

A DESCENTRALIZAÇÃO AJUDA A REDUZIR A POBREZA POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE?

João C.G. Pereira

A verdadeira compaixão é mais do que atirar uma moeda a um pedinte. É ver que o edifício que produz pedintes precisa de reestruturação. Martin Luter-King Jr (1929-1968)

INTRODUÇÃO

Diferentes estudos sobre a problemática de descentralização e pobreza têm demonstrado que existe uma correlação positiva entre a descentralização e a redução de pobreza (Katsiaouni 2003; McCarten & Vyasulu 2006). A primeira é tida como uma condição necessária, contudo não suficiente, para a última¹. De acordo com Macuane *et al* (2003, p.27), os argumentos principais para esta correlação são os seguintes:

- “Os governos locais são mais próximos das populações e comunidades carentes e conhecem melhor as suas necessidades e prioridades;
- Processos participativos na elaboração de planos, programas e orçamento, bem como na monitoria destes dão voz às populações pobres, e assim permite orientar tais planos em função dos alvos estratégicos de programas de redução de pobreza;
- Orçamentos e receitas próprias dos governos locais, como os destinados ao investimento social público, podem ser dirigidos e executados de acordo com

¹ No caso concreto de Moçambique, os planos de acção para o combate à pobreza salientam a necessidade da descentralização, e reserva aos distritos e municípios um papel mais dinâmico e proactivo no combate à pobreza.

as prioridades definidas pelos programas sectoriais no âmbito de estratégias de redução de pobreza;

- As actividades de ONG's e empresas privadas locais, em parceria com os governos locais, podem ser uma força motriz na implementação de programas locais de redução de pobreza.”

Tal como em muitos países em vias de desenvolvimento, em Moçambique a maior parte dos estudos e políticas sobre a descentralização e pobreza trata a pobreza numa perspectiva mais economicista, referindo-se às condições de vida dos indivíduos ou à **posição dos grupos relativamente à distribuição do rendimento, às más condições de vida, aos baixos níveis de instrução e qualificação profissional e ao emprego precário** (MPF 2000; MPF 2001; MPD 2006). O PARPA é um exemplo claro da perspectiva economicista do problema da pobreza em Moçambique. Ao dar ênfase aos aspectos socioeconómicos, os pesquisadores e os fazedores de políticas públicas em Moçambique, assim como em vários países em vias de desenvolvimento, ocultam a face política da pobreza, particularmente as questões ligadas aos mecanismos (injustos) de participação, de representação, as desigualdades políticas, de articulação dos interesses do pobres, e as dificuldades políticas enfrentadas pelos pobres para mudarem a sua própria condição (Demo 2006; Demo 2008). Com efeito, o conhecimento sobre a relação entre a descentralização e a esfera pública da qual os pobres fazem parte é bastante limitado na literatura Moçambicana. Por um lado, essa deficiência parece ter relação com as políticas sociais e de combate à pobreza que predominaram no país por muitas décadas, as quais se baseavam em medidas compensatórias e assistenciais. Por outro lado, a limitação da literatura parece estar associada à visão predominante de que o fim da pobreza seria um subproduto do crescimento económico. Esse entendimento levou os políticos e formuladores de políticas a terem uma visão passiva e tolerante sobre a pobreza, focando as suas políticas em medidas que levariam ao crescimento da economia, e não na melhoria do funcionamento do sistema democrático em termos de esfera pública, participação, representação e promoção da cultura associativa e cívica.

Este artigo analisa a problemática da descentralização e pobreza política em Moçambique, ou seja, discute, de uma forma crítica, as dinâmicas de participação, representação e articulação dos interesses dos pobres em espaços públicos, particularmente ao nível dos Conselhos locais. De acordo com Guimarães (2005, p.2), “os Conselhos locais são espaços de interlocução entre o Estado, a sociedade civil e o mercado,

sendo muitas vezes, a um só tempo, fórum de debates, instância consultiva, deliberativa e de gestão das políticas públicas. A participação dos membros das comunidades nos Conselhos locais possibilita a formulação de políticas públicas que respondam às demandas das comunidades; e quanto mais forte é a participação cívica dos membros das comunidades, mais eficaz é o governo na resolução dos problemas dos pobres”.

Está assente no estudo a hipótese que considera a pobreza não simplesmente como a insuficiência de renda, mas a exclusão política em que os pobres estão mergulhados, resultante da crise da sua participação e da sua representação nos espaços públicos (Conselhos locais, fóruns provinciais, plataformas locais, provinciais e nacionais e mecanismos de consultas no âmbito de formulação do PARPA), da desmobilização política dos actores cívicos, da ausência de uma educação virada para o desenvolvimento de uma consciência crítica e de uma cultura política clientelista que bloqueia a democratização efectiva da sociedade moçambicana. A melhoria da qualidade de vida dos pobres depende não somente do aumento da renda, mas também da sua capacidade em formar redes sociais e organizações cívicas, onde possam envolver-se em discussões públicas, negociações de interesses e de suas demandas, e lutar pelo aumento dos seus direitos cívicos (ver por exemplo Bava 2000; Santos-Junior 2002), não só em termos de acesso a serviços básicos de qualidade, mas também em termos de participação em mecanismos de consultas de formulação de políticas públicas, tais como do PARPA, dos partidos políticos e espaços públicos (designadamente, Conselhos locais, fóruns e plataformas locais, provinciais e nacionais, acesso à informação, liberdade de mobilização e expressão). Para isso, torna-se fundamental empoderar e dinamizar associações comunitárias formadas pelos pobres ou pelos segmentos mais marginalizados das zonas urbanas ou peri-urbanas.

O caminho metodológico utilizado para elaboração deste trabalho seguiu o seguinte: pesquisa bibliográfica sobre os temas pobreza política, participação, representação e controlo social; análise documental das actas dos Conselhos locais e entrevistas aos membros dos Conselhos locais.

OS CONSELHOS LOCAIS E SUA ORIGEM

A partir da década 80 e 90 uma agenda de reformas sociopolíticas e económicas estruturais foi implementada, com a adopção de políticas de liberalização económica e a privatização de empresas estatais em 1987 (Abrahamsson & Nilsson 1994), e a

aprovação de uma nova Constituição (Assembleia Popular 1990)². Ao mesmo tempo, assistimos à **crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional** para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas dos actores políticos (Macuane & Weimer 2003; Kuliposa 2003; Reaud & Weimer 2010). O argumento central legitimador da descentralização e da autonomia local é a proximidade entre o governo e os cidadãos, que torna possível estabelecer “uma relação directa e imediata da organização representativa com o território e a população” (Macuane & Weimer 2003:5), ao mesmo tempo que a esfera local está muito mais sujeita ao controlo público do que a nacional (S. C. Forquilha & Orre 2011; Monteiro 2011; Rosário 2011).

O processo de legitimação dos mecanismos de participação e controlo social em Moçambique deu-se, por um lado, a partir da Constituição de 1990 e pelo fim da Guerra civil (Forquilha 2009; Forquilha & Orre 2011). Esses dois acontecimentos permitiram a abertura do espaço político e a criação de novas instituições políticas, tais como partidos políticos, organizações da sociedade civil “independentes”, *media* independentes (Abrahamsson & Nilsson 1994). Por outro lado, o mesmo processo foi possível através da aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)-Lei 8/2003 e seu regulamento (Decreto 11/2005). Após a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)-Lei 8/2003 e seu regulamento (Decreto 11/2005, MPD, 2008), foram estabelecidas formas de participação da sociedade, por meio de órgãos denominados Conselhos locais, constituídos por representantes do governo e das organizações da sociedade civil. Nesses casos, são previstas, em todos os âmbitos de governo local, a criação e a implantação de Conselhos. O levantamento levado a cabo pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) em 2009, revelou que, numa amostra de 121 distritos, os Conselhos locais foram estabelecidos a todos os níveis (distrito, posto administrativo, localidades e povoados) em cerca de 86% dos distritos (MPD, 2010).

Mas a questão que se coloca é: Qual é a diferença entre os Conselhos locais e os conselhos comunitários ou fóruns civis? Para Gohn (2001), os Conselhos locais são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não gover-

² A Constituição de 1990, que introduz o Estado de Direito, consagra o multipartidarismo e abre o país para a economia de Mercado, marcando um ponto de viragem também na necessidade de se adequar a estrutura, conteúdo de trabalho e funcionamento do aparelho de Estado, para além de uma nova dinâmica nas relações entre os agentes da administração Pública e os cidadãos.

namentais porque estes últimos são compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto do poder público. Os Conselhos locais são instrumentos de gestão pública, funcionando como canais de comunicação entre o governo e a sociedade, e buscando a aproximação com os usuários do serviço. Conforme assevera Avritzer (2000, p.18) , os Conselhos locais são “ instituições híbridas”, na medida em que são “formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia directa”. Os Conselhos locais, em geral, caracterizam-se por serem espaços de conflitos e de lutas entre interesses contraditórios, confirmados pela diversidade de segmentos da sociedade neles representados; e, em contrapartida, por serem um canal importante de participação colectiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, proporcionando a interlocução permanente entre estes segmentos (Guimarães 2005; Bava 2000).

COMPOSIÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DOS CONSELHOS LOCAIS

Na construção do perfil sociopolítico dos representantes/membros dos Conselhos locais, os dados aferidos referem-se a género, escolaridade, profissão, ocupação e ao tipo de organizações políticas que participam nos Conselhos locais. De acordo com vários regulamentos (e.g. Decreto, 11/2005, MAE/MPD, 2008), os Conselhos locais devem reflectir o pluralismo a nível local em termos de género, cultura, ocupação, idade e classe social. De acordo com Forquilha & Orre (2011, p.49), o “pluralismo político realiza-se não somente pelo pluralismo partidário, mas também através da existência de associações civis para diversos interesses e grupos existentes na sociedade moçambicana”. De acordo com a LOLE e seu regulamento, podem fazer parte dos Conselhos locais as seguintes individualidades e organizações:

- As autoridades comunitárias (secretários dos bairros, líderes tradicionais, líderes religiosos);
- Os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos mesmos ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial; e 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).

Uma pesquisa realizada por SAL-CDS (2009, p.16) revela que os Conselhos locais “são esferas públicas constituídas pelos representantes do governo, autoridades comunitárias, secretários do partido Frelimo, sociedade civil no geral, incluindo alguns camponeses, líderes religiosos, representantes do sector privado, membros da OMM, OJM, ex-combatentes e outros” (ver também Forquilha & Orre 2011)³. Dentre todos os actores representados nos Conselhos locais, os representantes das organizações de massa ligadas ao partido no poder (e.g. OJM, OMM, associação de antigos combatentes) são as que mais se destacam⁴. A experiência política é um factor diferenciador na actuação dos membros dos Conselhos locais. Os indivíduos com experiência política e de mobilização de massas tendem a ter um desempenho diferenciado em relação àqueles sem essa trajectória. A participação em partidos políticos de natureza da FRELIMO e em mobilização política permanente permite aos indivíduos da OJM, OMM e dos representantes da associação de antigos combatentes desenvolver capacidades organizativas e habilidades argumentativas que são importantes no desenho da função dos representantes dos Conselhos.

Nos Conselhos locais visitados, nomeadamente nos distritos de Tsangano, Chitima, Ile, Mocuba, Montepuez, Caia, Bárue e Angónia, nota-se uma reduzida expressão partidária de mulheres, jovens, indivíduos portadores de deficiência e representantes dos sectores mais pobres, de baixa escolaridade (aqueles com educação informal), da economia informal, das associações de moradores das comunidades e das organizações comunitárias não registadas. Estes dados tendem a confirmar que os Conselhos locais ainda se encontram internamente estruturados de forma discriminatória, por exemplo, ao nível da juventude e da deficiência, do sector informal, dos seguimentos mais pobres da sociedade e dos que têm uma educação informal, o que tem como consequência a dificuldade dos jovens, dos mais pobres e

³ Muitos destes representantes estão na faixa etária entre 40 a 60 anos, possuem uma educação primária de primeiro grau. No que se refere à situação profissional, muitos deles praticam a agricultura de subsistência como base de sobrevivência ou são trabalhadores do partido Frelimo ao nível da base e recebem alguma remuneração simbólica por pertencerem às estruturas político-administrativas do partido Frelimo ou ainda são pensionistas.

⁴ No que se refere à influência das organizações de massas ligada ao partido no poder, Forquilha (2011, p.51) afirmou o seguinte: “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.”

portadores de deficiência em influenciar políticas públicas. Vários estudos têm sido unânimes em apontar a existência de distorções entre o perfil socio-demográfico dos membros dos Conselhos locais e o da população em geral, tais como os levados a cabo por Forquilha (2009; 2011) sobre descentralização e redução de pobreza em Gorongosa (Moçambique), Tonnela (2004), Santos Jr (2004) e Dombrowski (2009) sobre os Conselhos locais no Brasil. Estes estudos revelam que os sectores mais pobres e de baixa escolaridade da população, ou seja, exactamente aqueles que constituem o público preferencial das políticas sociais, não encontram representação nos Conselhos.

A subrepresentação do sector mais pobre das comunidades locais e com baixa escolaridade, dos jovens, das mulheres e de pessoas portadoras de deficiência nos Conselhos locais deve-se a múltiplos factores, designadamente a existência em Moçambique de uma democracia excludente que tem como protagonistas as elites, as organizações cívicas e os partidos políticos, a falta de informação, o fraco interesse pela política por parte deste segmento da população, a descrença nas instituições políticas, a inexistência de movimentos sociais de pobres com predisposição pela luta política, a incapacidade dos partidos políticos e da sociedade civil em articular os interesses dos pobres, e os critérios usados na selecção dos representantes dos Conselhos locais, baseado no clientelismo em detrimento de um modelo meritocrático. O problema com o modelo do tipo clientelar é de promover um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo (Brinkerhoff & Goldsmith 2002; McCourt 2002).

CRITÉRIOS DE SELECÇÃO PARA FAZER PARTE DOS CONSELHOS LOCAIS

A LOLE e respectivo regulamento atribuem uma grande prerrogativa aos dirigentes locais para convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o Conselho local (Decreto, 11/2005). Como resultado da ausência de critérios claros e objectivos em Moçambique, a composição dos Conselhos locais obedece a uma lógica clientelista dominada pelas elites locais, nomeadamente as lideranças partidárias, organizações de massa (e.g. OJM, OMM, associação de antigos combatentes), líderes religiosos e membros das OSC ligadas ao partido no poder ou com certa simpatia (S. C. Forquilha 2009; S. C. Forquilha & Orre 2011).

No geral, os representantes dos Conselhos locais são indicados pelo poder executivo local, particularmente pelo administrador⁵, chefes dos postos administrativos, presidentes das localidades e estruturas do partido Frelimo. As instituições e os indivíduos que são responsáveis pelo recrutamento e selecção dos candidatos aos Conselhos locais tendem a privilegiar critérios como a amizade pessoal, as redes sociais e familiares, influência política, e a lealdade ao partido (FRELIMO) e seus dirigentes. No sistema de selecção, muito pouco se usa critérios objectivos, como por exemplo: currículo e prestígio profissionais e formação, qualidades e atributos pessoais. Falando sobre os critérios de selecção dos representantes dos conselhos locais, um membro da plataforma da sociedade civil em Ile, na Zambézia, e uma outra camponesa em Montepuez, em Cabo Delgado, afirmaram:

“...A escolha dos membros dos Conselhos locais é feito entre eles... Ninguém sabe porque é que a senhora Juleita ou senhor Mário está lá...Mas quando nós aprofundamos quem são estes senhores ou senhoras descobrimos que fazem parte do partido ou são familiares dos régulos, secretários de bairro ou amigas das estruturas locais... Aqueles que são críticos raras vezes fazem parte dos Conselhos locais...Mesmo no tempo de Samora Machel não era assim... Havia votação para secretários dos bairros e a comunidade escolhia aqueles que tinham reputação... Agora não... tudo é feito às escondidas... Nós só ouvimos que fulano det al é nosso representante... Mas quando se pergunta na comunidade quem escolheu aquele fulano para nos representar ninguém sabe responder...”⁶

“...Todas as mulheres que o senhor vê nos Conselhos locais são da OMM ou da OJM ou antigas combatentes... Se não destes grupos de organizações elas são indicadas pelas pessoas muito próximas dos chefes locais com forte ligação com a administração local... Mesmo os líderes religiosos são escolhidos na base da sua fidelidade aos chefes locais (secretários dos bairros)... Até sobrinhos e mulheres dos chefes você pode encontrar nestes lugares....Nós que não temos ligações ficamos simplesmente de fora...”⁷”

Com base nestes dois depoimentos percebe-se que a selecção dos representantes aos Conselhos locais é filtrada pelos mecanismos político-partidários ao nível local e pelas ligações familiares. Os processos de recrutamento para os Conselhos locais parecem construir uma espécie de “jardins secretos” ou “espaços interditos” da vida política,

⁵ No que se refere à influência dos administradores na constituição dos Conselhos locais, Forquilha & Orre (2011, p.45) afirmou que “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... 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...”

⁶ Entrevista com JVF, Ile, 5 de Junho de 2011.

⁷ Entrevista com PMC, Montepuez, 10 de Agosto de 2011.

particularmente para os sectores mais críticos das comunidades locais e membros dos partidos de oposição. De acordo com Forquilha & Orre (2011, p.47), “a predominância de representantes da Frelimo no seio dos Conselhos locais resulta de diferentes factores, especialmente do sistema de partido dominante e da centralização do processo de institucionalização da Instituição de Participação e Consulta Comunitárias (IPCCs) no Gráfico dos administradores”.

O PAPEL POLÍTICO DESEMPENHADO PELOS CONSELHOS LOCAIS

Dombrowski (2009, p.2) argumenta que os Conselhos locais são apresentados como instrumento próprio de democracia directa que, combinados com aqueles do regime representativo, têm como objectivo reduzir o grau “da insuficiência de representação política” que caracteriza as democracias modernas. Conforme o caso, os Conselhos locais podem desempenhar funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos Conselhos pressupõe o acompanhamento e o controlo dos actos praticados pelos governantes ao nível local, provincial ou nacional. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública dos governos locais, provinciais e nacionais e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos Conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se com a emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

No caso concreto de Moçambique, a questão que se coloca é se os Conselhos locais se caracterizam mais por uma função consultiva ou deliberativa. Em Moçambique, os Conselhos locais caracterizam-se como “órgãos públicos colegiados”, directamente subordinados às estruturas administrativas locais, particularmente ao Poder Executivo. Assim, não tem poder de influenciar acções e decisões do poder Legislativo ou Judiciário. A função dos Conselhos locais é meramente consultiva, não possui carácter deliberativo (Francisco & Matter 2007; S. C. Forquilha & Orre 2011). Assim como no Brasil, a finalidade das consultas não é de submeter a minuta do acto normativo a comentários e sugestões do público em geral, nem documento ou assunto relevante. As críticas e sugestões recebidas pelos governos locais não são examinadas

pelo governo local antes da edição da resolução. Ao examiná-lo, o Conselho local não expõe os motivos que levaram à adopção ou não das medidas propostas. Os governos locais parecem ter dificuldades em ver-se como coordenadores de um processo de gestão de políticas públicas, em que caberia à sociedade civil ou aos representantes das comunidades locais o papel de formular e gerir estas mesmas políticas (Daniel 2001; Gohn 2001; Santos-Junior 2004; Gerschman 2004; Dombrowski 2009).

Francisco e Matter (2007) consideram que este tipo de funcionalidade dos Conselhos locais e de participação é mais de “terapia e manipulação”, do que de uma participação efectiva. Cabe ainda acrescentar que há uma modalidade autoritária de exercício do poder por parte dos representantes do governo, os quais tendem a tutelar os representantes das OSC’s nos Conselhos locais.

Diferentes factores têm contribuído para a transformação dos Conselhos locais em espaços de “terapia e de manipulação” ou despolitizados no âmbito do exercício da cidadania (Francisco & Matter 2007). Um dos factores da despolitização vem do facto de que a maior parte das OSC’s representadas nos Conselhos locais não nasce de experiências de lutas e reivindicações. Assim sendo, as suas lideranças não foram forjadas com uma consciência crítica. Um outro factor está relacionado com a cultura associativa e a dinâmica de participação cívica nos Conselhos locais que ainda são restritas a um pequeno segmento social, o qual convive com a apatia política de amplas parcelas da população e produz a cultura do híbrido institucional (instituições poli-árquicas em coexistência com a informalidade e o clientelismo). Em Moçambique, observa-se facilmente que a cultura cívica em vários distritos e municípios, agravada pelas desigualdades, é bastante insuficiente para gerar um contexto social que, de um lado, favoreça a ampla participação social política da população (cidadania política) e, de outro, seja capaz de ampliar o exercício efectivo dos direitos sociais necessários a uma vida de qualidade (cidadania social), de forma a reverter a situação de desabilitação a que milhares de pobres estão submetidos. Pelo contrário, constatamos uma participação restrita a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política, cujo risco é, exactamente, reforçar o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, em razão da crescente dificuldade (ou incapacidade) de organização e expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social.

OS CONSELHOS LOCAIS E ARTICULAÇÃO DOS INTERESSES

Diferentes pesquisadores, tais como Gohn (2001), Teixeira (2000), Daniel (2001), Gerschman (2004), argumentam que a legitimidade e a força política da representação nos Conselhos locais somente serão asseguradas quando os representantes que actuam nos conselhos tiverem vínculos permanentes com a comunidade que os elegeu ou nomeou.

No caso de Moçambique, questiona-se o seguinte: será que existe uma articulação entre os membros dos Conselhos locais e as respectivas comunidades? E se existe, como é que ela se opera? Dados empíricos recolhidos nos distritos que visitamos e estudos levados a cabo por Forquilha (2009; S. C. Forquilha & Orre 2011), Sal-CDS (2009), MASC (2008) mostram que existe um enorme défice de aproximação ou ligação entre os representantes dos Conselhos locais e as respectivas comunidades. A documentação consultada nos distritos de Ile, Mocuba, Gurué (Zambézia), Montepuez (Cabo Delgado), Changarra, Chitima, Angónia e Tsangano (Tete) permite afirmar que existe uma ausência das comunidades nas reuniões dos Conselhos locais. Neste sentido, indivíduos e organizações, sem que tenham sido eleitos nem indicados, sem que ainda participem em fóruns deliberativos com os próprios interessados, reivindicam representar interesses e anseios e agir em nome dos pobres, jovens e indivíduos envolvidos no sector informal. O que estas organizações ou indivíduos representam são perspectivas, discursos ou anseios e não pessoas⁸; e os discursos em nome dos outros podem tornar-se meramente formais, vazios, ou mesmo constituírem-se em novas fontes de alienação e opressão (Avritzer 2007; Saward 2006), isso por um lado. Por outro lado, a falta de vínculos permanentes entre os representantes dos Conselhos locais e as comunidades contribui para a incompreensão da realidade por parte dos membros dos Conselhos locais, assim como por parte dos governos locais⁹.

⁸ Young (2002; 2006) aponta que a representação de perspectivas e pontos de vista que emergem da posição diferenciada das pessoas no campo social é diferente da representação de interesses e opiniões. Grupos marginalizados e oprimidos, por exemplo, não possuem as mesmas opiniões políticas; mas, segundo a autora, a perspectiva delas condiciona os seus interesses e as suas opiniões.

⁹ De acordo com Brito (2011, p.91), “os levantamentos populares de Fevereiro de 2008 e de Setembro de 2010 mostram que, apesar dos vários escalões de governo e de toda a máquina administrativa que cobre o país até ao nível dos bairros e quarteirões, acompanhada de uma estrutura paralela de órgãos partidários da Frelimo, não existem canais funcionais e eficientes de negociação e concertação na sociedade moçambicana, o governo conhece mal a realidade da vida das camadas sociais mais desfavorecidas, e nenhum dos partidos políticos com representação parece assumir de facto a representação dos interesses dos pobres”.

Como resultado desta fraca ligação com as comunidades locais, torna-se difícil ampliar a consciência crítica das comunidades pobres ou excluídas e dirigir acções tendo como referência as dificuldades e os problemas vividos no quotidiano das suas comunidades. Destacamos como hipóteses para esta ausência de ligação entre os representantes e as comunidades, a ausência de indícios de um processo efectivo de mobilização da comunidade para a participação nesta instância, a falta de cultura cívica por parte das comunidades mais desfavorecidas, a baixa qualidade de educação nas famílias pobres e o grau limitado de informação, e a descrença por parte das comunidades nas OSC's, nos Conselhos locais e governos. As comunidades estão cansadas de dispender o seu tempo livre para discutir sobre questões que, na maioria das vezes, para serem operacionalizadas dependem da vontade política dos governantes. É mais fácil ou produtivo buscar alternativas individuais para as suas dificuldades e problemas ao invés de se inserirem em movimentos de luta colectiva que dependem, via de regra, de uma intervenção mais contundente dos governos, no sentido de garantir, por exemplo, o acesso a bens e aos serviços públicos.

No que se refere à educação, torna-se necessário referir que o sistema educacional em Moçambique tem sido mais eficiente em assegurar o acesso e menos em assegurar a permanência e a efectiva aprendizagem dos estudantes, o que transformou a escola pública em uma escola para os pobres. Os estudantes e os grupos mais vulneráveis que a frequentam – os pobres e a população que vive distante dos grandes centros urbanos e das vilas-sedes dos distritos – estão em desvantagem. Contraditoriamente, as escolas privadas de melhor qualidade são ocupadas por alunos com maior poder aquisitivo. Se todos os jovens tivessem acesso ao mesmo tipo de educação, e pudessem concluir o nível de educação secundário em igualdade de condições, teríamos uma situação de igualdade de oportunidades, mesmo com um mercado de trabalho restrito.

Para agravar ainda mais a situação dos pobres, o tipo de ensino que lhes é oferecido nas escolas públicas, parafraseando Paulo Freire (1992; 2000; 2003), é de “concepção Bancária” e não uma educação virada para a libertação, autonomia e crítica. Este tipo de sistema, de acordo com Paulo Freire, não pode ajudar o pobre a sair da situação de pobreza em que está mergulhado. Não há libertação que se faça com homens e mulheres passivos, é necessária consciencialização e intervenção no mundo. O pobre não tem como sair da pobreza, se não descobrir criticamente que é injustamente pobre:

Pobre é o povo que sobrevive na dependência, como periferia de um grande centro, como perdedor oficial no comércio internacional, como sucursal de potências externas, como recebedor

passivo de tecnologias e investimentos... que não passa de massa de manobra nas mãos do Estado e das oligarquias ... que não reivindica direitos, mas os espera passivamente ... que se entrega ao Estado e dele aguarda sua defesa de modo acomodado ... que não se organiza para cuidar de sua defesa, de maneira democrática e competente ... que somente reclama, mas não se congrega para influir (Freire, 2000, p.10).

Demo (2008) aponta que a carência material é a casca externa da pobreza e da desigualdade social, cujo cerne está na pobreza política. A pobreza ocorre devido aos mecanismos (injustos) de distribuição da riqueza, da falta de organização da sociedade civil para fazer frente ao poder do Estado e ao poder económico, e para influir no redireccionamento da acção do Estado e das políticas públicas e da inexistência de espaços públicos de igualdade que sejam capazes de promover a integração social e a consciência crítica dos pobres.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou discutir o papel do processo de descentralização, particularmente dos Conselhos locais na redução da pobreza política. Os resultados revelam que, embora a descentralização tenha aberto novos espaços de participação das comunidades na gestão pública, ela não trouxe necessariamente uma mudança qualitativa na relação entre estruturas locais e as comunidades mais pobres. Os espaços locais criados pela descentralização estão fortemente dominados pelas elites político-administrativas locais e organizações com forte ligação com o partido no poder. Neste contexto, os Conselhos Locais não são espaços inclusivos, na medida que grande parte dos segmentos das comunidades não se encontra representada nestes espaços, particularmente dos mais pobres, de mulheres, jovens e portadores de deficiência.

O modelo de representação dos pobres por via de um sistema de delegação de poder ou de representação por via de intermediários não é a solução para fazer com que os sem vozes (pobres) tenham uma melhor qualidade de vida. Como resultado desta fragilidade, é preciso repensar e desenvolver um instrumento que garanta um maior controlo social dos pobres na governação local. Um instrumento que 1) minimize as práticas clientelistas e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas, 2) gira práticas e estruturas horizontais, experiências de participação e capital social, 3) empodere grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão, de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder, 4) reforce os vínculos

associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas, de forma a incentivar e fortalecer as relações entre os diferentes actores com presença na esfera pública, e 5) estimule a emancipação popular, a consciência comunitária e a participação democrática, através de um forte investimento numa educação, onde o professor se assuma como ser político e não apenas como técnico, exigindo-se uma posição diante das realidades sociais.

REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A., 1994. *Moçambique em Transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, Maputo: Padrign & CEEI-ISRI.
- Assembleia Popular, 1990. *Constituição, assin. em 02 de Novembro de 1990. BR nº 044, I Série, Supl. de 02 de Novembro de 1990, pág. 268(1) a 268(16)*, Disponível em: www.atneia.com [Acedido January 23, 2012].
- Avritzer, L., 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação; Civil society, participative institutions, and representation: from authorization to action legitimacy. *Dados rev. ciênc. sociais*, 50(3), pp.443-464.
- Avritzer, L., 2000. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (50), pp.25-46.
- Brito, L. de, 2011. Revisão da Legislação Eleitoral: Algumas Propostas para o Debate. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 91-107. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Daniel, C., 2001. O papel dos conselhos de políticas. Disponível em: http://www.google.com/#hl=pt&q=o+papel+dos+conselhos+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+daniel&oq=o+papel+dos+conselhos+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+daniel&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=serp.3...25083.29109.10.29496.0.0.0.0.0.0.0.0...0.0.utQLqReBEt0&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=80cfed138120f8bf&biw=1266&bih=749.

- Katsiaouni, O., 2003. Decentralization and Poverty Reduction : Does it Work? In *FIFTH GLOBAL FORUM ON REINVENTING GOVERNMENT MEXICO CITY*. This Paper Has Been Submitted to the Workshop on: Linking Decentralized Governance and Human Development (UNDP, UNCDF, WBI and UN-DESA). Mexico: UN-DESA.
- Macuane, J. & Weimer, B., 2003. *Governos locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional : comunicações do seminário internacional*, Ministério de Administração Estatal.
- McCarten, W. & Vyasulu, V., 2006. Democratic Decentralisation and Poverty Reduction in Madhya Pradesh: Searching for an Institutional Equilibrium. *Development in Practice*, 14(6), pp.40–55.
- Monteiro, J.Ó., 2011. Estado, Descentralização e Cidadania: Educação Possível ou Imperativa? In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 23–34. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- MPD, 2006. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA) 2006–2009. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- MPF, 2000. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2000–2004)*, Maputo: Promédia.
- MPF, 2001. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Rosário, D. do, 2011. Descentralização em Contexto de Partido “Dominante”: O Caso do Município de Nacala Porto. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 55–90. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- SAL-CDS, 2009. Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique - Final consolidated report.
- Santos-Júnior, O.A. dos, 2002. Democracia, Desigualdades e Governança Local: Dilemas da Reforma Municipal no Brasil. *Cadernos Metrópole*, 8, pp.87–103.
- Santos-Junior, O.A. dos, 2004. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Editora Revan.
- Saward, M., 2006. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 5(3), pp.297–318.
- Teixeira, E., 2000. Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos. *Pólis*, 37.
- Young, I.M., 2002. *Inclusion and Democracy* New ed., Oxford University Press, USA.
- Young, I.M., 2006. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, 67, pp.139–190.