

Participação no Processo de Tomada de Decisões em Nampula

Francisco Ussene Mucanheia

1. Introdução

Participação constitui um dos princípios essenciais da democracia, considerada como uma das conquistas mais proeminentes do período contemporâneo. E, como afirmava o Presidente Sul-Coreano Kim Dae-jung, na abertura da Conferência sobre Democracia, Economia de Mercado e Desenvolvimento (Seul 1999) “sem democracia, não podemos esperar a implantação de uma economia de mercado genuína assente em princípios transparentes de concorrência. Daí que o crescimento económico alcançado em condições de autoritarismo, centralização e repressão é uma economia de mercado distorcida, não é um crescimento salutar e sustentável”. Na mesma linha de abordagem, Amartya Sen, Prémio Nobel e Professor da Universidade de Harvard acredita que “um país não pode ser julgado no sentido de que a democracia não se ajusta a esse país, mas que é o país em causa que deve ajustar-se à democracia”.

As duas formulações acima estão em conformidade com a abordagem actualmente predominante no seio das agências internacionais de

desenvolvimento e cooperação, nomeadamente, PNUD, Banco Mundial, OECD e outras, segundo a qual a **participação** deve ser vista como um processo construído a partir de um esforço deliberado e organizado visando aumentar o controlo sobre os recursos e sobre as instituições por parte das camadas que geralmente são excluídas desse processo.

Subscrevendo estes posicionamentos, diremos que para o caso particular da província de Nampula, a questão da participação passa necessariamente por um estímulo e encorajamento pelas instituições do Governo Central e, a um certo nível, do Governo Provincial aos cidadãos desta região que, por razões históricas aparece como a que menos está representada aos diversos níveis de tomada de decisões de impacto na vida da província e do país.

2. A Dimensão Cultural da Participação em Nampula

Na trajectória histórico-cultural das comunidades de Nampula, pode detectar-se uma forte vontade de participação no processo de tomada de decisões em assuntos que, de alguma forma, influenciam a vida do indivíduo e da sua comunidade. As oportunidades para esta participação são oferecidas pelas diversas redes de interacção social que se concretizam aos diversos níveis desde a família nuclear até aos grupos afins mais complexos (nloko, nihimo), que nesta região se baseiam na matrilineagem, as instituições tradicionais de organização social e de exercício do poder tradicional(mwene, piyamwene),

os mecanismos de veiculação e manutenção dos valores comuns aos membros da sociedade materializados durante os diversos ritos de passagem, onde a concertação e tomada de decisões se realizam tendo em consideração os interesses dos vários segmentos aparentemente descentralizados e desligados uns dos outros.

O contexto cultural da participação nas comunidades de Nampula, em especial no ambiente tradicional, é um contexto muito discreto construído numa base de confiança mútua entre os membros da comunidades a tal ponto que, um observador à primeira vista pode ficar com impressão errada de que as comunidades amakhuwa, marcadas por uma acentuada segmentação, são apáticas ou passivas e, portanto, pouco propensas à participação e à democracia.

No entanto, a concertação social é uma prática sempre presente no seio destas comunidades de tal sorte que, mesmo sem bastantes alaridos, os interesses comuns das comunidades são disseminados à partir da unidade familiar, constituída pelo homem, a mulher e os filhos onde o homem, além de principal porta-voz, assume a autoridade máxima e a mulher a de moderadora e principal garante do equilíbrio social, passando pelo grupo de famílias afins, seja por parentesco ou por vizinhança geográfica, até aos

níveis mais complexos da organização social onde se torna cada vez mais evidente o relacionamento com as instituições formais do Estado.

No entanto, reconhecamos que a tomada de decisão, particularmente quando intercede o poder político estatal, torna-se um processo complexo de tal forma que para influenciar as decisões não basta uma boa vontade ou reivindicação a nível de base. Como foi referido anteriormente, a participação assenta num esforço organizado e deliberado tendo em vista aumentar o controlo dos recursos e das instituições por parte das camadas que até aí eram excluídas desse controlo.

Nesse contexto, ao falarmos da participação das comunidades de Nampula no processo de tomada de decisões temos que ter em vista que a materialização de tal intenção passa necessariamente pela abertura das instituições do poder estatal em diversas vertentes donde destacamos:

- a) **Reconstrução e Capacitação das Instituições**
- b) **Descentralização de Poderes**
- c) **Expansão da Educação Formal e Não Formal**

A **Reconstrução e Capacitação das Instituições** aqui referida deverá compreender as acções visando a recuperação e melhor acomodação das diversas estruturas de poder e outras instituições simbólicas preponderantes

no ambiente tradicional das comunidades incluindo não só as chamadas Autoridades Tradicionais, os Líderes Religiosos, as práticas tradicionais como os ritos, as línguas nacionais, como ainda as formas modernas de organização e liderança comunitária como sejam os Grupos Dinamizadores, as associações representando diversos grupos de interesse, as organizações não-governamentais vocacionadas para o desenvolvimento comunitário, as instituições do ensino formal e não-formal, as representações dos partidos políticos, os meios de comunicação social, entre outras.

Da Liderança Comunitária

Analisando a questão das democracias africanas, o conceituado politólogo nigeriano Claude Ake¹ afirma acreditar que um dos principais problemas que dificultam a participação das populações africanas, particularmente as que vivem em áreas rurais são determinados fundamentalmente pelo alto índice de analfabetismo e o isolamento do campo em relação à cidade. No entanto, é exactamente nas zonas rurais onde se concentra o maior número das populações cuja participação no processo de tomada de decisões constitui o élan vital da democracia multipartidária que os Estados modernos advogam como o melhor sistema de governo.

¹ Claude Ake (1992), What is Wrong with Democracy in Africa?, (1994) Democracy and Development in Africa.

Lonsdale(1989, 1992, 1996), por sua vez acredita que para o florescimento da democracia em África e em outros estados que se tornaram independentes depois da II Guerra Mundial passa necessariamente pelo aproveitamento positivo e não pela instrumentalização pelas elites políticas das particularidades identidárias dos vários grupos que compõem o espaço geográfico das Nações em formação. Inspirando-se numa abordagem que remonta a Clifford Geertz(1963)², Lonsdale diz acreditar que os traços primordiais que identificam as diversas comunidades de uma sociedade pluriétnica como as línguas indígenas, as formas tradicionais do exercício do poder, os elementos da cultura material e espiritual de cada sociedade devem coexistir com os novos valores cívicos que resultam dos esforços do Estado, umas vezes utilizando mecanismos ideológicos e outras vezes coercivos, no sentido da integração ou unidade nacional.

Neste sentido, e para promover uma activa participação das comunidades de Nampula, particularmente as que continuam a viver em zonas rurais relativamente isoladas dos centros urbanos, seja por dificuldade de comunicação seja por dificuldades de acesso aos programas dos órgãos de informação, torna-se necessário adoptar uma perspectiva positivista no que se refere aos valores assumidos como primordiais por essas comunidades.

² Clifford Geertz(1963). Old Societies and New States.

É certo que a nível dos discursos oficiais do poder político se nota uma evolução positiva quanto à possibilidade de incorporação das particularidades regionais no mosaico nacional que está sendo construído em Moçambique, em especial com a declaração do Governo expressa na Conferência Nacional sobre Cultura de que, face ao reconhecimento da larga diversidade cultural e étnica, a construção da Nação unitária em Moçambique passa forçosamente pela unidade na diversidade.

Numa perspectiva pragmática e prática, a aceitação do princípio da unidade na diversidade arrasta consigo algumas implicações que, no caso da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, implica aceitar, a um certo nível, as diversas formas tradicionais como as comunidades que constituem o mosaico moçambicano têm vindo a tomar as decisões relevantes para a sua vida e, subsequentemente, como é que tais formas poderiam ser aproveitadas positivamente quanto se equacionam problemas de abrangência provincial, nacional e porque não mundial.

Não restam dúvidas que uma das grandes questões nacionais sobre a qual os cidadãos precisam de participar na sua solução diz respeito ao tipo de Estado que deve ser edificado em Moçambique. Na verdade, trata-se do retomar de uma antiga discussão sobre o próprio conceito de Estado-Nação, onde alguns pensadores têm vindo a defender que não se deve confundir o

Estado-Nação com a Nação, porque em muitos países africanos (e não só) saídos do colonialismo, a proclamação da independência tem sido considerada como uma prova do surgimento de um Estado-Nação, como se este fosse algo que surgisse assim de repente. Ora, a Nação não coincide necessariamente com o Estado, uma vez que ela implica uma consciência de identidade historicamente consolidada que pode ser reforçada pelo Estado, mas que não pode ser criada "ex nihilo".

Neste sentido, a tão propalada modernização da administração pública quando não harmonizada com as particularidades das comunidades que compõem a Nação pode correr o risco de, pelo menos ao nível das comunidades, ser vista como uma imposição das autoridades centrais reduzindo o espírito de "ownership" e impedindo uma participação significativa das comunidades de Nampula, no processo de tomada de decisões a todos os níveis.

Como ficou referido anteriormente, as instituições tradicionais no ambiente de Nampula incluem não só as Autoridades Tradicionais como também as Lideranças Religiosas. Feita a referência significativa sobre as autoridades tradicionais, julgamos importante tecer algumas considerações sobre as Lideranças Religiosas como agentes dinamizadores para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

Como ficou, também, referido o panorama religioso na província de Nampula é dominado pelo islamismo na costa e o cristianismo e as crenças tradicionais africanas cada vez que mais se avança ao interior.

Tanto o islamismo como o cristianismo aplicam mecanismos fortes de mobilização dos cidadãos com base na fé em Deus, e arrastam consigo numerosos seguidores, de tal maneira que os seus líderes apresentam-se como potenciais mentores da participação no processo de tomada de decisões de relevância para a comunidade e para o país.

A participação nos processos eleitorais, ainda que pouco estudado, é um caso interessante de análise onde as hipóteses apontam que os líderes religiosos têm desempenhado um grande papel na mobilização dos cidadãos não simplesmente a participar nas eleições como até a apoiarem determinados partidos.

A título de exemplo tem se apontado que as lideranças islâmicas da costa têm conseguido mobilizar os seus crentes a apoiar os partidos da oposição e seus candidatos. Quer se acredite nesta hipótese quer não, a verdade é que em todos os três processos eleitorais multipartidários (eleições gerais de

1994, eleições autárquicas de 1998³, eleições gerais de 1999), a oposição arrecadou uma larga vantagem sobre o partido no poder que tem conseguido o seu maior apoio principalmente junto das comunidades do interior da província.

E neste ponto, a **participação** aparece cruzada pela etnicidade, na medida em que mesmo no interior, argumenta-se que o apoio aos partidos políticos é largamente determinado pela inclusão dos membros das elites locais nesses partidos. E neste ponto, há quem argumente que a relativa equitatividade em Nampula entre os principais partidos (Frelimo e Renamo⁴) traduz uma alegada ausência⁵ das elites locais da província de Nampula nos diversos níveis de decisão desses mesmos partidos.

Além das lideranças religiosas, são também agentes de promoção da participação comunitários as estruturas implantadas pelo Governo da Frelimo no período pós-independência, nomeadamente os Grupos Dinamizadores. Embora no novo contexto de democracia multipartidária, haja uma tendência de olhar para os Grupos Dinamizadores como tentáculos políticos da Frelimo,

³ Esta consideração relaciona-se com a alta percentagem de abstenção nas eleições autárquicas e sua relação com o apelo ao boicote lançado pelos partidos da oposição encabeçados pela Renamo.

⁴ Nas eleições legislativas de 1999, a Frelimo obteve 24 assentos contra 26 assentos da Renamo.

⁵ A fraca representatividade das elites de Nampula nas altas hierarquias dos Partidos Frelimo e Renamo tem contornos históricos complexos cujo tratamento neste espaço poderia nos levar a destinos não previstos nos objectivos do presente estudo.

estes elementos desempenharam um importante papel na mobilização das populações para participarem activamente na materialização das políticas do Estado e, nalgumas comunidades os Grupos Dinamizadores continuam a gozar de uma certa legitimidade que pode ser explorada para promover uma governação participativa local.

Nesse contexto, ao falarmos da reconstrução das instituições como uma etapa crucial na promoção de uma governação participativa a nível local, queremos atrair a atenção dos "*policy makers*" para a necessidade e importância de, a nível local, encararem com a devida responsabilidade a questão da inserção de todas as instituições que ao longo da trajectória histórica de Moçambique e de Nampula em particular foram-se formando e, devido ao seu enraizamento endógeno se assumiram como componentes motores do sistema dos *modus vivendi e operandi* das comunidades seja em áreas rurais ou urbanas, nomeadamente Autoridades Tradicionais, Líderes Religiosos e os Grupos Dinamizadores.

Em Nampula, a questão das lideranças comunitárias é um factor essencial da participação e precisa de ser resolvida de forma clara e formal se se quiser promover um esforço no sentido de um cada vez mais activo envolvimento das comunidades locais nos processos de tomada de decisões. Provavelmente este é um argumento válido para outras partes de

Moçambique, como, aliás, tem vindo a ser defendido por vários estudos⁶ e pronunciamentos dos líderes tanto governamentais como da oposição, chegando, no caso de Nampula, a registarem-se acusações de que os partidos da oposição usam as autoridades tradicionais como principal vector de mobilização das populações visando ganhar dividendos políticos.

De facto, e como muitos analistas políticos fora e dentro dos círculos políticos têm associado, em larga medida, o aparente forte apoio da oposição ao relacionamento mais estreito que estas forças vêm desenvolvendo junto das autoridades tradicionais, e até religiosas, em particular no seio da populações mais desfavorecidas nas zonas rurais e suburbanas.

A falta de reinserção destas lideranças comunitárias cria não só dificuldades para a participação popular na concepção e, principalmente, implementação dos programas tanto do Governo como das ONG's, o que por sua vez abrirá precedentes para aquilo a que o Professor James Manor chamou de "*descentralização por defeito*".⁷

⁶ Artur, D. Cafuquiza, J. e Ivala, A. **Tradição e Modernidade. Que Lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada de Moçambique?** MAE/PDD. Maputo. 1999; Iraê Lundin e Francisco Machava. **Autoridade e Poder Tradicional**(3 Volumes). MAE/NDA, 1995

⁷ James Manor, **The Promise and Limitations of Decentralization**. Technical Consultation on Decentralization. FAO/GTZ/IFAD/SDC/UNCDF/WORLD BANK. Rome. 16-18 December 1997

Democratização e Participação em Nampula

Voltando à ideia expressa no princípio desta secção de que é na participação onde reside a essência da democratização, assevera-se-nos oportuno notar que em Moçambique a própria democracia enquanto sistema de governo baseado na pluralidade de ideias políticas consubstanciada na existência de vários partidos políticos empenhados na competição pela altenância no exercício político, por via de sufrágio universal, directo, secreto e periódico, é um processo relativamente recente.

É certo que, a partir da segunda metade da década de 1980, com a Perestroika e com o colapso do muro de Berlim e o subsequente desmoronamento do bloco socialista naquilo que foi interpretado por certos pensadores como o fim da história da humanidade⁸, Moçambique adoptou uma nova Constituição que introduziu o sistema político multipartidário, o que abriu portas não só para legalização das forças políticas ou militares internas opostas ao governo da Frelimo como a Renamo e outros movimentos que cedo se transformaram em partidos políticos, e com os quais, se a ela se aliariam para efeitos de concorrência eleitoral⁹.

⁸ Cf. Francis Fukuyama. **The End of History**. 1990

⁹ Nas eleições locais de 1998, 15 partidos da oposição coligaram-se à Renamo na campanha de boicote às eleições, . A alta taxa de abstencionismo de cerca de 85 tem sido explicada, em part como resultado dessa campanha. Em 1999, 10 partido assumiram a mesma postura formando aquilo que se chamou Renamo-União Eleitoral

Em Nampula, a participação das populações em processos eleitorais como etapa fundamental da participação na democratização tem vindo a ganhar um dinamismo particular, em especial no que diz respeito ao apoio dado às principais forças políticas (Frelimo e Renamo) que se caracteriza por uma divisão quase equilibrada para cada um desses partidos, num fenómeno que requererá, no futuro, um estudo mais exaustivo.

No entanto, é um facto evidente o sentimento quase de pouca confiança nos membros eleitos representantes das populações de Nampula nos vários órgãos de tomada de decisão (por exemplo, Assembleia da República e Assembleias Municipais). A impressão com que se fica é de um certo desapontamento do eleitorado originado pelo fraco desempenho da maior parte dos representantes eleitos que não têm feito ouvir com a significância necessária a voz de Nampula para que decisões relevantes sejam tomadas para impulsionar o desenvolvimento desta província que reclama possuir um potencial enorme de recursos e contribuir substancialmente para a economia moçambicana, mas tirando poucos benefícios desta situação.

Uma das principais causas que são apontadas para o silenciamento de Nampula nos processos de tomada de decisões relevantes ao país é o baixo nível de educação da população desta província que impede um entendimento das complexidades imbricadas no processo de construção da

nação em Moçambique, baseado no diálogo inteligente das questões mais profundas da nação.

No entanto, um optimismo tem vindo a surgir com a implantação paulatina de universidades, mas a educação formal e não formal básica constitui um dos principais factores que impulsionará a circulação de ideias e o debate a volta das questões nacionais, para que a província possa assumir o protagonismo que merece no contexto da construção da moçambicanidade.

Ao mesmo tempo, a descentralização administrativa tem sido vista como um dos tubos de escape para amainar as tensões decorrentes da inexistência de mecanismos de participação a nível local. Neste contexto, a criação de cinco autarquias em Nampula é vista como um catalisador para promover maior participação popular na tomada de decisões com impacto no desenvolvimento local.

A experiência da autarcização, tão recente e diversificada, revela no entanto que as autarquias poderão vir a constituir num dos principais propulsores do desenvolvimento local embora, no caso de Nampula, as sensibilidades apontem para a necessidade de maior abertura na indicação dos membros das listas a serem eleitos. Na óptica de um participante ao seminário sobre "Municipalização e Sociedade Civil" realizado pelo Conselho

Cristão e o Projecto de Descentralização e Democratização (MAE/GTZ), tudo passa necessariamente pela situação em que tanto os Deputados a Assembleia da República como os da Assembleia Municipais são "civilmente" eleitos e não "politicamente eleitos" como acontece até ao momento. Por outras palavras, argumenta-se que no futuro os representantes devem ser pessoas escolhidos pelas comunidades na base da confiança e no conhecimento que essas comunidades têm sobre as capacidades dos candidatos poderem constituir intermediários das comunidades e não simplesmente de interesses partidários.

Por outro lado, uma experiência que Nampula está a implementar em regime de projecto piloto é aquilo a que se chama de programa de planificação e financiamento descentralizado fomentado pelos Ministérios do Plano e Finanças e da Administração Estatal através das respectivas direcções provinciais em Nampula. Trata-se de um programa que desde Fevereiro de 1998 é financiado pelo UNCDF/PNUD e o Governo Holandês o qual procura preencher o vazio provocado pela não descentralização aos distritos rurais.

Na prática, esta iniciativa tem vindo a ser executada em diversos distritos de Nampula (inicialmente dez com tendência a generalizar-se aos restantes 11) com o envolvimento das comunidades locais através dos seus actores mais influentes (Autoridades Tradicionais, Grupos Dinamizadores, ONG's locais,

grupos de mulheres, grupos de jovens, etc) através dos chamados Conselhos Consultivos Distritais. Trata-se de uma experiência que está a ganhar uma certa aceitação e que, eventualmente, poderá trazer subsídios para o novo quadro institucional-legal dos órgãos locais do Estado.

The African Post-Colonial Colonialism. Francisco Mucanheia