BRASIL MOÇAMBIQUE: ENCONTROS E DESENCONTROS NOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ESCOLAR

Pedro João Uetela[1]

RESUMO: A discussão sobre a democracia participativa que prima pelos mecanismos adequados do exercício do poder pela sociedade civil, confronta as instituições em vários domínios de formulação de decisões, exercício de poder e redistribuição. Este desafio parece estar ancorado ao empoderamento da produtividade organizacional e *accountability* aprimorados pelos novos modelos de gestão e pelas políticas neoliberais. Como consequência, as narrativas dominantes da contemporaneidade sobre as organizações visam substituir o verticalismo organizacional pelo horizontalismo e o individualismo em coletivismo. Criticam o autoritarismo defendendo a confiança nos trabalhadores e negam a exclusão em favor da inclusão. Este turbilhão de fatos parece provar que a mudança institucional em vista à participação é inevitável para o sucesso das organizações. O presente artigo faz uma análise comparativa dos mecanismos que incentivam a maximização da gestão escolar participativa em dois países (Brasil-Moçambique) e aponta alguns constrangimentos na materialização destes. Os mecanismos aqui analisados estão entrelaçados a estratégias aplicadas nos dois países nos últimos 30 anos para fomentar o envolvimento através da criação de conselhos gestores, orçamentos participativos, conselhos e conferências nacionais e audiências públicas. O estudo se concentra nas fontes documentais e bibliográficas existentes tanto no Brasil quanto em Moçambique sobre a temática e aplica o método interpretativo na discussão e construção de dados. O mesmo se divide em três partes: Na primeira observamos a popularização da democracia participativa no Brasil, em seguida focaremos sobre Moçambique e por último consideramos a magnitude das diferenças e semelhanças na aplicação destes mecanismos.

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Sociedade. Educação.

ABSTRACT: The discussion concerning participatory democracy, which excels for adequate mechanisms for the exercise of power by the civil society, confronts institutions at various domains of decision formulation, exercise of power and redistribution. This challenge seems to be anchored to the empowerment of organizational productivity and accountability enhanced by the new models of management and neo-liberal politics. Consequently, the dominant contemporary narratives concerning organizations tend to replace organisational verticalism through horizontalism and individualism by collectivism. They criticise authoritarism in defence of trust on employees and inclusion instead of exclusion is favoured. These multitudes of factors seem to prove that institutional change through involvement of participants is inevitable for organizations success. This article seeks to comparatively analyse

[1] Bolsista da Capes-PECPG e Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) Campus de Araraquara sob a orientação do Prof. Dr. Dagoberto José Fonseca. Mestre em Gestão e Direção da Educação pela Universidade de Sydney-Austrália e com formação em Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento no âmbito de intercâmbio entre as Universidades Eduardo Mondlane-Moçambique e Oslo-Noruega. Contato: uetelaha@yahoo.com.

the mechanisms that invest the maximization of school participative management in two countries (Brazil-Mozambique) and points to some of the constraints in materialising those. The mechanisms herein analysed are intertwined to the strategies applied in the two countries over the last 30 years to enhance participative democracy by creating councils of management, participatory budgeting, national councils and conferences and public audiences. The study relies on documentary and bibliographic sources existing either in Brazil or Mozambique concerning the theme and applies an interpretative methodology for data construction and discussion. The article is divided into three parts: The first section observes the popularization of participatory democracy in Brazil, next we focus on Mozambique and finally we consider the magnitude of the differences and similarities in the application of these strategies.

KEY-WORDS: Participation. Society. Education.

1 Palavras Iniciais

A democracia participativa centrada na busca de uma autonomia e democratização na administração das instituições públicas parece estar na ordem de debate no Brasil, em Moçambique e em várias partes do mundo. Como aponta Pinto (1994, p. 1) existe no domínio das instituições públicas escolares várias iniciativas que visam o empoderamento de participação da maioria dos agentes na administração e gestão destas instituições. A título de exemplo é tríade conceitualização que dominou na Europa da década passada onde a democracia participativa escolar primou por "professores qualificados, autonomia da escola e Participação". (PINTO, 1994, p. 1 *Apud* GADOTTI, 1992, p. 39). Para o caso do Brasil, o debate sobre a democracia participativa escolar da atualidade parece ter uma dupla fundamentação. A primeira e na esteira de Pinto, enquadra-se no âmbito do projeto lançado pela UNICEF na década de 90 visando a sensibilização dos cidadãos sobre as diversas tipologias de acesso à justiça e de fiscalização no uso de bens públicos. Esta iniciativa resultou na criação de conselhos em vários níveis com destaque para conselhos municipais de educação e escolares só para citar alguns. A segunda está concatenada a constituição federal expresso no art. 206 que considera que o ensino deve ser administrado tendo como fundamentos: (i) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e (ii)-pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, o que implica cooperação e coordenação entre instituições e sociedade civil. (BRASIL, 1988). No que se refere a Moçambique, o debate sobre a popularização da democracia participativa escolar parece ter a sua gênese na democracia liberal vivida no país a partir da década de 90 como resultado da extinção da democracia popular. (MOYANE, 2013, p. 1). Para compreendermos o contexto Moçambicano é importante ressaltar que o modelo posterior de democracia (popular) iniciado após a

independência deu primazia estatal no controle da administração educacional e de outros setores. Esta abordagem remete-nos a crítica bourdeusiana sobre campo, dominadores, dominantes e dominados. (BOURDIEU, 2007, p. 20). A existência de dominadores e dominados bem como de dominantes e recessivos, pode significar exclusão, o que parece ter vigorado em Moçambique no mesmo período em análise para o Brasil. Todavia, o segundo modelo de democracia na perspectiva de Moyane (liberal) abriu mais espaços de participação tanto nas escolas assim como em outras instituições públicas do país através de ênfase na liberdade de expressão e direitos. Estes modelos de administração democráticos fundados na descentralização e mínima intervenção do estado nas economias dos países propiciaram mudanças significantes nas instituições do estado incluindo nas escolas. Abriu-se assim escopo de participação democrática a agentes de diferentes níveis da sociedade civil o que aparentemente colocou condições iguais de envolvimento ativo na economia. A forma como estes mecanismos se naturalizaram tanto no Brasil quanto em Moçambique constitui o nosso escopo de análise a seguir.

2 Mecanismos de participação na educação no Brasil

Avritzer (2009. p. 27) indicou a forte relação no Brasil entre o surgimento de uma sociedade civil autônoma ao longo dos anos 70 e 80 e o fortalecimento da participação em várias arenas. Outro fato importante é o crescimento no mesmo período, de instituições de incentivo de participação como resultado da constituição de 1988 algo que na América dahliana foi designado simplesmente por Instituições Participativas (Ips) nomeadamente; (Partidos Políticos, Sindicatos e Movimentos Sociais). (DAHL, 2005, p. 25-6). Nota-se no Brasil ao longo deste período a emergência de conselhos gestores e orçamentos participativos iniciados pelo Partido Trabalhista (PT). (GOHN, 2001, p. 83). Surgiram também os conselhos, conferências nacionais e audiências públicas. (AVRITZER, 2009, p. 27). Os três últimos mecanismos ganharam mais ênfase no governo Lula[2] através do aumento de consultas com a sociedade civil e de criação de novos conselhos tanto a nível federal assim como estadual (AVRITZER, 2009, p. 30).

[2] Lula (Luis Inácio Lula Da Silva) presidente do Brasil cujas reformas no seu mandato (2003-2006) incluíram o aumento de audiências públicas e conferências nacionais abrindo assim mais escopo para democracia participativa.

O resultado da pesquisa de informações básicas municipais de Avritzer (2009, p. 32), por exemplo, ordena os conselhos existentes no Brasil consoante o setor. O estudo classifica o setor da educação em quarto lugar depois da saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente. Embora os conselhos gestores se apresentem mais sucedidos no setor da saúde do que em outros, é importante sublinhar a presença e aplicação deste mecanismo de participação no campo educacional.

Num outro estudo, o ordenamento das prioridades dos conselhos gestores por setor apresentados por Rocha (2009, p.15) parece justificar o posicionamento da saúde em primeiro e a educação no quarto conforme já anunciado. Segundo este autor, à medida que se fortificava a sociedade civil, estabeleceu-se no país a criação de espaços autônomos de participação dentre os quais o mecanismo de gestão participativa iniciada na saúde tendo subseqüentemente se estendido para outros setores inclusive para escolas públicas. O estudo se complementa àqueles outros desenvolvidos por Avritzer (2009) e Andrade (2009) que consideram o surgimento dos conselhos gestores primeiramente na saúde com a promulgação da lei sanitária e que mais tarde se radicalizaram para outros setores, de entre os quais a educação é por estes autores considerada. (ANDRADE, 2009, p.3).

A radicalização dos conselhos gestores e mobilização da participação no setor educativo parece ter sido objeto de estudo de vários cientistas políticos no Brasil. Gohn (2001) analisa os conselhos gestores e o seu funcionamento na educação tentando mostrar como é que estes promovem a participação e envolvimento dos participantes, sobretudo na educação. Para ela a estrutura dos conselhos gestores está configurada de maneira que o envolvimento e desenvolvimento social no campo da educação sejam inevitáveis, existindo desta forma o que ela chama de conselho federal-(nacional), conselhos estaduais e municipais. (GOHN, 2001. P. 100).

A composição destes conselhos resulta da reorganização do setor da educação incitado pelo governo federal brasileiro na segunda metade dos anos 90 (GOHN, 2001, P. 100), o que resultou em mudanças profundas nos diferentes níveis de educação do país. Todavia, as mudanças verificadas a nível estadual e municipal, são guiadas pelo modelo federal. Ainda nesta restruturação, nota-se que os ensinos fundamental e médio ficam sob tutela do governo estadual e municipal, o que deixa claro que o ensino superior é tutelado tanto pelo governo estadual assim como pelo governo federal dependendo do tipo de instituição (federal e estadual). (GOHN, 2001, p. 101). A intervenção do governo federal nas escolas fundamentais

e médios é feita indiretamente uma vez que o governo municipal é que coordena a rede de ensino. (GOHN, 2001, p. 101).

Por último, a educação infantil é coordenada pelos conselhos municipais. Esta lógica de descentralização, envolvimento e incentivo para participação, é importante para perceber a diferença dos mecanismos Brasileiros daqueles em uso em Moçambique que são analisados na segunda parte deste trabalho.

No concernente ao orçamento participativo[3] no setor educativo brasileiro, tanto o estudo de Gohn (2001 p.100) quanto de Andrade (2009. p. 9) dão ênfase a existência dos conselhos para a aquisição do orçamento municipal, algo preconizado pela legislação federal. Uma vez que a existência de conselhos determina a alocação de recursos financeiros, nota-se no processo de democratização do ensino brasileiro a emergência de novas estruturas de participação como resultado da proliferação destes conselhos. Gohn (2001) deixou claro que:

> [...] a transferência e o recebimento dos recursos financeiros pelos municípios estão vinculados por lei federal à existência de conselhos. A lei preconiza três conselhos de gestão no nível do poder municipal, todos com caráter consultivo, ligado ao poder Executivo, a saber: O Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. (GOHN, 2001. P. 100).

Num outro texto, Andrade (2009) cita Avritzer (2000) mostrando como o espaço público no Brasil se estende através de orçamento participativo:

> [...] O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Incluem atores sociais, membros de associações de bairros e cidadãos comuns em processo de negociação e deliberação [...]. (ANDRADE, 2009.p. 9 APUD AVRITZER, 2000ª, p. 576)

As duas citações diretas demonstram a existência da predominância da descentralização, envolvimento e democratização no setor educativo brasileiro tanto através de conselhos quanto como através dos modelos de financiamento, sobretudo o orçamento participativo.

[3] (O. P) mecanismo de democracia participativa usado aqui para explicar como a sua aplicação no setor da educação através do envolvimento pode fortalecer a democracia participativa na educação.

Outro mecanismo que incitou a democratização participativa no Brasil foi o aumento durante o governo Lula de conferências nacionais, audiências públicas, espaços públicos e o aumento de Organizações não Governamentais (ONGs) que atuam em vários setores inclusive na educação como áreas prioritárias para incentivar participação. (AVRITZER, 2009. p. 4). Dados estatísticos sobre conferências nacionais no primeiro governo Lula (2003-2006), por exemplo, mostram um total de 36 conferências nacionais em um único mandato bem como o estabelecimento de prioridades nos diferentes Ministérios existentes no país. A iniciativa elevou o nível de participação da sociedade civil na intervenção e controle do exercício do poder nas instituições públicas brasileiras. (AVRITZER, 2005. P. 17). Estas reformas trazidas pelo governo Lula aumentaram também o nível de conselhos de gestão escolar se considerarmos Oliveira (2001. P. 70) um outro mecanismo importante no empoderamento dos cidadãos. Mas que mecanismos de participação Moçambique estabeleceu na educação no período em análise do contexto brasileiro?

3 Mecanismos de participação na educação em Moçambique

Segundo Mosca (2005), quando Moçambique se tornou independente na metade da década de 70, iniciou-se uma reforma em vários sectores inclusive na educação, o que ficou mais conhecido por nacionalização. A nacionalização era o início teórico da idéia da participação e envolvimento do povo indígena nas políticas públicas do país. Esta transição do regime colonial para um estado soberano constituiu um maior desafio para este país na implantação da democracia participativa em diferentes níveis. Além disso, com as consequências da luta de desestabilização e a intervenção de agências internacionais como o banco mundial e o fundo monetário internacional (FMI) centrados na ideologia dos condicionalismos, parece ter iniciado nos anos 80 um novo regime totalitário em que as decisões sobre a educação não são tomadas pela sociedade civil e nem é consultada, o que colocou a sociedade moçambicana longe do aparato político. (MOSCA, 2005, p. 1-3).

Parece predominar neste período o verticalismo, comando e controlo na gestão tanto educacional assim como em outros setores. Como diz Mosca (2005) o regime de gestão em curso neste período parece ter retardado o crescimento não só de Moçambique, mas também da região uma vez que o estado e as agências internacionais é que determinaram os mecanismos de gestão e financiamento (MOSCA, 2005, p. 13). Não seriam estes mecanismos

a prova de uma hierarquização, ditadura e autoritarismo na educação moçambicana modelos incompatíveis com a democracia participativa?

Seja qual for a resposta, o cenário a cima citado parece se reverter a partir dos anos 90 a quando da emergência do que se denominou democracia liberal como resultado da crítica a centralização e que coincide com o surgimento da nova constituição de 1990 que preconizou o multipartidarismo (LANGA, 2012, p. 18). Esta iniciativa veio reiniciar a idéia da descentralização começada após a independência obrigando o estado a aproximar-se dos cidadãos e fazendo desta forma a ruptura da hierarquização herdada do sistema colonial e das políticas do Reajustamento Estrutural.

A constituição moçambicana de 1990 parece dar início a idéia do orçamento participativo que começa a viver se no país em 2008 depois de aproximadamente 10 anos de implementação de políticas de criação de municípios fortalecendo desta forma a aproximação aos cidadãos. O artigo 96.1 da constituição de 1990, por exemplo, considera que:

> A política econômica do Estado é dirigida à construção das bases fundamentais do desenvolvimento, à melhoria das condições de vida do povo, ao reforço da soberania do estado e a consolidação da unidade nacional, através da participação dos cidadãos, bem como da utilização eficiente dos recursos humanos e materiais. (MOÇAMBIQUE, 1990, p. 28).

É com base nestes princípios que a participação dos cidadãos no contexto de Moçambique se estende para vários setores inclusive na educação com a predominância hoje de conselhos escolares que aparentemente contribuem para incentivar a democratização e descentralização (NHANICE, 2013, p. 14). Ainda nesta constituição, o artigo 78.1 parece complementar-se com o artigo 96.1 quando considera que: "As organizações sociais, como formas de associação com afinidades e interesses próprios, desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública" (MOÇAMBIQUE, 1990, p. 23).

A teorização destes artigos da constituição interpretam as instituições do estado como lugares de exercício da democracia. Nesta conceptualização, instituições como escolas, partidos políticos, sindicatos e outros tipos de organizações dos cidadãos seriam lugares da confirmação do exercício democrático através da consciencialização individual e coletiva dos direitos cívicos dos participantes. Mas como se efetiva a democracia participativa na escola Moçambicana?

Contrariamente ao que se considerou no contexto do Brasil onde a existência dos conselhos gestores é fundamental na determinação dos recursos financeiros, parece não existir em Moçambique a política de conselhos de gestão. Se existe então a sua atuação não se faz sentir.

Conforme a constituição de 1990, em Moçambique, "O estado organiza e desenvolve a educação através de um sistema nacional de educação" (artigo 113.2), que se estende à idéia expressa pelo artigo 113.4 tanto da constituição de 1990 assim como de 2004 que considera que: "O ensino superior ministrado pelas coletividades e outras entidades privadas é exercido nos termos da lei e sujeito ao controlo do estado" (p.32) e desta forma cabe ao estado à programação da educação. Com estas políticas a escola Moçambicana deixa ambígua a existência e atuação de conselhos gestores como um mecanismo de participação.

Uma tentativa de descentralização notável no contexto de Moçambique foi a criação das direções provinciais e distritais de educação e na atualidade o surgimento dos conselhos de escolas (NHANICE, 2013, 14). A alocação dos recursos e os mecanismos de orçamento escolar parecem estar longe da idéia de democracia participativa e talvez próximos da representativa. Mas como muitos estudos mostraram, por exemplo, Ferejohn & Pasquino citando Rousseau, não há garantia que os representantes vão agir segundo os interesses coletivos e não em interesse pessoal (FAREJOHN & PASQUINO, 2001, p. 17). Este questionamento parece ser visível quando se pensa nos mecanismos de financiamento escolar moçambicanos que se caracterizam por um alto nível de centralismo imposto nas instituições escolares a vários níveis. Daí que pode se questiona o lugar da sociedade civil na partilha do poder.

Mosca & Matos (2010), que analisam os mecanismos de financiamento da educação em Moçambique apontam que o orçamento escolar é determinado pelo estado (não pela existência de conselhos gestores) tendo em conta os cursos oferecidos para o caso das instituições do ensino superior (p. 1). Este mecanismo apenas serve para instituições do ensino superior públicas e não privadas. O estudo destes autores é contraditório ao novo modelo de alocação de recursos apresentado pelo ministério de educação segundo a Agência de Informação Moçambicana (AIM). (AIM, 2011, p. 1). Este último preconiza a coordenação sublinhando três possibilidades na determinação da alocação de recursos tanto para as instituições do ensino superior quanto para escolas públicas nomeadamente:

i. Negociação entre as instituições e o ministério das finanças (30%) de predominância

ii. Financiamento direto das instituições sem negociação (10 %)
iii. Financiamento por número de estudante (60%). Este mecanismo é coordenado pelo instituto de bolsas (AIM, 2011, p.1).

Com a estrutura de financiamento apresentado tanto por Mosca & Matos (2010) quanto pela (AIM) a participação na determinação das políticas de alocação de recursos é feita pela coordenação (Estado-Ministério das Finanças ou Estado-Ministério das Finanças-Universidades) para ensinos fundamental médio e terciário respectivamente.

Sendo assim os mecanismos que incentivam a participação e envolvimento dos cidadãos em uso em Moçambique parece apresentarem mais diferenças que semelhanças quando comparados com aqueles já discutidos na primeira parte sobre o contexto brasileiro. Como é que os modelos aplicados nos dois contextos convergem ou divergem?

4 Análise crítica e comparativa dos encontros e desencontros dos mecanismos de gestão participativa escolar entre Brasil e Moçambique

Apesar de algumas similaridades nos mecanismos de gestão participativa no domínio escolar apresentados nos dois países, a distância no nexo entre a abordagem teórica e prática na materialização da participação, merece uma análise atenta. Para começar a consciencialização de que regimes totalitários, autoritários e verticais podem ser inadequados para a governação na contemporaneidade norteou a gênese da democratização escolar tanto no Brasil quanto em Moçambique. Em conexão com esta abordagem, são as políticas neoliberais bem como as novas formas de gestão. Estes elementos se intensificam com o surgimento de uma nova sociedade civil representada pelos novos modelos de instituições participativas (partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais) que clamam seu envolvimento nas decisões e partilha de poder. Embora os níveis de atuação destes agentes variem entre os dois países tanto na origem quanto na execução, seu impacto na democratização participativa institucional é indubitável, sobretudo no setor aqui analisado (setor da educação). Considerou-se também nos dois contextos a existência de conselhos escolares para decisões vitais da escola. Por último, é a existência do orçamento participativo que incita envolvimento tanto no Brasil quanto em Moçambique, embora no país posterior o mecanismo seja limitado para conselhos municipais. A estrutura deste orçamento diverge nos dois países da seguinte forma.

Conforme foi demonstrado na primeira parte, no Brasil os conselhos gestores que começaram na saúde e se estenderam para outros setores (educação) revelam ser um dos maiores

mecanismos de incitação da participação dos cidadãos na tomada de decisão. Estes conselhos se hierarquizam em federal, estadual e municipal e a alocação dos recursos financeiros para a educação é determinado primordialmente pela existência destes conselhos. Para o contexto moçambicano não parece existir algo chamado conselhos gestores. Se existem então a sua atuação não é visível como anteriormente consideramos. Pelo contrário, predomina em Moçambique o que se denomina direções de educação (direção nacional, provincial e distrital) e o que determina a alocação dos recursos financeiros para a educação é o processo de negociação entre estado e ministério das finanças para o caso das escolas públicas e entre (estado, ministério de finanças e instituições do ensino superior) para o caso das universidades. Daí que, enquanto no Brasil a descentralização é de dupla ocorrência (a dimensão institucional e dos cidadãos), em Moçambique parece limitar-se apenas ao nível institucional. Uma vez que em Moçambique as instituições (estado e ministério das finanças) é que determinam a alocação dos fundos públicos para o setor da educação tanto para as províncias e distritos, a sociedade civil torna se passiva. A presença de conselhos de gestão escolar para o caso de Moçambique parece ser contraditória ao que se designa por um conselho de gestão. Uma vez que as decisões sobre o orçamento são feitas ao nível do ministério das finanças, não parece existirem mecanismos claros que possibilitam a participação dos conselhos escolares nas decisões feitas a nível central uma vez que o sistema remete à verticalidade do modelo de financiamento. O contexto brasileiro de conselhos de gestão pelo contrario demonstra mecanismos de prestação de contas (*accountability*) entre cidadãos e o governo, sobretudo através da ideia de orçamento participativo que pode ser aprovado ou reprovado pelo conselho através da representação direta ou indireta.

O estudo de Avritzer (2009) que considerou que "a participação no orçamento inclui atores sociais, membros de associações de bairros e cidadãos comuns em processo de negociação e deliberação" (p.17) parece mostrar a necessidade da coexistência da participação e descentralização, o que revela uma participação ativa dos cidadãos brasileiros na decisão da prioridade dos setores a serem privilegiados. Em Moçambique a pesar do trabalho de Langa (2012, p. 13) mostrar a conceptualização dos orçamentos participativos a partir da criação dos conselhos municipais iniciados em Moçambique no final dos anos 90, pouco se fala da presença deste mecanismo no setor da educação. Será que as tentativas da descentralização que por sua vez garantem a democratização ainda faltam em Moçambique especialmente no setor da educação? Como garantir a participação num sistema em que a tomada de decisões é

centralizada e implementada ao nível da base? Se a iniciativa que se verifica ao nível de conselhos municipais onde aparentemente os cidadãos são consultados, estender-se para outros setores, sobretudo no setor da educação isso elevará o nível de participação no contexto de Moçambique de modo a aproximar-se ao nível verificado no Brasil? Estes questionamentos remetem-nos a visão de que os graus de participação adotados nos dois países são antagónicos. O período do início do desafio da sociedade civil nos dois países pela luta de partilha e redistribuição do poder se diverge tendo Brasil formalizado a luta na constituição de 1988 e Moçambique na constituição de 1990. Esta diferença pode ter contribuído para deste antagonismo entre os dois países.

Outro fator que aumenta o nível de diferença de participação entre Brasil e Moçambique é a fraca existência no contexto moçambicano do que Rocha (2009) e Avritzer (2009) consideraram como resultado das reformas políticas no primeiro governo Lula centrado em conferências nacionais, audiências públicas e o aumento de Organizações não Governamentais (ONGs) na sensibilização para participação. Em conexão com esta abordagem e que constitui pano de fundo para o contexto de Moçambique é até que ponto as decisões tomadas nas poucas conferências nacionais e audiências públicas se materializam na prática. A ausência de materialização de decisões tomadas em audiências públicas parece considerar estes mecanismos para instrumentalização e uso de poder de dominação do estado para a sociedade civil moçambicana. Contudo, analisando os contextos apresentados na primeira e segunda parte sobre os mecanismos de participação e sua aplicação, parece que o nível de atuação da sociedade civil existente nos dois países justifique a diferença entre Moçambique e Brasil. O estudo de Avritzer (2009) considera a existência para o caso brasileiro de uma sociedade civil ativa. A caracterização daquela existente em Moçambique não parece igualar a do Brasil. Será que o fato de diferença política dos dois países pode explicar a passividade de sociedade civil moçambicana e o ativismo daquela existente no Brasil? Se o sistema em vigor no país é que determina a passividade da sociedade civil moçambicana como é que o Brasil a partir da constituição de 1988 AVRITZER (2009, p. 10) conseguiu fortificar a sua e que resultou como já mencionado na criação de conselhos gestores e orçamentos participativos, instrumentos fundamentais para a democracia participativa?

Por último, e de acordo com as análises apresentadas na primeira e segunda parte deste trabalho existe uma diferença estrutural político entre os dois países. Enquanto um (Brasil)

tem o sistema de república federativa o outro (Moçambique) não é. Mas será que esta explicação é suficiente para esclarecer a inexistência em Moçambique de alguns mecanismos que analisamos como vitais na democratização das instituições escolares? Esta parece não ser uma análise mais adequada para a explicação do antagonismo do sucesso participativo num país e o insucesso noutro ficando assim que estudos adicionais são necessários antes de uma completa compreensão sobre este fenômeno.

5 Palavras Finais e Recomendações

O presente artigo analisou os mecanismos que incitam a democracia participativa escolar e como são aplicados em dois países com sistemas políticos diferentes nomeadamente Brasil e Moçambique. O objetivo era perceber como é que estes mecanismos são maximizados na educação nos dois contextos e como é que a idéia da democracia participativa encontra-se ou diverge entre as duas nações na gestão escolar. Serviram de mecanismos de análise para democracia participativa os conselhos gestores, o orçamento participativo, os conselhos de conferências nacionais, audiências públicas, e a ideologia do aumento de Organizações não Governamentais (ONGS) que atuam em vários setores e na educação e que no Brasil contribuem significativamente para potenciar os cidadãos a participar em tomada de decisões. A emergência do neoliberalismo e dos novos modelos de gestão foram considerados como alguns dos elementos que estiveram ancorados ao paradigma da partilha do poder e redistribuição nos dois países. Das abordagens sublinhadas, o empoderamento considerou-se fundamental na gestão participativa uma vez que suscita nos atores a consciencialização pela cidadania e a necessidade de fazer parte nas decisões dos destinos de um país. Nota-se nos dois contextos a luta pela democratização das instituições através do envolvimento como mecanismo fundamental. Todavia, há maior antagonismo entre os dois países na materialização desta descentralização. Enquanto no Brasil a descentralização das instituições combina com a descentralização do poder para potencializar os cidadãos, já em Moçambique as reformas institucionais parecem pautar pelo esquecimento do envolvimento da sociedade civil. Como consequência vê-se no contexto moçambicano uma sociedade civil muito mais passiva do que se nota no Brasil. Se a flexibilidade e a confiança nas pessoas determinam o sucesso das organizações, então a escola moçambicana deve ter confiança na sociedade civil que a sua participação fortificará o sucesso de sua administração. Se o abandono de um governo central e a opção por um tipo de gestão descentralizada

determina o sucesso tanto na gestão assim como na execução das políticas de orçamento público no Brasil, então as experiências dos mecanismos podem servir de lição para Moçambique. Todavia, ao adotar estes conselhos, Moçambique precisa ter em conta o contexto endógeno.Uma das formas para que a contextualização se efetive pode ser através da educação da sociedade civil que parece ainda enfraquecida ou inibida de participar na partilha do poder. Ainda no contexto Moçambicano, pode se pensar que a idéia do orçamento escolar baseado na negociação entre o estado e o ministério das finanças é um tipo de descentralização, mas o controlo e prestação de contas *accontability* só pode ser observado se existir pressão de uma sociedade civil informada. Os conselhos de gestão escolar adotadas pela escola moçambicana deixaram clara a inexistência de mecanismos de coordenação destes (em nível da base) com o plano orçamental determinado a nível central. Em sistemas tão hierarquizados quanto como nos parece ser o caso de Moçambique contrariamente ao do Brasil, a probabilidade de influência das decisões tomadas a nível central é muito maior de influenciar ao nível de base. Todavia, o inverso (influência das decisões tomadas na base para o nível central) é muito menor. Sendo assim, há necessidade em Moçambique de uma mudança paradigmática nos mecanismos de participação fundados no verticalismo para horizontalismo porque parecem dominar o setor da educação.

6 Referências

AIM. *Em vista novo modelo de financiamento do ensino superior*, 22.08.2011. Disponível em http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/209622082011151938.html.

ANDRADE, Ilza. Participação política não eleitoral ou partidária: Associações, Conselhos e Orçamento Participativo. In Andrade Ilza: **Desafios da gestão participativa no Nordeste**:Rio grande do Norte: Publicações discente, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In **Experiências nacionais de Participacao Social** (27-54). S. Paulo: Nova Florestas, 2009.

BOURDIEU, P.. **A distinção: Critica Social do Julgamento**. S. Paulo: EDUSP, Porto Alegre: Zoulk, 2007.

BRASIL. *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasília, 2012. Disponível em http: //pt.Slideshare.Net/gilvander2000/constituio-federal-1988-atualizada.

CLAWSON, James. **Level three leadership: Getting below the surface**.(3rd ed). New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2006.

DAHL Robert. Democratização e Oposição Pública. In **Poliarquia**. Traduzido por Celso Mauro Paciornik. S. Paulo: Eds USP, 2005.

FEREJOHN, John. & PASQUINO, Pasquale. **A teoria da escolha racional na ciência política-Conceitos de racionalidade em teoria política**. **RBCS**, vol. 16 no. 45. fevereiro/2001.

GOHN, Maria. Conselhos Gestores e Participação sociopolítica. S. Paulo, **Coleção Questões da nossa época**, v. 84, 2001.

LANGA, Liria. **Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa: o caso do Município da Cidade de Maputo. (2008-2011)**, Maputo, 2012.

MOCAMBIQUE, *Constituicao da Republica de 1990 e 2004*. Disponível em http://www.resdal.org/Archivo/d000009e.htm e http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf.

MOSCA, João. & MATOS, Narciso. Desafios do Ensino Superior. In **Desafios para Moçambique.** Maputo, 2010.

MOSCA, João. O Período do Ajustamento Estrutural. In **Economia de Moçambique Séc XX**. Lisboa: Editora Piaget, 2005.
MOYANE, Salomão. **Democracia e Desenvolvimento versus Ensino Superior em Moçambique.** Quelimane: Universidade Lúrio, 2013. Palestra.

NHANICE, José Bambo. **O Papel do conselho de Escola na Gestão Democrática da escola básica: As lições da experiência das escolas primárias completas 3 de Fevereiro da cidade de Maputo e 29 de setembro do Distrito de Marracuene**, Maputo, 2013. Disponívelemhttps://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=c8KcU9q0DovRgATQ_4HgBw&gws_rd=ssl#q=conselhos+de+gestao+escolar+em+mocambique+.

OLIVEIRA, Dalila. & Duarte, Maria. **Política e Trabalho na Escola: Administração dos sistemas Públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2001.

PINTO, José Marcelino de Azevedo. *A Administração e Liberdade: Um estudo do Conselho de Escola a luz da Teoria da Ação Comunicativa de Jurgen Habermas*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da UNICAMP, 1994.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. *Democracia em duas Dimensões: Cultura e Instituições*. *Sociedade e Estado* vl. 24, 863-880, 2009.