

Moçambique: processos de participação das comunidades rurais no desenvolvimento local

André Camanguira Nguiraze<sup>1</sup>

Jussara Danielle Martins Aires<sup>2</sup>

**Resumo**

*O mecanismo da gestão centralizada do Estado em Moçambique aliado aos erros de estratégia da socialização do campo para promover o desenvolvimento local, regional e nacional, fez com que a capacidade real de participação dos atores sociais neste processo fosse raramente abordada até hoje. Este artigo objetiva refletir sobre os mecanismos de expressão e inserção dos sujeitos sociais na governança territorial. Nossa hipótese central para o desenvolvimento territorial/rural em Moçambique, leva em consideração as possibilidades de escolhas na visão simétrica dos mediadores no processo de tomada de decisões. A metodologia foi de cunho qualitativo no âmbito do meio rural moçambicano. A população das comunidades rurais moçambicanas pode ser capaz de decidir e, conseqüentemente, participar de forma efetiva do processo de desenvolvimento*

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Endereço eletrônico: acamaguira@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Endereço eletrônico: jussaradma@yahoo.com.br.

*local. Isso aponta alternativas inovadoras, desencadeando o processo de construção de cidadania.*

**Palavras-chave:** *comunidade, desenvolvimento local, participação cidadã.*

### **Abstract**

*The mechanism of centralized management of State in Mozambique, coupled with errors of strategy of social forestry to promote local, regional and national development, made the actual capacity of participation of social actors in this process was rarely discussed up to now. This article reflects on the mechanisms of expression and social inclusion of individuals in territorial governance. Our central hypothesis for territorial/rural development in Mozambique, takes into account the choice possibilities in the symmetrical view of the mediators in the process of decision-making. The methodology was qualitative character in rural Mozambique. The population of Mozambican rural communities may be able to decide and therefore participate effectively in local development process. This points innovative alternatives, triggering the process of building citizenship.*

**Keywords:** *community, local development, citizen participation.*

### **Introdução**

O processo de gestão social moçambicano ainda tem um grande desafio, por ser Moçambique um dos países mais pobres do mundo, num território de 801.590 km<sup>2</sup>, no sudoeste africano, onde vivem 21.396.916 pessoas, 70% das quais nas zonas rurais. A última guerra civil durou 16 anos associada à seca e às cheias cíclicas, e causou deslocamento de cerca de 6 milhões de pessoas em suas terras de origens, afetando as atividades agrícolas. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE, 2007, p.4.) em seu censo de 2007, cerca de 2/3 da população vive na pobreza absoluta (menos de US\$ 1,00/dia) e tem o Índice de Desenvolvimento Humano igual a 0,464. Recentemente, o país tomou uma série de medidas para a redução da pobreza, adotando políticas de crescimento econômico (BANCO MUNDIAL, 2005).

No presente artigo, o que está em reflexão em primeiro momento não é o programa ou projeto de desenvolvimento em si mesmo, mas as regras do

diálogo. As comunidades rurais e os agentes de políticas públicas precisam estar de acordo, primeiro, não sobre o projeto de desenvolvimento, mas sobre como se chega a entendimentos nesse tipo de situação concreta. A mediação, tal como aqui enfocamos, poderia, então, também ser tomada como um espaço de comunicações com potencial para constituir uma comunidade rural de argumentação, visando a graus mais ou menos satisfatórios de “fusão de horizontes”.

A fusão de horizontes não é um mero diálogo entre as partes, mas um processo de diálogo que permite a formação de um consenso em torno de questões consideradas pertinentes pelos atores envolvidos. De acordo com Anjos e Leitão (2009, p.40) “uma assembleia para o diálogo [...] configura uma situação em que o nativo de comunidade territorial pode desenvolver o discurso de sua situação e de suas aspirações futuras”.

Em muitas ocasiões de insatisfação de agricultores em relação à ação de agentes do Terceiro Setor e do Estado (mediadores do processo de desenvolvimento), o que está em jogo é uma denúncia de relações assimétricas. Não será porque os agricultores acreditam que os mediadores poderiam ser mais éticos, que eles, por vezes, os denunciam? O horizonte crítico dos próprios atores inseridos no espaço da mediação, quando monitoram dimensões de estrutura de participação na elaboração de projetos de desenvolvimento local, já carrega um ideal que diz que ela poderia ser diferente e mais dialógica. A denúncia nas entrevistas dos agricultores é uma forma de manifestação crítica por parte dos atores sociais em relação aos processos de mediação.

Do ponto de vista histórico semântico, o sentimento que hoje grassa as comunidades rurais moçambicanas está grandemente preso numa síndrome de dependência, depois de anos de colonialismo, com o fim da guerra civil, de regime socializante e paternalista para uma política ultraliberal que trouxe também a erosão do controle social da população através de instituições partidário-estatais. Para isso, faz-se necessário a participação social ativa e consciente da população local, enquanto um grupo de sujeitos que atuam no processo de desenvolvimento.

É neste contexto que o crescente enredamento dos processos locais de tomada de decisão torna-se, cada vez mais, relevante tema para adequar o discurso de “distrito como pólo de planificação de desenvolvimento”, contrastando com a incapacidade de as instituições políticas e administrativas locais lidarem com esses novos desafios para

definir as políticas sociais públicas. Com isso, têm-se as seguintes questões a serem respondidas: quais as influências das comunidades rurais na tomada de decisões na escala territorial local, articulada com as escalas regional e nacional? Como os mecanismos de arranjos ambientais e institucionais, e as estratégias deliberativas oferecem a oportunidade de exercer a capacidade humana fundamental de fazer escolhas?

Nas pesquisas preliminares efetuadas, constatou-se que o imperativo da participação social nos conceitos teóricos tem um significado diferenciado em relação aos conceitos que o Terceiro Setor e os agentes públicos estatais apresentam. Há um hiato entre o que é compreendido quando esses conceitos são concebidos e escritos, e o que é internalizado e vivenciado pela população rural moçambicana. Muitas vezes recai o discurso de que a comunidade não participa, não se organiza, não se mobiliza. Experimentamos perguntar para suas lideranças, que afirmaram: “participa sim”. Esta distorção na compreensão deste significado é importante para dimensionarmos as expectativas quando há proposição de projetos sociais e políticas públicas estruturadas sobre este pilar.

A realização de programas e projetos pautados nos princípios do desenvolvimento local e no acesso aos direitos sociais é capaz de trazer contribuições, gerando conhecimentos e fomento à participação social. No entanto, “é importante considerar que esses programas sejam estruturados em metodologias participativas e que seu alicerce esteja sedimentado na construção coletiva de ações” (DIMENSTEIN, 2008, p.45).

É necessário que as motivações, os desejos e as prioridades da comunidade sejam considerados e que a intervenção aconteça de forma compartilhada, levando em conta os limites e as possibilidades. Os resultados dessa ação podem contribuir sobremaneira com o fortalecimento dos moradores, agindo como disparadores para início de seu ativismo, que hoje mantém através do seu engajamento com questões comunitárias que pressupõem a conquista dos direitos.

Os programas sociais que contribuem com o desenvolvimento da comunidade devem ter como premissa a valorização do saber local. Torna-se fundamental no enfrentamento de problemas da pobreza em Moçambique, “em uma perspectiva de construção coletiva e democrática,

na qual todos têm poder e o exercem na busca de soluções” (DIMENTEIN, 2008, p.82). A mesma ideia é enfatizada por Bastos e Gomes (2006, p. 34) ao afirmar que “os processos são submetidos às relações de confiança e reciprocidade, ao entendimento dos mecanismos de intervenção, aos valores locais e a outros aspectos relevantes, todos inter-relacionados”. Pelo contrário, acabam reproduzindo, neste grupo social, comportamentos de resistências, de cooperação ou simples indiferença.

No Decreto nº15/2000<sup>3</sup>, o Governo define os mecanismos de articulações entre os Órgãos Locais do Estado e as comunidades rurais, principalmente as Autoridades Comunitárias e os Conselhos Locais. O Decreto estabelece mecanismos de articulação com entidades representativas das comunidades locais nos processos de descentralização, na valorização das formas de organização e de participação das comunidades locais, no funcionamento da administração pública com vistas ao desenvolvimento do país. Não obstante, impuseram novas séries de regras formais sem simultaneamente remodelar a distribuição de poder que subjaz os arranjos institucionais anteriores de campo de força e *habitus* tal como foi formulado por Bourdieu (2003).

De fato, o método de trabalho preconizado como forma de relacionamento dos órgãos locais do Estado com as comunidades é o da auscultação (Decreto nº15/2000, art.2º) (MAE/MADER/MPF, 2007, p.8). Não obstante, a participação não pode ser definida pelos decretos em si e instrumentalizada na legitimação de decisões tomadas, mas, como valor universal. Na visão de Nunes e Sousa (2008, p.62), “a participação deve ser entendida como um processo em constante aprendizado que sensibiliza e leva o indivíduo à identificação das necessidades de sua comunidade, à busca de soluções que contribui com a melhoria de sua condição de vida”. Essa nova conformação constrói uma visão ampliada na relação Estado-sociedade e a participação social se constrói e reconstrói. Conforme destaca Demo, “é um processo infundável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Assim, participação é, em

---

<sup>3</sup> Decreto nº15/2000 de Diploma Ministerial 107 – A / 2000 de junho - Constituição da República Decreto nº157/2000, Lei nº 8/2003 e Decreto nº 11/2005.

essência autopromoção e existe enquanto conquista processual” (DEMO, 2002, p.2).

Na realidade o processo de institucionalização da participação se dá num contexto marcado pela convivência contraditória entre um aparato jurídico-institucional aparentemente compatível com uma sociedade democrática moderna e práticas políticas de “caráter tradicional”, patrimonialistas e clientelistas (ANDRADE, 2009). Ainda há um hiato profundo entre normas e práticas, e a superação deste depende, em grande medida, da postura política dos governantes, da sua adesão a um modelo de gestão que amplie a esfera do espaço público para a participação da sociedade, inclusive como um mecanismo de controle das ações do governo.

Diante do quadro até então exposto, o presente artigo encarrega-se de analisar as premissas internas (sentido êmico) e externas (sentido ético) ao *homo situs* que as impedem de ser sujeito nas oportunidades de participação efetiva e nas escolhas decorrentes das intervenções nos mecanismos de arranjo ambiental e institucional, considerando os diversos interesses e relações desiguais estabelecidas entre os atores envolvidos.

Especificamente, analisam-se: (a) diferentes etapas dos processos que determinam a ética dialógica entre a comunidade e os agentes de políticas públicas que permitem que seja formado um consenso em torno de questões consideradas pertinentes pelos atores envolvidos, como regras que levem à simetria na interlocução; (b) o resguardo à diversidade de situações e pluralidade de ideias, de modo que haja o confronto necessário à existência de uma esfera pública na arena de decisão; (c) a dinâmica das associações dos agricultores no desenvolvimento de uma sociabilidade que se expressa através do desempenho em conjunto de competências: interativa, moral e discursiva prática.

Três hipóteses sustentam a reflexão do artigo: (I) na situação em que os atores sociais dispõem de recursos desiguais para apresentação de suas propostas, o diálogo tende quase sempre a ser distorcido; (II) o mediador de políticas de desenvolvimento (agente do Estado ou do Terceiro Setor) quase sempre dispõe, mais do que o agricultor, de capital simbólico e autoridade para a imposição de sua visão de desenvolvimento, e (III) o desconhecimento da economia de reciprocidade interna à comunidade

pode fazer com que as políticas públicas gerem mais problemas do que soluções.

Com base nas hipóteses, a abordagem teórica central da pesquisa incorpora a perspectiva da aplicação da participação dos sujeitos sociais que tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulações ideológicas, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural e por vezes resgatando as autoridades tradicionais moçambicanas.

De um modo geral, o que se observa é que os representantes comunitários e os representantes de poder público dispõem de recursos desiguais para a apresentação de suas propostas, portanto, o diálogo tende quase sempre a ser distorcido. Para Bourdieu (2003, p.79), “os denominados no espaço social estão destituídos dos instrumentos de produção simbólica de que necessitam para exprimirem o seu próprio ponto de vista sobre o social”. Não obstante, Amartya Sen, na sua obra **Desenvolvimento como liberdade**, e as noções de campo, *habitus* e interesses formuladas por Bourdieu, são bastante úteis para adequarem-se à necessidade de conjugação de forças e poder para a construção social participativa, consciente e ético-dialógica para o desenvolvimento local, buscando criar no imaginário social um novo lugar na representação do homem *situs* em diferentes estágios do seu envolvimento.

É neste âmbito que as relações comunitárias se dão entre pessoas que possuem iguais direitos e deveres. Essas relações implicam que todos possam ter vez e voz, que todos sejam reconhecidos em sua singularidade como veremos na sessão a seguir.

## **A Comunidade como expressão empírica do território em Moçambique**

Segundo Robert Nisbet, a configuração de ideia em torno da temática sobre comunidade teve, no século XIX, a mesma importância que a ideia de controle social na Idade da Razão. Para o autor, “o termo comunidade

foi o eixo ao redor do qual foram geradas diferentes alternativas políticas” (NISBET, 1966, p.71).

No início do século XX, presencia-se na sociologia uma explosão de estudos acerca de comunidades, configurando-as de um lado como espaço empírico de pesquisa em contraposição a situações laboratoriais dos experimentos, e, de outro, de estudos microssociais em contraposição às análises estruturais.

Assim, “comunidade” tornou-se referencial de análise que permite olhar a sociedade do ponto de vista do vivido, sem cair no psicologismo reducionista e pesquisar segundo procedimento, até então próprio da Antropologia nos seus estudos sobre “comunidade indígena”, como observação participante ou empírica de caso (CAMPOS, 2009).

Segundo Anjos e Leitão, o território comunitário

(...) é um espaço geográfico que suporta uma intensa trama de trocas interpessoais; o círculo das trocas é simbólico e relativamente fechado no âmbito do parentesco. Isso significa que, na trama de relações entre parentes, não há troca que não esteja revestida de sentimentos relacionados à reciprocidade. Um território é também um modo peculiar de expressão do cosmo: um espaço de relações que se apresenta sob um modo específico de partição das entidades que compõem (ANJOS E LEITÃO, 2009, p. 15).

É neste contexto que a nomenclatura Comunidade extrapola o sentido de um mero espaço local. A rede simbólica em torno da comunidade abarca uma teia de configurações de ideias, de utopias e de formas de relações, como alto grau de intimidade pessoal; compromisso ético, coesão social, continuidade espacial e temporal, sentimentos de pertencimento, motivações e desejos comuns. Seus arquétipos principais são originários da instituição familiar, célula básica de sociedade, lugar de segurança e de bem-estar e do *ethos* da organização rural, território de estabilidade, de pertinência e de unidade orgânica de grupos comunitários (PEREIRA, 2008).

Ora, a questão principal do século XIX era o aumento exarcebado da pobreza: excesso de riqueza de um lado e pouquíssimas possibilidades de vida para os atores sociais, os trabalhadores. O dispositivo

Comunidade renasce nesse cenário de resistência, de luta e de alternativas em torno de melhores condições de vida. Outra leitura do termo comunidade tem origem em fontes sociológicas e antropológicas de base teórico-positivista. Tomemos algumas definições propostas por essas correntes. A Comunidade, para Pereira (2008), se caracteriza por forte coesão baseada no consenso espontâneo dos indivíduos; um subgrupo dentro da sociedade, percebido ou se percebendo como diferente, em alguns aspectos, da sociedade mais ampla.

No mundo rural moçambicano, as pessoas são feitas pelo ambiente, pelas tradições e, sobretudo, pelas limitações materiais, educacionais e estéticas. “No campo de habitus, as pessoas sentem-se vigiadas, fiscalizadas, julgadas e permanentemente sentem-se deprimidas pelo olhar da censura da família e da vizinha” (PEREIRA, 2008 p.37). Depreende-se que não têm liberdade de escolhas e nem podem realizar diferentes desejos. Os laços familiares são mais seguros, formam grupos de amigos nos momentos de lazer e na ajuda mútua, sobretudo para diminuir as dificuldades materiais e para fugir da pressão da sobrevivência.

Na verdade, foram muitos os que se aventuraram em discutir comunidades. Um dos primeiros foi o filósofo alemão Ferdinand Tönnis<sup>4</sup>. Para ele, a comunidade é uma associação que se dá na linha de ser, isto é, por uma participação profunda dos membros no grupo, onde são colocadas em comum as relações primárias, como o próprio ser, a própria vida, o conhecimento mútuo, a amizade, os sentimentos. É neste âmbito que os membros colocam em comum algo do seu, algo do que possuem. Os seres humanos participam, pois, da comunidade não pelo que têm, mas pelo que são (TÖNNIS, 1944).

Tönnis utilizou a nomenclatura Comunidade para descrever um tipo fundamental de relações sociais caracterizadas por solidariedade, consenso, partilha de objetivos e vontades comuns, de movimentos e comportamentos e de propriedade de bens. Nos estudos de Tönnis (1965) as diferenças entre comunidade (*Gemeinschaft*) e sociedade (*Gesellschaft*) são claras. Ao definir comunidade como

---

<sup>4</sup> Ferdinand Tönnies (1855-1935) tornou-se famoso por sua obra *Gemeinschaft und Gesellschaft* (Comunidade e sociedade), onde mostra a diferença e os critérios para diferenciar comunidade e sociedade.

[...] um implícito discernimento de valores segundo o qual a comunidade é lócus – território – social mais humano da sociedade e ali encontramos expressões e desenvolvimento de atitudes e de sentimentos habitualmente considerados positivos e construtivos para a convivência social, como a compreensão recíproca, a concórdia, a autoridade exercida para o bem comum e a força usada ajuda os mais frágeis. [...] Uma afirmação de naturalidade da comunidade e das relações que ligam seus membros (relações fundadas sob o estado de natureza e laços positivos de conjunções físicas e espirituais), como contraponto à artificialidade da sociedade, fundada sob contratualismo, sob a necessidade de condicionar as atitudes negativas das pessoas individuais separadas para perpetuar e manter a convivência (TÖNNIS, 1965, p.51).

Uma das conceituações mais interessantes de comunidade atribuída a Marx (1983) é que ela constitui um tipo de vida em sociedade na qual todos são chamados pelo nome. Isso significa uma vivência em sociedade onde a pessoa, além de possuir um nome próprio, isto é, além de manter sua identidade e singularidade, tem possibilidade de participar, de dizer sua opinião, de manifestar seu pensamento, de ser alguém (MARX, 1983). No entanto, Marx também se rendeu ao comunitarismo, enquanto ética da vida social digna e justa. No entanto, sua ideia de comunidade não se refere à volta ao passado perdido, ou à recuperação dos valores comunitários em nível local ou nacional para superar as agruras do individualismo. Ele se afasta de modelo baseado no tradicionalismo e no localismo, pois acredita na vasta associação de nações na comunidade transnacional e encontra na classe trabalhadora a estrutura para a redenção ética da humanidade, como demonstra o apelo que fez no Manifesto do partido comunista (MARX, 1983).

Tais ideias permeiam as reflexões sociológicas desde seus fundadores até hoje, associadas a diferentes fenômenos e objetivos em diferentes oposições. Weber (1917), considerado o sociólogo da ação social, em sua reflexão sobre as relações sociais solidárias na perspectiva de sentimento subjetivo dos partícipes de constituir um todo, distinguiu dois tipos que, segundo ele, recordam a classificação feita por Tönnies, a

comunitária e a associativa, tendo como critério de distinção o processo de racionalização. Ambas podem ser fechadas e ou abertas em direção ao exterior e se combinarem de diferentes formas nas relações entre os homens. Comunalização refere-se à relação baseada no sentimento subjetivo do pertencer, ao fato de estar implicada a existência do outro, como a família e o grupo unidos pela camaradagem, vizinhança e fraternidade religiosa. A relação pode ser afetiva (piedade e amizade) ou erótica e amorosa, baseada em qualquer espécie de fundamentos, emocional ou tradicional. Sociação é uma relação cuja atividade se funda sobre um compromisso de interesse motivado racionalmente (em valor ou finalidade) e resultante de vontade ou opção racional, mais que na identificação afetiva.

Outro sociólogo que trouxe importantes contribuições ao conceito de comunidade foi Simmel, considerado o “Freud da sociedade”, por seus estudos acerca das relações inconscientes da organização social. Ele também denunciou a objetivação crescente da cultura moderna e a consequente impessoalidade das relações a ponto de anular a totalidade da subjetividade humana. Esse tipo favorece o surgimento de um tipo de comunidade, que ele denominou sociedade secreta, criada para separar o indivíduo alienado da sociedade impessoal, e dar-lhe sentimento de pertencimento, e, portanto, lugar de identidade de valores associados à comunidade, alertando, porém, que essa sociedade secreta pode tornar-se um fator de dissociação, mais do que socialização, e, aos olhos do governo e da sociedade, um inimigo (SIMMEL, 1894).

Freud também aponta o caráter homogeneizador da comunidade, ressaltando, porém, a sua dimensão negativa e injusta de considerar todos os homens iguais em desejos e necessidades. Segundo ele, a natureza humana dificilmente se dobra a qualquer espécie de comunidade social, e viver em comunidade é “trocar parte de felicidade pessoal por uma parte de segurança, através de mecanismo que facilitam essa má troca” (FREUD, 1976, p.87). No entanto, para Durkheim (1898) a comunidade é um tipo de estrutura centrada na coesão, amizade e em relações de solidariedade orgânica e que possui papel importante no desenvolvimento do indivíduo.

Zygmunt Bauman, sociólogo polonês da Universidade de Lees, discute a ideia de comunidade, afirmando que esta significa entendimento compartilhado do tipo “natural” e “tácito”; ela não pode sobreviver ao

momento em que o entendimento se torna autoconsciente, estridente e vociferante. A “comunidade falada mais exatamente: a comunidade que fala de si mesma, é uma contradições de termo” (BAUMAN, 2003, p.17). Não que a comunidade real, aquela que não foi produzida artificialmente ou meramente imaginada, tivesse muita chance de cair nessa contradição. Robert Redfield concordaria com Tönnies (1965), ao dizer que numa comunidade não há motivação para a reflexão, crítica ou experimentação; mas apressar-se-ia a explicar que isso acontece porque a comunidade é fiel à sua natureza (ou o seu modelo ideal) apenas na medida em que ela é distinta de outros agrupamentos humanos (é visível “onde a comunidade começa e onde ela termina”), pequena (a ponto de estar à vista de todos seus membros) e auto-suficiente (de modo que, como insiste Redfield, “oferece todas as atividades e atende a todas as necessidades das pessoas que fazem parte dela” (REDFIELD *apud* BAUMAN, 2003, p.17). Depreende-se que a unidade de comunidade, como diria Redfield, ou a “naturalidade” do entendimento comunitário, como preferiria Tönnies, são feitas do mesmo estofa, homogeneidade, de mesmidade. E esta se evapora quando a comunicação entre os de dentro e o mundo exterior se intensifica e passa a ter mais peso que as trocas mútuas internas. Como adiante veremos que mesmo havendo momentos de definição ou consulta à população, estes podem não constituir possibilidades de escolha para o desenvolvimento endógeno.

### **Participação cidadã no desenvolvimento endógeno**

É importante considerar alguns aspectos do discurso da participação, sobretudo aqueles estimulados e apreciados pelo poder público. Nestes aparecem já um certo desgaste do que até então é chamado de desenvolvimento local. Como lembra Souza (2004, p.80):

[...] a preocupação maior é para com a ordem social: que ela se mantenha e facilite o próprio desenvolvimento econômico. A participação aparece como fenômeno capaz de estimular e suscitar a atenção e a ação das camadas populares na consecução das políticas e propostas de desenvolvimento econômico.

No entanto, aparece basicamente como ação pedagógica a ser deflagrada, requerendo a ação de agentes externos. Ainda o autor pondera adiante que estimular a participação da população se traduz em ações como “trabalhar os motivos individuais da população através de recursos psicossociais e trabalhar a realidade cultural da população através da introdução de novos valores e padrões de comportamentos” (SOUZA, 2004, p.80).

Em Moçambique, com a introdução de formas institucionalizadas<sup>5</sup> de participação social, os governos locais passaram a ser mais descentralizados e ganharam uma relativa autonomia, em particular no que se refere ao processo de planificação e de decisão. Porém sob a perspectiva da participação da comunidade, apenas observa-se o nível da consulta e auscultação.

Sob esse aspecto, o que é a participação cidadã no sentido ético dos agentes do poder estatal moçambicano? É a ação comunitária, um encontro das ações na direção daquele que demanda ou é estimulado a demandar. Cria-se, inclusive, os canais para receber as demandas. Sob diferentes concepções, a reificada comunidade ora surge como o demandante, ora é evocada como uma alternativa para coletivizar os pedidos ou, ainda, é empregada como um termo substituto para referir-se à população carente.

Nas entrevistas preliminares com os agricultores, constatou-se que as percepções dos agentes do Poder estatal cumprem este papel: são estabelecidos mecanismos para ouvir a população, encaminhar os pedidos ao governo, articular, promover a solidariedade, interagir as instâncias de participação: as Autoridades Tradicionais locais (Régulo) se transformam na voz que o cidadão não tem. Isto reforça a ideia de que o Estado é um ator que toma decisões, na medida em que ele escolhe o que vai ser difundido (SANTOS, 2002). Deste modo, a expectativa de construção de relações mais iguais, a partir do acesso à informação, se frustra com o tipo de informação e o momento em que estas são repassadas à população interessada.

Por intermédio das atividades desenvolvidas na concepção de participação social, nota-se o papel ativo dos mediadores locais na criação da Comunidade como uma unidade política frente a instâncias

---

<sup>5</sup> Constituição da República – Decreto n°157/2000, Lei n°8/2003 e Decreto n°11/2005.

externas, sejam elas estatais ou não, como ONGs e Igrejas. Por exemplo, a comunidade é assim entendida como uma unidade política relevante na relação com estes agentes externos capazes de proporcionar bens públicos, como escola, água e posto de saúde, além de outros serviços de interesse coletivo. Assim, é também a base para a formulação de demanda e espaço público legitimado para os investimentos dos serviços distritais, e corresponde a um grupo de lealdades primordiais, preferencialmente com reconhecimento oficial, pelo registro da criação de associações em cartório. Não obstante, “comunidade equivale à unidade associativa, base de gestão de ações políticas” (NEVES, 2006, p.13).

A este respeito, e utilizando da análise feita por Weber, cabe sublinhar que comunidade é um termo utilizado como “recurso instrumental ideológico e político, cuja especificidade é produzir a reificação, o essencialíssimo e moralismo” (WEBER, 1999, p.84). Sob esse aspecto, um conjunto diferenciado de crenças e valores viabiliza a participação política pela constituição de interesses comuns atribuídos à comunidade. A filiação comunitária deve ser entendida, portanto, como uma forma política de construção de nós: “é uma forma de produção de imagens, valores e crenças compartilhadas, razão pela qual se institucionaliza na reafirmação social e política da nação de comunidade” (WEBER, 1999, p.84).

Comunidade – e suas derivações – é um termo substantivo para outras denominações que tanto pode dizer respeito aos limites físicos ou territoriais, como também à adesão de pessoas a determinadas ideias, enfeixando-as em um senso comum legítimo. E ainda o termo comunidade é frequentemente substantivado. Passado, desta forma, a substituir o sujeito da ação. Como esta “comunidade pressupõe uma coletividade, diferentes agentes sociais disputam a sua autoridade, controle e domínio” (FONSECA; BRITES, 2006, p.45).

Assim, conforme salienta Pereira (2008), o primado do discurso de uma comunidade harmônica, total e coesa interessa de perto aos grupos dominantes. Portanto, quanto mais forte for esse discurso, mais força terão os grupos hegemônicos. Deste modo, depreende-se que a conquista da voz política própria e de uma capacidade de articulação dos interesses dos diferentes grupos é um desafio para as associações das comunidades rurais moçambicanas, o que recoloca mais uma vez, sob

outro ângulo, a questão de construção de mecanismos políticos realmente participativos na interlocução entre as comunidades, o Estado e outros agentes externos. A novidade de processo do cenário de descentralização chamado “Distrito polo de panificação e desenvolvimento”, em Moçambique, deve ser entendida como lutas culturais sobre o significado das nações recebidas de cidadania, direitos humanos, fórum, conselhos consultivos:

[...] a falta da mobilização local, do trabalho de educação popular pode acabar comprometendo a própria busca de uma política cultural mais equitativa. [...] Na ausência de práticas de trabalho comunitário e social, a cidadania pode ficar sem a base social e política amplamente que lhe permitiria pressionar com mais eficácia graças a muitos direitos ganhos recentemente e para ser adquiridos com engajamento em espaços político-institucionais em escala municipal, estadual, federal e global (PEREIRA, 2008, p.136).

Deste modo, há resistências por parte de alguns setores de poder público em desenvolver os princípios participativos, procurando politizar as mais diversas formas de participação da comunidade local como forma de exercer um controle político sobre as comunidades. Tanto que o termo comunidade carrega em si a fantasia da unidade, da uniformidade, da ilusão, da perspectiva dos elementos serem profunda e absolutamente solidários, cooperativos e coesos. A contestação, a crítica, a mudança de qualquer valor acarretaria um imenso sofrimento no seio do grupo. “Viver o mito é viver sem revolta” (ENRIQUEZ, 1994, p.57).

No entanto, subentende-se que a participação da comunidade se efetua quando a instituição e seus agentes se colocam diante do demandante como objeto de satisfação: “eu sou a resposta à necessidade gerada por tua carência”. Portanto, “não existem carentes, o que existe é uma subjetividade de sujeitos cariciados” (PEREIRA, 2008, p.150). O discurso dos agentes públicos estatais cuida de prover o pobre e transmitir através de propagandas subliminares que o Estado é bom, que os cidadãos são iguais frente à lei e que o Estado assegurará a satisfação das necessidades básicas de todo cidadão e a realização de seus desejos.

“O progressivo processo de tomada de consciência implica sair dos padrões de conformidade, nos quais um subjacente acordo com a realidade (que está posta) implica uma uniformidade de comportamento” (MONTEIRO, 2004, p.48). Nas comunidades rurais moçambicanas, esta conformidade revela uma aceitação de marginalização social como um desígnio divino, mas que, através de uma análise mais profunda, significa a incorporação de uma série de influências ideológicas que têm por objetivo estagnar desenvolvimento e mobilização. Mas

[...] a tomada de consciência, advinda da atividade dos membros de um grupo, sua interação e os sentimentos mútuos que estabelecem, de certa forma, provoca uma ruptura neste ciclo permanente de conformismo, que não deixa espaço para qualquer atuação ou reflexão (DIMENSTEIN, 2008, p.49).

É importante destacar os fatores de mobilização tendentes a centrar-se em questões simbólicas e culturais que estão associadas a sentimentos de um grupo social diferenciando onde seus membros podem sentir-se fortes, e com orientações subculturais que desafiam o sistema de valores prevalecente na sociedade.

A partir dessas considerações, sugere-se uma concepção para a comunidade rural moçambicana: a comunidade dos sujeitos, para uma concepção recíproca e dialética, dando forma aos sujeitos, e os seus membros formando a sociedade a partir de suas ações na vida, enquanto estratégicas, táticas e redes de entrelaçamentos de objetividades e subjetividades grupais e de sujeitos. Deste modo, a torná-los não apenas “meros” agentes de consulta e auscultação dos Órgãos Locais do Estado e outros agentes externos, mas também como ator da sua opção, com um papel relevante no processo de tomada de decisões e controle das políticas públicas. Aliás, como já colocado, a participação é processo social e deve ser entendido como processo educativo da participação, o qual se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta.

## O local como contexto de ação

Moçambique é uma sociedade extraordinariamente complexa em termos de formas de agregação, expressão de interesses, saberes e com a consciência da complexidade das interações simbólicas e práticas existentes entre os atores (pessoas, organizações, instituições). Consciência essa, que se constrói primeiramente sobre a confiança e a participação ativa dos homens da situação, aqueles que detêm boa parte da resolução dos enigmas. Para isso, torna-se lógico que a escala mais pertinente seja a do território local.

O local dá uma resposta, que reduz o Estado às suas funções mais clássicas (garantir a ordem interior e a proteção exterior), privilegia a democracia direta e mais geralmente os circuitos de legitimidade menos mediatizados. De acordo com Bourdin (2001, p.29),

[...] o local oferece uma resposta que privilegia a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e a força das pequenas unidades. O espaço de pertença resulta do conjunto dos recortes que especificam a posição de um ator social e a inserção de seu grupo de pertença num lugar.

Assim sendo, o espaço é a referência que define o sistema de valores sociais e espaciais em que se inserem esses recortes e organiza a relação dos sujeitos.

A referência ao território do indivíduo abre outras perspectivas. Em Goffman (1973), o território do eu se desloca com indivíduo e caracteriza uma maneira de organizar as relações com os outros. Portanto, numa comunidade os indivíduos se situam na mesma linha quando “mostram como as características do espaço construído e os códigos que presidem a sua produção estão diretamente ligados à experiência de indivíduos que entram em relação com outros indivíduos sobre o território” (BOURDIN, 2001, p.37).

Todavia, o território rural moçambicano aparece face ao planificador, ao agente de desenvolvimento rural, como umas imensas plataformas físicas, de onde emergem recursos materiais e humanos, potencialidades e particularismos sociais que o Estado, através da sua capacidade técnico-política, pode e deve organizar, uniformizar, distribuir em

função de modelos, de previsões, índices, de objetivos econômicos e políticos. Adolfo Yañez Casal confirma essa posição ao ponderar que as populações rurais, com as suas estruturas socioculturais, limitar-se-ão a sofrer passivamente os impactos originados com a implementação de projetos, concebidos lateralmente e executados na vertical, entrando, com frequência, em oposição com os seus valores, estruturas, comportamentos e expectativas (CASAL, 1996). E mais adiante:

[...] é frequente analisar o problema, em termos de categorias 'abstratas', como as de tradições e modernidade, traduzidas em termos valorativos de conflitos entre o Estado e agentes sociais representantes da modernidade e do progresso e as comunidades rurais identificadas com a tradição, o atraso e o subdesenvolvimento (CASAL, 1996, p.55).

Nesta perspectiva, a estratégia deve ser examinada em dois níveis: ao nível das aspirações "satisfeitas" dos camponeses no enquadramento rural proposto e ao nível do "respeito" que os projetos demonstram relativamente às estruturas e funcionamento das sociedades rurais. No primeiro caso, as populações rurais, ao serem portadoras de reivindicações de consumo urbano, particularmente dos serviços sociais e de abastecimento de bens alimentares e manufaturados, são facilmente mobilizadas para se integrarem em projetos que veiculam esse tipo de oportunidades. Bourdin (2001, p. 44) considera que "qualquer mudança, mesmo quando considerada posteriormente como positiva, é uma agressão que incrimina numa totalidade e uma permanência. Se essa não é resguardada, a consequência é a desorganização radical". Não obstante, as únicas atitudes possíveis para com essa herança são a reverência e a conservação ou revolta prometética, o que ocasiona a passividade de participação cidadã.

É, pois, tentador endossar o ponto de vista de Manuel Castells:

As comunidades locais, construídas na ação coletiva e preservadas pela memória coletiva, são fontes específicas de identidade. Mas essas identidades, na maior parte dos casos, são reações de defesa contra a

imposição da desordem global, da mudança rápida e inevitável. Elas constroem refúgios, são paraísos (CASTELLS, 1997, p.64).

No entanto, as especificidades locais das comunidades rurais moçambicanas representam uma fonte inesgotável dessas provas, e desta forma a pequena nação fortemente territorializada, quase local, com sua cultura, sua língua, sua religião, seu patrimônio, seus traços “étnicos” (assunto muitas das vezes eufemizado) se torna objeto de identidade por excelência.

É neste tipo de perspectiva que se situam Albert Mabileu (1985), quando considera que uma das funções principais do governo local é a garantia à mediação entre a sociedade civil e o Estado. Poderíamos levar mais longe esta teoria afirmando que nos países ocidentais contemporâneos, não há mais sociedade civil senão a local ou localizada (o que não significa que a sociedade, em sua totalidade, seja localizada) e que, nestas condições, o local se define como o nível de organização da mediação social. A relativa integração inicial ir-se-á consolidando ou não de acordo com maior ou menor satisfação obtida relativamente aos serviços sociais prestados e aos custos inerentes à integração e à mudança exigida pelo projeto, nomeadamente no que diz respeito à produção, à desestruturação social e à perda de autonomia econômica e social das unidades familiares. A mesma ideia é corroborada por Casal ao afirmar que:

[...] a integração relativa dos camponeses ao nível do ‘respeito’ que os projetos demonstram relativamente às estruturas e ao funcionamento, depende do grau que o Estado aceite intervir de forma a não provocar nem exigir rupturas violentas com o padrão cultural e sócio-político dos camponeses (1996, p. 56).

Sublinha ainda Bourdin (2001, p.83) que “a pertença é simplificada, mas conserva sua dimensão afetiva e moral. Essas pertenças múltiplas não são mais organizadas hierquicamente, elas podem formar configurações diversas e flexíveis”.

Acredita-se que a reintegração, a legitimação e o reconhecimento das autoridades tradicionais, pelo governo, são uma maneira de repensar os lugares, em sua especificidade, levando-se em conta os sistemas de representação dos atores para o desenvolvimento local. Assim, o lócus revelado apresenta-se, antes de tudo, como o conjunto de crenças compartilhadas expressas no espaço vivido pelos agentes da organização social. Este percurso forma, assim, um espaço cognitivo comum. Todos estes mecanismos de integração no lugar do homem, que Zaoual (2006) designou por *homo situs* seria o grupo de pertencimento que as Autoridades Tradicionais incorporariam na promoção de capital social para o desenvolvimento local.

Não se pode deixar de notar que o poder instituído em Moçambique, com base no Decreto nº 15/2000 de Diploma Ministerial 107-A/2000 de 2000 de junho, visa, em nosso entender, aproveitar as capacidades administrativas das autoridades tradicionais e simultaneamente neutralizar qualquer energia centrífuga que elas pudessem protagonizar no âmbito do controle político das populações. Como diz o preâmbulo do decreto, as autoridades comunitárias são reconhecidas no âmbito – e, portanto, também no limite - “do processo da descentralização administrativa, valorização da organização social das comunidades locais e aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública”. Por sua vez, o artigo 2º estabelece que, no desempenho das suas funções administrativas, os órgãos locais de Estado deverão articular com as autoridades comunitárias, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais, na concepção e implementação de programas e planos econômicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local. Torna-se claro que não se reconhece nenhuma valência política, nomeadamente de democracia participativa, aos processos de articulação de auscultação. O limite geral de reconhecimento está formulado no 1º parágrafo do art. 3º. O parágrafo nº 2 sublinha o caráter programático e instrumental do reconhecimento das autoridades comunitárias, já que os critérios do âmbito e da natureza da participação (tanto em termos das autoridades, como em termos do número de comunidades) decorrem exclusivamente das necessidades de

serviços<sup>6</sup>. A valorização, reconhecimento e enquadramento da autoridade tradicional “poderia contribuir para a participação das comunidades na gestão dos recursos em nível local, para a pacificação, reconciliação e harmonia social e para a reposição dos valores dialógicos simétrico, éticos, e morais” (KYED *et al.*, 2007, p.49).

Para Zaoual (2006, p.27), tal orientação está ocorrendo após a constatação da miopia dos macromodelos deterministas nas ciências sociais. Ainda o mesmo autor segue dizendo: “[...] os repetidos fracassos do monitoramento dos países do Sul, a partir de modelos de evolução econômica transpostos, têm gerado uma crise de paradigmas”. De fato, isso explica o caráter indutivo da perspectiva de sítio. A mesma visão é corroborada por Durkheim (2004), que considera que os conflitos e as desordens da sociedade moderna são sintomas deste estado de anomia. Para este teórico, o mecanismo que oferece a coesão para a sociedade seria a solidariedade social e a esse respeito, estes problemas terão que ser levados em conta na concepção do processo de desenvolvimento local. No continente africano há uma longa tradição de organização de estratégias para minimizar as carências e resolver os problemas, a curto e longo prazos. Alter alerta que “a emergência e a difusão das inovações encontram seus princípios “motores” nas crenças. A eficácia depende do sentido e do uso que o meio dá ao produto de uma invenção” (ALTER, 2000, p.345). Isto consolida a hipótese da inovação situada e fundamentada à ideia de que o sítio conjuga identidade e eficácia.

Neste caso, os estímulos de *homo situs* são múltiplos e têm suas raízes nas trajetórias dos agentes econômicos. Assim, o imediato se mescla com o permanente e a mudança. Como expressa Bourdieu:

[...] o habitus nada tem de um princípio mecânico ou, mais exatamente, de reação (à maneira de arco reflexo). Ele é espontaneidade condicionada e limitada. É esse princípio autônomo que faz que a ação não seja simplesmente reação imediata a uma realidade bruta, mas uma resposta “inteligente” a um aspecto ativamente selecionado do real: ligado a uma história carregada de um fruto provável, ele é como a inércia,

---

<sup>6</sup> Atribui-se a esta autoridade questões, meramente simbólicas, como as do poder de realização de cerimônias tradicionais e coleta de impostos, servindo, deste modo, como auxiliar administrativa”.

um rastro de sua trajetória passada (BOURDIEU, 2000, p.260).

Depreende-se que o que traz o *homo situs* ao *habitus* de Bourdieu é o caráter dinâmico dos comportamentos dos atores (indivíduos ou organizações). Com efeito, “o sítio transmite as rotinas de comportamentos inerentes às crenças e convenções locais, mas, no mesmo movimento, uma capacidade de recompor o conjunto dos dados dos sítios” (ZAOUAL, 1984, p.103). Por natureza, além de suas singularidades, o sítio se hibridiza, devido a sua abertura ao seu mundo externo, logo, à mudança. Semelhante a seu sítio, o homem local integra as inovações potenciais da tradição e das influências externas. Ele não está fixado em *habitus*. Assim, ao se aproximar da perspectiva dos atores, dos territórios e da sua racionalidade local, evolui-se, portanto, rumo a uma epistemologia muito mais realista do que a dos grandes postulados uniformes do pensamento “dominante”. Enfim, a conjuntura do *homo situs* nos dá uma perfeita ilustração, tendo em vista que o homem local é dotado de senso prático.

A teoria dos sítios desvenda tudo o que acontece como se os sítios tendessem a se reproduzir na eternidade. Esse instinto de sítio explica a existência da permanência dentro da mudança. Os sítios se disfarçam para não morrerem. Podem mudar para não mudar. Como escreve Walliser (2000, p.23), “os atores são dotados de crenças relativas a seu entorno, que servem de intermediário entre as informações que recebem do mundo e as antecipações que formulam sobre o mundo”, pois, a coesão do sítio aumenta a densidade e a confiabilidade das informações. É por esta razão, aliás, que ele desempenha um papel na redução da incerteza. A necessidade de “sítio” é, ao mesmo tempo, existencial e prática. “Constrói-se em torno de um senso comum que é fonte de identidade e de conhecimento comum, daí a importância do quadro semântico endossado pelo ator” (WALLISER, 2000, p. 23).

A análise que se faz do desenvolvimento local na pesquisa implementada em Moçambique desvenda inúmeros fracassos, revelando que as práticas da ideologia do progresso do crescimento econômico não resultam em aspectos positivos. Daí a importância atribuída às crenças dos atores na teoria dos sítios simbólicos de pertencimento. É neste

contexto, que a partir desta reflexão nunca se poderá fazer uma total separação entre a economia de uma sociedade e seus valores.

É bom lembrar que o sítio africano contém uma “caixa preta”, na qual se encontram mitos fundadores, crenças, percurso, sofrimentos, conhecimentos, revelações e experiências de cada grupo humano. Porém, o crescimento econômico, que é almejado pelos especialistas em desenvolvimento, encontra-se limitado pelos hábitos e os costumes do sítio que busca um equilíbrio localizado, partindo-se do pressuposto de que o *homo situs* é um indivíduo coletivo sem ser coletivizado. Pretende-se discutir, mais adiante, os dilemas e possibilidade de governança considerando os diversos interesses e relações desiguais estabelecidas entre os atores envolvidos.

### **Do governo à governança local na construção de relação simétrica**

Em finais da década 1980 Moçambique começou uma transição em duas vertentes principais, nomeadamente de um sistema monopartidário para um sistema multipartidário e de uma economia centralmente planificada para uma economia de mercado. É neste quadro que governo de Moçambique iniciou um processo de planificação e gestão do desenvolvimento local no país. Uma das ações-chave deste processo é a descentralização<sup>7</sup> e modernização dos instrumentos de programação de recursos públicos aos níveis provincial e distrital, acompanhados de ensaios de articulação entre a administração do Estado e as comunidades locais (MAE/MADER/MPF, 2003).

Paradoxalmente, é preciso ressaltar que existem visões diferentes entre as comunidades rurais e os agentes do poder estatal sobre o que é a participação em termos de instrumentos normativos da reforma em curso, particularmente ao Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado moçambicano, ao considerar uma menor e maior inserção da população nas tomadas de decisões. Pois a concepção dos planificador sobre a participação é mais de cunho mais instrumental, a considerar

---

<sup>7</sup> O princípio da descentralização foi acolhido na constituição de 1990, no artigo 116, que reza: “Nos diversos escalões territoriais, os órgãos locais do Estado asseguram a participação e decisão dos cidadãos em material de interesse da respectiva comunidade”.

como envolvimento da população na execução de obras, com envolvimento do seu trabalho para viabilizá-las. Para Bava (1994), essas visões sobre a participação têm prevalecido e, com base nelas, a população ainda é vista como incapaz de tomar decisões, que caberiam, neste sentido, ao poder público. Como afirma Santos (2002, p.257), “a informação unívoca, obediente às regras de um ator hegemônico, introduz, no espaço, uma intervenção vertical, que geralmente ignora o seu entorno, pondo-se ao serviço de quem tem os bastões do comando”. Chauí (2005) reforça que, na concepção de esquerda, a participação é a interlocução social capaz de determinar, orientar e controlar a ação dos representantes da população. Deste modo, o Estado seria não o tutor, mas o executor das definições tomadas em conjunto com a população. Nesta mesma linha, Sampaio destaca que participar politicamente significa, fundamentalmente, “tomar parte nas decisões sobre as políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado em expressar, pública e livremente, essa opinião e em vê-la sendo levada em consideração” (SAMPAIO, 2005, p.47). A participação para uma governança local, neste sentido, dependeria da constituição de uma nova cultura política, capaz de contribuir para a construção de um processo, segundo Santos e Avritzer (2002), de emancipação social, utilizando-se uma concepção contra-hegemônica de democracia<sup>8</sup>.

Na verdade, os programas e projetos direcionados para o desenvolvimento local não abrangem essas discrepâncias. Ao invés de desenvolver uma atuação mais de base para tentar harmonizar essas diferenças, alguns programas atuam nos segmentos mais favorecidos, como que teria acontecido na definição de linha de renda que ignorou que todas as famílias na comunidade estão inseridas numa mesma trama de relação de parentesco e reciprocidade, como mostra a narrativa do presidente do Município da Beira, em entrevista ao Jornal **O país**, na VI Reunião Nacional dos Governos Locais, no qual ressaltou:

[...] descentralização, significa que estamos perante uma iniciativa que se propõe contribuir para uma

---

<sup>8</sup> Para SANTOS e AVRITZER (2002), além da concepção hegemônica de democracia que reforça as práticas de legitimação dos governos, existe um “conjunto de concepção alternativas” denominadas por eles de contra-hegemônicas, que partem de reconhecimento da pluralidade humana em busca de uma nova institucionalidade democrática”.

reflexão indispensável a todos os que se interessam com o desenvolvimento dos governos locais, em particular dos países pobres, onde os rendimentos e as oportunidades são escassos. [...] Pensamos que as lideranças dos governos locais devem envolver-se em políticas locais, que assumam a cooperação e o associativismo como uma responsabilidade de todos contribuírem no processo de descentralização bem como se estimule soluções de concertação entre competências e recursos locais. [...] é imperioso a difusão onde se tenham encontrados modelos organizacionais de arquitetura variável, por projeto adaptados a contratualização governo local/governo central/privados e outros. [Entrevista ao Presidente de Conselho Municipal da Beira, Jornal **O país**, 02/11/2010].

Contudo, a ação pública em Moçambique se torna ineficaz quando ela se reduz à produção e à aplicação de normas jurídicas, tanto que a articulação com as autoridades comunitárias se traduz estreitamente a Constituição da República<sup>9</sup>, as demais leis e os regulamento sobre a matéria. Diante destas dificuldades, os Estados procuram técnicas mais refinadas de governo. “O conceito de governança [...] sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública” (LE GALES *apud* BOURDIN, 2001, p.137). Isto é acompanhado com de um enfraquecimento do Estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais, das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil.

Com base nas visões enunciadas sobre a participação para a governança, são consideradas, para efeito deste trabalho, aquelas que partem de pressupostos de que a comunidade rural é capaz de decidir. Mesmo considerando os riscos e fragilidades decorrentes das designações socioeconômicas, o próprio processo participativo estaria colaborando para habilitar a população a tomar tais decisões. Segundo

---

<sup>9</sup> A constituição de 1990 consagrou a abertura política ao sistema multipartidário ao princípio da descentralização e ao pluralismo social. Em outras palavras, o espírito da Constituição de 1990 é pluralista no sentido de que abre espaço para a atuação de associação e outros grupos de interesses, o que significa um alargamento da base de participação.

Ribeiro (2000, p.19), “a participação permite o alargamento do universo de relações sociais, o aprendizado de procedimentos institucionais, a defesa de interesses e o alcance de informação necessária à mobilidade social”. Deste modo, a intervenção para o desenvolvimento rural contribuiria com a construção de possibilidade para esta população e tornar-se-ia um instrumento de *empowerment*, mas também sociopolítico, na medida em que o processo de planeamento e implementação ajudasse a preparar os agricultores e a criar um conhecimento sobre seus direitos, conduzindo para as negociações mais vantajosas, no decorrer do processo.

Até em outros campos, passar da gestão clássica a uma política, quer dizer, à condução, exige uma transformação de estruturas: é preciso criar novas organizações, trabalhar de outro modo, principalmente por objetivos ou projetos, negociar não a alocação de recursos, mas a aceitação de uma transformação de ordem. “É preciso, pois, dispor de equipes capazes de conduzir uma política em escala de um setor, o que é quase tão difícil de fazer externalizando-as quanto reorganizando os serviços distritais” (BOURDIN, 2001, p.141).

Depreende-se que a questão da mobilização e da organização dos saberes está colocada; ela condiciona a implementação de verdadeiras políticas locais. É neste contexto que a participação dos cidadãos nos leva às definições mais espontaneamente utilizadas da governança: numa perspectiva simples, esta quase se confunde com a democracia local, e a participação dos agricultores se encontra no centro de dispositivo. Desta forma, alguns veem sem nuances, no Fundo de desenvolvimento do distrito, um paradigma da democracia. Para Bourdin (2001), os bons resultados só são atingidos quando se criam dispositivos de troca complexos entre os profissionais, os que tomam decisões e a população. Isso permite alguns êxitos, mas não convém evidentemente a uma participação muito ampla e leva a produzir uma nata de especialistas. Ainda para o autor “[...] o mundo das associações não parece mais pivô da participação e da inovação social” (BOURDIN, 2001, p.147).

O “campo de oportunidades” abordado por Ribeiro (2000), gerado com ampliação das possibilidades de participação efetiva da população afetada. Mesmo considerando que a pobreza absoluta de mais da metade da população rural moçambicana é decorrente de questões

estruturais, como a falta de acesso à renda, educação, oportunidade de trabalho, entre outros, não se pode desconsiderar a importância da inserção política dos atores envolvidos na intervenção, como forma de possibilitar uma participação efetiva na mudança das suas condições de vida. Especialmente porque desta inserção decorrem a conquista de direitos e o estabelecimento de novas relações com vistas à construção de cidadania.

Tudo tem a ver com a construção da unidade local, que se realiza acima da boa governança por uma verdadeira ação de instituição da parte dos políticos, esta que se refere “à criação de recursos comuns, de instrumentos localizados e de referência partilhadas que fazem o mundo, e para começar a vida diária, eminentemente dominável” (BOURDIN, 1998, p.54).

Para tornar eficiente e eficaz o processo de participação moçambicano, cabe aqui introduzir a noção de **mundo comum** de Arendt. Segundo a autora,

[...] nas condições de um mundo comum, a realidade não garantida pela ‘natureza comum’ de todos os homens que constituem, mas, sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferença de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados nos mesmo objetivos (ARENDR, 1991, p.67).

O mundo comum tratado pela autora parte do reconhecimento das diferenças entre os atores, mas só passa a existir se houver um objetivo comum que os una. Contudo, a situação de extrema carência das comunidades rurais moçambicanas, aliada à falta de informação, coloca esses grupos em situação de fragilidade e vulnerabilidade, diante dos seus interlocutores ao longo de processos participativos.

Nesta mesma linha da Arendt, Santos Júnior (2001, p.98) alerta que “[...] as desigualdades sociais produzem desigualdades nas condições de exercícios de cidadania e, portanto, desigualdade de poder”. E isto tem interferência no que o autor chama de **habilidade social dos atores**. Não obstante, o mesmo afirma que a vinculação dos atores a redes de solidariedade e filiação social contribui com a habilitação destes para a participação, daí a importância da constituição de esfera pública.

A presente pesquisa constatou que o método de trabalho preconizado como forma de relacionamento dos órgãos locais do Estado com as comunidades é a auscultação<sup>10</sup>. No entanto, observa-se que as relações construídas entre indivíduos ou entre instituições ainda têm resquícios sempre emoldurados por um conjunto de fatores que estabelecem uma maior assimetria entre estes. Segundo Raffestin (1993, p.52), “o poder é a parte intrínseca de toda a relação” e, neste sentido, a simetria seria um ideal a ser perseguido no estabelecimento de relações menos desiguais. Buscar a simetria, segundo o autor, seria buscar o reconhecimento das diferenças e do pluralismo, reconhecendo as necessidades do outro. Em relações que se pretendam menos desiguais, como as representadas pelo discurso da participação popular, a busca pela simetria deveria ser constante.

Ainda segundo Raffestin, “energia e informação, combinadas, são os meios mobilizados para a manutenção do poder. A depender do caráter de uma relação, esta pode utilizar-se de mais energia ou informação” (RAFFESTIN *apud* LEITE 2007, p. 89). No caso de relações estabelecidas através da participação popular, que provêm de um Estado democrático, a informação seria o meio a ser disseminado, colaborando com o alcance de relações mais simétricas. Neste sentido, compartilhar informação significa compartilhar poder, pois não se pode decidir sobre o que não compreende.

À medida que o Estado moçambicano, através da instituição de mecanismos de participação popular, pretende inserir outros atores na tomada de decisões sobre as políticas públicas, deve estar disposto também a estabelecer relações menos desiguais. Neste sentido, Santos Júnior (2001, p.105) destaca que

[...] as desigualdades sociais geram situações de assimetrias de poder e de desigualdade de condições de participação social. [...] No entanto, apesar das limitações, os governos locais podem intervir para ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais e políticos e habilitar, assim, os grupos em situação de desvantagem social.

---

<sup>10</sup> Segundo Decreto nº15/2000, art. 2º 2 que definiu os mecanismos de articulação entre os Órgãos Locais do Estado, e as comunidades rurais sendo principalmente as Autoridades Comunitárias e os Conselhos Locais.

Isso dificilmente acontece por livre e espontânea vontade dos governantes, considerando obrigações da agenda das instituições financeiras internacionais, no caso das instituições de *Brettons Woods* como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Também é necessário destacar, neste caso, que, ao invés de reforçarem relações emancipatórias, os processos participativos frequentemente vêm sendo utilizados para reforçar as relações desiguais, através do uso de energia por parte dos atores com maior poder econômico e político, tal como foi formulado por Santos (2002, p.74) que “[...] o espaço público e os debates e demandas sociais que constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença”. Ainda de acordo com o autor, a institucionalização da participação pode trazer outros riscos, que distorcem o sentido desta, enquanto processo contra hegemônico.

[...] perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas (SANTOS, 2002, p.75).

Apesar da importância da criação de espaços institucionalizados, como forma de assegurar o direito à participação da população, os interesses hegemônicos podem, através do próprio Estado, apropriar-se desses espaços colaborando para o reforço de relação ainda mais assimétrica.

Neste contexto, em Moçambique, o estímulo à participação passa também pela simplificação do processo, sem que haja uma simplificação das demandas e um desprezo da informação trazida por parte da população. Ainda, a pesquisa constatou que há alguns fatores limitantes às escolhas da população durante um processo participativo, como será visto mais adiante, a exemplo do acesso a informações que possam auxiliar às escolhas e no acesso à própria possibilidade de escolha, visto que, em muitos casos, as limitações estão implícitas, mesmo havendo momentos da discussão. No caso da população rural moçambicana em condições socioeconômicas desfavoráveis algumas das escolhas não estão acessíveis, dado o grau de carência por que esta passa. Neste sentido,

mesmo havendo momentos de definição ou consulta à população, estes podem não se constituir em possibilidades de escolha.

Os critérios que norteiam as escolhas podem ser os mais diversos. Segundo Sen (2000), as escolhas sociais são permeadas por fatores como a base informacional, as oportunidades de discussão e interação pública e a construção de valores sociais decorrente dessa interação. A visão de liberdade defendida pelo autor envolve “[...] tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais” (SEN, 2000, p.31). Porém, as capacidades participativas da população ressaltada pelo autor não dependem só da possibilidade de escolhas. As condições em que estas escolhas se estabelecem acabam interferindo nas mesmas, o que, no caso de uma população pobre, se reflete em limites concretos.

As escolhas dependem, em parte, da base informacional que se tem e, portanto, para se ter maiores possibilidades de escolhas deve-se ampliar esta base informacional. Como argumenta SEN, “[...] mediante uma ampliação informacional, é possível chegar-se a critérios coerentes e consistentes para avaliação social e econômica” (SEN, 2000, p.288). No entanto, a linguagem técnica, muitas vezes, constitui uma barreira para assimilação do conteúdo e acaba reforçando as relações de poder estabelecidas. O tipo de informação repassada também pode ajudar a reforçar decisões tomadas em outras esferas e não necessariamente contribuir com uma escolha. Ou seja, numa relação assimétrica, quem detém a informação, pode escolher o que divulgar, de modo que tal informação sirva para legitimar suas definições prévias.

Enfim, a promoção de oportunidades de participação é vista como essencial para a formação de critérios mais coletivos nas escolhas da população. Porém, deve-se resguardar a diversidade de situações e a pluralidade de ideias, de modo que haja o confronto necessário à existência de uma esfera pública.

### **Considerações finais**

O que está em debate no texto é a definição de ambientes localizados, sistemas de objetos, serviços, ações e atores, nos quais os indivíduos podem assumir o domínio de seu meio ambiente e dos sistemas experts.

Meios localizados que permitem a atores constituídos e emergentes construir cooperações, num contexto em que os recortes territoriais, instrumentos tradicionalmente essenciais da constituição das entidades locais, são questionados novamente de todos os lados.

É bom lembrar que o sítio africano contém uma “caixa preta”, na qual se encontram: mitos fundadores, crenças, percursos, sofrimentos, conhecimentos, revelações e experiências de cada grupo humano. Porém o crescimento econômico que é almejado pelos especialistas em desenvolvimento, encontra-se limitado pelos hábitos e costumes do sítio que busca um equilíbrio localizado, partindo-se do pressuposto de que o *homo situs* é um indivíduo coletivo sem ser coletivizado. Já se teve a oportunidade de explicar que devido à importância das representações simbólicas locais e de seus efeitos sobre os comportamentos individuais e coletivos, o sítio desempenha uma função de coordenação e de sanção, reduzindo a incerteza que paralisa os tradicionais procedimentos burocráticos e tecnicistas.

Observa-se que não há um processo contínuo de participação das comunidades rurais, sendo esse intensificado no momento de operacionalizar as intervenções. Portanto, mesmo tendo a participação das comunidades prevista na lei com previsão de momentos de discussão e condições necessárias para tanto, o Estado não conseguiu instaurar um processo contínuo de participação nas áreas pesquisadas, de modo que os membros das comunidades envolvidas pudessem chegar mais conscientes nos momentos de discussões e definições e dar continuidade a sua luta pela efetivação de seus direitos pós-intervenção. As práticas e lutas emancipatórias devem se articular em rede para que sejam bem-sucedidas, e isto passa pelo reconhecimento de constelações de direitos.

O artigo mostrou relevantes concepções sobre a participação social, enquanto fator decisivo no processo de desenvolvimento local. A população pode ser entendida como capaz de decidir; e, conseqüentemente, participar de forma efetiva desse processo. Ao considerá-la capaz de decidir a constituição de uma esfera pública, que respeite a diversidade e as pluralidades dos atores envolvidos, contribuiria com a criação de possibilidades de escolha para a população rural moçambicana. Tais escolhas, decorrentes do processo participativo, teriam influência de fatores como base informacional, oportunidades de participação em discussões e interações públicas e

valores sociais. Mas permeando a formação dos critérios, estariam os condicionantes socioeconômicos das populações, que limitam as possibilidades de escolha e interferem nas decisões. Neste sentido, a habilitação social dos atores para a participação efetiva poderia ocorrer a partir do próprio processo, mas também a partir da ampliação do acesso da população aos seus direitos sociais e políticos.

Faz-se mister criar um ambiente configurado por relações de poder, as quais se estabelecem e se manifestam dentro dos próprios indivíduos – a autocoersão psíquica até aos planos mais gerais de uma comunidade estabelecendo limites cognitivos, subjetivos e objetivos. É neste sentido que a participação aponta para duas fontes: a primeira para a tomada de decisões como apresentação de demandas ao poder público e a deliberação de políticas públicas. A segunda refere-se à participação para o controle social, acompanhamento da ação pública do gestor pela sociedade, e do uso dos recursos nas políticas públicas. Contudo, este estudo se propõe a apontar questões que mereceriam atenção para aperfeiçoamento do processo.

## Referências

- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Desafios da gestão participativa no Nordeste**. Natal: EDUFRN – Editora da UFRN, 2009.
- ANJOS, José dos; LEITÃO, Leonardo. **Etnodesenvolvimento e mediações político-culturais no mundo rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- ATLER, Norbert. *L'innovation ordinaire*. Paris: PUF, 2000.
- BASTOS, Fernando. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Poli; Campinas: Ceres/IFCHU/UNICAMP, 2006.
- BANCO MUNDIAL, *Médio ambiente y desarrollo em América Latina y el Caribe*. Washigton: World Bank, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

- BAVA, S. C. “Democracia e poder local”. In: **Revista Pólis**, n.14, p.22, out.1994.
- BOURDIEU, P. **O campo econômico: a dimensão simbólica da dominação**. Campinas: Papirus, 2000.
- BOURDIEU, P. **O capital social: notas provisórias**. Escritos de educação. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BOURDIN, A. “Le gouvernement des villes institue autantqu’il coordonne ou les limites de la théorie de la gouvernance”. In: **May et al**, n.19, p.75-91, out. 1998.
- BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- CAMPOS, R.H. de F. **Psicologia social comunitária: da solidariedade à autonomia**. 15 ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- CASAL, Adolfo Yañez. **Antropologia e desenvolvimento: as aldeias comunais de Moçambique**. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1996.
- CASTELLS, M. **The power of identity**. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.
- CHAUÍ, M. “Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concentração”. In: **Revista Pólis**, n.47, p.65-70, dez. 2005.
- DEMO, P. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez, 2002.
- DURKHEIM, Émile. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril cultura, 1898.
- DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DIMENSTEIN, Magda. **Psicologia social comunitária: aportes teóricos e metodológicos**. Natal: EDUFRN-Editora da UFRN, 2008.
- ENRIQUEZ, Eugene. **Psicossociologia**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- FREUD, S. **Novas conferências introdutórias sobre psicanálise**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.
- FONSECA, C; BRITES, Jurema. **Etnografia da participação**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- GOFFMAN, E. **La mise en scene de lavie quotidienne et pouvoir**. Paris: Descartes & Cie, 1997.
- MABILEAU, A. “Les institutions local setles relations centre-périphérie”. In: M. Grawttz, J.Leca (ed.) **Traité de science politique**. Paris: PUF, 1985.

- INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISCA. **Boletim de estatística de Nampula**, 3.ed. Maputo: Ministério das Finanças, 2007.
- KYED, Helena Maria et al. **O reconhecimento pelo Estado das Autoridade Locais e da a participação pública**: Experiências, obstáculos e possibilidades em Moçambique. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária – Ministério da Justiça, 2007.
- LEITE, S.P.B.R. **A participação popular e acesso á Moradia**: as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007.
- MARX, K. ; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. 3.ed. São Paulo: Global, 1983.
- MINISTÉRIO DE ADMINSTRAÇÃO ESTATAL/MADER/MPF – **Participação e consulta comunitária na planificação distrital**: Guia para organização e funcionamento. Maputo: MAE, 2003.
- MINISTÉRIO DE ADMINSTRAÇÃO ESTATAL/MADER/MPF – **A participação comunitária**. Maputo: MAE, 2007.
- MONTEIRO, M. *Introdución a La Psicologia Comunitária: desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires: Piados, 2004.
- NISBET, Robert. *La formación del pensamiento sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1966.
- NEVES, D. P. “Movimento de educação de Base, a organização comunitária e a preservação ambiental”. In: **VII Congresso Latino Americano de Sociologia Rural**, 45, Quito. Anais do ALASRU. Quito: editora do ALASRU, 2006.
- NUNES, Rogério de Andrade; SOUZA, Cecília de Mello. Caminho para “resolver a vida”: significado e alternativa de participação em uma comunidade popular da zona oeste do Rio de Janeiro. In: DIMENSTEIN, Magda (orgs). **Psicologia Social Comunitária**: aportes teóricos e metodológicos. Natal: EDUFRN-Editora da UFRN, 2008.
- PEREIRA, William César Castilho. **Nas trilhas do trabalho comunitário e social**: teoria, método e prática. 3.ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.
- RAFFESTTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, A.C.T. **Intervenções urbanas, democracia e oportunidade**: dois estudos de casos. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

- SAMPAIO, P. A. “Participação popular”. In: **Revista Pólis**, n.47, p.46, nov. 2005.
- SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. Introdução geral e introdução para ampliar o cânone democrático 2002. In: SANTOS, B.S. (org.), Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS JUNIOR, O. N. **Democracia e Governo Local**: dilemas da reforma urbana municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- SANTOS, M. **A Natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.
- SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.
- SIMMEL, G. **Le problèm de la sociologie**. New York: The Free Press, 1984.
- SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- TÖNNIES, Ferdinand. **Comunità e società**. Comunità: Milano, 1965.
- TÖNNIES, Ferdinand. **Communauté et société**. Paris: Puf, 1944.
- WALLISER, Bernard. **L'économie cognitive**. Paris: Odile Jacob, 2000.
- WEBER, Alexandre. **Sistema de sucessão e herança da posse habitacional em favelas**. 1999. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciências Políticas, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1999.
- ZAOUAL, Hassan. La crise du paradigme du développement: critique des discours critiques. In: **Revue Ties-Monde**, n.100, p.72-88, out. 1984.
- ZAOUAL, Hassan. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.

**Artigo recebido para publicação em:**

02 de março de 2010.

**Artigo aceito para publicação em:**

03 de novembro de 2010

**Como citar este artigo:**

NGUIRAZE, André Camanguira; AIRES, Jussara Danielle Martins. Moçambique: processos de participação das comunidades rurais no desenvolvimento local. In: *Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro – RJ, v. 5, n. 1, p. 30-65, 2011.