam quebrar o ciclo de dependência, ou seja, é fundamental que as mulheres tenham, aliada à consciência de género, competência técnica para identificar problemas, elaborar, avaliar e monitorar programas e projectos.

Pensamos que é à volta dos aspectos mencionados, que as organizações que apoiam a participação das mulheres no processo de descentralização, devem desenvolver o seu trabalho. A articulação interinstitucional com a formação de fóruns das associações da sociedade civil e a capacitação em género e cidadania permitirão uma intervenção que pode fazer com que a participação das mulheres nas IPCC's seja um exercício de cidadania.

Referências bibliográficas

- Forquilha, Salvador (2008) *Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto da Governação Local em Moçambique. Actores, oportunidades e desafios do processo de criação das IPCCs.* Maputo: Cooperação Suíça.
- Gonçalves, E.; Inguane, C. & Gune, E. (2008). *Institucionalização, Apropriação e Resultados das IPCC em Homoine, Massinga e Mabote, Província de Inhambane (Avaliação Rápida).* Maputo: GTZ.
- Governo do Distrito de Tambara (2008). *Resumo das Principais Realizações ou Mudanças de 2004 a 2008 nas áreas de desenvolvimento económico.* Nhacolo, Junho de 2008.
- Hughes, A. (2005). *Participation, Representation, Power and Inclusiveness in Machaze and Tambara Districts, Manica: Research Report.* Maputo, CONCERN Worldwide – Mozambique, September.
- Mapinde, M. (2008). *Projecto de Fortalecimento Organizacional das Comunidades Visando Melhorar os Meios de Vida e Agricultura Sustentável Nos Distritos de Guro e Tambara: Relatório Anual de Progresso (2007-2008).* Chimoio.
- Mbow, P. (2006). “Women, Citizenship and Governance”. *Codesria Bulletin, nºs. 1&2: 12-23.*

- MAE/MADER/MPF (2003). *Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: Guião para Organização e Funcionamento*. Maputo.
- Moçambique, Ministério da Administração Estatal (2005 a). *Perfil do Distrito de Tambara, Província de Manica*. Maputo.
- Moçambique, Ministério da Administração Estatal (2005 b). *Perfil do Distrito de Machaze, Província de Manica*. Maputo.
- Moçambique, Ministério da Administração Estatal (2008). *Proposta de Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais*.
- Moçambique, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (2004). *Perfil de Agricultura Local do Distrito de Machaze*. Manica, Instituto Internacional de Investigação de Culturas para os Trópicos Semi-Áridos.
- Moçambique, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (2004). *Perfil de Agricultura Local do Distrito de Tambara*. Manica, Instituto Internacional de Investigação de Culturas para os Trópicos Semi-Áridos.
- Molina, N. (1997). *Participación ciudadana, género y participación de la mujer*. In: www.flacso.cl. (Acedido em 1/06/2008).
- Osório, C. & Silva, T. C. (2008). *Buscando sentidos: Género e Sexualidade entre jovens estudantes do ensino secundário, Moçambique*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Ross, E. (2006). *Livelihoods and Coping Mechanisms in Machaze District: Research Report*. CONCERN Worldwide, March.
- Steiner, S. (2006). "Decentralization in Uganda: exploring the constraints for poverty Reduction" *GIGA Working Papers*, nº 31, November.

Waty, T. & Machatine, P. (2007). *Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização*. 1º. draft.

Principal legislação consultada

Moçambique, *Regulamento do Decreto 15/2000* de 20 de Junho de 2000.

Moçambique, *Diploma Ministerial no.107A/2000*. 25 de Agosto de 2000.

Moçambique, *Lei 8/2003*. BR. I Série, nº. 20, 19 de Maio de 2003.

Moçambique, *Decreto 23/2004*. BR. 2º. Suplemento de 20 de Agosto de 2004.

ANEXO 1:

Indivíduos e instituições contactados e entrevistados

1. Aparelho do Estado

- Director Provincial de Plano e Finanças
- Responsável Provincial PPF
- Administradores dos Distritos de Tambara e Machaze
- Chefe do Posto Administrativo do Save, em Machaze e de Nhacafula e Búzua, em Tambara.
- Secretário Permanente, Administração de Tambara.
- Chefe de Gabinete, administração de Tambara
- Chefe de localidade (ou seu substituto): Sabeta (Tambara); Chipudje, Sambassoca e Chitobe (Machaze)
- Membros da Equipa Técnica Distrital, em Tambara e Machaze
- SMI em Tambara e Machaze
- Direcção Distrital de Educação, Cultura e Desportos em Tambara e Machaze: Unidade de Género;
- Comissão Coordenadora Distrital de Combate ao HIV/SIDA, Machaze

2. Órgãos Locais de Consulta em Tambara e Machaze:

- Autoridades Comunitárias; Membros de: Fórum Local; CCPA e CCD em todas as localidades, postos administrativos e sede de distrito, em Tambara e Machaze; conselho de escola em Nhacafula

3. Sociedade Civil

- OFXAM CANADÁ, Maputo: coordenadora nacional
- CONCERN Maputo: Quadro sénior
- MAGARIRO: coordenador nacional; funcionários seniores a nível Provincial e Distrito de Tambara
- CONCERN MANICA: Coordenador Provincial e quadros seniores; coordenador Machaze
- KWAEDZA SIMUKAI Manica, coordenador nacional e coordenador em Machaze e responsável pelo Posto Administrativo do Save
- KULIMA, Tambara
- ORAM, Tambara
- GTZ Manica
- OXFAM GB: Machaze