



ÓRGÃOS DO PODER LOCAL E PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO DE CASO NA PROVÍNCIA DE MANICA.

Teresa Cruz e Silva

Centro de Estudos Africanos

Universidade Eduardo Mondlane/Maputo

tcsilva@zebra.uem.mz

Introdução

O desenho e a implementação das estratégias de descentralização da administração do Estado, só podem ser compreendidos no contexto da abertura política de Moçambique, que dá os primeiros passos na segunda metade da década de 80 do século XX e pode ser melhor situada com a aprovação da constituição de 1990, clarificada e aprofundada em 1996 e 2004. Da mesma forma, estão subjacentes a estas mesmas estratégias, a reconceptualização da natureza do Estado e dos sistemas de governação.

Nos últimos anos, são vários os estudos que se têm debruçado sobre o processo de descentralização e “Boa Governação” em Moçambique. No entanto, são ainda poucos os trabalhos que ao tratarem esta temática, privilegiam uma dimensão de género (Osório & Silva, 2009; Casimiro & Souto, 2010). O princípio da igualdade entre cidadãos, independentemente do sexo, está definido na Constituição da República, nas políticas públicas de vários sectores, nos dispositivos legais e em outros documentos orientadores.

Contrariando a legislação vigente, mantém-se no entanto um modelo cultural construído na base da exclusão das mulheres como sujeitos de direitos. A recente constatação da sistemática reprodução deste modelo de dominação a vários níveis, incluindo nos processos de acesso e participação das mulheres aos órgãos do poder local, levaram-nos a revisitar um trabalho de pesquisa feito a quatro mãos (Osório e Silva, 2009), versando



os Órgãos do Poder Local e as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC's), pela actualidade que a temática em foco e as conclusões tiradas continuam a manter, apesar de algumas transformações registadas nos últimos três anos, visando uma maior inclusão das mulheres nos órgãos locais de poder e uma tentativa de maior inclusão no acesso aos recursos, com a introdução e implementação dos fundos para o desenvolvimento distrital.

Uma vez que o estudo realizado em 2008 tinha como principal objectivo compreender até que ponto o acesso e as formas de ocupação das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC's) pelas mulheres teriam contribuído para criar uma consciência de género, com esta comunicação revisitaremos o estudo realizado em 2008 (Osório & Silva, 2009), abordando: i) o funcionamento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária, a lei e a prática; ii), a participação das Mulheres no processo de descentralização, para finalizar iii) com a conclusão, que nos permitirá abordar os constrangimentos existentes e eventuais mudanças verificados neste processo, entre 2008 e 2010.

1. Funcionamento das Instituições de Participação e de Consulta Comunitária, a Lei e a prática

Para a concretização de uma política de desconcentração e de descentralização, foi elaborado a partir de 90, um conjunto de dispositivos legais que procuram regular as formas e os meios de participação comunitária, tendo em conta i) a representação da diversidade dos interesses das populações, e ii) o garante da sua participação em termos de sexo e idade.

Os dispositivos legais criam e definem os mecanismos de funcionamento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC's), procurando caucionar a intervenção da comunidade na identificação dos problemas que a afectam, e na definição de acções que visem eliminá-los. No entanto, a ausência de alguma clareza na legislação (pela ambiguidade na definição de princípios de autonomia), nomeadamente sobre os contextos em que o poder local se exerce e, a articulação entre instituições públicas e instâncias comunitárias, pode levar à tentação dos “aparelhos do Estado” e



órgãos do partido no poder de controlarem o acesso, a participação dos seus membros e as tomadas de decisão nas IPCC'S.

Refira-se que, os mecanismos que ditam a formação, composição e funcionamento dos órgãos locais não podem ser analisados fora da caracterização da natureza do Estado. No caso específico de Moçambique, o facto de prevalecer um Estado de cariz centralizado leva à inserção de certas práticas e valores que centralizam nas figuras da administração pública local (a nível do distrito e do posto administrativo) uma série de prerrogativas previstas na lei, que marginalizam o poder local, particularmente das comunidades (Forquilha, 2008), e levam a um processo de consultas comunitárias tendenciosamente partidarizadas. Os nossos estudos de caso realizados em 2008, não só ilustram situações deste tipo, como reconfirmam ainda conclusões semelhantes feitas por estudos anteriores nos mesmos distritos (Hughes, 2005).

Em Moçambique, a institucionalização das IPCC'S foi precedida pelo processo de criação de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital. Exemplos desta situação podem ser encontrados nas Províncias de Nampula, Zambézia e Manica. Na Província de Manica, onde realizámos o nosso estudo, o Programa de Desenvolvimento Humano Local de Guro e o Projecto de Planificação Distrital de Machaze (1999) fazem parte das primeiras etapas para a construção da Planificação Distrital. Em Tambara, o processo é mais tardio, datando de 2005/06, respectivamente com a criação da Equipa Técnica Distrital e a criação das Instituições de Participação e Consulta Comunitária. Com estas experiências, podemos assim situar os primeiros passos de planificação descentralizada nos finais da década de 90, que representa também um período de abertura do espaço político público no país. Destacam-se aqui, as zonas norte e centro do país, como nos mostram os exemplos acabados de referir.

De acordo com a legislação e regulamentos vigentes, a criação das IPCC`s deve assentar nos princípios que regem “a igualdade de tratamento dos cidadãos, direito à diferença, à transparência, e ao princípio do diálogo. Por outras palavras, os diversos actores e sectores das comunidades devem estar representados nos órgãos que planificam, implementam e monitoram a planificação e o desenvolvimento ao nível do distrito, posto administrativo e localidade. Isto tem por finalidade garantir o desenvolvimento



social, económico e cultural das comunidades locais, de acordo com os seus interesses”(MAE/MADER/MPF, 2003:15).

Alguns estudos sobre Moçambique, deixam claro que a forma como o processo de criação das IPCC`s é realizado, de cima para baixo, vicia o espírito que preside a governação local participativa (Highres, 2005; Forquilha, 2008; Gonçalves, Inguane e Gune, 2008).

No que respeita aos distritos de Tambara e Machaze (Província de Manica), nossos estudos de caso, pese embora as diferenças de perfil sócio económico e a diversidade de experiências na sua implementação, constatámos uma similitude entre os problemas que afectam a composição das IPCC`S num e noutro distrito. Foi assim que nos foi possível verificar que os mecanismos de selecção/eleição dos membros das instâncias comunitárias são objecto de um discurso ambíguo, ou seja, tanto se considera eleição, a nomeação pelas lideranças tradicionais, partido e órgãos de poder do Estado e, posterior apresentação à comunidade para aprovação (tal como se fazia no sistema mono partidário, com as Assembleias Populares), como a indicação pela comunidade. No entanto, num e noutro caso não ficam esclarecidas as motivações que levaram as pessoas a serem seleccionadas/”nomeadas” para a participação nas IPCC`S, sendo que a participação é escrutinada previamente pelos órgãos da administração local, desvirtuando a aplicação da lei, seja por uma intencionalidade política de controlar a participação dos cidadãos, seja por exemplo, pela insuficiência de habilitações literárias e conhecimento pela parte dos membros das IPCC`s, dos procedimentos referentes a este processo, o que dificulta o exercício das suas funções.

As falas que se seguem, das mulheres membros de um conselho consultivo local de base (Fórum Local), são ilustrativas de alguns pontos acabados de referir:

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



Ou ainda: “Fui escolhida na reunião da comunidade. Fui escolhida também pelos régulos da zona, mas também não sabia o que ia fazer, aprendi aos poucos quando me davam tarefas para fazer (Fórum Local em Machaze)”.

Muitas mulheres aliam no mesmo discurso a nomeação e a eleição: “Fui seleccionada a nível da comunidade (...) mas não sabia para o que estava a ser escolhida (mulher do Conselho Consultivo do Posto Administrativo em Búzua). E outra mulher ainda: “fui leita depois de seleccionada pela Organização da Mulher Moçambicana (Mulher do Conselho Consultivo no Save-Urima).

A ambiguidade da situação e as interrogações suscitadas pela falta de clareza do processo eleitoral é directamente proporcional à distância do Posto Administrativo ou Localidade, da sede do Distrito. Por outras palavras, as áreas mais remotas são as que enfrentam problemas menos claros, no que diz respeito à diferença entre a legislação em vigor e as práticas existentes.

O estudo realizado por Isabel Casimiro e Amélia Souto (2010), parece confirmar a situação acabada de mencionar, quando refere que a capacidade decisória das mulheres sofre um decréscimo claro à medida que avançamos em sentido descendente nas hierarquias do poder. A nosso ver, isso sugere também a necessidade da realização de uma análise profunda sobre o significado da participação feminina em termos qualitativos a nível dos órgãos decisórios a vários níveis, uma vez que se fica muitas vezes por uma avaliação quantitativa, ou seja, quantas mulheres há no conselho de ministros, no Parlamento ou em lugares de chefia em vários escalões do Aparelho de Estado, só para mencionar alguns exemplos.

Uma vez que o processo de circulação de informação tem apenas num sentido, ou seja, de baixo para cima (sem retorno), e dada a fraca capacidade de resposta das administrações distritais que funcionam num sistema de centralização de poderes e recursos, as IPCC'S acabam por ser instrumentalizadas pelos governos locais.

O trabalho realizado em 2008 mostrou haver poucas evidências de que as decisões e sugestões dos conselhos locais e outras instituições de base como o Fórum Local e as Autoridades Comunitárias sejam tomadas em linha de conta pelos escalões



imediatamente superiores, havendo ainda tendências de partidarização na forma como se processa a governação distrital. Isto é testemunhado pela composição dos conselhos locais e seus convidados permanentes nos escalões quer do Posto Administrativo, quer a nível e distrital.

Refira-se entretanto que o espaço que é dado a estas instituições para a realização das suas actividades é variável, de acordo com a liderança de cada distrito. As práticas mostram-nos assim que há muitos desafios a enfrentar para que as oportunidades possam ser jogadas a favor de uma governação participativa real, sendo para isso necessário estabelecer uma regulamentação que crie os mecanismos de responsabilização dos membros das IPCC'S, o que passa pela clarificação do seu papel nos processos de monitoria, avaliação e processos de prestação de contas às bases

2. A participação das mulheres no processo de descentralização

O processo de desconcentração e particularmente o processo de descentralização, com a transferência de funções e responsabilidades para as instâncias de poder local, estimula a inclusão de um número cada vez maior de cidadãs e cidadãos na tomada de decisões. O princípio da igualdade entre cidadãos, independentemente do sexo, está definido na Constituição da República e é desenvolvido no Plano Quinquenal e nos planos sectoriais do Governo de Moçambique.

Desde há alguns anos, tem-se procurado favorecer o acesso das mulheres ao espaço público. A legislação que enquadra o processo de descentralização, pretende garantir uma representação feminina na ordem dos 30%. Deste ponto de vista, as IPCC'S nos distritos de Tambara e Machaze cumprem, pelo menos do ponto de vista formal, os requisitos legais, isto é, a maioria das instituições comunitárias tem entre 25 a 30% de mulheres. No entanto e como a pesquisa demonstrou, a participação das mulheres ainda não contribuiu para alterar as hierarquias de género.

A prática mostra-nos que o equilíbrio de género a nível da composição das instâncias de governação local se faz apenas do ponto de vista formal, durante a fase de constituição dos órgãos de consulta.

A presença de mulheres é considerada, tanto na Lei como nos discursos e nas práticas dos órgãos do poder local, como factor determinante e suficiente para abalar as



estruturas da subalternidade feminina. Consta-se no entanto a manutenção de um modelo cultural construído com base na exclusão das mulheres como sujeito de direitos. Esta situação reflecte-se aos vários níveis do acesso e funcionamento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária, nomeadamente, no perfil das mulheres membros destes órgãos, na qualidade da sua participação e na distribuição e alocação dos fundos de investimentos locais, mesmo com as alterações sofridas nos últimos anos (Casimiro & Souto, 2010). A fala que se segue é uma ilustração desta situação:

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

O facto da grande maioria das mulheres membros das IPCC'S serem viúvas, parece ser à primeira vista uma solução interessante encontrada pelas comunidades e pelo Estado para permitir o cumprimento da meta dos 30%. No entanto, se numa fase inicial, se pode considerar esta estratégia como positiva, é necessário reflectir-se no significado desta situação e na necessidade de diversificar a inclusão das mulheres. Fica evidente que ter nas IPCC'S viúvas como maioria de membros femininos, leva a que as instituições democráticas continuem a reger-se por um modelo que se organiza num contexto de dependência e subalternidade femininas.

Fica claro que o silêncio e a obediência doméstica à vontade masculina são transpostos para a forma como as mulheres exercem as suas funções nas IPCC's, ou seja, há uma ocupação dos espaços sociais tradicionais, como o comprovam as falas destas mulheres de órgãos de consulta local: "As mulheres podem falar mas quem tem prioridade são os homens. Os primeiros a falar são os homens" (Conselho Consultivo Local de



Nhacafula). E ainda outra: “ Às vezes eu tenho uma boa contribuição para dar, mas antes de terminar mandam calar. Eles só valorizam a opinião dos homens” (Fórum Local de Chipudje).

No que se refere aos outros membros femininos (que constituem as IPCC’S), quer pertençam ao partido no poder, quer sejam apenas casadas com “quadros” (do partido no poder ou do Aparelho de Estado), o acesso às instâncias comunitárias é quase sempre mediado pela aceitação masculina. Assim, os critérios que orientam a selecção das mulheres para espaços de poder continuam a ser constrangidos por uma estrutura de género determinada pela desigualdade

No que se refere à “ocupação” das IPCC’S não se pode, pelo menos no caso dos dois distritos que foram alvo deste estudo, caracterizar a participação das mulheres a partir de uma única ordem de factores. Assim, se é verdade que o analfabetismo limita a intervenção e pode afectar a compreensão das componentes da capacitação, há também que considerar que a fraca participação das mulheres nas IPCC’s é também consequência de um sistema de restrição de direitos, que constitui o âmago da subalternidade feminina. Fica claro que o silêncio e a obediência doméstica à vontade masculina são transpostos para a forma como as mulheres exercem as suas funções nas IPCC’s, ou seja, há uma ocupação dos espaços sociais tradicionais e a sua reprodução para estes órgãos locais de poder.

Nos estudos de caso realizados em Tambara e Machaze, na Província de Manica, atestou-se que a capacitação dos membros destes órgãos se restringe a aspectos técnicos ignorando o conhecimento de apoio à compreensão do modelo cultural que caracteriza as relações sociais de género no nosso país, ou simplesmente de informação sobre os dispositivos legais (como a Lei da Família), que defendem os direitos humanos das mulheres.

O desfasamento entre o que é preconizado pela legislação em vigor e a prática no processo de constituição das IPCC’s, exige uma releitura da situação e um ajustamento da base da representatividade destas instituições.

Foi sem surpresa, que constatámos que alguns funcionários remetem a formação em género para as ONGs, o que exprime relativamente ao conjunto das suas funções, uma subalternização da luta pela igualdade de género. Para agravar a questão, e pese a boa



vontade e a utilidade das ONGs que cooperam com a formação das IPCC'S, constatámos, a partir das entrevistas realizadas a alguns activistas e quadros da sociedade civil, que predomina nas suas políticas e estratégias um conceito de desenvolvimento alienado de direitos humanos.

Finalmente, constatou-se alguma ausência de coordenação, tanto entre algumas organizações da sociedade civil que trabalham sobre temas complementares (por exemplo, as que formam membros das associações camponesas e as que as registam legalmente) como entre sectores públicos como a saúde, a educação e a acção social, o que acaba por funcionar como um obstáculo para uma maior inclusão da mulher.

iii) Conclusão

O processo de descentralização reconhecido pela legislação vigente (lei 8/2003 e regulamentado pelo Decreto 15/2005) constitui um campo particularmente motivador para o exercício da cidadania pelas mulheres. Significa isto, que o poder local deveria permitir à mulher aceder e gerir em igualdade de circunstâncias, os recursos de carácter material e simbólico. O nosso estudo e outros similares mostram-nos entretanto, que existe ainda um conjunto de constrangimentos que não só não motiva, como impede as mulheres de terem acesso aos referidos recursos e por conseguinte participarem, realmente (qualitativamente e quantitativamente), nos órgãos locais de decisão.

Estudos mais recentes realizados sobre a participação das mulheres nos órgãos locais de poder mostram-nos que: i) Cresceu o número de trabalhos de pesquisa realizados numa perspectiva de género, embora seja necessário um levantamento mais exaustivo deste tipo de estudos e permaneçam ainda muitas questões sem resposta; ii) as informações dadas pelos media, no que se refere ao processo de descentralização e ao papel da mulher na tomada de decisões são ainda insuficientes; iii) continua patente a exclusão da participação da mulher na tomada de decisões ao nível local, situação que se vai agravando à medida que se vai descendo na hierarquia de governação, até à base; iv) mantêm-se as práticas culturais assentes no poder masculino, que tem um forte peso na exclusão da mulher como sujeito de direitos, e v) prevalecem as acções de controlo da constituição e funcionamento das IPCC's, quer pelo Aparelho de Estado, quer pelo partido no poder.



A participação das mulheres nos processos de descentralização do poder é uma experiência relativamente recente em Moçambique. Os avanços que se têm registado nas duas últimas décadas são ainda muito insignificantes, mesmo quando a legislação em vigor prevê o desencorajamento de práticas culturais assentes no poder masculino. Esta situação que ancora as mulheres a um modelo de submissão reflecte-se aos vários níveis de acesso e funcionamento das IPPCC's, na qualidade da sua participação e na distribuição e alocação de fundos de investimento local. Considera-se no entanto, que as instituições de participação comunitária têm potencialidades para se transformarem num espaço de democracia e de defesa dos direitos humanos.

Para que a inclusão da mulher nos processos decisórios a nível local seja qualitativa, é no entanto necessário tomar em conta: i) os factores estruturais que criam barreiras e/ou inviabilizam a visibilidade das mulheres e o seu direito a acesso a recursos e iguais oportunidades; ii) a necessidade de dotar as mulheres de instrumentos que lhes permitam quebrar o ciclo de dependência, o seja, “é fundamental que as mulheres tenham, aliada à consciência de género, competência técnica para identificar problemas, elaborar, avaliar e monitorar programas e projectos” (Osório & Silva, 2009: 117).

Se considerarmos que entre 2008 e 2010, foram produzidos outros estudos que visam avaliar a participação da mulher no processo de governação local, continua ainda por responder a questão, se o processo de descentralização está a contribuir para a alteração das relações de poder.

Referências Bibliográficas:

- Casimiro, I. & Souto, A. (2010) *Empoderamento Económico da Mulher: movimento associativo e acesso a fundos de desenvolvimento local*. Maputo: Centro de Estudos Africanos.
- Forquilha, S. (2008) *Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto da Governação Local em Moçambique. Actores, Oportunidades e Desafios do Processo de Criação das IPPCC's*. Maputo: Cooperação Suiça.
- Gonçalves, R.; Inguane, C. & Gune, E. (2008). *Institucionalização, Apropriação e Resultados das IPPCC em Homóine, Massinga e Mabote, Província de Inhambane (Avaliação Rápida)*. Maputo: GTZ.



- Hughes, A. (2005). *Participation, Representation, Power and Inclusiveness in Machaze and Tambara Districts, Manica: Research Report*. Maputo, CONCERN Worldwide- Mozambique, September.
- MAE/MADER/MPF (2003). *Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: Guião para Organização e Funcionamento*. Maputo.
- Osório, C. & Silva, T. (2009) *Género e Governação Local: estudos de caso na província de Manica, distritos de Tambara e Machaze*. Maputo: WLSA Moçambique.

Principal Legislação Consultada:

- Moçambique, *Regulamento do Decreto 15/2000 de 20 de Junho de 2000*.
- Moçambique, *Diploma Ministerial n.º. 107ª/2000*. 25 de Agosto de 2000.
- Moçambique, *Lei 8/2003*. BR. I Série, nª 29, de 19 de Maio de 2003.
- Moçambique, *Decreto 23/2004*. BR 2ª suplemento de 20 de Agosto de 2004.