

“TRANSFORMAÇÕES SEM MUDANÇAS?”

OS CONSELHOS LOCAIS E O DESAFIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha | Aslak Orre

INTRODUÇÃO¹

As reformas políticas desencadeadas na maior parte dos países da África subsaariana nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 podem ser vistas num contexto mais vasto da chamada terceira vaga de democratização (Huntington, 1991). Com efeito, entre os anos 1970 e 1990, assistiu-se a mudanças importantes no que se refere a regimes políticos em diferentes partes do mundo, nomeadamente a queda de regimes autoritários do Sul da Europa nos meados dos anos 1970, a substituição das ditaduras militares por governos civis eleitos na América Latina a partir dos finais dos anos 1970 e meados dos anos 1980, o colapso dos regimes comunistas da Europa do Leste nos finais dos anos 1980, a constituição de 15 repúblicas pós-soviéticas em 1991, na sequência da queda da URSS, o declínio de regimes de partido-único na África subsaariana e alguma tendência de liberalização de alguns países do Médio Oriente nos anos 1990 (Carothers, 2002: 5).

Relativamente a Moçambique, essas reformas políticas foram marcadas essencialmente pela introdução da nova Constituição da República em 1990 e pelo fim da guerra civil em 1992, culminando com a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, o que permitiu a abertura do espaço político e a criação de novas instituições. Considerado como caso de sucesso, por ter conseguido fazer a passagem não só da guerra para a paz como também de um regime de partido único para um regime multipartidário, Moçambique embarcou, desde os meados dos anos 1990, no processo de criação e consolidação de instituições democráticas. Mas, se é

¹ Este artigo foi essencialmente elaborado com base no trabalho de campo realizado no distrito de Gorongosa em Abril de 2010, no contexto do projecto de investigação intitulado “The political economy of decentralization and local state building in Mozambique”, sob a direcção de Bernhard Weimer. Uma versão mais desenvolvida do artigo fará parte do livro a ser publicado no âmbito do referido projecto.

verdade que, no âmbito do processo de transição e consolidação democráticas, o país conseguiu alguns avanços que permitiram a criação de espaços de participação para partidos políticos, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, também não é menos verdade que os espaços criados no âmbito do processo de democratização do país parecem estar cada vez mais controlados e até asfixiados pelo sistema de partido dominante. Esse controlo apresenta-se como um desafio para o processo de consolidação democrática, e consubstancia-se, entre outros aspectos, nas sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, na instabilidade das instituições da administração eleitoral, na transformação dos conselhos locais distritais em meros espaços de consulta, na ausência de uma política e estratégia claras de descentralização, no lento processo de municipalização do país, enfim, numa aberta partidarização do Estado e o consequente défice de inclusão política.

Este artigo procura analisar os desafios da institucionalização democrática em Moçambique, olhando para as dinâmicas e lógicas de funcionamento dos espaços de participação criados no âmbito do processo de democratização do país, particularmente ao nível dos distritos. O argumento principal do artigo sublinha a ideia segundo a qual o funcionamento dos espaços criados na sequência do processo de democratização é estruturado pelas dinâmicas do sistema de partido dominante. O argumento é desenvolvido em dois momentos. Num primeiro momento faz-se uma análise das dinâmicas do processo de transição política dos anos 1990 em Moçambique e o regime que resultou desse processo; num segundo momento o artigo procura olhar para a constituição e funcionamento dos espaços de participação criados na sequência do processo de democratização, particularmente nos distritos.

TRANSIÇÃO POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE: DINÂMICAS E CONFIGURAÇÃO DO CAMPO POLÍTICO

Diferentemente do que aconteceu em muitos países da África subsaariana, a transição política em Moçambique nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 esteve profundamente ligada ao fim da guerra civil. Com efeito, os acordos de paz assinados pelo governo da Frelimo e pela Renamo em 1992 colocaram as bases políticas e jurídicas que moldaram significativamente o contexto subsequente. Compostos por sete protocolos e quatro documentos (Lei 13/92), os acordos de paz, na prática, eram uma carta de transição política para Moçambique, na

medida em que tratavam não só de questões militares, tais como o cessar-fogo, a desmilitarização e a formação do novo exército, como também das bases do processo de democratização do país, nomeadamente os critérios e modalidades de formação dos partidos políticos, as questões eleitorais e a garantia das liberdades fundamentais sob o plano constitucional. Neste sentido, o processo de transição política dependia, em grande medida, do sucesso da pacificação do país, facto que teve implicações significativas na estruturação do campo político pós-transição, marcado por uma forte bipolarização política e por um lugar marginal para partidos políticos, cuja génese não esteve directamente ligada à guerra civil.

Assim, a transição política em Moçambique foi, muitas vezes, confundida com a gestão do processo de implementação dos acordos de paz. Alguns teóricos das transições políticas sublinham que se pode considerar uma transição completa quando existe um entendimento sobre procedimentos eleitorais, um governo que chega ao poder como resultado de voto livre e popular, e tem autoridade para gerar políticas, e quando o poder executivo, legislativo e judicial, saído da nova democracia, não partilha o poder *de jure* com outros órgãos (Linz e Stepan, 1996a: 3). As primeiras eleições e a formação e funcionamento das novas instituições são assim colocadas como elementos cruciais na efectivação de um processo de transição, o que não quer dizer que sejam a condição suficiente. Aliás, Linz e Stepan (1996b) reconhecem que, no período pós-transição, antes que uma democracia possa ser considerada como consolidada, ficam ainda muitas condições por estabelecer, muitos hábitos e atitudes por cultivar. Para o caso de Moçambique, o período pós-transição foi, neste sentido, elucidativo. Com efeito, se as primeiras eleições multipartidárias, em 1994, e as instituições que delas resultaram constituíram um aspecto fundamental do processo de transição política, muito teve que ser feito depois, em termos de discussão, negociação e aprovação da legislação adequada, para que as reformas levadas a cabo se tornassem efectivas (Brito, 2010). Foi o caso das sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, a revisão constitucional de 2004, as mexidas na legislação autárquica, entre outros aspectos.

DOS ACORDOS DE PAZ AO SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE

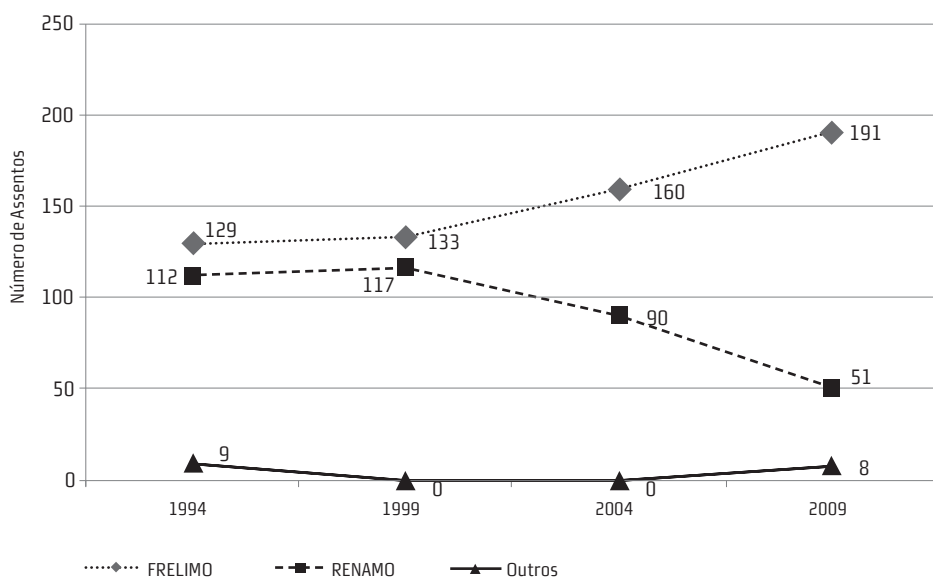
Com a gestão dos acordos de paz e a trajectória política pós-independência como pano de fundo, o processo da transição política foi ditando a configuração e correlação de forças no campo político. Após dois processos eleitorais (1994 e

1999) em que a Frelimo e a Renamo mantiveram um relativo equilíbrio em termos de resultados eleitorais, o cenário mudou significativamente a partir das eleições de 2004, em que a Frelimo se foi afirmando cada vez mais como partido dominante e a oposição foi tendo um espaço cada vez mais reduzido. Vários factores concorreram para este cenário, sendo, entre outros, a revitalização das estruturas partidárias da Frelimo no meio rural, particularmente com a chegada de Guebuza à direcção do partido em 2002 (Brito, 2010), a construção e consolidação de alianças político-partidárias com seguimentos outrora favoráveis à Renamo como, por exemplo, os chefes tradicionais, a utilização da burocracia e recursos estatais para fins partidários por parte da Frelimo, implicando um Estado cada vez mais ao serviço do partido no governo. Todavia, estes factores não podem ser vistos de uma forma isolada, na medida em que a predominância da Frelimo e a redução do espaço para a oposição política têm também a ver com a erosão interna das estruturas partidárias da própria Renamo, o maior partido da oposição, consubstanciada na fraca e quase inexistente institucionalização do partido e num acentuado autoritarismo e clientelismo na gestão partidária. Assim, num contexto de fraca separação entre o Estado e o partido no poder, a chegada do Estado a zonas onde a Renamo, no passado, teve um apoio considerável, traduziu-se igualmente na perda de alianças político-estratégicas por parte da Renamo e na implantação e fortificação da Frelimo a nível local.

Neste contexto, tal como o gráfico 1 sugere, a Frelimo foi-se estabelecendo como partido dominante. Existe, em ciência política, uma vasta literatura sobre sistemas de partido dominante (Sartori, 1976; Carbone, 2007; Carbone, 2003; Ronning, 2010) – um dos aspectos característicos de alguns sistemas políticos na África subsaariana, no período pós-transição dos anos 1990. Tal como Ronning (2010) sublinha, sistema de partido dominante significa um sistema em que, apesar de haver eleições mais ou menos competitivas, o partido no poder domina e os partidos da oposição tendem a enfraquecer de eleições em eleições e o partido no poder frequentemente comporta-se com um certo grau de auto-suficiência e arrogância, o que contribui para a apatia dos eleitores e a abstenção (Ronning, 2010). Além disso, o partido no poder tem uma grande influência sobre a comissão eleitoral, o que limita o campo de jogo eleitoral e favorece fraudes eleitorais. Neste contexto, as eleições constituem um instrumento de perpetuação de uma governação semi-autoritária (Ronning, 2010). Alguns autores como Sartori (1976), Carbone (2007) consideram que é importante distinguir partidos dominantes de hegemónicos. Neste sentido, partido dominante é aquele que conquista consecutivamente o poder através de eleições genuínas em que os partidos da oposição

simplesmente não conseguem modificar a preferência dos eleitores (Carbone, 2007). Diferentemente do partido dominante, o hegemónico conquista o poder num contexto de fraca competição eleitoral e inexistente possibilidade de alternância política. Partido hegemónico é, assim, tido como sinónimo de partido dominante autoritário (Carbone, 2007). Neste artigo, o conceito de sistema de partido dominante é usado na sua versão de dominante autoritário, isto é, como sinónimo de partido hegemónico.

GRÁFICO 1 MANDATOS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DE 1994 A 2009



Neste contexto, a Frelimo foi capturando cada vez mais o Estado através da implantação/revitalização das células do partido nas instituições públicas, facto reforçado particularmente a partir do IX Congresso realizado em Novembro de 2006, em que a militância activa nos locais de trabalho passou a ser obrigatória para os membros, especialmente para aqueles que exercem algum cargo de chefia nas instituições estatais a todos os níveis.

SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O sistema de partido dominante não só sufoca a competição eleitoral como também enfraquece os poderes legislativo e judiciário, como resultado, por um lado,

de um forte presidencialismo e, por outro lado, de um controlo do parlamento e dos tribunais através da maioria parlamentar e da nomeação dos juizes. Por conseguinte, o sistema de partido dominante tende a acentuar a intolerância e a exclusão políticas e a manter o funcionamento das instituições refém da agenda política do partido no poder, facto que dificulta sobremaneira o processo da institucionalização da democracia. Neste sentido, pode-se considerar que, em Moçambique, as transformações políticas no âmbito da “transição democrática” não foram capazes de trazer mudanças significativas nas lógicas de funcionamento das novas instituições. Em muitos casos, a hegemonia política da Frelimo retira transparência, abertura e inclusão no funcionamento das instituições públicas, tornando-as, em muitos aspectos, semelhantes ao que eram durante a vigência do regime de partido único, com consequências para a participação política em geral. Como Brito (2010) sublinha na sua análise sobre a transição política em Moçambique: “depois de quase duas décadas de ‘transição democrática’, a situação de Moçambique pode-se resumir assim: uma participação eleitoral inferior a 50% nas duas últimas eleições gerais, uma maioria qualificada de mais de dois terços para a Frelimo, partido no poder desde a independência, a residência do chefe da Renamo, principal partido da oposição, cercada pela polícia, na sequência do anúncio das manifestações...” (Brito, 2010: 6).

A transição política em Moçambique resultou, pois, no que alguns autores qualificam de “anocracia”, caracterizada pela “concentração e ausência de separação de poderes, corrupção endémica, clientelismo exacerbado, vazio de programas políticos, anemia dos aparelhos administrativos, fraudes eleitorais repetidas, fraca legitimidade das instituições...” (Pérouse de Montclos, 2010: 11). Todavia, é importante referir que cenário semelhante se verifica igualmente em outros países da África subsaariana que desencadearam processos de transição política nos anos 1990. Assim como Pérouse de Montclos afirma, as “transições democráticas” na maior parte dos países da África subsaariana resultaram hoje em “anocracias” (Pérouse de Montclos, 2010). No dizer do autor, “no resto do continente, assiste-se mais à consolidação de regimes que não são nem verdadeiramente ditaduras militares, nem verdadeiramente democracias parlamentares”. Relativamente a Moçambique, embora existam elementos importantes de um regime democrático, como por exemplo, um espaço político para os partidos da oposição, uma sociedade civil relativamente independente, continuação de reformas políticas, bem como eleições regulares e uma constituição impregnada de princípios e valores democráticos, o país parece apresentar ainda um sério défice democrático cristalizado numa fraca representação dos interesses dos cidadãos, baixos níveis de

participação política, baixo nível de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado, particularmente nas instituições da administração eleitoral e de justiça.

O que é interessante verificar nesses países é a maneira como a trajetória sócio-política de cada contexto estruturou a natureza das instituições criadas no âmbito do processo da transição política. Para o caso de Moçambique, por exemplo, o funcionamento dos governos e parlamentos saídos das sucessivas eleições, desde 1994, foi em grande medida influenciado pelo contexto político precedente de partido único e de correlação de forças no âmbito da guerra civil. Por conseguinte, notou-se, em muitas dessas instituições, pouca abertura, pouco diálogo e fraca inclusão política. No que se refere ao parlamento, por exemplo, as lógicas do passado de confrontação militar entre os ex-beligerantes, muitas vezes, persistiram na maneira como a própria instituição foi funcionando. O mesmo se diga dos órgãos da administração eleitoral, nomeadamente, a Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral.

A nível local, a trajetória sócio-política, associada ao sistema de partido dominante, tornou os espaços criados no âmbito do processo da descentralização administrativa, nomeadamente os conselhos locais, menos abertos ao diálogo e à inclusão política, o que, de alguma forma, reflecte o fraco grau de institucionalização da democracia. Por institucionalização da democracia entende-se aqui o processo pelo qual as instituições, as normas, os procedimentos criados no âmbito da “transição democrática” se transformam em atitudes, hábitos e práticas que estruturam o agir dos actores do jogo político no seu dia-a-dia (Schedler, 1997; Schmitter, 1995). Esta realidade torna-se mais perceptível quando se analisa as dinâmicas da constituição e o funcionamento dos conselhos locais.

CONSULTA E PARTICIPAÇÃO NUM CONTEXTO DE SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE: O CASO DOS CONSELHOS LOCAIS

Um dos aspectos mais marcantes das reformas políticas a nível local nos últimos anos em Moçambique foi a constituição e institucionalização dos chamados conselhos consultivos.² Inicialmente associados às experiências de planificação participativa na região norte do país, nos finais dos anos 1990, os conselhos

² Neste artigo, usamos os termos conselhos consultivos, conselhos locais e IPCCs como sinónimos.

consultivos vieram a ter mais tarde um enquadramento jurídico-legal, no âmbito da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) aprovada em 2003 (Lei 8/2003). Apesar disso, na maior parte dos casos, a constituição dos conselhos locais data apenas de 2006, num processo muito ligado ao Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), hoje conhecido por Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Tidos como espaços de participação e consulta comunitárias, os conselhos locais foram constituídos e desenvolveram-se num contexto político profundamente marcado pelo sistema de partido dominante, que condicionou não só o processo da sua constituição como também o seu funcionamento e natureza. Este contexto, consequentemente, tem implicações no alargamento da base de participação a nível local, na medida em que esta última fica muito circunscrita à dinâmica de implantação das bases do partido dominante. Este facto torna-se mais evidente quando se analisa não só as dinâmicas de representatividade como também o próprio processo de participação dentro dos conselhos locais.

REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHOS LOCAIS: O DESAFIO DA INCLUSÃO POLÍTICA A NÍVEL LOCAL

Apresentados no discurso político como a ilustração de espaços de consulta e participação comunitárias, os conselhos locais são supostamente constituídos na base de uma representatividade que procura reflectir o pluralismo a nível local. Aliás, a LOLE e o seu respectivo regulamento são explícitos a este respeito ao sublinhar que “integram os conselhos locais as autoridades comunitárias, os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos conselhos locais ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial... O dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores” (Decreto 11/2005). Esta ideia é retomada pelo guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais nos seguintes termos: “os membros dos conselhos locais representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse” (MAE/MPD, 2008). Neste sentido, a representatividade é assumida como um princípio da constituição dos próprios conselhos locais.

Tal como se pode constatar, quer no regulamento da LOLE, quer no guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais, não se faz nenhuma menção à representação de diferentes sensibilidades políticas dentro dos conselhos locais. Pretende-se com isso sublinhar a ideia segundo a qual os conselhos locais não são espaços de representação de interesses de partidos políticos. Aliás, o anterior guião para organização e funcionamento dos conselhos locais punha claramente esta ideia nos seguintes termos: “nenhum elemento será seleccionado para representar algum partido político; contudo, ser membro de um partido político não pode ser critério para exclusão de uma pessoa seleccionada por outros critérios” (MAE/MADER/MPF, 2003: 17).

Embora os dispositivos legais vigentes sobre os conselhos locais façam transparecer a inexistência de interesses político-partidários dentro destes espaços de consulta e de participação comunitárias, na prática é possível identificar aspectos importantes que cristalizam as lógicas de ocupação de espaço político dentro dos conselhos locais. Um estudo sobre experiências de participação e consulta comunitária na planificação distrital, levado a cabo em sete províncias de Moçambique em 2009, identifica quatro categorias de representantes no seio dos conselhos locais, nomeadamente “governo, autoridades comunitárias, secretários do partido Frelimo, sociedade civil no geral incluindo camponeses e pescadores, trabalhadores de saúde, educação, indivíduos influentes, líderes religiosos, representantes do sector privado, membros da OMM³, OJM⁴, ex-combatentes e outros (SAL–CDS e Massala, 2009: 16). Se se tomar em consideração que a OMM, a OJM e a associação dos antigos combatentes são agremiações de carácter político-partidário, na medida em que se trata de organizações filiadas ao partido Frelimo, pode-se dizer que a questão da representação de grupos político-partidários dentro dos conselhos locais é uma realidade. Embora a filiação partidária não seja um critério legalmente reconhecido para a selecção de membros dos conselhos locais, na prática, acaba jogando um papel de extrema importância, particularmente no que se refere à representação de grupos específicos, nomeadamente mulheres ou jovens. Relativamente às mulheres, por exemplo, alguns casos sugerem que a filiação partidária é um elemento crucial. A este propósito, falando sobre a composição do conselho local do distrito de Gorongosa, por exemplo, F. V., membro da OMM e do conselho local, dizia:

³ Organização da Mulher Moçambicana.

⁴ Organização da Juventude Moçambicana.

(...) quando a guerra começou, estive aqui em Gorongosa mas, quando as coisas começaram a aquecer, fui para Beira como deslocada ... nessa altura, na vila de Gorongosa, só havia sofrimento, as pessoas sofriam muito ... as pessoas não podiam ir às machambas porque era perigoso por causa da guerra. Voltei para Gorongosa quando a guerra terminou. Quando voltei, alguns anos depois, comecei de novo as minhas actividades de OMM. Eu sou filha da Frelimo. Entrei na OMM logo depois da independência. Foi o secretário da Frelimo aqui em Gorongosa que me puxou para a OMM ... depois eu puxei também outras mulheres. Hoje somos muitas aqui em Gorongosa ... mesmo as mulheres que estão nos conselhos consultivos aqui do posto administrativo de Nhamazi e do distrito são todas da OMM. Por exemplo, no conselho consultivo do Posto Administrativo somos 6 mulheres, todas da OMM. Não existem mulheres de outros partidos políticos nem no conselho consultivo do posto, nem do distrito.⁵

Em alguns casos, representantes de associações nos conselhos locais são também membros da Frelimo. Na percepção destes representantes, a sua condição de membro do partido no poder foi um factor determinante para a sua escolha para o conselho local. Este é o caso, por exemplo, de C. H., membro da Associação de Camponeses e Criadores de Gado Bovino e Caprino no distrito de Gorongosa:

Eu sou membro do conselho consultivo do distrito e do fórum local de Tambarara, aqui na vila sede. Sou membro desde o ano passado de 2009 ... sou membro activo da Frelimo e isso ajudou muito para eu ser escolhido para ser membro do conselho consultivo e do fórum ... aqui em Gorongosa, a Frelimo está a ganhar muitos membros ... mesmo a população do mato está a passar para a Frelimo. Na selecção dos membros dos conselhos consultivos não era a população a escolher e por isso são todos membros da Frelimo ... mas agora, parece que as coisas vão mudar ... estão a dizer para pormos mais membros da população.⁶

O processo de constituição dos conselhos locais é, assim, em grande medida, estruturado pela dinâmica do sistema de partido dominante, em que a ligação com o partido no poder se transforma num elemento importante para a selecção dos membros. A este propósito, é interessante verificar como a ligação que as lideranças de duas associações de camponeses no distrito de Gorongosa têm com a Frelimo condiciona a representação de cada uma das associações dentro dos conselhos consultivos do Posto Administrativo e do Distrito. Trata-se da associação dos camponeses de Nhabirira e da associação dos camponeses de Nhauranga.

Embora as duas associações se localizem num e noutro lado da serra da Gorongosa, elas têm trajectórias sócio-históricas diferentes. A primeira – associação dos camponeses de Nhabirira – é composta maioritariamente por ex-guerrilheiros da Re-

⁵ Entrevista com F. V., Gorongosa, 14 de Abril de 2010.

⁶ Entrevista com C. H. J., Gorongosa, 15 de Abril de 2010.

namo, que cultivam a terra que esteve durante vários anos sob o controlo da Renamo. A segunda associação – a associação de Nhauranga – é composta maioritariamente por pessoas que durante a guerra civil estiveram nos centros urbanos da região, tais como Beira, Dondo, Chimoio e Tete, na condição de deslocados. Diferentemente dos seus pares da associação dos camponeses de Nhabirira, que estiveram nas matas durante a guerra civil e, por isso mesmo, distantes do Estado durante vários anos, os membros da associação de Nhauranga nunca perderam o contacto com o Estado e muitos deles são, de facto, membros da Frelimo. As duas associações gerem dois sistemas de regadios e cultivam extensas áreas agrícolas nas encostas da serra da Gorongosa. Com 58 membros cultivando uma área de cerca de 64 hectares, a associação de Nhabirira não tem representante em nenhum escalão dos conselhos consultivos do distrito de Gorongosa. Contrariamente, a outra associação – de Nhauranga – que conta com 28 membros – está representada no conselho consultivo distrital, através do seu presidente, ele próprio antigo combatente e membro da Frelimo, tal como mencionou nas suas palavras:

(...) eu nasci aqui em Gorongosa e tenho 63 anos. Durante a guerra estive no Chimoio e regresssei para Gorongosa em 1994. Sou antigo combatente, membro da Frelimo ... dois anos depois do meu regresso do Chimoio, eu e outros camponeses fundámos esta associação e, em 2003, com a ajuda da FAO, foi construído o nosso regadio. Sobre o conselho local, eu sou membro desde 2003 ... isso aconteceu assim: naquele ano [2003] eu estava em Tete e fui escolhido pelo administrador para ser membro do conselho consultivo do distrito ... quando voltei de Tete, disseram-me que fui escolhido para ser membro do conselho consultivo ... lembro-me que, naquela altura, muitos foram escolhidos pelo administrador. Hoje a nossa associação funciona bem e até já apresentámos um projecto que foi financiado pelos 7 milhões. A associação recebeu 125 mil meticais ... o projecto foi aprovado pelo conselho consultivo do distrito (...).⁷

A dinâmica da constituição dos conselhos locais está também ligada à maneira como os actores locais, nomeadamente os administradores distritais, se apropriam e interpretam a legislação referente à governação local. Assim, por exemplo, no que se refere à representatividade da mulher (mínimo 30%), pouco ou quase nunca se questiona sobre o grupo de proveniência dessas mulheres, facto que muitas vezes resulta na quase exclusiva presença de mulheres provenientes da OMM, tal como ilustra o caso de Gorongosa acima mencionado. Em outros casos, nota-se um esforço em incluir nos conselhos locais representantes religiosos, particularmente das igrejas presentes a nível local. Mas, mesmo nestes casos,

⁷ Entrevista com D. N., Gorongosa 14 de Abril de 2010.

é interessante verificar a maneira como a selecção desses representantes é condicionada pelas lógicas de sistema de partido dominante. No caso de Gorongosa, os dois pastores seleccionados para o conselho local do distrito são membros do partido Frelimo e disseram terem sido chamados para fazerem parte do conselho local pelo próprio administrador distrital, tal como um deles contou:

(...) sou pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique desde 1969. Quando a independência chegou em 1975, eu estava aqui em Gorongosa. Até 1976, estava tudo bem, mas a confusão começou em 1977 quando a Frelimo começou a fechar as igrejas. Nós tivemos que ir rezar muito longe, cerca de 12 km fora de Gorongosa. Nunca abandonei Gorongosa, mesmo durante a guerra, fiquei sempre aqui e nunca deixei de ser pastor e nunca aceitei ser membro da Frelimo ... mas as coisas mudaram em 2002. Em 2002, chamaram-me lá no partido [sede do partido Frelimo] e disseram-me: 'então, pastor, o senhor. é presidente do Encontro Fraternal [associação das Igrejas a nível local], não acha melhor ser membro do partido [Frelimo]? Nessa altura eles [Frelimo] estavam a desconfiar que eu estava para me filiar à Renamo ... Então, eu aceitei ser membro da Frelimo, porque eu achei melhor assim para mim e para os crentes da minha Igreja. E os crentes disseram-me: pastor, foi melhor assim porque isso vai facilitar a nossa vida com o partido [Frelimo] e com o governo. E em 2007, fui escolhido pelo administrador para ser membro do conselho consultivo do distrito. Nessa altura, ele disse-me: como o pastor colabora bem com a Frelimo e é presidente do Encontro Fraternal [associação das Igrejas a nível local], o senhor. vai passar a ser membro do conselho consultivo do distrito ... e eu aceitei (...).⁸

Como se pode constatar a partir do extracto de entrevista acima citado, a presença do pastor no conselho consultivo surge como estando associada, por um lado, à lógica de reforço de influência da Frelimo sobre diferentes grupos a nível local e, por outro lado, à legitimação da ideia de representatividade de diversos segmentos sociais dentro dos conselhos locais. Com efeito, não estando ligado a nenhuma Instituição de Participação e Consulta Comunitárias (IPCC) dos níveis inferiores (localidade ou posto administrativo), o pastor aparece dentro do conselho local do distrito como resultado da vontade do próprio administrador no âmbito da sua prerrogativa de “propor personalidades influentes da sociedade civil ... de forma a assegurar a representatividade dos diversos sectores” (MAE/MPD, 2008). Mas, “a representatividade dos diversos sectores” a nível local é, neste contexto, filtrada pela dinâmica político-partidária. Assim, no caso acima mencionado, por exemplo, a ligação do pastor com o partido no poder surge como um aspecto fundamental, que condicionou o seu convite pelo administrador para ser membro do conselho local do distrito. Neste contexto, a influência do partido no

⁸ Entrevista com F. A., Gorongosa, 15 de Abril de 2010.

poder sobre a constituição dos conselhos locais parece óbvia, facto que faz com que os partidos da oposição, particularmente a Renamo, considerem os conselhos locais como espaços controlados pela Frelimo. A este propósito, o presidente da liga juvenil da Renamo ao nível do distrito de Gorongosa dizia:

(...) nós nunca conseguimos ter alguém da Renamo nos conselhos consultivos. O governo diz que os conselhos consultivos são para fazer toda a gente participar na vida do distrito, mas eles [governo] não aceitam ter nossos membros lá ... só aceitam pessoas que são membros da Frelimo. Por isso, para nós [Renamo] estes conselhos consultivos são todos da Frelimo (...).⁹

Em muitos casos, a predominância de membros da Frelimo no seio dos conselhos locais pode ser entendida como o resultado de diferentes factores, particularmente do sistema de partido dominante e da centralização do processo de institucionalização das IPCCs na figura dos administradores. Assim, existem relatos de diferentes pontos de Moçambique dando conta do processo de indicação dos membros para os conselhos locais, em que os administradores desempenharam um papel determinante no perfil dos membros seleccionados (PNGL - Centro 2007). Isto aconteceu sobretudo com os conselhos consultivos que surgiram a partir de 2006, no âmbito da implementação da LOLE e muito associados ao processo de uso do OIIL. Algumas actas das sessões dos conselhos consultivos distritais mostram claramente como os presidentes dos órgãos (administradores) procuram fazer passar mensagens político-partidárias. Por exemplo, numa das actas das sessões do conselho consultivo pode-se ler o seguinte:

Nos diversos, a senhora presidente da sessão [a administradora do distrito] exortou aos participantes da necessidade de mobilizar a população para acompanhar as crianças a vacinação. *Ainda na sua intervenção agradeceu a todos que directa ou indirectamente tudo fizeram para a vitória da Frelimo e Camarada Presidente Armando Guebuza* (Distrito de Marracuene, 2009, s/p.) (sublinhado nosso).

A dinâmica do processo da constituição dos conselhos locais mostra, assim, uma certa influência e controlo do partido no poder sobre estas instituições, enquanto espaços de participação, facto que se tem traduzido no reforço da exclusão política. Essa influência e controlo consubstanciam-se sobretudo na maneira como os próprios membros das IPCCs são seleccionados, o que traz implicações

⁹ Entrevista com I. Z. M., Gorongosa, 17 de Abril de 2010.

em termos de alargamento da base de participação a nível local. Neste contexto, à semelhança do que acontecia no período do regime monopartidário, a Frelimo continua a ser um vector fundamental de participação no espaço público a nível local, na medida em que o acesso dos diferentes grupos locais (jovens, mulheres, associações, igrejas) à representação nos conselhos locais está associado à ligação com a Frelimo. Além disso, a participação local foi sendo cada vez mais reduzida a uma simples consulta.

QUANDO PARTICIPAÇÃO SE RESUME A UMA SIMPLES CONSULTA: O DESAFIO DA TRANSFORMAÇÃO DOS CONSELHOS LOCAIS EM INSTRUMENTOS DE GOVERNAÇÃO LOCAL

Um levantamento de base levado a cabo pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), em 2009, no âmbito do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) sublinha que, numa amostra de 121 distritos, os conselhos locais foram estabelecidos a todos os níveis em cerca de 86% dos distritos (MPD, 2010). Inicialmente circunscrito a algumas províncias, nomeadamente Nampula, Cabo Delgado, Sofala e Manica, o processo de estabelecimento dos conselhos locais acelerou-se com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado e o seu regulamento em 2003 e 2005, respectivamente (Lei 8/2003; Decreto 11/2005), e estendeu-se para todo o país com a introdução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local, a partir de 2006.

Desde as primeiras experiências de planificação distrital, que datam dos finais dos anos 1990, os conselhos locais foram associados ao processo de tomada de decisões a nível local. Com a aprovação da legislação sobre os Órgãos Locais do Estado, a ideia da participação dos conselhos locais no processo de desenvolvimento distrital passou a ser recorrente. Assim, quer no primeiro quer no segundo guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais, a participação aparece como um dos princípios fundamentais de funcionamento das IPCCs. No âmbito da LOLE, essa participação consubstancia-se no envolvimento dos conselhos locais no processo de elaboração e aprovação dos planos distritais, nomeadamente estratégicos e anuais (Decreto 11/2005).

Todavia, quando se olha para experiências de diferentes distritos, constata-se níveis diferentes do envolvimento dos conselhos locais na elaboração e aprovação

dos planos distritais. Relativamente aos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDDs), por exemplo, um estudo recente realizado em 14 distritos do país mostra que, em alguns distritos, houve pouco envolvimento dos conselhos locais na elaboração e aprovação dos PEDDs (SAL-CDS e Massala Consult, 2009, 40). Quanto aos Planos Económicos Sociais e Orçamentos Distritais (PESODs), existe igualmente uma variação, ao longo do país, na maneira como os conselhos locais participam no processo da sua elaboração. Com efeito, embora a tendência geral aponte para o envolvimento dos conselhos locais na elaboração dos PESODs (MPD, 2010), ainda há distritos onde os membros das IPCCs não estão convencidos da sua participação efectiva no processo da formulação dos PESODs, identificando, nestes casos, as Equipas Técnicas Distritais (ETDs) como sendo os autores dos planos (SAL-CDS and Massala Consult, 2009: 44).

No que se refere à aprovação dos planos, o envolvimento dos conselhos locais também varia bastante. Em muitos casos trata-se mais de validação dos PESODs do que propriamente da sua aprovação. Mesmo assim, nem todos os PESODs são validados pelos conselhos locais distritais em todos os distritos. Por exemplo, no levantamento de base acima referido feito pelo MPD, constata-se que, “numa amostra de 125 distritos, 105 distritos (84%) indicaram que tiveram o PESOD-2008 validado pelo CCD” (MPD, 2010, p. 47).

Se é verdade que a questão da participação está muito associada ao papel dos conselhos locais no processo de governação local, também não é menos verdade que a dinâmica da institucionalização e funcionamento das IPCCs tem vindo a mostrar uma cada vez maior redução da participação a uma simples consulta. Aliás, a este propósito, é interessante verificar a maneira como se foi passando de conselhos locais de natureza mais deliberativa (particularmente no âmbito das primeiras experiências de planificação distrital participativa) para conselhos locais fundamentalmente de carácter consultivo. Com efeito, se no âmbito do regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado os conselhos locais ainda tinham espaço para a aprovação de algumas matérias a nível distrital, nomeadamente do plano de actividades e do respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital (Decreto 11/2005), curiosamente, no guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais, recentemente aprovado, a única matéria sobre a qual os conselhos locais têm realmente poder de decisão são os pedidos de concessão de financiamento de projectos de iniciativa local, que os conselhos locais podem ou não aprovar. Quanto a outras matérias, como, por

exemplo, o PESOD, o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência, os conselhos locais podem apenas apreciar e dar parecer ao governo distrital (MAE/MPD, 2008).

Como se pode constatar, a participação dos conselhos locais no processo de tomada de decisões em assuntos de extrema importância para a vida do distrito, como é por exemplo a aprovação dos PESODs e dos relatórios das actividades dos governos distritais, resume-se sobretudo a um exercício de consulta. Isso tem implicações não só na maneira como os próprios conselhos locais olham para o PESOD, como também no papel do PESOD no processo de governação local. Com efeito, embora o balanço dos planos distritais, particularmente os PESODs, esteja previsto na legislação (Art. 120, Decreto 11/2005), na prática, a discussão do processo de implementação dos PESODs parece um assunto marginal nas sessões dos conselhos locais. Por exemplo, uma análise das actas das sessões dos conselhos locais, feita com base em 223 actas, referentes a 2007, correspondentes a 75 distritos, mostra que apenas em 36% das actas analisadas, o PESOD aparece como tema discutido nos conselhos locais (Gonçalves, 2008: 10). Na maior parte dos casos, o assunto mais discutido pelos conselhos locais é o OIIL, aparecendo como tema discutido em cerca de 77% das actas analisadas (Gonçalves, 2008: 10). Aliás, isso reflecte-se também em algumas entrevistas feitas a membros do conselho local distrital de Gorongosa. Assim, por exemplo, perguntado sobre as actividades do conselho local distrital, um dos membros respondeu nos seguintes termos:

Quando estamos nas reuniões do conselho consultivo, o que fazemos muitas vezes é aprovar os projectos [do OIIL]. O presidente da mesa [o administrador] lê projecto por projecto e pergunta-nos se conhecemos o dono do projecto ... e nós dizemos se o dono é sério ou não. É assim que nós trabalhamos nas reuniões do conselho consultivo ... Além de aprovar os projectos, o conselho consultivo não tem outras tarefas (...).¹⁰

Assim, com base nos elementos acima apresentados, pode-se considerar que, em muitos casos, os conselhos locais têm um papel marginal não só no que se refere à elaboração dos PESODs como também no processo da sua execução e fiscalização. Este facto é uma das consequências do sistema de partido dominante a nível local, consubstanciado na tendência cada vez mais centralizadora do Estado.

As limitações que o guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais traz, em termos de participação efectiva no processo deliberativo, cristalizam

¹⁰ Entrevista com F. A., Gorongosa, 15 de Abril de 2010.

essa tendência centralizadora do Estado e contribuem, igualmente, para que os conselhos locais tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões.

CONCLUSÃO

Embora as reformas políticas ocorridas em Moçambique nos anos 1990 tenham criado novas instituições a todos os níveis, elas não trouxeram necessariamente mudanças significativas em termos de funcionamento dessas instituições. Com efeito, a estruturação do campo político saído do processo da transição política conduziu à constituição de um sistema de partido dominante, cristalizado numa cada vez maior captura do Estado pelo partido no poder, um enfraquecimento contínuo dos partidos da oposição e uma espécie de fechamento dos espaços de participação política a todos os níveis.

Olhando para os espaços de participação local criados a nível dos distritos, constata-se que a sua dinâmica de funcionamento é estruturada pelo sistema de partido dominante. Assim, a representatividade dentro dos conselhos locais é filtrada pela ligação partidária que se tem com o partido no poder. À semelhança do tempo de partido único, a Frelimo continua sendo o vector principal de participação no espaço público a nível distrital, facto que acentua a exclusão e a intolerância políticas e afunila a base de participação local. Além disso, a tendência centralizadora do Estado, muito ligada às lógicas e dinâmicas do sistema de partido dominante, faz com que os espaços criados no âmbito da democratização do país, nomeadamente os conselhos locais tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões a nível local e, por conseguinte, sejam menos usados como um verdadeiro instrumento de governação local inclusiva e participativa.

REFERÊNCIAS

- Brito, L., 2010. Le difficile chemin de la démocratisation. *Politique africaine*, 117, pp. 5–22.
- Carbone, G., 2003. Political Parties in a No-Party Democracy. *Hegemony and Opposition Under Movement Democracy in Uganda*. *Party Politics*, 9 (4), pp. 485–502.
- Carbone, G., 2007. Political Parties and Party Systems in Africa: themes and Research Perspectives. *World Political Science Review*, 3 (3), <http://adpm.pbworks.com/f/africa+party+systems+carbone.pdf> (acedido a 15 de Outubro de 2010).

- Carothers, Th., 2002. The end of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13 (1), pp. 5–21.
- Decreto 11/2005, de 10 de Junho de 2005. *Boletim da República*, I Série, n° 23.
- Gonçalves, E., 2008. Consulta e participação comunitária no processo de desenvolvimento: notas sobre funcionamento dos Conselhos Locais do Distrito. Maputo: Cooperação Suíça.
- Governo do Distrito de Marracuene, 2009. Acta da Segunda Sessão do Conselho Local 2009. Marracuene: Administração Distrital.
- Huntington, S., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lei 13/92, de 14 de Outubro de 1992. *Boletim da República*, I Série, n° 42, Suplemento.
- Lei 8/2003, de 19 de Maio de 2003. *Boletim da República*, I Série n° 20, 1° Suplemento.
- Linz, J. e Stepan, A., 1996a. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. e Stepan, A., 1996b. Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7 (2), pp. 14–33.
- MAE (Ministério da Administração Estatal)/MADER (Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural)/MPF (Ministério do Plano e Finanças), 2003. Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. Guião para Organização e Funcionamento. Maputo.
- MAE (Ministério da Administração Estatal)/MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2008. Guião sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais. Maputo.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2010. Levantamento de Base - Relatório. Maputo.
- Pérouse de Montclos, M.-A., 2010. *Vers un nouveau régime politique en Afrique subsaharienne ? Des transitions démocratiques dans l'impasse*. Paris: IFRI.
- PNGL – Centro, 2007. Encontro Regional Centro - Relatório do Processo. Chimoio.
- Ronning, H., 2010. Democracies, Autocracies or Partocracies? Reflections on What Happened When Liberation Movements Were Transformed to Ruling Parties, and Pro-Democracy Movements Conquered Government. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/proelit/Helge_Ronning.pdf (acedido a 22 de Setembro de 2010).

- SAL-CDS and Massala Consult, 2009. Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique - Final Consolidated Report. Maputo: MPD.
- Sartori, G., 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Havard University Press.
- Schedler, A., 1997. Concepts of Democratic Consolidation. Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf> (acedido a 10 de Outubro de 2010)
- Schmitter, Ph., 1995. Transitology: The Science or Art of Democratization? In Tulchin, J. e Romero, B., *The consolidation of Democracy in Latin America*. Boulder and London: Lynne Rienner, pp. 11–41.