



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

MIGUEL ABUDO MOMADE ALI

**MARCOS E DESAFIOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE NAMPULA – MOÇAMBIQUE ENTRE 2014 -
2017**

Recife
2021

MIGUEL ABUDO MOMADE ALI

**MARCOS E DESAFIOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE NAMPULA – MOÇAMBIQUE ENTRE 2014 -
2017**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Edvânia Torres Aguiar Gomes

Recife
2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira – CRB-4/2223

A398m Ali, Miguel Abudo Momade
Marcos e desafios para implantação do Orçamento Participativo no município de Nampula – Moçambique entre 2014 - 2017 / Miguel Abudo Momade Ali. – Recife, 2021.
253f.: il., tab.

Sob orientação de Edvânia Torres Aguiar Gomes.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2021.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Participação popular. 2. Descentralização. 3. Estado. 4. Orçamento participativo. I. Gomes, Edvânia Torres Aguiar (Orientação). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2021-223)

MIGUEL ABUDO MOMADE ALI

**MARCOS E DESAFIOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE NAMPULA – MOÇAMBIQUE ENTRE 2014 -
2017**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Urbano da Universidade
Federal de Pernambuco, como requisito parcial
para obtenção do título de doutor em
Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 30/07/2021

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª. Edvânia Torres Aguiar Gomes (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª Drª. Cristina Pereira de Araújo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª Drª. Rosa Maria Cortês de Lima (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª Mariana Zerbone Alves de Albuquerque Gomes (Examinador Externo)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Dr. Tomás de Albuquerque Lapa (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus pais (Artur Ali Momade e Maria Madalena Eduardo Ramos).

À minha esposa e aos meus filhos.

Aos meus irmãos.

Ao meu professor e mestre Luís De La Mora (*em memória*).

À cidade Nampula.

AGRADECIMENTOS

Esta tese só existe porque houve a participação, envolvimento e compreensão de muitas pessoas em volta de mim. Para não ser injusto, peço desde já desculpa a quem não for citado nos meus agradecimentos porque a minha memória não os alcançou ao ponto de nominá-los.

Em primeiro lugar agradecer a Deus pela vida e saúde que me fizeram firme para realizar este sonho.

Agradecer a minha orientadora Edvânia Torres Aguiar Gomes, por acreditar e aceitar assumir uma pesquisa já iniciada pelo professor De La Mora (em memória). Igualmente por aceitar o desafio de uma pesquisa desafiadora com atividades participantes da comunidade local e do Conselho Municipal da cidade de Nampula e os ensinamentos durante esta caminhada longa.

Agradeço ao professor Luís De La Mora (em memória) que para além de ser meu orientador até a sua morte, foi um pai para mim no Brasil; por ter me acolhido; me providenciar e me incluir nos circuitos (pesquisas, oficinas, práticas, projetos de habitação de interesse social, etc.) de participação popular ao nível da América Latina, em particular no Brasil e na África.

Agradecer aos meus pais, Artur Ali Momade e Maria Madalena Eduardo Ramos pela educação que me deram, grandes ensinamentos e aprendizados que me fizeram acreditar que é possível realizar os nossos sonhos.

Agradecer a compreensão e o apoio da minha família, da minha esposa Mariamo Suniza, dos meus filhos Miguel Divanay e a pequena Ákira que foi o presente que veio junto com essa jornada. Aos meus irmãos Muhamad, Eduardo, Luís e Naira. A todos os familiares minha gratidão pela compreensão e pelo apoio.

Aos membros da banca examinadora de qualificação final da tese pela disponibilidade de avaliar o trabalho e as suas colaborações para o aprimoramento da pesquisa.

A todos os professores e as secretárias do departamento de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano-MDU – UFPE.

Agradeço aos amigos, companheiros e colegas que ajudaram de diferentes formas a viabilizar uma ousada pesquisa de campo sem financiamento público. Portanto, muito obrigado Henriques Norte, Albaro Sanz, Júnior Rafael, entre outros.

A CAPES pela concessão da bolsa de estudo.

Ao Conselho Municipal da cidade de Nampula. Ao Programa DIÁLOGO, AVTG, AJUVECIMENA.

Aos que me atenderam gentilmente para conceder as entrevistas e aos que responderam anonimamente o questionário, meus sinceros agradecimentos.

Enfim, minha gratidão a todos os que contribuíram direta ou indiretamente com mais esta etapa da minha formação acadêmica.

RESUMO

Nesta tese intitulada **Marcos e Desafios para implantação do Orçamento Participativo no município de Nampula – Moçambique entre 2014 - 2017**, busca-se revisitar os principais marcos e desafios vivenciados pela população com vistas ao exercício da cidadania no contexto de tomada de decisão tendo como base o Orçamento Participativo. A realização do estudo se pautou no método fenomenológico hermenêutico proposto por Husserl, obedecendo três momentos redutivos (a *Epoché*, o transcendental e o eidético). O arcabouço teórico contemplou e cotejou principalmente a participação popular, descentralização, formação do Estado moçambicano e a cultura política moçambicana. Empiricamente, além do exercício da observação na cidade de Nampula, foram realizadas entrevistas com representantes do Conselho Municipal e segmentos da sociedade civil. Igualmente foram aplicados questionários a população local para aferição da participação do cidadão nesse processo. O Estudo parte da hipótese de que os processos da participação do cidadão instaurados no país, em particular na cidade de Nampula, não são capazes de possibilitar que o próprio cidadão possa ter escolhas reais e decidir sobre a melhoria urbana. Os resultados demonstraram a conotação política, fraca cidadania, a dupla representatividade dos secretários dos bairros, falta de conhecimentos da população sobre os instrumentos participativos, falta de hábitos e de interesse da população como os principais entraves para participação. Quanto aos pontos fortes foram: a vontade política do presidente do dia Amurane; a mobilização social, as parcerias; entregas dos projetos eleitos a tempo e com sucesso. Em relação à participação do cidadão no processo de tomada de decisões demonstrou-se bastante passiva, ao ponto dos projetos eleitos não refletirem os anseios da maioria da população.

Palavras-chave: participação popular; descentralização; Estado; orçamento participativo.

ABSTRACT

This thesis entitled **Milestones and challenges for the implementation of Participatory Budgeting in the municipality of Nampula - Mozambique between 2014 - 2017** seeks to revisit the main milestones and challenges experienced by the population with a view to the exercise of citizenship in the context of decision-making based on the Participatory Budget. The study was based on the hermeneutic phenomenological method proposed by Husserl, following three reductive moments (the Epoch, the transcendental and the eidetic). The theoretical framework contemplated and collated mainly popular participation, decentralization, the formation of the Mozambican state and the Mozambican political culture. In addition to the observation exercise in the city of Nampula, interviews were carried out with representatives of the municipal council and segments of civil society. Questionnaires were also applied to the local population to assess citizen participation in this process. The study was based on the hypothesis that the citizen participation processes established in the country, particularly in Nampula City, are not capable of enabling citizens themselves to make real choices and decide on urban improvements. The results showed that the main obstacles to participation were the political connotation, weak citizenship, the double representation of neighborhood secretaries, the population's lack of knowledge about participatory instruments and the population's lack of habits and interest. As for the strong points, they were: the political will of the president, Amurane; social mobilization; partnerships; and the timely and successful delivery of the elected projects. In relation to citizen participation in the decision-making process, it proved to be rather passive, to the extent that the elected projects did not reflect the wishes of the majority of the population.

Keywords: popular participation; decentralization; State; participative budget.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 – Desenho metodológico da pesquisa.....	32
Diagrama 2 – Graus de alcance de participação, segundo Bordenave (1983)	37
Diagrama 3 – Níveis de participação, segundo Bordenave (1983)	40
Diagrama 4 – Qualidade da participação a partir do ativismo urbano de Peña (2013)	41
Diagrama 5 – Degraus de participação, segundo Arntein (1969).....	44
Diagrama 6 – Critérios para avaliação da qualidade da participação popular no OP em Nampula	48
Diagrama 7 – Constituição do Estado, segundo Gramsci (1985).....	68
Diagrama 8 – Hegemonia Cultural	70
Diagrama 9 – Formação do Estado Moçambicano logo após independência	74
Diagrama 10 – Ciclo do OP em POA.....	128
Diagrama 11 – Ciclo de OP em Recife.....	140
Diagrama 12 – Estrutura orgânica do OP no Conselho Municipal de Maputo	147
Diagrama 13 – 1º Ciclo de OP na cidade de Maputo	148
Diagrama 14 – 2º Ciclo de OP na cidade de Maputo	154
Diagrama 15 – Respostas sobre os níveis de participação	198

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de conhecimento sobre OP - Técnicos do CMCN.....	164
Gráfico 2 – Classificação do conhecimento sobre o OP - Técnicos do CMCN.....	165
Gráfico 3 – Respostas da população sobre iniciativa do OP	182
Gráfico 4 – Respostas da população sobre entraves para implantação do OP	189

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Vista aérea da cidade de Nampula.....	54
Imagem 2 – Atividades econômicas do bairro de Namicopo	60
Imagem 3 – Dança Tufo	61
Imagem 4 – Mercado de Muanona antes e depois do OP	65
Imagem 5 – Salas de aulas antes e depois de OP	65
Imagem 6 – Mahamudo Amurane: Presidente do CMCN do dia.....	171
Imagem 7 – Cartazes de mobilização para participação da população no OP nos bairros.....	173
Imagem 8 – Exercício de mobilização no terreno por várias equipes	185
Imagem 9 – Participação da população nas sessões do OP	186
Imagem 10 – Projeto eleito no OP entregue no bairro de Namicopo.....	188

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização geográfica de Moçambique	51
Mapa 2 – Divisão administrativa da cidade de Nampula	54
Mapa 3 – Resumo geral implantação do OP na cidade de Nampula.....	64
Mapa 4 – Divisão administrativa de Porto Alegre, RS.....	123
Mapa 5 – Divisão administrativa de Recife.....	133
Mapa 6 – Respostas sobre os graus de participação	192
Mapa 7 – Respostas sobre as formas de participação.....	194
Mapa 8 – Resposta sobre os representantes.....	196
Mapa 9 – Resposta sobre critério de elegibilidade dos representantes.....	197

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Graus de participação, segundo Bordenave (1983).....	39
Quadro 2 – Escala de avaliação da participação popular de De Souza (2007)	45
Quadro 3 – Diferentes critérios para análise da participação, segundo De La Mora (1998)....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo dos resultados das Eleições Legislativas 1994-2019	87
Tabela 2 – Atores e estruturas de participação: Unidades e Instâncias Municipais responsáveis pelo OP em POA	124
Tabela 3 – Atores e estruturas de participação: Unidades e Instâncias Comunitárias responsáveis pelo OP em POA	125
Tabela 4 – Critérios de distribuição de recursos financeiros	130

LISTA DE SIGLAS

AGP	Acordo Geral de Paz
AJOVECIMENA	Associação de Jovens com Visão para Civismos Nos Mercados de Nampula
AMUCANA	Associação de Mulheres Ocala no Calierana de Nampula
AR	Assembleia da República
AVTG	Associação da Viúvas Teresa Gregolin
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação para Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior
CESC	Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
CLs	Conselhos Locais
CMCN	Conselho Municipal da Cidade de Nampula
CMNM	Conselho Municipal de Maputo
CNE	Comissão Nacional de Eleições
COMUL	Comissão da Urbanização e Legalização
COP	Conselho de Orçamento Participativo
CPC	Cartão de Pontuação Comunitária
CRC	Coordenação de Relação com a comunidade
CRM	Constituição da República de Moçambique
EMPRE	Empresa Municipal de Informática
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIM O	Frente de Libertação Moçambicana
GALAPAN	Gabinete de Planificação
GD	Grupo de Dinamizadores
LOLE	Lei de Órgãos Locais do Estado
MANU	Mozambique African National Union
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
OB	Observatório Municipal
OJM	Associação da juventude moçambicana
OLE	Órgãos Locais do Estado

OMM	Organização da Mulher Moçambicana
OP	Orçamento Participativo
POA	Porto Alegre
PP	Planificação Participativa
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRES	Programa de Reabilitação Económica e social
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
RPA	Regiões Políticas Administrativa
UDENAMO	União Democrática de Moçambique
UNAMI	União Africana de Moçambique Independente
UNILURIO	Universidade Lúrio de Moçambique

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO	22
1.2	OBJETIVO DO TRABALHO	29
1.2.1	Objetivo Geral	29
1.2.2	Objetivos Específicos	29
1.3	DELIMITAÇÃO	29
1.4	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA TEÓRICA DO ESTUDO	30
1.5	DESENHO METODOLÓGICO	31
1.5.1	Método	31
1.5.2	Procedimentos metodológicos	35
1.5.3	Buscando a metodologia do estudo	37
1.5.4	Metodologia aplicada no estudo de caso	48
1.6	ESTRUTURA DA TESE	49
2	APROXIMAÇÃO COM O OBJETO	50
2.1	BREVE CARACTERIZAÇÃO DE MOÇAMBIQUE	50
2.1.1	Rainha do Norte - Caracterização da cidade de Nampula	52
2.1.1.1	Perfil político	55
2.1.1.2	Perfil econômico da cidade de Nampula	56
2.1.1.3	Mosaico cultural e religioso	58
2.1.1.4	O Bairro de Namicopo: Um bairro difícil	59
2.1.1.5	Breve comentário sobre a situação atual do OP em Nampula	63
2.2	O ESTADO A PARTIR DE ANTONIO GRAMSCI	66
2.2.1	Estado Ampliado	68
2.2.1.1	Sociedade civil	69
2.2.1.2	Hegemonia cultural	70
2.3	A LÓGICA DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE	72
2.4	GOVERNANÇA EM MOÇAMBIQUE	76
2.4.1	A ideia da democracia	79
2.4.1.1	Um pequeno olhar sobre conceito da Democracia	79
2.4.1.2	Aproximações das democracias africanas	81
2.4.1.3	Breve contextualização do processo de democratização em Moçambique	83
2.4.1.4	Experiência democrática e de participação em Moçambique	85
2.4.1.5	Cultura política em Moçambique	91

2.5	A DESCENTRALIZAÇÃO: EQUAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MOÇAMBIQUE	95
2.5.1	Caminhos da descentralização e participação em Moçambique.....	100
2.5.2	Fase do processo.....	102
2.5.3	Pequenas controvérsias do processo de descentralização: descentralização centralizada	103
2.5.4	Considerações finais sobre a descentralização.....	106
2.6	A IDEIA DA PARTICIPAÇÃO.....	108
2.6.1	Ideia da participação em Moçambique	108
2.6.2	Participação sob perspectiva de alguns atores.....	112
3	APROXIMAÇÕES DAS PRÁTICAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	119
3.1	CONCEITUANDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	120
3.2	ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL: PORTO ALEGRE	122
3.2.1	Etapas do Orçamento Participativo em Porto Alegre.....	125
3.2.2	Métodos e critérios para a distribuição dos recursos.....	129
3.3	EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL: RECIFE	131
3.3.1	Breve caracterização da participação popular na cidade de Recife	133
3.3.2	Etapas do Orçamento Participativo em Recife.....	136
3.3.2.1	Primeira Etapa: Reunião de metodologia do OP	136
3.3.2.2	Segunda Etapa: Credenciamento das ações.....	136
3.3.2.3	Terceira Etapa: Plenárias Regionais	137
3.3.2.4	Quarta Etapa: Votação por urnas eletrônicas e pela internet	137
3.3.2.5	Quinta Etapa: Plenárias Temáticas	138
3.3.2.6	Sexta Etapa: Fórum de Delegado e Conselho de Orçamento Participativo (COP).....	138
3.3.2.7	Sétima Etapa: Distribuição do orçamento	139
3.3.2.8	Oitava Etapa: Reunião de apresentação de obras e projeto	139
3.3.3	Considerações Finais	141
4	APROXIMAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE OP EM MOÇAMBIQUE / DIFUSÃO DO OP EM MOÇAMBIQUE.....	142
4.1	EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MAPUTO	144
4.1.1	Ciclo de OP em Maputo	147
4.1.1.1	Ciclo 1 - Definição do orçamento.....	147
4.1.1.1.1	<i>Fase 1 - Preparação do Processo – Novembro de 2014 a Abril de 2015.....</i>	148

4.1.1.1.2 Fase 2 – Divulgação e mobilização pública – Abril de 2015	148
4.1.1.1.3 Fase 3 – Definição de Projetos prioritários – Abril a Maio de 2015	149
4.1.1.1.4 Fase 4 – Análise e Validação – Junho a Setembro de 2015.....	150
4.1.1.1.5 Fase 5 – Aprovação do Plano do OP – Outubro a Dezembro de 2015	151
4.1.1.1.6 Fase 6 – Avaliação Global do Processo – Janeiro a Dezembro de 2016.....	151
4.1.1.2 Ciclo 2 de Execução Definição do OP	152
4.1.1.2.1 Fase 1 – Preparação do Processo – Janeiro a Abril de 2016	152
4.1.1.2.2 Fase 2 – Abertura do Concurso e Contratação – Maio a Agosto de 2016	152
4.1.1.2.3 Fase 3 – Execução dos Projetos – Setembro a Novembro de 2016	152
4.1.1.2.4 Fase 4 – Entrega dos Projetos – Novembro a Dezembro de 2016.....	153
4.1.1.2.5 Fase 5 – Avaliação Global – Janeiro de 2015 a Dezembro de 2016.....	153
4.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
5 ESTUDO DE CASO DE NAMPULA	157
5.1 APRESENTAÇÃO DOS DADOS: REDUÇÃO TRANSCENDENTAL	157
5.2 ESTADO E PARTICIPAÇÃO	158
5.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: RESPOSTAS DO CMCN E DA SOCIEDADE CIVIL	161
5.3.1 Nível de Conhecimento do OP	161
5.3.2 Iniciativa do Orçamento Participativo na cidade de Nampula	165
5.3.3 Representatividade dos bairros no OP	167
5.4 PONTOS FORTES E ENTRAVES NA IMPLANTAÇÃO DO OP NA CIDADE DE NAMPULA - CMCN	169
5.4.1 Pontos fortes	170
5.4.2 Os Entraves	176
5.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – RESPOSTAS DA POPULAÇÃO.....	179
5.5.1 Nível de Conhecimento sobre OP	180
5.5.2 Iniciativa do OP	181
5.6 PONTOS FORTES E ENTRAVES NA IMPLANTAÇÃO DO OP NA CIDADE DE NAMPULA-POPULAÇÃO	183
5.6.1 Pontos fortes	183
5.6.2 Entraves	188
5.7 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NO OP	191
5.7.1 Graus da participação	192
5.7.2 Formas de participação	193
5.7.3 Representatividade	195

5.7.4	Níveis da participação	197
6	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	199
6.1	ESTADO E PARTICIPAÇÃO	199
6.2	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	203
6.2.1	Nível do conhecimento sobre OP	203
6.2.2	Iniciativa do OP	205
6.2.3	A representatividade	207
6.3	PONTOS FORTES E ENTRAVES DO PROCESSO	210
6.3.1	Pontos fortes	210
6.3.2	Entraves no processo de implantação do OP	215
6.4	AValiação DO PROCESSO PARTICIPATIVO NO OP	222
6.4.1	Representatividade	225
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES	227
	REFERÊNCIAS	234
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS COM TÉCNICOS E GESTORES MUNICIPAIS	242
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS COM REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (SECRETÁRIOS DOS BAIRROS E SOCIEDADE CIVIL) E MORADORES (MUNÍCIPES)	243
	APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO, PARA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO OP NA CIDADE NAMPULA	244
	ANEXO A – EXIGÊNCIAS DA RENAMO PARA ACORDOS GERAIS DE PAZ/DEMOCRACIA	247
	ANEXO B – DOCUMENTOS SOBRE PREE E PRES	248
	ANEXO C – ATAS DAS SESSÕES DE OP/ ESCOLHAS DE PRIORIDADES	252

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa em causa é fruto da cooperação da CAPES (Coordenação para Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior) por meio do programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), Edital nº 23/2016 (CAPES, 2016) com finalidade de contribuir para a formação de recursos humanos, professores, pesquisadores e licenciados de ensino superior estrangeiros, concedendo bolsas de estudos para os níveis de doutorado e mestrado nas instituições de ensino superior brasileira, de modo que estes estudantes possam contribuir para o desenvolvimento dos seus países a partir das pesquisas desenvolvidas. É em função deste propósito que o estudo sobre *Marcos e Desafios para implantação do Orçamento Participativo no município de Nampula – Moçambique* procura respostas que possam tributar na compreensão e no contorno da participação do cidadão nas políticas públicas através dos espaços/instrumentos/mecanismos de participação popular que ao mesmo tempo possam promover e consolidar as reformas administrativas que já vem sendo efetuadas desde o processo de descentralização e a democracia local na cidade de Nampula, de forma particular, e em Moçambique no geral.

Em 1975, Moçambique alcança a independência nacional, estando livre do jugo colonial. Com a independência, o país obteve uma série de reformas no âmbito político e institucional. Dentre várias reformas, a mais acentuada foi a descentralização, pois a partir desta reforma assistimos uma série de aberturas que permitiram a participação do cidadão na gestão das políticas públicas. Para tal, uma série de instrumentos legais foi instituída, como são os casos da Lei n. 08/2003, que viria a ser regulamentada pelo Decreto n. 11/2005, LOLE (Lei dos Órgãos Locais do Estado), que vão culminar na criação dos Conselhos Consultivos e de Conselhos Locais. Na mesma lógica, foram instituídas as autarquias locais a partir da Lei n. 02/1997, de 18 de fevereiro, que possibilitou a ampliação de mais espaços e instrumentos de participação popular aos níveis dos municípios, como a Planificação Participativa (PP), Cartão de Pontuação Comunitária (CPC), Orçamento Participativo (OP), etc., tendo este último como o instrumento a ser estudado nesta pesquisa.

O OP é um instrumento criado para estimular o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão sobre os recursos públicos; direcionar o investimento municipal para a satisfação de necessidades ao nível de infraestruturas básicas em zonas mais pobres; fortalecer as redes sociais e ajudar a mediar as diferenças entre os líderes eleitos e os grupos da sociedade civil. Neste âmbito, foram realizadas algumas pesquisas sobre o OP, desde a sua atuação naquilo que são políticas públicas; sua metodologia; sobre processo de implantação em si; sobre envolvimento do cidadão no instrumento e os seus resultados etc. Partindo daquilo que foram

as experiências vividas na participação popular diante deste instrumento bem conceituado internacionalmente, principalmente no Brasil como uma escola na matéria, e olhando para os processos de implantações recentes do instrumento em vários países, a pesquisa visa contribuir para os debates sobre participação em Moçambique, amplificando uma visão sobre a *participação popular (Qual é a qualidade da participação do cidadão no processo?): Marcos e Desafios para implantação do Orçamento Participativo no município de Nampula – Moçambique (que entraves e pontos fortes afetam o processo participativo?)*.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Alcançando a independência nacional, Moçambique viveu 15 anos de regime socialista que predominava uma governança centralizada economicamente e uma governança do partido único. O regime acontece depois de um período longo da colonização que culminou em problemas sociais, políticos e econômicos para o povo moçambicano. Fato este que fez com que um grupo de moçambicanos liderado pelo Eduardo Mondlane e posteriormente por Samora Machel, entre outros líderes de outros movimentos, decidiram formar um único movimento revolucionário (Frente de Libertação de Moçambique - FRELIMO) no qual disputou contra o colonialismo em que se saiu vencedor¹. O líder Samora Machel (socialista) foi o maior responsável em levar a cabo o regime socialista. Líder este que já vinha tendo relações fortes com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a qual apoiou com material bélico durante a guerra anticolonial. Terminando a guerra colonial, as relações foram-se intensificando ainda mais como pode se acompanhar pelos Jornais Notícias² que constarão nos anexos. Nesta altura a URSS encontrava-se na intensificação de uma revolução socialista pelo mundo, no qual estavam os países da Europa, e alguns como Cuba, Moçambique, Angola, China.

Em 1977 no III Congresso da FRELIMO, Samora Machel decide que Moçambique teria uma transição para um Estado marxista-leninista, sendo que o Estado passaria a ser governado pelo partido FRELIMO. A partir desse momento, Moçambique, com apoio forte da Rússia, passou para o grupo dos países com orientações marxista-leninismo, ou seja, socialista. Em anexo podem ser encontrados jornais com discursos e relatórios do III Congresso que demonstram essas relações fortes entre estes dois países através de jornais e discursos do presidente Samora Machel sobre o seu posicionamento a favor de um Estado

¹Maiores detalhes na segunda seção, sobre a construção do Estado Moçambicano.

² JORNALNOTÍCIAS, várias edições de abril à novembro de 1975. Jornal Notícias consultado no arquivo da Biblioteca Nacional de Moçambique.

Marxista-leninista e a sua forte relação com URSS. Não era simplesmente Samora Machel que defendia o socialismo dentro da FRELIMO. O recém também falecido (11/02/2020, com 90 anos) Marcelino dos Santos³⁴ foi grande defensor do marxismo-leninismo, entre outros (MAPOTE, 2020). Estes acreditavam que o socialismo era o ideal para Moçambique, pois segundo o discurso de Samora Machel “era necessário e imediatamente lançar o socialismo para efetivar as transformações democráticas de forma revolucionária”.

Ainda a esse respeito, existe outra variante dos fatos. Existe outra ala dentro da própria FRELIMO e alguns desistentes da FRELIMO (André Matsagaissa e Afonso Dlakhamu) que acreditavam que naquele momento o socialismo seria um sistema errado para Moçambique. Para esta ala, a consolidação da independência e do desenvolvimento econômico, seria o ideal num primeiro estágio da independência optar-se por um sistema econômico capitalista para depois chegar-se a uma construção do socialismo (ALVES, 2012). Dentre alguns membros da FRELIMO que se posicionavam nesta vertente tem Joaquim Alberto Chissano⁵ e Armando Emílio Guebuza⁶⁷⁸.

Enfim, nisto tivemos duas alas, como vimos anteriormente. A segunda ala que esteve à frente do processo da transição do socialismo para um Estado de direito e democrático e multipartidarismo que até hoje permanecem no governo, foram os protagonistas do processo de descentralização no qual deram lugar às autarquias locais que hoje são os espaços onde deram a possibilidade da implantação do Orçamento Participativo (OP).

Desse modo, quando buscamos o OP nesta tese, estaremos buscando um olhar sobre o processo de implantação do OP mostrando os aspectos positivos e os obstáculos durante esse processo e ao mesmo tempo uma avaliação da população no processo participativo neste. Para buscar esses olhares, recorreremos a entrevistas, documentos, reportagens de jornais e áudios que podem ser visitados nos anexos da tese. No final da tese, apresentamos as conclusões

³Membro fundador e veterano da FRELIMO, um dos maiores defensores do socialismo até a sua morte. Em 1970 tornou-se vice-presidente da FRELIMO. Já foi presidente da Assembleia Popular. Em 1975, foi nomeado ministro de Planificação e Desenvolvimento e muitas das vezes foi representar o Presidente Samora Machel na Rússia.

⁴Discursos de Marcelino dos Santos nos jornais, defendendo o socialismo e uma entrevista recente em áudio. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/2179472.html>(VOA PORTUGUÊS, 2012).

⁵Membro Sênior do Partido FRELIMO e combatente da luta armada, primeiro presidente da República de Moçambique. Este que teria substituído o primeiro presidente de Moçambique independente (Samora Machel, Presidente da República Popular de Moçambique, falecido em 1986). Esteve à frente da transição do Estado Socialista para o sistema multipartidário (Estado de Direito Democrático). Foi presidente da República de Moçambique de 1986-2005.

⁶Membro Sênior da FRELIMO e combatente da luta armada, ex-presidente de Moçambique de 2005 - 2015. Ocupou diversas pastas de poder no período de transição (1974-1975) responsável da administração interna e no 1º governo ocupou a pasta do ministro do interior, no qual deu a famosa ordem conhecida por “24-20” para que todos os portugueses se retiram-se do país em 24h e com um máximo de 20 kg.

⁷ Anexo A.

⁸ Maiores detalhes na segunda seção, sobre a construção do Estado Moçambicano.

sobre o estudo em causa e algumas razões sobre estas vertentes, tecendo igualmente as considerações e propostas a esse respeito. Aliás, por isso nos apropriamos do método fenomenológico hermenêutica de modo que possamos ter uma visão de várias partes sem, no entanto, emitir algumas interpretações e posicionamentos omitindo um dos lados, usando principalmente a técnica fenomenológica *Epoché*.

Segundo aqueles grupos antissocialistas, o regime socialista em Moçambique teria seu término com a nova constituição de 1990, na qual trouxe uma série de transformações que deram lugar a um Estado Democrático e de Direito. Constituição essa, segundo aqueles grupos que teriam possibilitado grandes arranjos institucionais, tendo a descentralização como o expoente máximo destes arranjos e motor do novo regime democrático e multipartidário. Este processo foi acompanhado por um outro processo de democratização, que também viria a colocar término da guerra civil que durou 16 anos entre o Estado e a RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique), que culminou com os Acordos Gerais de Paz (AGP) em 1992 em Roma.

Estas transformações e arranjos estão estreitamente ligados as políticas neoliberais que o país teria adotado na crise econômica do regime socialista, no qual deram origem ao PRE (Programa de Reabilitação Econômica) que viria ser substituído pelo PRES (Programa de Reabilitação Econômica e Social) em 1987, ambas promovidas pelo BM (Banco Mundial) e FMI (Fundo Monetário Internacional)⁹ (TERCEIRO MUNDO, 1987; WUYTS, 1990). Importante percebermos que estas transformações não surgem por meio da mobilização dos movimentos populares, exceto a RENAMO¹⁰ (LINDLEY, 1991). Os escritos de alguns pesquisadores como Canhangá (2002), Nguenha (2009), Macamo (2014), entre outros, comprovam isso e mostram a proveniência da RENAMO e também como os outros promotores dos arranjos (Banco Mundial e FMI) agiram sem a participação popular, influenciando de fora no território de Moçambique.

Contudo, como avançamos anteriormente, o processo de descentralização acaba sendo considerado o maior responsável por todas essas transformações porque deram origem a vários outros processos, leis, decretos que promoveram os espaços, mecanismos e instrumentos de participação do cidadão nas políticas públicas, principalmente aos níveis locais, como é o caso dos municípios, o nosso epicentro da pesquisa. Igualmente, este processo introduziu novos conceitos na gestão da coisa pública em Moçambique, como: transparência, boa governança, *accountability*, ou seja, prestações de contas, que direta ou

⁹Anexo B.

¹⁰Anexo B.

indiretamente estão ligados ao envolvimento do cidadão, uma vez que estes permitem que os mesmos participem dos processos de tomada decisão por meio dos espaços de participação popular que os conceitos criam.

No entanto, acredita-se que com estas transformações e arranjos vindos da descentralização, a população fosse empoderada e acabasse com uma governança menos participativa, de modo que transferisse o poder para as comunidades locais de maneira que estas pudessem participar ativamente e diretamente do desenvolvimento da sua própria comunidade. Dito de outro modo, a descentralização tem como propósito fazer com que as instituições públicas sejam mais abertas, transparentes e criem mecanismos democráticos de participação popular que permitam que o cidadão possa monitorar o poder público local (BANCO MUNDIAL, 2000).

Nessas conjunturas de reestruturação a partir da CRM (Constituição da República de Moçambique) de 1994, em 1996 faz-se uma emenda da Constituição através da Lei n. 09/1996, de 22 de novembro que resulta na Lei do Poder Local e Órgãos Locais de Estado (OLE), com o objetivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, aprofundar e consolidar a democracia no quadro da unidade do Estado moçambicano, e apoiar-se na iniciativa e na capacidade das populações atuarem em estreita colaboração com as organizações de participação popular¹¹. No mesmo âmbito, é promulgada a Lei n. 02/1997, de 18 de fevereiro, autarquias locais, como pessoas coletivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam à persecução dos interesses das populações respectivas sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado. Sendo que estes também devem garantir a participação ativa do cidadão e incentivar iniciativas locais nas soluções dos problemas nas suas comunidades por meio de espaços participativos.

Portanto, o país adotou, a partir do ano 1990 (tem início em 1987, mas se intensifica neste ano), duas formas de descentralização, sendo que a primeira diz respeito à desconcentração administrativa, que seria a redistribuição das autoridades públicas de tomada de decisões e de responsabilidades financeiras e administrativas em diversos graus do governo central. Nesta forma há uma delegação de responsabilidades do poder público central para os níveis mais baixos como provinciais distritais e locais. Importante frisarmos que nesta forma os dirigentes são todos indicados pelo presidente da República, ou seja, pelo Governo Central. A segunda forma de descentralização é a política e democrática, que consiste na transferência

¹¹ Lei n. 09/1996, de 22 de novembro.

de poderes na tomada de decisões, tanto financeiramente, quanto administrativamente para a unidade autônoma do governo local (autarquias locais). Aqui os dirigentes são eleitos pela população local por meio do sufrágio universal e não indicados pelo presidente da República ou Governo Central. Esta permite que as autarquias locais tenham autonomia na arrecadação de receitas próprias e autonomia para realizarem investimentos em seus projetos de desenvolvimento.

É precisamente nesta segunda forma de descentralização que a pesquisa vai se centrar, buscando trabalhar na materialização da Lei n. 02/1997, de 18 de fevereiro, uma vez que institui as autarquias locais, pois o instrumento no qual iremos trabalhar (Orçamento Participativo) é fruto das autarquias locais. Assim, os municípios ganham maior relevância no que se refere à administração estatal, pois estes, na nossa percepção, passam a ser uma forma de ampliação da participação popular na gestão pública. Igualmente esta lei estabelece as autarquias locais como instituições que representam o povo ao nível local e que ao mesmo tempo trouxe maior esclarecimento na relação entre o Estado e sociedade civil e ou cidadão, o que abriu espaços para criação de vários instrumentos de participação que envolvem a comunidade na solução dos seus problemas. De fato, estas autarquias têm feito esforços para garantir a materialização deste dispositivo legal criando instrumentos que proporcionem o envolvimento do cidadão nos processos de tomadas de decisões, como PP (Planificação Participativa), presidência aberta às comunidades, CPC (Cartão de Pontuação Comunitária), OP (Orçamento Participativo), entre outros.

Entrementes, toda esta compostura do processo da descentralização e da participação vem ocorrendo em circunstâncias em que prevalecem características centralistas (FOQUILHAS; ORRE, 2012) do poder do Estado, tida por um lado como influências do regime socialista transato logo após a independência nacional em 1975, ou seja, características essas que o Estado não conseguiu desfazer-se mesmo diante de um processo de descentralização e participação.

Por outro lado, estas transformações vão decorrendo num contexto em que todo o processo de transformações e arranjos institucionais do regime socialista para o Estado Democrático seja efetuado pelo partido que se encontra no poder desde a independência nacional, isto é, mais de 40 anos no poder, mesmo depois do multipartidarismo em que deu lugar as primeiras eleições presidências em 1994 até hoje.

Ainda do contexto em que decorrem os processos de descentralização e participação, vive-se um momento em que o regime nacional apresenta instituições do Estado frágeis, com traços de clientelismo com o governo no poder e com uma relação estreita com o setor

privado. Características estas que ainda são marcadas por questões do alto índice de corrupção, nepotismo, tribalismo, em contexto em que a elite política no poder busca manter-se a todo custo, e um contexto em que ainda se confunde as instituições estatais com o partido no poder, sem se esquecer que o país apresenta o nível acentuado da pobreza que ronda os 54%, e o índice de analfabetismo com 50,3%.

Sob um olhar teórico sobre as teorias da participação, essas demonstram que a participação tem a capacidade de influenciar no alcance da democracia participativa, de influenciar na gestão da coisa pública e na garantia do cumprimento das regras do jogo democrático através da autopromoção, da práxis da cidadania, do controle do poder, do controle da burocracia, da negociação e da cultura democrática, pois estes promovem a inclusão dos demais atores sociais na gestão pública, influenciando assim positivamente os processos democráticos (DEMO, 1988). Entretanto, esse processo não tem sido linear, ou seja, automático quanto parece, ele vai depender de realidade para realidade. Como vimos anteriormente, no contexto moçambicano existem vários fatores que tornam os resultados do processo comprometidos.

Olhando para o contexto de Moçambique, partimos do fundamento de que a institucionalização dos instrumentos de participação, a organização dos atores sociais e a implantação do próprio processo participativo em si são condicionadas pelas configurações político-institucionais, fruto das conjunturas políticas, governamentais, político-culturais vigentes no país e principalmente da falta da conscientização da sociedade e do próprio cidadão em relação a sua participação política para o desenvolvimento do país.

Na atualidade, em Moçambique, as maiores e principais cidades do país tem optado na implantação do Orçamento Participativo como o instrumento que mais envolve o cidadão nas políticas públicas a nível municipal, uma vez que este é visto pelos municípios como o único instrumento de participação no qual a própria comunidade tem autonomia na tomada de decisão, em termos orçamentais, ou seja, o instrumento no qual a comunidade decide que uma parte dos fundos municipais será investido ao nível dos seus bairros. Importante frisarmos que este instrumento é implantado com apoio de algumas instituições internacionais (Banco Mundial, GIZ - Agência Alemã de Cooperação Internacional, Programa DIÁLOGO, etc.) no âmbito de programas da boa governança.

Nisto surgem algumas questões que precisam ser respondidas. O que nos inquieta é o seguinte: a avaliação feita deste instrumento é baseada no impacto que eles criam em termos do resultado, ou seja, estudos e relatórios avaliam o que se construiu ou não com o orçamento participativo, deixando de lado aquilo que na nossa ótica é o mais importante, que é qualidade

do processo participativo, pois partimos do princípio de que se o processo participativo for de baixa qualidade, as escolhas dos projetos podem não responder os problemas reais da comunidade. Dito de outro modo, olhando para aquilo que é todo o nosso contexto, como foi avançado anteriormente, o processo participativo pode ser comprometido e afetar a qualidade da participação do cidadão no processo. Ou será que a população está preparada para o processo de tomada de decisão? Será que as escolhas dos projetos representam as reais necessidades das comunidades?

Assim, teoricamente e metodologicamente, Moçambique talvez ainda não esteja consolidado, o que de certa forma não permite que se façam leituras profundas ao ponto de avaliar a intensidade da participação popular nesses fóruns/mecanismos/espços de participação, por isso buscamos a metodologia proposta pelo professor e sociólogo De La Mora (1998) que faz uma análise profunda dos processos participativos a partir das seguintes variáveis: os níveis, graus, formas e tipos da participação, onde, dependendo destas variáveis, é possível explicar a qualidade do processo participativo e identificar os obstáculos e pontos fortes que afetam a participação popular na gestão das políticas públicas.

Portanto, estes contextos, ou seja, estes fatores definem como se encontra a questão da descentralização/participação/democratização do país. Em função destes e outros fatores sócio-históricos e culturais, torna-se pertinente estudarmos a questão da participação popular nas políticas públicas a partir dos mecanismos/espços de participação popular implantado a nível das autarquias locais, buscando avaliar os processos participativos nestes mecanismos e quais os entraves e pontos fortes na efetivação da participação popular nestes, tendo o Orçamento Participativo no município de Nampula como mecanismo de participação eleito.

Deste modo, para o nosso estudo, partimos da seguinte hipótese: os instrumentos de participação popular implantados nos municípios do país, em particular na cidade de Nampula, não são capazes de possibilitar que as soluções e tomadas de decisões se reflitam nas escolhas reais e com base nas necessidades trazidas pela população, e não são capazes de decidirem para melhorias urbanas com bases nos anseios da própria população.

Assim, as experiências de vários instrumentos apostados em algumas cidades principais do país têm demonstrado alguns fracassos e brechas, e sinais de deformidade e partidarização dos instrumentos pelos partidos que se encontram a governar, pois, em muitos casos, nestes processos participativos tem-se registrado uma boa presença da população, no entanto, não se traduzem nas oportunidades e capacidades que influenciem diretamente nas políticas públicas. Por outro lado, os próprios representantes da população nesses instrumentos apresentam uma relação de clientelismo com o executivo. Desta feita, com estas

práticas de participação popular, continuaremos a reproduzir espaços participativos tutelados pelo executivo.

Considerando a problemática, surgem os seguintes questionamentos que irão conduzir a pesquisa, *olhando para a realidade moçambicana e tendo em conta as conjunturas políticas, sociais, históricas e culturais: Quais são os entraves e os pontos fortes na implantação da participação popular nas políticas públicas (infraestruturas urbanas)? E qual é a qualidade da participação do cidadão nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas municipais (infraestruturas urbanas) em Nampula, por meio destes instrumentos participativos?*

1.2 OBJETIVO DO TRABALHO

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar os entraves e pontos fortes para a efetivação da participação popular nas políticas públicas (infraestruturas urbanas) municipais de Nampula, no período compreendido entre o ano de 2014 a 2017.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Discutir o conceito do Estado a partir de Antônio Gramsci;
- Descrever o contexto político de Moçambique a partir do método fenomenológico;
- Analisar a cultura política da participação no contexto moçambicano a partir da dos critérios do método fenomenológico;
- Explicar teorias da participação;
- Ilustrar experiência de OP no Brasil e em Moçambique;
- Avaliar a participação popular no OP em Nampula através dos depoimentos dos cidadãos, obedecendo à técnica fenomenológica transcendental.

1.3 DELIMITAÇÃO

Em relação ao recorte espacial, o estudo foi realizado em Moçambique, precisamente na província de Nampula, na cidade Nampula. A escolha do espaço prende-se por um lado, pelo fato do pesquisador ser de nacionalidade moçambicana e ser estudante bolsista da CAPES, que incentiva que as pesquisas dos estudantes estrangeiros beneficiários das bolsas, de preferência, desenvolvam pesquisa nos países de sua origem, uma vez que o objetivo principal da CAPES consiste na formação de recursos humanos, com vista a que cidadãos oriundos de países em desenvolvimento, com os quais o Brasil mantém Acordo de

Cooperação Educacional Cultural ou de Ciência e Tecnologia, possam vir a realizar estudos de pós-graduação *stricto sensu* em Instituições de Ensino Superior (CAPES, 2016). Quanto à cidade de Nampula, é pelo fato desta ser a cidade natal do pesquisador e onde vive atualmente, fato este que dá muita propriedade de estudar e também se prende pelo fato de ser reconhecida internacionalmente e condecorado com prêmios do município com boa governança, desde que o novo governo da oposição teria assumido o controle desde 2014, no qual teve como a sua maior aposta o Orçamento Participativo como instrumento de participação popular. No referente ao recorte temporal, o estudo centra-se no período compreendido entre o ano de 2014 a 2017, porque neste período foi implantado o OP na cidade de Nampula e onde decorreram as primeiras experiências deste gênero.

1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA TEÓRICA DO ESTUDO

Os tópicos sobre a cidadania, democratização, a descentralização, Estado de direito, etc., nos preocupam bastante ao ponto de nos despertar interesse. Interesse este que foi se ampliando na trajetória acadêmica do pesquisador durante a graduação e o mestrado no qual teve oportunidade de frequentar várias disciplinas como Governança, Políticas Públicas, Direito Constitucional, Planificação para Desenvolvimento, Educação para Cidadania, etc. Por outro lado, sendo ativista social, o pesquisador possui maior interesse em estudar essa temática porque tem trabalhado de forma individual e coletiva em organização da sociedade civil no apoio para o exercício pleno da cidadania e na conscientização dos gestores municipais e da comunidade em si da necessidade do envolvimento do cidadão na gestão pública.

Para além de este estudo ser um dos requisitos para obtenção do grau acadêmico de doutor, entendemos que este seja pertinente porque pode originar novos elementos para os debates da democracia e cidadania a partir da participação popular. Não só, como também podem originar novas metodologias que possam ser usadas para o exercício do envolvimento do cidadão na gestão municipal e na promoção da própria democracia participativa ao nível local. Igualmente acreditamos que o estudo possa contribuir como um guia nos processos participativos.

Julgamos também que a pesquisa seja de real importância para aprofundar os debates sobre as problemáticas da participação popular, principalmente no referente às questões sobre a qualidade da participação dos cidadãos nesses processos participativos e do próprio processo participativo no geral. Na mesma lógica, este estudo pode contribuir nos debates sobre o novo posicionamento dos municípios (prefeituras) diante da questão da participação

do cidadão. Por fim, sendo o primeiro estudo acadêmico que faz uma leitura profunda sob aspectos da qualidade da participação do cidadão na implantação do Orçamento Participativo e sobre os entraves e pontos fortes na efetivação do Orçamento Participativo, podem ser usados como referências para os próximos estudos na área em causa.

1.5 DESENHO METODOLÓGICO

Tudo que acontece na vida desde a relação dos fatos, a matéria, problemas, inquietações, podem ser explicados através da ciência. Ao buscarmos explicar esses fatos pela ciência, automaticamente nos remetemos a procurar os possíveis caminhos que nos ajudarão a compreender ou mesmo a questionar essas demandas ou fatos. É em função desta perspectiva que quase todos os trabalhos científicos ou pesquisas científicas são baseados em pesquisa teórica e metodológica. É nesta expectativa que neste subtema nos propusemos a descrever quais os procedimentos metodológicos e métodos que foram usados para que o trabalho obtivesse os resultados.

1.5.1 Método

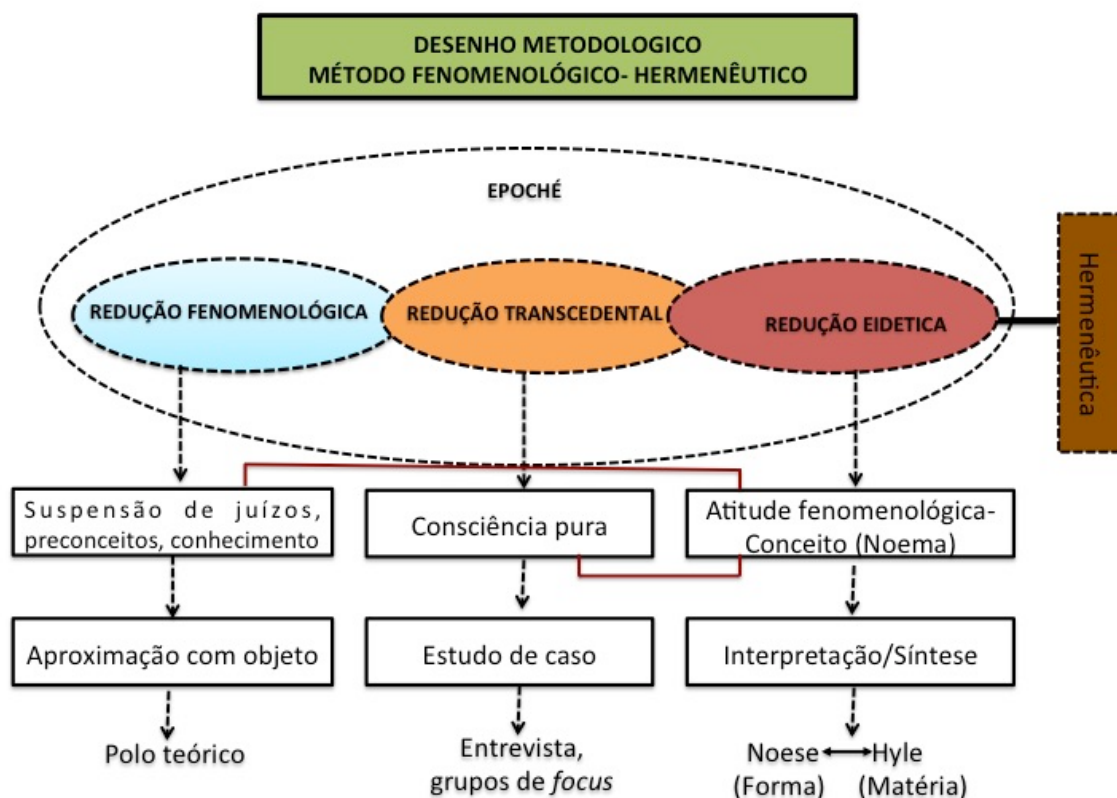
As experiências da participação popular no OP na cidade de Nampula foram acessadas a partir das narrativas da população, dos gestores municipais e da sociedade civil. As falas dos participantes foram previamente cogitadas em função das demandas as quais o pesquisador encontrou durante as suas experiências profissionais na área e pelas reflexões teóricas. Usamos a narrativa como um instrumento base para apreensão de experiências, vivências, sentimentos e compreensão das injunções históricas e culturais dos participantes da pesquisa, o que nos permitiu ter uma noção geral do fenômeno em causa.

Foi nesta perspectiva que optamos pelo método fenomenológico-hermenêutico. No nosso entender, as grandes teorias da corrente fenomenológica são as que mais trabalham com os estudos da vida das pessoas. Portanto, optar por este método enriqueceu a nossa pesquisa porque nos permitiu buscar o desdobramento dos discursos obtidos que demonstraram várias realidades, como históricas, sociais, políticas, sentimentais, ligados a vivência daquele local e da população, até incluído as do próprio pesquisador, pois ele também é parte dessa localidade. Segundo Triviños (2010), este método consiste em estudar a essência do fenômeno em causa, ou seja, ele busca entender a fenomenalidade pura. O que significa que este método estuda as coisas como elas se dão. É deste modo que a nossa pesquisa se apresentou a estudar a questão da participação como ela se dá na cidade de Nampula,

mantendo-se neutro de qualquer preceito, julgamento, crenças, informações e conceito sobre o fenômeno. Por isso que se diz que o método fenomenológico é puro e radical.

É nesta lógica que buscamos Husserl (2018) como o mentor do método, onde vai expor que a fenomenologia procura ir ao fim das coisas como elas são, ou seja, em carne e osso, o que significa encontrar pontos consolidados e dados irrefragáveis, fatos tão manifestos ao ponto de não serem postos em dúvida. E para tal, o autor gera um método dentro da fenomenologia chamado de *Epoché*, que é um método de redução fenomenológica. Com este método, ele queria deixar claro que um pesquisador, ao iniciar uma pesquisa, não pode valer de algum conhecimento como previamente dado sem exame. É por esta lógica que ele propõe a suspensão do juízo, explicações científicas, certeza, preconceito, pois ele pretende encontrar verdades essenciais que tivessem justificações irrefutáveis ou apodíticas como forte deste método. Acompanhe no Diagrama 1 uma representação do método da pesquisa em causa.

Diagrama 1 – Desenho metodológico da pesquisa



Fonte: Autoria própria.

Portanto, como podemos observar no esquema metodológico, o estudo terá três momentos da *Epoché*, a saber: o primeiro momento diz respeito à redução fenomenológica (também chamada de *Epoché*); o segundo momento é a redução **transcendental**; e o terceiro

momento é o da redução **eidética**. No primeiro momento da tese, procuramos nos abster, ou seja, suspender todos os possíveis juízos, certezas, verdades, preconceitos sobre o objeto de estudo. Portanto, isso nos remeteu a não usarmos os conhecimentos anteriores que constituem sobre o fenômeno a ser estudado. Não que esses conhecimentos não sejam necessários para o estudo, o método nos propõe esta atitude de modo que não influenciemos ao objeto. Por isso que Husserl (2018) resume esta redução em colocar entre parênteses todos esses juízos, conhecimentos, preconceitos, etc., pois assim teremos a oportunidade de ver as coisas como são, ou seja, ver o objeto assim como ele é e como ele se manifesta. Este é o momento tido como uma redução negativa.

Suspendendo as percepções, juízos, preconceitos, etc., decorridos no primeiro momento, o que resta são os chamados “resíduos fenomenológicos”, que nos leva ao campo transcendental, ou seja, da consciência pura, entrando assim para o segundo momento. É nesta redução transcendental onde temos a primeira oportunidade de visualizar as estruturas da nossa subjetividade que determina o aparecer neutro do objeto que antes teria sido suspenso. Lembramos que embora comecemos a visualizar estas estruturas, ainda continuamos com a suspensão. O que fizemos neste segundo momento foi dar voz aos sujeitos da pesquisa sobre as categorias do estudo; ainda que não tenhamos quaisquer juízos, simplesmente continuamos neutros, pois segundo Husserl (2018), é neste momento em que se obtém o *eu puro*, que já dispensa o real para a sua existência, isto é, quando os dados da consciência ingênua se tornam fenômenos da consciência. Husserl (2018) avança mais, explicando que é a partir da consciência pura, que por um lado os seus puros-correlatos da consciência e por outro lado o seu eu puro que se dará a partir de mim, da consciência dos vividos que nos são dados na orientação natural. Chegamos a este momento através do alcance da exclusão do circuito e a parentetização. Neste momento, assumimos a posição progressiva, ou seja, positiva da tese e do método. Portanto, neste segundo momento da tese, fizemos uma redução aplicada ao próprio sujeito, que se vê não como um ser real, empírico, mas como a consciência pura. Foi neste momento que acreditamos ser gerador dos significados no qual será emitido no terceiro momento do método (redução eidética).

Para Husserl (2018), é a partir do nível anterior que chegamos à “atitude fenomenológica”, pois é através desta que o investigador precisa partir para fundamentar a sua pesquisa em bases originais e seguras. Nesta fase, procuramos dar significado ao conceito (Noema) a partir da relação entre Noese (forma) e Hyle (matéria). Dito de outro modo, tendo Hyle a corresponder os dados sensíveis do objeto na qual só terá o significado após uma

análise profunda e intelectual subjetiva que lhe dará a forma (Noese), chegaremos ao significado ideal do objeto, que seria o seu conceito (Noema).

Este é o momento em que o pesquisador foi se posicionando, deixando ficar suas análises, percepções e interpretações sobre o objeto, tendo em conta os momentos anteriores, as suspensões que ia fazendo durante os momentos anteriores e essas interpretações vão ganhando forma de frases. É precisamente aqui onde nós apoiamos da hermenêutica.

Como dissemos antes, a pesquisa é suportada pelo método fenômeno-hermenêutico. A hermenêutica foi buscada para complementar o método anterior, porque acreditamos que a hermenêutica vem agregar mais valor na pesquisa. Segundo Ricoeur (1976), a hermenêutica é a interpretação orientada para textos, sendo que “a escrita é a plena manifestação do discurso” (p. 37) e de algo que está em um estado virtual e nascente. Acreditamos que os discursos obtidos tiveram uma aproximação com o sentido das experiências dos outros e nos facilitou na compreensão do objeto. Conseguindo uma aproximação do relato da experiência dos participantes através da escrita, buscamos efetuar diversas leituras desse texto, buscando uma apropriação que foi compreendida como um “(...) fazer ‘seu’ o que é ‘alheio’” (RICOEUR, 1976, p. 54).

A partir das relações em que os sujeitos da pesquisa compartilham as vivências e experiências com base na co-participação, solidariedade e na mente aberta aos seus significados, é importante interpretá-los. Como sabemos, os participantes da pesquisa nos fornecem uma série de informações e mensagens que precisamos decifrá-las para dar sentido. Mas para tal, estas precisam de um tratamento interpretativo, que é feito também a partir da hermenêutica. De uma forma mais concisa, a hermenêutica é a arte de interpretação, e na nossa pesquisa, no final, precisávamos dar sentido às falas dos nossos entrevistados. O método remete ao pesquisador uma tarefa de ajuizar as informações e se posicionar diante do que foi narrado durante a pesquisa do campo. Por isso, achamos inevitável trabalhar com a hermenêutica nesta pesquisa, pois é ela que vai facilitar que nós tenhamos a compreensão de tudo àquilo que foi fornecido como informação a partir dos nossos entrevistados. Este processo passa por duas técnicas, compreender a linguagem e compreender a vida, a história e a cultura dos sujeitos, isto é, como eles se expressavam. O que significa que, primeiro, precisamos analisar as partes para depois analisarmos o todo.

Importante deixarmos aqui que o método, em algum momento pode ser associado à dialética, pois podemos ver que a tese se desenvolve em três momentos, numa espécie de primeiro momento em que temos tese, segundo a antítese e a síntese no último momento. Marx (1987), ao trabalhar o método dialético, pretendia destruir o mundo atual para criar um

mundo e melhor, a partir da sua visão materialista. Ele vai mais além dizendo que a sua maior preocupação consistia em transformar o mundo e não simplesmente interpretá-lo. Para tal, tem a proposta que o método tenha os três momentos: a tese que é a ideia ou uma afirmação sobre algo, antítese como segundo momento que seria um argumento contraditório da afirmação, ou seja, simplesmente informação contrária e o último momento que seria a síntese como o resultado partindo dos dois momentos anteriores. Este que seria o coeficiente máximo do método, pois é aqui onde surge um novo conhecimento, ou seja, uma nova tese, que vai dar continuidade ao ciclo. Portanto, ele associa-se ao método fenomenológico, visto que este faz quase os mesmos movimentos.

1.5.2 Procedimentos metodológicos

A constituição do pesquisador enquanto apto de dialogar com autores, teorias, correntes, apreciações conceituais, numa perspectiva de percepção e interlocuções sobre diferentes abordagens e escolas sobre o tema em causa foi um aspeto fundamental e imprescindível nesta pesquisa, pois por meio desta atividade foi possível trazer um embasamento sólido sobre a participação popular em vários contextos até chegarmos ao contexto sobre o qual o estudo tem como campo. Toda esta trajetória foi um processo de prazo longo e constante durante a pesquisa. Isto é o que chamamos de revisão da literatura ou revisão teórica, que segundo Cardoso *et al* (2010) “consiste numa análise minuciosa do pesquisador sobre os trabalhos dos investigadores que o precederam pesquisa na área no qual está sendo estudado e, só então, compreendido o testemunho que lhe foi confiado (...)” (p. 7). Portanto, esta revisão é de extrema importância porque, que para além de nos ajudar a definir melhor o problema, nos permitiu ter uma ideia daquilo que é o estado atual do conhecimento sobre a sua temática e nos permitiu sistematizar o nosso conhecimento.

A revisão da literatura não surgiu do nada. Ela surgiu das reflexões, diálogos, estudos que o pesquisador teve durante as aulas de doutorado, com o apoio da orientação dos orientadores/as, em conexão à minha vida profissional, do contato com o Conselho Municipal da Cidade de Nampula e com algumas associações da sociedade civil que trabalham na área de participação popular naquela urbe.

Nossa pesquisa teve como base as fontes primárias, uma vez que as informações foram adquiridas diretamente dos participantes e de alguns documentos como atas dos encontros do OP no Posto Administrativo de Namicopo. Para obtenção destas informações, nos apoiamos em várias técnicas como a de *focus group*, que consiste num tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, que privilegia a observação e os registros de experiências e

reações dos participantes da pesquisa. Esta constitui uma técnica apropriada para obtenção de dados em pesquisa que tenham por objetivo saber como as pessoas apreciam uma experiência, um evento ou um fato (GIL, 2009). Na realidade moçambicana, é fácil trabalhar esta técnica porque deixa as pessoas à vontade para expor os seus sentimentos e experiências, pois quando a população se depara com entrevistas individuais, apresentam-se muito receosas em expressar os seus sentimentos, o que podemos falar pela experiência do autor. Reiteramos que esta técnica foi usada especificamente para a população, excluindo o pessoal do CMCN e da sociedade civil. Para além da técnica de *focus group*, aplicamos o questionário para a população para facilitar a busca de informações para aferição da qualidade da participação baseada na metodologia proposta para este estudo.

O histórico da realidade moçambicana no fornecimento de informações para caráter acadêmico tornara-se um tabu diante de algumas entidades governamentais, ou seja, os funcionários públicos têm receio de fornecer informações, por medo de represálias ou serem acusados pelos seus superiores de conotações políticas, mesmo que os seus superiores autorizem que estes forneçam as informações, tornando-se assim uma cultura nesse seio. Foi por conhecermos esta realidade que pensamos na técnica de entrevistas informais para obtermos dados dos gestores do CMCN e da Sociedade Civil, que, segundo Gil (2009), são as entrevistas menos estruturadas e as mais recomendadas nas pesquisas fenomenológicas, porque geralmente elas consistem numa conversa de modo amigável entre o pesquisador e o pesquisado e elas tendem a obter dados muito ricos pelo fato de favorecerem para livre expressão do pesquisado.

Os dados foram tabulados tendo em conta as categorias e apresentados em gráficos e tabelas. Desse modo, constituíram um material que nos possibilitou a realização de uma análise mais apurada através da análise de conteúdos como técnica, que para além de interpretar os dados, nos possibilitou ultrapassar as incertezas e enriquecer as leituras dos dados coletados e decifrar criticamente o sentido das narrações ou comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas (CHIZZOTTI, 2006; FLICK, 2009).

Para a escolha dos participantes, não houve rigor algum no critério de inclusão ou exclusão. Simplesmente qualquer cidadão que participou do OP era apto para participar da pesquisa, desde que pertencesse ao Posto Administrativo de Namicopo e ao bairro do mesmo nome. Importante frisarmos que todas as informações coletadas foram gravadas por gravador de voz que posteriormente foram transcritas, de modo que nos possibilitaram narrar as experiências e percepções dos participantes da pesquisa, que deram sentido ou origem a um

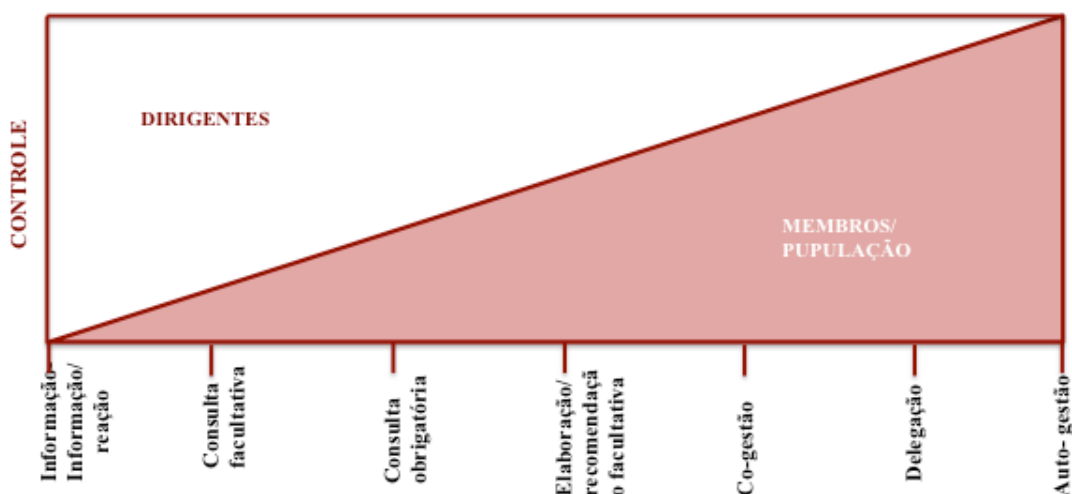
texto mais sintético e próximo da realidade. Todo este processo é facilitado pelo nosso método do estudo.

1.5.3 Buscando a metodologia do estudo

Como poderemos apreciar nas secções posteriores sobre a participação, várias abordagens foram trazidas. Contudo, trazemos aqui alguns autores que foram mais profundos, trazendo propostas metodológicas para se estudar e avaliar a participação popular diante dos processos participativos. Trouxemos autores como Bordenave (1983), Peña (2013), Arntein (1969), De Souza (2007), e De La Mora (1998).

Bordenave (1983), estudando a questão da participação, também estava preocupado em avaliar a qualidade da participação dos membros de modo que se conseguisse entender se há uma evolução naquilo que é o processo de participação ou simplesmente é uma mera insinuação do processo participativo, isto é, sob o ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos membros. Em função disto, ele propôs uma metodologia baseado em duas vertentes: a primeira faz referência aos graus de controle dos membros sobre as decisões, a segunda vertente diz respeito a relevância das decisões cuja formulação os membros têm acesso. O que significa que num processo de tomada de decisões existem decisões importantes e outras não importantes. Daí a proposta de agregar a qualidade da participação tendo em conta os níveis dessas decisões. Sendo assim, a sua metodologia deve se basear nos graus sobre o controle das decisões por partes da população e pelos níveis sobre a importância das intervenções nas decisões. O Diagrama 2 ilustra os graus do controle.

Diagrama 2 – Graus de alcance de participação, segundo Bordenave (1983)



Fonte: Adaptado de Bordenave (1983).

Portanto, em relação aos graus, ele estabelece o seguinte: *informação/reação* é o menor grau neste processo, pois acontece quando os dirigentes simplesmente informam a população (membros) sobre as decisões tomadas, o que significa que as decisões já foram tomadas sem a participação da população. A população simplesmente recebe as informações e não tem direito de reação, pois as decisões já foram tomadas. A pergunta que fica é: será que houve participação alguma? Será isto uma participação? Bordenave (1983) explica que sim, embora em menor grau, há uma participação, visto que existem organizações que nem se dão ao trabalho de informar aos seus membros sobre as decisões, considerando que só pelo fato de serem informados já é uma participação, claro que no menor grau possível da participação. O segundo grau faz referência a uma *consulta facultativa*, onde os dirigentes convocam a população para solicitar que estes possam sugerir, criticar ou mesmo dizer algo sobre o assunto em epígrafe ou para resolução de determinados problemas. Importante frisarmos que neste grau, esta consulta não é obrigatória, isto é, os dirigentes fazem quando quiserem e se quiserem. No terceiro grau temos a *consulta obrigatória*, diferente do anterior, nesta consulta a população (membros) deve ser consultada em certas ocasiões que estejam estabelecidas por lei. Mesmo que seja estabelecido por lei, nota-se, neste grau, que as decisões finais continuam com os dirigentes. Estes são os três graus mais baixos. O quarto grau, que pode se registrar um avanço considerável sobre a participação, diz respeito a *elaboração/recomendação*, onde a população é chamada a preparar propostas e recomendações para a solução de um determinado problema ou situação, porém, este fato não significa que estas serão aceitas. Os dirigentes podem aceitar ou rejeitar as mesmas, claro, com a obrigação de justificar o porquê da sua posição. No quinto grau temos um grau que podemos considerar superior, que é a *co-gestão*, que acontece quando o processo de tomada de decisão é compartilhado diante de um mecanismo de co-decisão e colegialidade. Aqui os comitês, conselhos e outras formas colegiadas são usadas para tomar decisões. Os dirigentes ou a administração exercem uma influência direta nas eleições de planos de ação e na tomada de decisão. Por exemplo, no caso de Nampula, quando os órgãos dos conselhos locais, autoridades tradicionais, organizações da sociedade civil são chamadas a fazer parte do processo de tomada de decisões. O sexto grau é *delegação*, seria delegar por meio de autonomia dos membros (população) para poderem decidir, o que significa que os membros de teriam o poder para decidir sobre qualquer situação sem antes consultar os dirigentes. Mas para isto acontecer, é necessário que haja uma delegação real do delegado para que eles tenham uma completa autoridade. Por fim, temos o grau mais elevado da participação que é a *autogestão*, aqui os membros-grupos/população sozinhos determinam seus objetivos, meios e estabelecem o controle pertinente sem indicação

das autoridades externas. Aqui é o auge da participação, porque há uma conquista de emancipação por parte da população/membros. Neste grau, desaparece a diferença entre os dirigentes e os dirigidos. Podemos conferir estas informações no quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Graus de participação, segundo Bordenave (1983)



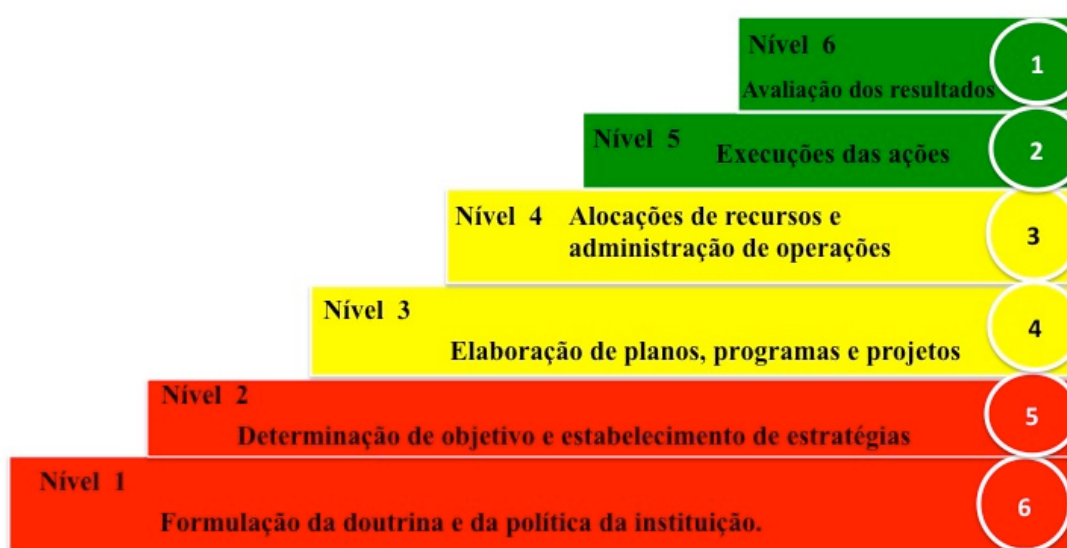
Graus	Caraterísticas	Classifi cação
Auto-gestão	Os membros determinam os seus objetivos, seus meios e estabelecem controle pertinente, sem alguma referencia de autoridade externa	7
Delegação	Autonomias em certos campos ou jurisdição por parte dos membros, antes reservados aos dirigentes/administradores.	6
Co-gestão	Uma gestão compartilhada por um mecanismo de co-decisão e colegiado. Há influencia direta da administração na eleição dos planos de ação.	5
Elaboração / recomendações	A população/membro é chamada a elaborar planos e propostas/recomendações. Estas podem ser aceites ou não. Mas a posição tomada deve ser justificada.	4
Consulta Obrigatoria	Os membros são consultados obrigatoriamente. Contudo as decisões ainda são tomadas pelos dirigentes.	3
Consulta Facultativa	Os Dirigentes querendo solicitam uma consulta aos dirigidos de modo que possam tecer algumas criticas, sugestões, recomendações, dados para solucionar um determinado problema. Lembrar que estes podem ou não aceitar essas solicitações.	2
Informação/reação	Os dirigentes fornecem aos membros/população e estes absorvem sem nenhuma reação.	1

Fonte: Adaptado de Bordenave (1983).

Como vimos anteriormente, o segundo critério o qual Bordenave (1983) propôs para analisar a participação popular é a relevância das intervenções dos participantes. Nestes casos, são os níveis de participação que vão desde o nível 1 até o nível 6, sendo que na sua ótica, quanto mais se aproximar aos níveis 1 e 2, maior será o poder de decisão por parte da população envolvida no processo, pois, os níveis de formulação de doutrinas e de políticas, da determinação de objetivos e estabelecimentos de estratégias são os mais importantes, visto que nestes níveis existe uma restrição da participação dos burocratas e tecnocratas, ou dos dirigentes. Portanto, é esta democracia participativa que permitirá que a população almeje os níveis mais elevados da participação decisória e vá dando fim aos cenários em que os que planejam e decidem estejam eternamente no topo e os que executam e sofrem os efeitos das decisões continuem sempre na base.

Tendo a população envolvida no processo participativo situada nos níveis baixos, terá maior influência e intervenção em áreas de decisões que antes eram monopolizadas pelos dirigentes. Deste modo, chegaríamos a uma sociedade participativa, pois para Bordenave (1983, p. 36), “quando o governo controla a participação do povo, mas não é controlada pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa. Nesta, o povo exerce o controle final das decisões, nos mais elevados níveis”. Observe o Diagrama 3 com os níveis de participação.

Diagrama 3 – Níveis de participação, segundo Bordenave (1983)



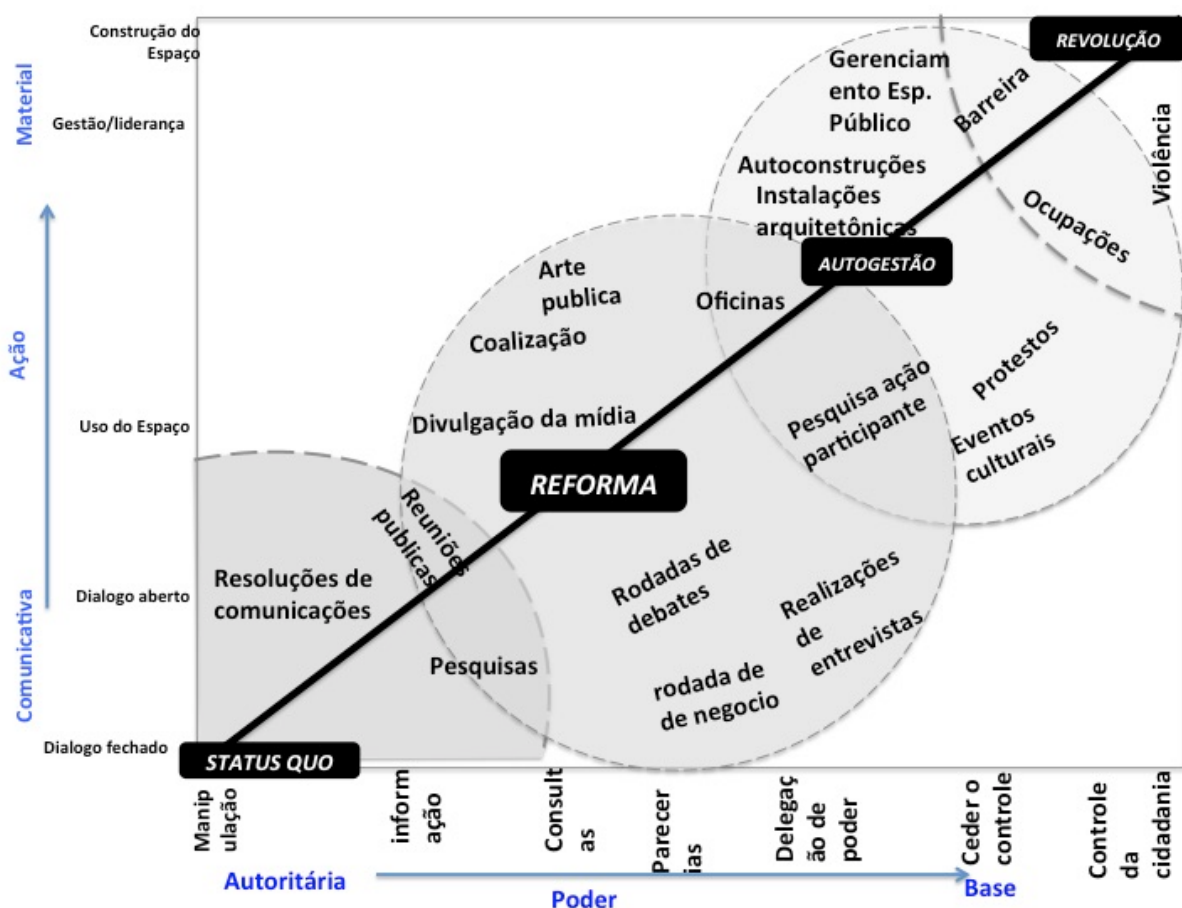
Fonte: Adaptado de Bordenave (1983).

Ainda no âmbito da análise dos processos participativos, temos a proposta de Peña (2013), que analisou a participação através do ativismo urbano, o qual ele define como a intervenção da população ou grupo de uma determinada cidade que pretende ter uma influência sobre os processos de tomada de decisões e dos impactos sociais na construção da cidade (PEÑA, 2013).

Peña (2013) propõe que a qualidade da participação seja vista a partir de quatro modalidades de ativismo urbano. A primeira modalidade faz referência ao ativismo *Status Quo*, que existe para preservar as hierarquias existentes e para isso não necessita que haja um sistema geralmente estável. Esta é a modalidade mais baixa, ou seja, a menor. A segunda modalidade é a *reforma ativista*, que consiste na motivação pelo desejo de melhorar já existente, que é o *Status Quo*. Expressa que a sua maior preocupação é mudar o cenário de modo que a primeira modalidade deixe servir a hierarquia. A terceira modalidade é a *autogestão*. Aqui sugere-se que se criem sistemas alternativos paralelos ao *Status Quo*, o que

significa que este ativismo se refere ao controle autônomo das comunidades sobre o gerenciamento dos serviços públicos. Esta é uma modalidade avançada. Por fim, temos a quarta modalidade que é o *ativismo revolucionário*, que surge de um descontentamento urgente pelas falhas sistêmicas percebidas e seu objetivo é substituir esse sistema por uma nova ordem. A mudança que está sendo buscada é uma mudança em grande escala, não se limitando ao domínio do desenho urbano em si. Por isso, permeiam os discursos do planejamento urbano e o uso do espaço público. O ativismo revolucionário é um fenômeno contínuo da vida urbana. Esta é a maior modalidade de ativismo. O esquema a seguir, Diagrama 4, ilustra como funciona a análise da qualidade da participação a partir do ativismo urbano.

Diagrama 4 – Qualidade da participação a partir do ativismo urbano de Peña (2013)



Fonte: Adaptado e traduzido de Peña (2013).

Dando continuidade à proposta de Peña (2013), neste processo de participação fica claro que existe uma relação estreita entre o poder e a ação. De igual modo, é importante frisarmos que em cada uma destas modalidades (degraus) existe uma série de ações que devem ser observadas, ou seja, cada um dos modalidade têm suas ações as quais os

caracterizam. No *Status Quo* temos as seguintes ações: reuniões públicas, resoluções de comunicações e pesquisas. Na reforma temos a divulgação da mídia, coalizão, artes públicas, rodadas de debates e de negócios, realizações de entrevistas, pesquisas participantes e oficinas. Na autogestão encontramos instalações arquitetônicas, autoconstruções, gerenciamento do espaço público, eventos culturais e protestos. Na revolução encontram-se as seguintes ações: ocupações, barreiras e violência.

No diagrama anteriormente apresentado, é possível verificarmos dois eixos. O primeiro eixo encontra-se na vertical que Peña (2013) chama de eixo de ação, que parte do prélio comunicativo ao prélio material, onde ocorre pelos seguintes níveis: Diálogo fechado, Diálogo aberto, Uso do Espaço, Gestão de liderança e Construção dos espaços. No eixo horizontal que é o eixo do poder, que vai desde o autoritarismo até o poder das bases, assim passando pela: Manipulação, Informação, Parceria, Delegação do poder, Cedência do poder e, por fim, o Controle da cidadania.

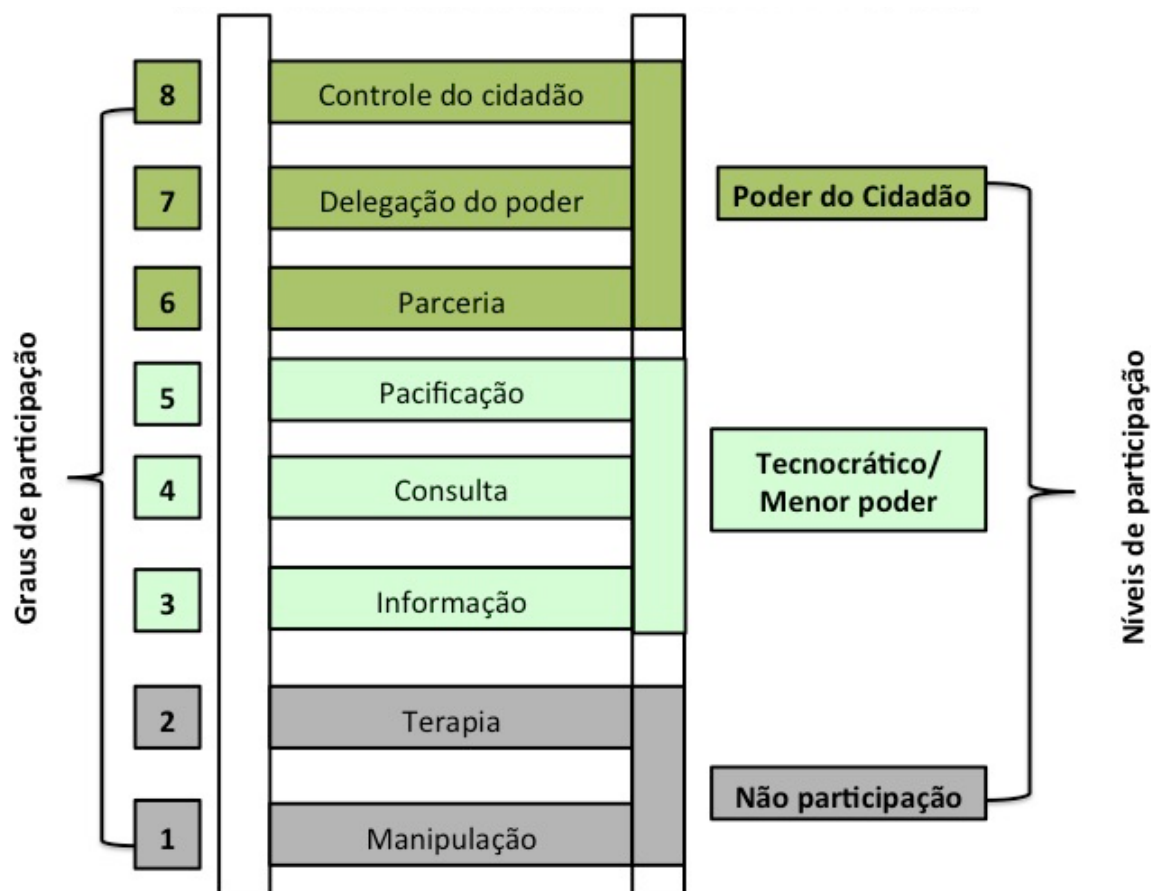
É verdade que Peña (2013), ao buscar esta metodologia da qualidade da participação, pretendia compreender como os ativistas urbanos influenciavam no urbano, ou seja, como estes ativistas urbanos participam do desenvolvimento urbano em Barcelona. Todavia, esta metodologia pode ser usada em várias situações e realidade. Ela pode ser usada para compreender a participação popular nas políticas públicas em qualquer realidade, como por exemplo em Nampula. No outro viés, é que a questão do ativismo urbano pode ser uma forma de motivação para criação de vários seguimentos populares, organizações sociais de modo que se articulem e reivindiquem os espaços de participação na gestão de políticas públicas a níveis municipais ou mesmo provinciais. Fazendo o gancho com a realidade moçambicana e em particular em Nampula, podíamos encontrar aqui uma motivação para ampliar e capacitar as diversas organizações da sociedade civil para se engajarem na questão da participação de forma coesa e consciente ao nível das suas localidades, que é um dos grandes déficits naquela realidade.

Ainda na onda das metodologias para análise da participação, temos a proposta de Arnstein (1969) no qual trabalhou a participação para entender a diferença entre o controle do cidadão e a manipulação do cidadão nos processos de tomada de decisões. Ela começa por rebater que a participação do cidadão é um termo categórico para o poder do cidadão. Partindo nesta perspectiva, entende-se que para se chegar à participação do cidadão é necessário que haja uma distribuição de poder, o que significa que a ausência dessa distribuição do poder nos processos participativos pode dar a certeza de que esse processo é vazio e frustrante para o povo. Porque a ausência desta distribuição permite que os detentores

do poder continuem no topo, ou seja, nunca sairá do *Status Quo* porque, na verdade, esse é o objetivo principal deste grupo de detentores.

Em função destas ilações, Arnstein (1969) trabalha a sua metodologia de análise de participação a partir de 8 tipologias (degraus) de participação, agrupados em três (3) níveis de participação. Os dois primeiros degraus (1-manipulação e 2-terapia) representam os níveis mais baixos da participação; a estes níveis entende-se pela não participação. Não existe nenhuma preocupação para que o cidadão participe. Estes degraus existem justamente para inviabilizar a participação dos cidadãos e garantir assim o poder dos detentores. Os degraus 3-informação e 4-consulta progridem para o nível tecnocrático que pelo menos os participantes têm a oportunidade de ouvirem e ter voz nos processos participativos, isto é, os dirigentes ou detentores dão algumas chances dos membros exporem as suas preocupações e inquietações. Contudo, isso não significa que estas solicitações serão acatadas pelos dirigentes. A semelhança da proposta de Bordenave (1983) ao afirmar que embora eles atraiam os cidadãos para tecerem suas opiniões, recomendações, nada é garantido pelos detentores que as decisões terão em conta nessas contribuições dos cidadãos. Mesmo assim, não se consegue sair do *Status Quo*. O quinto degrau, a 5-pacificação: é nesse nível que os cidadãos começam a ter algum grau de influência, embora o tecnocrático ainda seja aparente, são usadas algumas lideranças da comunidade para estarem a serviço dos detentores. No degrau 6-parceria, cria-se uma parceria no qual permite aos cidadãos negociarem e a participarem da troca com os detentores dos poderes tradicionais. Mais adiante temos os dois maiores degraus, que são o 7-**delegação do poder**, que seria um processo no qual os cidadãos tivessem um certificado para garantir a responsabilidade dos programas existentes. Essas negociações tendem a fazer com que os detentores deixem espaço para o cidadão dar conta da gestão. E 8-controle do cidadão, o degrau que garante poder aos cidadãos para que eles mesmo possam governar alguns programas ou instituições e que estejam totalmente encarregados dos assuntos políticos e gerenciais e serem capazes de controlar alguns aspetos da governança local. Acompanhe o resumo através do Diagrama 5.

Diagrama 5 – Degraus de participação, segundo Arnstein (1969)



Fonte: Adaptado e traduzido de Arnstein (1969).

Desta forma, importa frisar que este método é bastante interessante uma vez que ele consegue trazer uma análise da participação bem detalhada, pois a partir desta, permite-nos entender a real condição daquilo que é o processo de participação popular de qualquer situação (numa organização, empresa, no município, etc.). Neste caso, dando-nos a compreensão da posição do cidadão diante da políticas públicas nas cidades e, ao mesmo tempo, conseguindo ilustrar as manhas dos detentores para se manterem no poder ofuscando a participação do cidadão através dos níveis mais baixos, com ideia de que eles educam ao cidadão que é considerado como um grupo incapaz de participar de forma ativa dos processos de decisões pelas suas características, ou seja, educar o cidadão numa perspectiva que ele perceba que não tem a capacidade para participar e que essa é a tarefa dos dirigentes (detentores). Mas também, é a partir desta metodologia que permite-nos ver do outro lado, que o cidadão possa perceber até que ponto a sua participação é de fato uma participação influente ou não na governança da sua cidade, ou seja, que ele possa perceber qual é o grau que lhe garante que de fato a sua participação é influente na governança ou é uma utopia.

Prosseguindo com as metodologias de participação, Marcelo de Souza (2007), inspirando-se no estudo da Arntein (1969), traz uma proposta metodológica ajustada para mensuração da qualificação da participação popular no planejamento e gestão das cidades na realidade brasileira, fundamentada em três acutilas: a não participação, a pseudoparticipação e a participação autêntica, como podemos ver no Quadro 2.

Quadro 2 – Escala de avaliação da participação popular de De Souza (2007)

	SITUAÇÃO	SINOPSE	GRAUS DA PARTICIPAÇÃO
8	AUTOGESTÃO		PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA
7	DELEGAÇÃO DE PODER		PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA
6	PARCERIA		PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA
5	COOPTAÇÃO		PSEUDO-PARTICIPAÇÃO
4	CONSULTA		PSEUDO-PARTICIPAÇÃO
3	INFORMAÇÃO		PSEUDO-PARTICIPAÇÃO
2	MANIPULAÇÃO		NÃO PARTICIPAÇÃO
1	COERÇÃO		NÃO PARTICIPAÇÃO

Fonte: Adaptado de De Souza (2007).

A grande novidade que De Souza (2007) traz em relação a Arntein (1969), já que se inspirou nela, é que no primeiro degrau ela faz referência a manipulação. Para De Souza (2007), esse degrau consiste na coerção que se caracteriza nas situações em que nem as aparências são salvas, ou seja, nem as representatividades populares existem neste grau. É uma espécie de ditadura no seu verdadeiro sentido, embora num regime dito democrático. Exemplo puro desta situação se dá quando os Conselhos Municipais (prefeitura) destroem casas nos bairros sem nenhum consentimento da população para construções de infraestruturas em benefício da hegemonia, e com risco daqueles que foram afetados reclamarem e serem presos. O autor frisa que planejamento e gestão pública só poderão ser considerados democráticos quando o processo atingirem os níveis 6, 7 e 8. Caso contrário,

com o processo abaixo destes níveis, pode-se considerar que estamos diante de uma democracia disfarçada ou mesmo diante uma ditadura disfarçada se nos situarmos nos níveis 1 e 2.

Finalizando este percurso das metodologias participativas tenho a honra de apresentar a proposta metodológica da participação popular do professor Luís de La Mora (1998), com o qual tive a oportunidade de trabalhar. Aliás, o presente estudo adapta a metodologia proposta por este autor. Para evitar redundância desnecessária, não iremos detalhar muito esta metodologia porque ela é bastante discutida na seção sobre a participação popular. Simplesmente trazemos os seus esquemas para entender como nós no apropriamos da mesma.

De La Mora (1998) apresenta quatro critérios que podem ser levados a cabo para analisar e/ou avaliar a qualidade e intensidade da participação popular na gestão municipal. A primeira ideia é que a participação pode ser estudada a partir dos tipos, que podem ser: *clientelista*, *maniqueísta*, e/ou, *crítica*. Quanto à forma, pode ser *espontânea*, *induzida*, *imposta* e *conquistada*. Quanto aos níveis ele apresenta três, *alto*, *médio* e *baixo* e por fim ele apresenta sete graus que vão do zero ao sexto grau, começando do mais baixo, o *ausente*, *omite*, *informa*, *opina*, *propõe*, *exige* e *decide* como o maior grau de participação. O quadro 3 ilustra os graus da participação popular.

Quadro 3 – Diferentes critérios para análise da participação, segundo De La Mora (1998)

TIPO	NÍVEIS	FORMA	GRAUS
<i>Clientelista</i>	<i>Alto</i>	<i>Espontânea</i>	<i>06-Decide</i>
<i>Maniqueísta</i>	<i>Médio</i>	<i>induzida</i>	<i>05-Exige</i>
<i>Crítico</i>	<i>Baixo</i>	<i>Imposta</i>	<i>04-Propõe</i>
		<i>Conquistada</i>	<i>03-Opina</i>
			<i>02-Informa</i>
			<i>01- Omite</i>
			<i>00- Ausente</i>

Fonte: Adaptado de De La Mora (1998).

Analisando a partir da tipologia, o aferir da participação pode ser através de uma das relações existentes entre os representantes da comunidade e os representantes do poder público, pois pelos tipos de articulação é possível vermos que tipo de participação decorre

nesse processo. A clientelista faz referência a uma articulação na qual existe uma atitude de submissão dos representantes da comunidade diante dos representantes do poder público, na medida em que os representantes das comunidades buscam, nesse processo, prestígios juntos a sua comunidade e interesses econômicos e políticos decorrente do setor público, e o representante do poder público busca a sua legitimidade diante da comunidade. Dito de outro modo, aqui assiste-se a figura do representante do setor público como manipulador e a figura do representante da comunidade como um líder pelego.

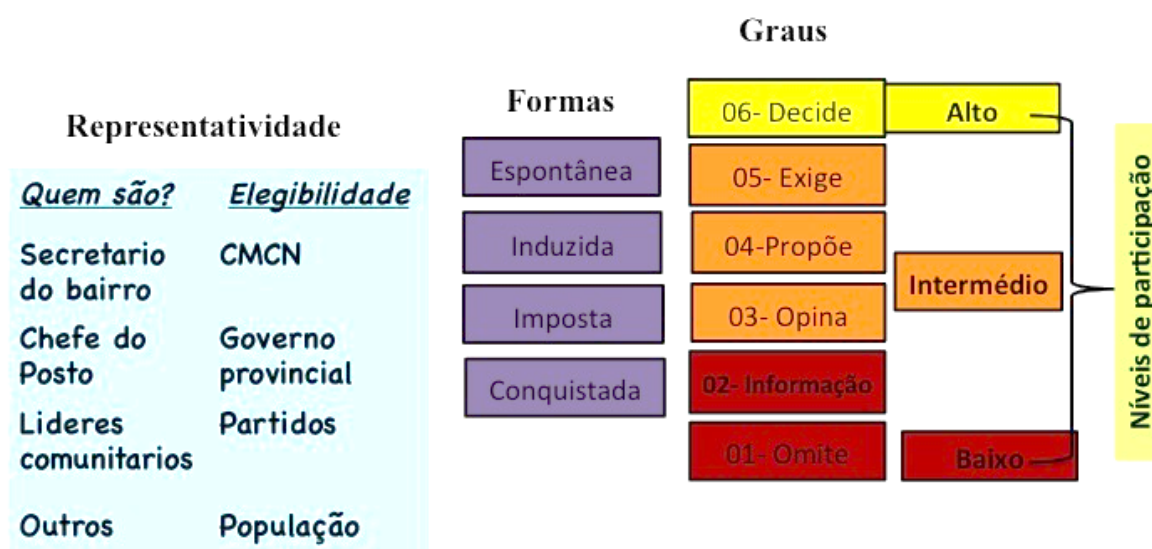
Quanto ao tipo maniqueísta, apresenta-se numa articulação contrária a anterior, pois, por um lado, os representantes do poder local, na base do conhecimento dos interesses políticos dos líderes pelegos, numa atitude de orgulho, não aceitem qualquer colaboração ou contribuição qualificada ou legítima por parte das lideranças comunitárias. E no seu juízo de que só eles como técnicos e dirigentes públicos tem a exclusividade e competência de tomarem as decisões e não as lideranças, pois estes não têm competências e muitos menos qualificações para o efeito. Por outro lado, as lideranças comunitárias vêm reagindo as tentativas do clientelismo dos políticos e dos dirigentes municipais, com base no seu juízo de que são todos oportunistas e que querem se aproveitar dos segmentos populares para tirarem vantagens políticas e que não prestam para nada. Estes também, numa atitude soberba, negam qualquer forma de diálogo com as autoridades locais. Portanto, aqui vive-se um clima de desconfiança e hostilidade de ambas as partes e não se chega a consenso nenhum. No terceiro tipo, temos a crítica que seria a busca de uma solução que pudesse albergar as críticas das duas anteriores e trazer elementos que ajudariam a superar as limitações e defeitos anteriores, buscando uma articulação que se respeita ambas as partes e que se vai cultivando a crítica num bom senso e não na hostilidade permanente e nem universal. De La Mora (1998), para clarificar estas explicações das tipologias recorre as seguintes expressões: o clientelismo como a tese, o maniqueísmo sendo a antítese e crítica constituída como a síntese.

Quanto aos níveis, a ideia De La Mora (1998) nos permite entender profundamente sobre as intervenções dos participantes, ou seja, não basta simplesmente os cidadãos intervirem, é necessário que sejam intervenções que possam influenciar no processo de tomada de decisão. Daí a pertinência de analisar a importância das intervenções dos participantes. Assim, classificando o nível baixo, as intervenções insignificantes que não contribuem em nada para o processo de tomada de decisão; o nível médio são algumas intervenções que de algum modo possam influenciar, não em grande escala. O nível alto são aquelas intervenções nas quais as decisões tiveram como base as intervenções dos cidadãos, ou seja, eles passam a decidir.

1.5.4 Metodologia aplicada no estudo de caso

A nossa proposta para estudar a participação tem como base De La Mora (1998) pois, para além de trabalhar bastante com este autor academicamente e profissionalmente, me parece que a metodologia provavelmente terá mais enquadramento para realidade moçambicana, em particular na cidade de Nampula. Não usamos os critérios baseados nos níveis, como tínhamos pensado antes, na base das atas dos encontros, pois, na minha opinião, o modelo das atas é bastante pobre em termos de informações. A principal informação que interessava ao OP eram simplesmente as propostas eleitas e isto fazia com que eles não registrassem cada momento das intervenções nos encontros. Esta foi uma das dificuldades encontradas durante o estudo. Não obstante, tivemos que, através dos graus, fazer uma classificação dos níveis. A metodologia apresenta quatro modalidades para aferir a qualidade da participação popular no OP na cidade de Nampula a saber: a **representatividade, forma, níveis e os graus de participação**, como ilustra o Diagrama 6.

Diagrama 6 – Critérios para avaliação da qualidade da participação popular no OP em Nampula



Fonte: Adaptado de De La Mora (1998).

A novidade nesta proposta metodológica é a questão da representatividade, embora o professor De La Mora (1998) não tenha trabalhado sobre a representação nesta proposta. Eu pretendo saber quais serão os representantes das comunidades no processo de implantação do OP. Por que isto nos preocupa? É que já viemos de uma história em que os nossos representantes na verdade nunca nos representaram como deve ser, porque eles são indicados pelos partidos no poder e isso faz com que sua participação nos fóruns participativos seja

comprometida, pois eles estão naqueles cargos porque foram indicados pelo partido e, se é assim, ele deve estar a serviço deste partido. Infelizmente isso é uma realidade. Este ato não acontece só quando eles são indicados pelos partidos, também acontece quando são indicados pelo CM (Conselho Municipal) e/ou governos provinciais. Tratando-se de um processo novo, espera-se que o representante seja indicado ou eleito pela população, pois se assim acontecer, há maior probabilidade dele responder de fato aos interesses do povo e não da elite, sendo este confiado pelo povo e tendo maior responsabilidade para representá-los com dignidade e garra. Quanto aos níveis, classificamos em três partes, baseando-se nos graus de participação. O nível mais baixo acontece quando estamos diante dos 0, 1º e 2º graus. Nível intermédio acontece quando estamos diante dos 3º, 4º e 5º e o nível alto, que é representado pelo 6º grau. Quanto aos graus e formas envergamos na mesma lógica do professor De La Mora (1998).

1.6 ESTRUTURA DA TESE

A tese é composta por sete secções. Começando pela primeira seção, Introdução, composta por problematização, objetivos, delimitação, justificativa, desenho metodológico e estrutura da tese. A segunda seção faz referência a Aproximação com o Objeto da pesquisa e subdivide-se em seis partes, sendo a primeira parte uma breve caracterização geográfica, econômica, política e demográfica do país. Na segunda parte, trabalha o Estado na perspectiva de vários autores, tendo Gramsci como o principal. Na terceira parte, temos a lógica do Estado moçambicano, onde aproxima o objeto por meio de uma descrição sobre a formação do Estado logo depois da independência nacional. A quarta parte traz uma abordagem sobre a questão da governança em Moçambique, recorrendo até ao processo da democratização. A quinta parte faz referência a descentralização como equação para a participação popular no contexto moçambicano e a sexta parte vai discursar sobre as teorias da participação.

Na terceira seção, temos as Aproximações das práticas do Orçamento Participativo ainda na lógica de aproximar o objeto a partir das experiências do OP, fazendo referência do Brasil (Porto Alegre e Recife) e Maputo (Moçambique), referência para África. A quarta seção, Aproximação da Experiência de OP em Moçambique/Difusão do OP em Moçambique, diz respeito ao Estudo de Caso de Nampula. Na quinta seção apresentamos uma breve contextualização da cidade de Nampula, trazendo à tona o perfil econômico, político, social e cultural. A sexta seção apresentamos os dados, análise e interpretação. A última parte da tese é composta por considerações finais e sugestões.

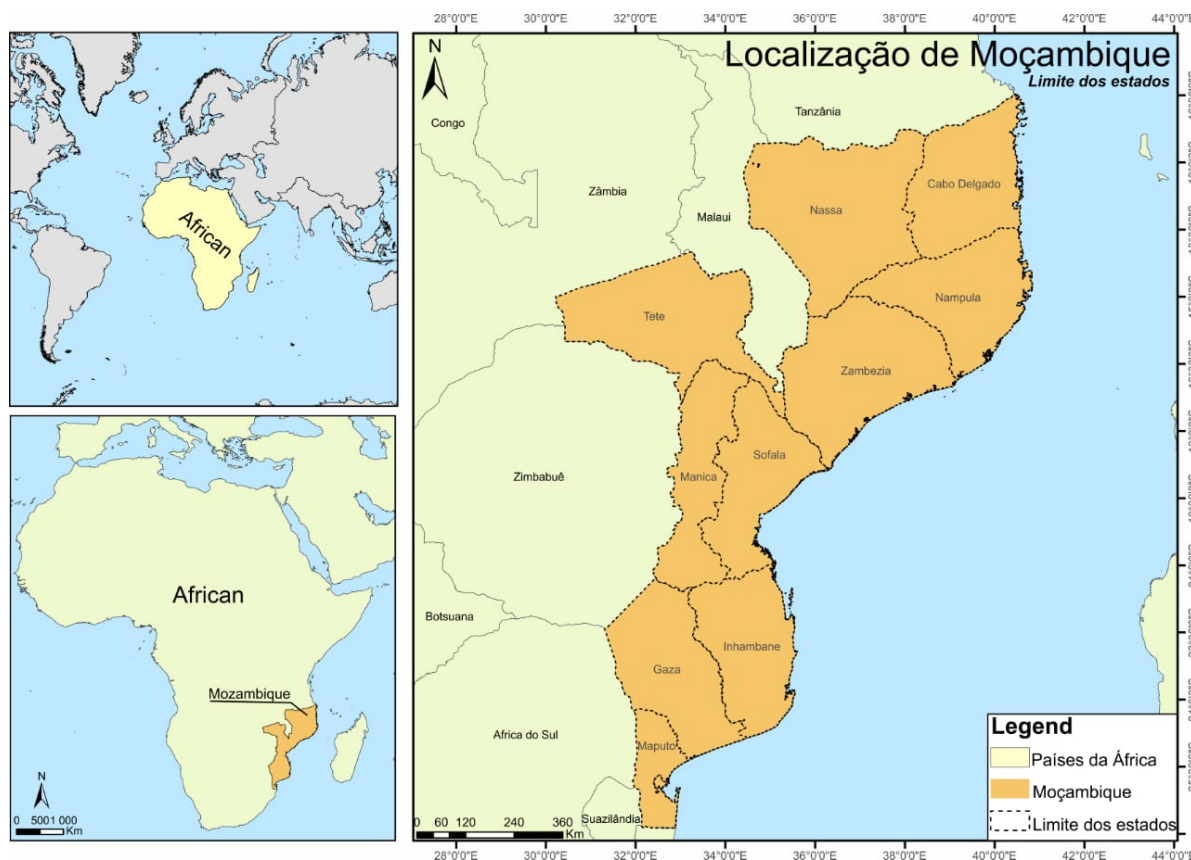
2 APROXIMAÇÃO COM O OBJETO

Estudar a questão da participação popular nos remete a buscar alguns elementos que nos ajudará a compreender o nosso objeto de estudo em si mesmo. Neste caso, trabalhamos o Estado, a governança, a democracia, a descentralização, a cultura política em Moçambique, a participação e, por fim, as instituições internacionais nesse processo da participação popular no contexto moçambicano. Como sabemos, o estudo é suportado pelo método fenomenológico-hermenêutico. Nesta seção, descrevemos os temas arrolados anteriormente de forma a nos aproximar do nosso objeto do estudo, me distanciando de qualquer forma de julgamentos, preconceito ou opiniões sobre o objeto. Na verdade, o que fizemos nesta seção foi uma redução fenomenológica, ou seja, o *Epoché*, que segundo Husserl (2018) é colocar entre parêntesis tudo aquilo que seja juízo, preconceito, opinião sobre um determinado fenômeno ou objeto a ser estudado, o que significa que neutralizamos todos esses aspectos pautados anteriormente sobre as teorias a serem discutidas e do senso comum. No momento em que neutralizamos o juízo, preconceito e opiniões sobre o objeto, estamos ao mesmo tempo a fazer uma suspensão sobre eles, o que quer dizer que haverá um momento propício para o uso destes elementos. Porém, não nesta seção. Como dissemos nesta parte, nos distanciamos totalmente sobre qualquer parecer o objeto.

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DE MOÇAMBIQUE

Moçambique é um país africano localizado na costa oriental da África Austral. A sua localização geográfica é suportada pelos seguintes limites: ao norte temos a Tanzânia, ao noroeste encontra-se Malawi e Zâmbia, oeste temos Zimbábue, ao sul encontra-se África de Sul e Suazilândia e, por fim, ao leste, encontra-se o vasto Oceano Índico. O país apresenta uma superfície terrestre de 799.380 km². Observe o Mapa 1.

Mapa 1 – Localização geográfica de Moçambique



Fonte: Autoria própria.

É um país com sistema político democrático multipartidário, tendo registrado em 1994 as primeiras eleições multipartidárias. Administrativamente, subdivide-se em províncias, distritos, postos administrativos e localidades, tendo assim 11 (onze) províncias. Ao Norte, temos as províncias de Nampula, Cabo Delegado e Niassa; ao centro localizam-se as províncias de Zambézia, Tete, Sofala e Manica, ao sul temos Maputo, cidade capital do país (que tem estatuto de província), Maputo província, Gaza e Inhambane. Todas as capitais provinciais são municípios eleitos pelo sufrágio universal. Atualmente, os governadores das províncias são eleitos por voto popular, mas antes eram indicados pelo presidente da República. A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) é a maior força partidária do país, seguida da RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique) e a terceira maior força é o recém-criado partido MDM (Movimento Democrático de Moçambique), fundado por desistente da RENAMO.

Economicamente, Moçambique possui potencial de recursos naturais como energia hidroelétrica, petróleo, gás natural, carvão mineral, ouro, bauxita, pedras preciosas, entre outros minerais. Embora possua esse potencial o país ainda é considerado um dos países mais pobres do mundo, tornando, deste modo, a agricultura (familiar) como a base do

desenvolvimento do país e a indústria como setor dinamizador da economia. A exportação é dominada por produtos como camarão, algodão, castanha-de-caju, açúcar e chá. O país também tem um grande potencial turístico com praias lindas, reservas (Parque Nacional da Gorongosa, das Kirimbas, Reservas de Niassa, etc.) que recebem vários turistas internacionais e nacionais.

Ao nível demográfico, segundo o INE (2017), o mais atualizado, o país tem uma população de 27.909.798 habitantes. Sendo a maior população do sexo feminino com 52% e 48% do sexo masculino. O que significa que em cada 100 mulheres existem 93,5 homens. A província mais populosa do país é de Nampula com 20,6% da população total e seguida da Zambézia com 18,5% da população. Em cada mil habitantes nascem 38 crianças. De 2007 para 2017, a população aumentou em 7.277.398 pessoas, cerca de 35%. A taxa de mortalidade é de 12 pessoas em cada mil habitantes. A expectativa de vida é de 56,5 anos para as mulheres e 51 anos para os homens. A população por religião é distribuída da seguinte forma: 27,2% católica; 18,9% muçulmana; 15,6% religião de matriz africana (tradicional); 15,3% evangélica; 1,7% anglicana; 13,9% sem religião; 4,8% outras; 2,5% desconhecidas (INE, 2017).

O português é a língua oficial, o qual só é falada por 40% da população nacional, sendo que o restante da população fala as línguas maternas e locais, como cicopi, cinyanja, cinyungwe, cisena, cishona, ciyao, echuwabo, ekoti, elomwe, gitonga, maconde (shimakonde), kimwani, macua (ou emakhuwa), suaíli (kiswahili), xichangana, xironga, xitswa. Segundo Lopes (2004) frisa, macua (Emakhua) é a língua local mais falada com 26,3%, seguida de xichanganaa com 14,4%; elomwe com 7,9%, cisena com 7% (INE, 1999).

2.1.1 Rainha do Norte - Caracterização da cidade de Nampula

A história da cidade de Nampula encontra-se estreitamente vinculada a Ilha de Moçambique (primeira capital de Moçambique). A Ilha de Moçambique encontra-se localizada na província de Nampula, acessivelmente a 155 km² da cidade Nampula. Entretanto, a Ilha de Moçambique deixar ser a capital de Moçambique em 1898, quando o colono português decide transferir a capital para Lourenço Marques, atual Maputo, por vários motivos, a saber: a incapacidade do seu porto em atracar navios de grande porte e pela sua dimensão territorial que era restrita para sua expansão; pelo desenvolvimento transvaal na África do Sul e as aspirações inglesas que pretendiam anexar a África do Sul e o Sul de Moçambique como um fator importante para alavancar a sua economia através dos caminhos de ferros de Maputo e pelo interesses políticos e econômicos do próprio país.

A povoação de Nampula foi instituída em 6 de dezembro de 1919 (ARAÚJO, 2005). Nampula ascendeu à categoria de Vila em 19 de dezembro de 1934¹² e em 22 de agosto de 1956 foi elevada à categoria de Cidade¹³. Os seus limites geográficos foram definidos pela Resolução n. 03/1981, de 2 de setembro. O Município da Cidade de Nampula foi criado pela Lei n. 10/1997, de 31 de maio.

A partir desse momento Nampula passa a ser a Capital do Norte quando, em 1935, ganha uma infraestrutura de linha férrea que viria a ser conectada ao porto de Nacala em 1947, porto este que apresenta as condições naturais que facilitariam a navegação e atração de navios de grande porte independentemente das condições dos mares e ventos. Estes motivos também fizeram que a Ilha de Moçambique perdesse desta vez o estatuto da Capital do Norte, pois a cidade de Nampula passava a ser uma zona estratégica para o desenvolvimento do país. Logo, Nampula passa a ser capital do território do Niassa que abrangia os espaços geográficos das atuais províncias de Nampula, Cabo Delgado e Niassa por situar-se numa região estratégica que lhe facilitava ligar o litoral e o interior.

A cidade de Nampula situa-se, aproximadamente, no centro do espaço geográfico do distrito que leva o mesmo nome, um pouco deslocada para NE (entre Norte e Leste), e ocupa uma área de 404 km². De Leste para Oeste tem uma extensão de 24,5 km, entre os meridianos de 39.º 23' 28' e 39.º 10' 00' Leste. No sentido NS, estende-se por 20,25 km, desde a barragem do rio Monapo, a uma latitude de 15.º 01' 35' S, até ao riacho Muepelume, no paralelo 15.º 13' 15' S" (ARAÚJO, 2012).

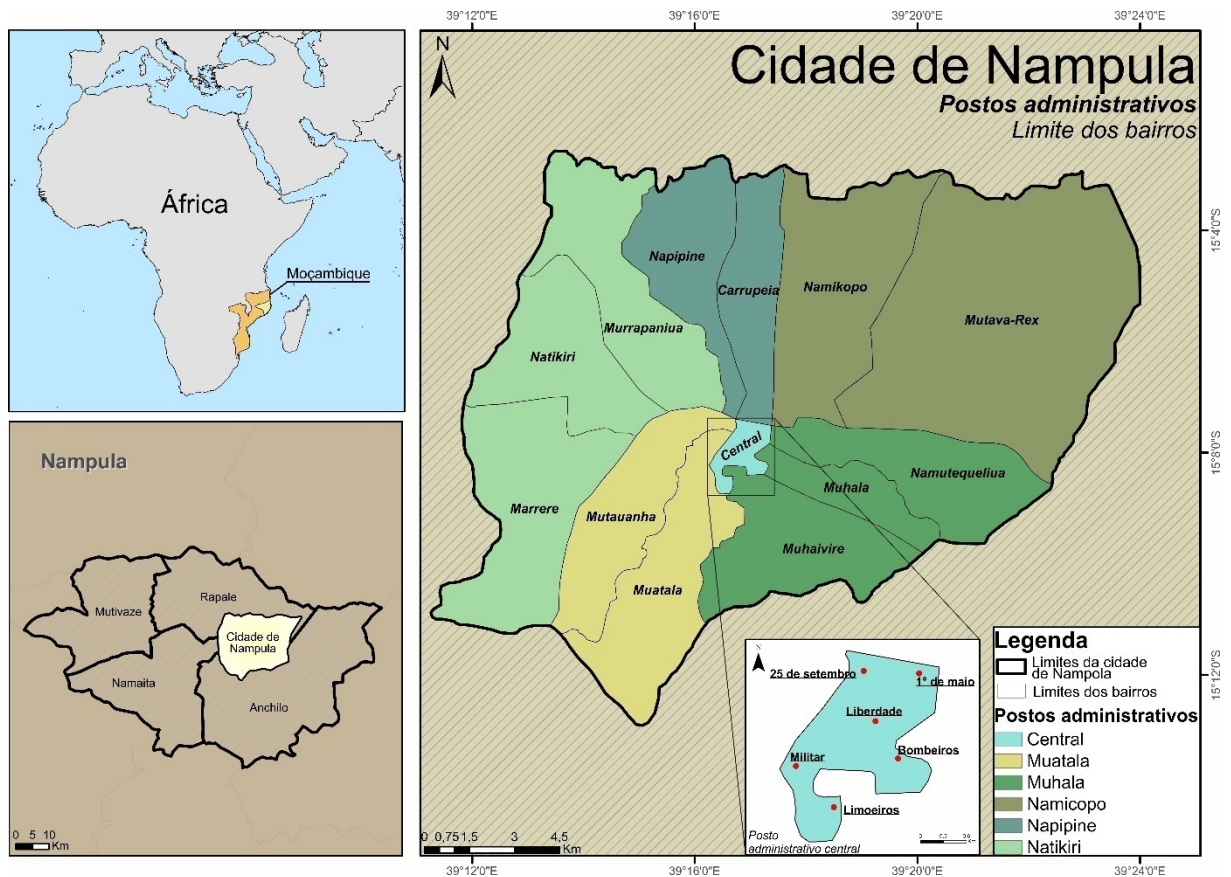
Nampula é uma cidade hegemônica no cenário socioeconômico da região norte do país, devido a sua localização geoestratégica, que cruza as estradas que ligam suas províncias do norte. Este cenário remonta antes do século XV, com a expansão árabe consolidada pela fixação portuguesa na Ilha de Moçambique e a instalação de importantes serviços coloniais, com ênfase para os comandos militares nos finais do século XIX, no qual contribuíram para o seu desenvolvimento histórico e que justificaram o seu papel catalizador do processo de desenvolvimento socioeconômico da região norte do país (MORAIS, 2009), razão pela qual a cidade de Nampula é apelidada de Rainha do Norte por Araújo (2012).

A cidade de Nampula tem uma população estimada em 743.125 habitantes, segundo o INE (2017), distribuída em 404 km². É composta por 6 postos administrativos municipais divididos em 18 bairros, como pode-se ver no Mapa 2.

¹² Portaria n. 2.377, de 19 de dezembro de 1934.

¹³ Portaria n. 11.600, de 22 de agosto de 1956.

Mapa 2 – Divisão administrativa da cidade de Nampula



Fonte: Autoria própria.

Hoje Nampula (Imagem 1) é a terceira maior cidade de Moçambique depois de Maputo e Beira, embora Beira seja menor que a cidade Nampula. Deste modo a cidade de Nampula passa a ser o maior certo urbano da província de Nampula e do Norte.

Imagem 1 – Vista aérea da cidade de Nampula



Fonte: Jornal Txopela (2017).

2.1.1.1 Perfil político

A perspectiva política da cidade de Nampula começou a evidenciar-se na década de 1930, por um lado sendo fruto de desenvolvimento da povoação criada a partir do posto militar implantado em 1907 e por outro lado quando houve a transferência da Capital do então distrito de Moçambique (Ilha de Moçambique) para Nampula em 1934. Em outubro de 1934, a povoação foi elevada à categoria de Vila de Nampula. No ano seguinte, 1935, a vila ascendeu à capital dos distritos do “Território de Niassa”, que incluía as províncias atuais do norte de país (Nampula, Cabo Delegado e Niassa). A partir desta altura, a estrutura atual da cidade (vila) passou a ganhar forma (MORAIS, 2009).

A partir do momento que ascendeu à categoria de vila, o regime colonial passou a governar todo o território a norte do Rio Ligonha, levando à instalação do primeiro governador acompanhado pela criação dos serviços de administração civil, obras públicas, agricultura, indústria, geologia, saúde, instrução, veterinária, correios e telégrafos. A criação da Diocese de Nampula iniciou a ocupação missionária, tendo-se observado à criação de dois colégios e uma escola técnica elementar, contribuindo para o crescimento do ensino secundário na região. Estes fatores contribuíram para que Nampula fosse elevada à categoria de cidade com a denominação de Cidade de Nampula, pela Portaria n. 11.600, de 22 de agosto de 1956.

Posteriormente, em 1978, a Câmara Municipal foi transformada em Conselho Executivo da Cidade, no quadro da extinção dos Corpos Administrativos Colônias. Em 1986, a cidade passou a constituir uma unidade separada do resto do distrito, com a sua sede em Rapale, localizado a cerca de 20km a Oeste da cidade. Lembramos que desde a independência nacional, as cidades foram governadas pelo partido no poder, na altura a FRELIMO, vigorando um modelo de gestão centralizada.

Em 1994, através da Lei n. 03/1994, é criada na cidade o Distrito Municipal, posteriormente revogado pela Lei n. 02/1997, de 18 de fevereiro, que cria a autarquia local. Assim, com estas leis, a cidade de Nampula teve a sua primeira experiência em que os cidadãos podiam eleger os seus dirigentes ao nível municipal, ou seja, 1998 foi o ano em que aconteceram as primeiras eleições municipais. Estas eleições na cidade de Nampula foram vencidas pelo partido FRELIMO, elegendo o edil Dionísio Chereua (primeiro presidente do Conselho Municipal de Nampula eleito pela população) no qual durou um mandato (5 anos). Nas segunda e terceira eleições, de novo, o partido FRELIMO venceu, elegendo o edil Castro Namuaca, que durou 2 mandatos (10 anos). Portanto a FRELIMO viria a permanecer no poder durante 15 anos. Somente nas quartas eleições, em 2013, vende um novo partido de

nome Movimento Democrático de Moçambique (MDM), elegendo o edil Mahamudo Amurane¹⁴. Atualmente, a gestão da cidade Nampula encontra-se sob tutela do partido RENAMO¹⁵ (Resistência Nacional de Moçambique), que venceu nas últimas eleições de 2018, elegendo o edil Paulo Vahanle.

A cidade de Nampula é uma autarquia no qual possui dois órgãos. Uma Assembleia Municipal, eleita por sufrágio universal e investida de poderes deliberativos e de fiscalização. Um Presidente do Conselho Municipal, eleito por sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico. É dotada por um Conselho Municipal, como órgão executivo colegial que responde perante a Assembleia Municipal e dirigido por um Presidente. Este órgão executivo colegial é constituído pelo presidente eleito e por vereadores.

Cada um destes órgãos tem as suas tarefas interligadas. O Conselho Municipal planeia e a Assembleia Municipal aprova; o Conselho Municipal executa e por sua vez a Assembleia fiscaliza; o Conselho Municipal apresenta contas periódicas do seu desempenho e a Assembleia avalia os resultados e seus impactos socioeconômicos e políticos.

2.1.1.2 Perfil econômico da cidade de Nampula

A cidade de Nampula é uma cidade em um dos países do terceiro mundo. Isto faz com ela apresente uma dinâmica diferente dos países desenvolvido em relação ao seu poderio econômico. O seu potencial econômico não emerge da industrialização como acontece nos países desenvolvidos, tampouco pela exploração dos recursos naturais, pois segundo o INE (2013), a cidade possui apenas dois recursos minerais, a saber: xisto e argila de ladrilha. Estes minerais, embora importantes, não são a cara da economia da cidade.

A cidade de Nampula localiza-se no ponto de entroncamento da linha-férrea de Nacala-Malawi (corredor de desenvolvimento do Norte) com o eixo rodoviário Centro-Norte, que liga à província de Zambézia com a província de Cabo Delgado e a EN8 que liga Nacala à província de Niassa. Estes dois eixos constituem um fator muito importante que define a influência econômica da Cidade de Nampula, que tem função de centro comercial e administrativo, servindo toda a região norte.

A cidade tem uma particularidade em relação ao seu potencial econômico: ela emerge das atividades comerciais, transportes, produção agropecuária, industriais, comunicação e prestações de serviços, etc., sendo que, segundo o INE (2017), os dois principais setores da economia da província, que são os setores agrícola e comercial, representam em média 71%

¹⁴Edil que foi assassinado brutalmente no dia 4 de outubro de 2017.

¹⁵Segunda maior força partidária depois da FRELIMO.

do PIB provincial, enquanto a indústria de manufatura contribui, em média, com apenas 7% do PIB.

Por outro lado, a cidade ganha expressão no xadrez da economia nacional e internacional pela sua localização geográfica estratégica. Ser a capital de uma província (Nampula) economicamente forte do país lhe coloca numa posição de centro das transações comerciais e agrícolas, tornando-se o maior centro comercial da zona norte. Ou seja, os dados aqui apresentados são da província de Nampula, no qual a cidade de Nampula é a capital e por isso ela controla todas estas transações agrícolas e o comércio no geral.

As grandes infraestruturas que a cidade apresenta fazem com que as grandes empresas instalem os seus negócios nesta cidade por ser estrategicamente acessível para chegar aos demais mercados e pela facilidade da transição das suas mercadorias para qualquer parte do país e até para alguns países que dependem das trocas comerciais, como Malawi, Zâmbia e Zimbabuê. Quando falamos das infraestruturas, nos referimos às redes de via terrestre (estrada nacional nº 1), à 2ª maior rede ferroviária do país, ao 3º maior aeroporto internacional do país e à maior rede de indústria hoteleira do Norte e o Porto de Nacala (180 km, ou seja, onze minutos de avião) é único porto com águas profundas de Moçambique e o maior em toda costa oriental de África.

Estes fatores fazem com que a cidade seja uma das mais procuradas para investir e para se viver pelas oportunidades de emprego. Só para termos ideia da importância que a cidade tem para atração de investimentos, os distritos de Moma (203 km) e Angoche (174 km) detêm de uma das maiores reservas de áreas pesadas do mundo e neste momento encontram-se dois megaprojetos internacionais a explorar (KENMARE – Irlandesa e HAIYU MOZAMBIQUE MINING CO Ltda.). Entretanto, toda a estrutura administrativa está na cidade de Nampula.

O outro grande potencial de Nampula é o turismo. Ao seu redor, dispõe uma série de instâncias turísticas e das melhores praias do país, o que faz com que a cidade atraia bastante turistas nacionais e estrangeiros. Para ter acesso a esses locais é quase que necessário e obrigatório aconchegar na cidade de Nampula. Temos algumas referências turísticas de Nampula como a Ilha de Moçambique (patrimônio histórico da UNESCO); na própria cidade de Nampula encontra-se o Museu Nacional de Etnologia de Moçambique; tem chocas mar (distrito com enormes e fantásticos centros turísticos e com as melhores praias do país); Nacala Porto e Angoche, etc.

2.1.1.3 Mosaico cultural e religioso

Quanto ao mosaico religioso, a cidade é determinada por questões culturais próprias. Segundo o INE (1999), a região Católica é a mais predominante com 23,8% da população; seguida da Islâmica com 17,8% da população; 2,7% da população de cristãos protestantes e 1,3% outras. Importante lembrarmos que estas duas religiões que detêm o maior número da população (Católica e Islâmica) foram impostas por outros povos (colonos e árabes) quando a sua chegada em Moçambique. Todavia, como dissemos anteriormente, o mosaico religioso é influenciado pela cultura local. A maioria desta população, mesmo exercendo as suas religiões oficialmente reconhecidas (Católica e Islâmica), nunca abandonaram as suas práticas religiosas tradicionais marcadas por rituais de invocação de espírito. Ou seja, o fato de ser da religião católica ou islâmica não significa abandonar as suas práticas da religião tradicional por meio de espírito (ARAÚJO, 2005). Isto faz parte da cultura macua. Embora na cultura macua haja um respeito enorme pela religião tradicional, eles ainda acreditam na existência de um único ser supremo MULUKO (Deus). Segundo Martinez (1989), no conceito dos macuas, não existem outros deuses se não o único Deus e ninguém é comparável a ele.

No tocante a cultura macua da cidade Nampula, existe uma estrutura social com poderes políticos, judiciais e religiosos que é a figura de Muené (chefe, ou regulo). A cultura macua é uma cultura de linhagem matrilinear, onde as mulheres gozam de certa preponderância política, sendo que este poder era transmitido de tio materno para o sobrinho ou filha primogênita do régulo (ou apyamuené).

A construção cultural é obviamente iniciada com a inserção das pessoas na cultura macua que começa com os ritos de iniciação por um lado, e por outro lado, as práticas baseadas nos cultos espirituais dos antepassados, como *epapa*, *mukuthu*, *sadwáka*, *kuptha*. Estes ritos de iniciação dividem-se em dois grupos: femininos e masculinos. Em relação aos ritos de iniciação femininos (muali), estes se principiam quando a mulher apanha a primeira menstruação no qual lhe é ensinada como cuidar da higiene sexual, um preparo para vida sexual futura e em relação aos cuidados. Passando para uma outra fase antes do casamento, lhe é ensinada como cuidar do futuro marido e das suas responsabilidades como futura esposa e mãe.

Para os homens, os ritos de iniciação principiam com um período de isolamento que o afasta de convívio familiar, em que se juntam vários homens (meninos) onde lhe são ensinadas as suas responsabilidades como homem. Este todo rito é marcado por circuncisão masculina obrigatória. Estes ritos de iniciação podem iniciar quanto a criança já tem 6 anos para frente, em algumas partes até mais cedo, com 5 anos.

2.1.1.4 O Bairro de Namicopo: Um bairro difícil

Em termos históricos, poucas informações encontram-se sobre este bairro. Aliás, não só este, quase todos os bairros da cidade de Nampula, porquanto, pouco se escreve sobre os bairros. Porém, não significa que não tenha história. É um dos bairros mais tradicionais da cidade, a população maioritariamente emigrante do litoral da província, dos tempos coloniais até hoje. A maior parte do litoral emigrante vem de Nacala Porto, Nacala velha, Ilha de Moçambique, Memba, etc. A maior parte da população é desempregada.

O Bairro de Namicopo localiza-se no Posto Administrativo do mesmo nome, fazendo fronteira a Noroeste do Posto Administrativo Central; a Norte à localidade de Saua-Saua (Distrito de Nampula-Rapale), a Sul o Posto Administrativo de Muhala, a Leste o Posto Administrativo de Anchilo do Distrito de Nampula e a Oeste o Posto Administrativo de Napipine. Detém uma área de 124.72 km². De acordo com o INE (2007) e o Ministério da Terra (2019), possui uma população de 59.009 habitantes difundidos pelos bairros de: Namicopo com 49.737 e Mutava-Rex com 9.727.

Há muitos anos atrás, a cidade de Nampula realizava diversas atividades para garantir o seu sustento. Vendia-se um pouco de tudo, desde água gelada, banana, amendoim torrado, mandioca, até bolinhos feitos de farinha de trigo, pão caseiro, badjia, roupa e sapato importado usado (calamidade), verdura, petróleo, entre vários produtos, uma vez que grande parte dos moradores é desempregada.

Quanto à acessibilidade, é um bairro estratégico porque faz fronteira com o aeroporto internacional de Nampula; a rede ferroviária que liga o Corredor de Desenvolvimento Norte e o Porto de Nacala passa pelo bairro; a estrada nacional nº 1 também passa pelo Posto Administrativo de Namicopo e apresenta uma via acesso que liga a outros Postos Administrativo e bairros da cidade. Todavia, embora seja um bairro estratégico para circulação, é um bairro que carece muito de infraestruturas convencionais, desde habitações que são na sua maioria precárias e de material não convencional; infraestruturas económicas, educacionais e de saúde, que são escassas.

No campo educacional o bairro dispõe de um total de três escolas, uma escola secundária (nível médio) e duas escolas primárias (primeiro e segundo grau), fazendo com que uma boa parte dos jovens frequentem as escolas dos bairros vizinhos ou mesmo do centro da cidade. Este fator se faz sentir na desistência dos jovens nas escolas, principalmente as adolescentes, fazendo que se torne um bairro no qual a maior parte da população é analfabeta.

Segundo o Jornal Verdade (2012), a participação das jovens nas escolas é bastante fraca, olhando pelos números daquelas que desistem e pelo número de adolescentes em estado

de gravidez, algumas já com filhos e outras casadas, mesmo com menor idade. A avaliação não foi feita através de números oficiais, mas pela constatação das jovens mães e chefes das respectivas famílias que desenvolvem atividades comerciais, em condições difíceis, na tentativa de garantir o sustento dos seus filhos.

Os jovens e adolescentes se preocupam em concluir o ensino fundamental e pouco o nível médio, só para saberem ler e escrever. Mesmo os que terminam a 12ª classe, dificilmente entram para a universidade por falta de oportunidades, condições e de conseguir um emprego que pudesse pagar para dar continuidade aos seus estudos e sustentar a sua família. Por isso, a maioria deles enquanto estudam, trabalham no comércio informal como forma de ganhar o seu sustento. A maioria deles abre barbearias precárias, dentre outros negócios informais com pouco investimento.

Economicamente, o bairro tem como a principal atividade o comércio informal, como venda de amendoim torrado, milho cozido e assado, mandioca, banana, bolinhos feitos de trigo (kithimbua), carvão vegetal, roupas de segunda mão, vende-se de tudo. Estas atividades são desempenhadas na sua maioria pelas mulheres, sendo que uma boa parte dos homens dirigirem os mercados do centro da cidade para vender produtos na rua e só voltam no final do dia. A seguir, acompanhe as imagens (Imagem 2) do negócio informal no bairro de Namicopo.

Imagem 2 – Atividades econômicas do bairro de Namicopo

Negócio informal nas ruas do bairro de Namicopo



Fonte: Jornal Notícia (2021).

Negócio informal nas ruas do bairro de Namicopo



Fonte: DW (2019).

Em termos culturais, o bairro é famoso pelo **Tufo**, uma dança tradicional e típica da cidade Nampula que, duns anos para cá, vem adquirindo muita aceitação no país e fora.

Dança essa que é indispensável para qualquer evento da província. Esta dança também é uma atividade econômica, pois os grupos são pagos para tocar e dançar em vários eventos na cidade desde eventos públicos a privados. Veja na Imagem 3 a dança tufo.

Imagem 3 – Dança Tufo

Dança tufu, uma das grandes referências da cultura macua- Nampula. Dança esta que é uma das fontes de renda de algumas mulheres de Namicipo



Fonte: DW (2019).

Um dos aspectos mais melancólicos do bairro, deriva pelo fato de ser um bairro com alto nível de analfabetismo, ser considerado o bairro com mais criminalidade da cidade Nampula, desemprego, prostituição, muitas barracas de venda de bebidas alcoólica, venda da droga *Cannabis sativa* (vulgo *suruma* - *maconha*), entre outras drogas pesadas. É considerado o bairro dos gatunos e rebeldes, pela maior parte dos ladrões e malfeitores residirem naquele bairro. Estes atributos fazem com as pessoas não queiram morar nele. Contudo, isto não significa que os moradores do bairro são, na sua maioria, ladrões, gatunos e malfeitores.

O bairro também dispõe de muita coisa boa. Os moradores são bastante unidos e têm um movimento revolucionário que luta para ver os seus direitos respeitados. Nos governos passados, tiveram uma governança que estava em conexão com o mercado imobiliário, no qual foi vendido quase todos os espaços estratégicos da cidade em vários bairros, mas neste bairro não conseguiu, justamente por causa dessa organização e veia revolucionária. As vezes que o município já tentou desalojar a população para dar espaço a eventos de construções de infraestrutura foram fracassadas porque, para eles, eles têm o direito de ali permanecerem e

que se for para envergar infraestruturas, que seja feito com a participação dos moradores de modo que beneficie a toda comunidade.

É um bairro que embora tenha um nível elevado de analfabetismo, tem uma noção da consciência cívica, como, por exemplo, é a população de Nampula que mais participa das eleições, fazem protesto contra a violação dos seus direitos, manifestações reivindicativas, realidade que não se assiste na maioria dos bairros da cidade. Em Moçambique, quando tem uma comunidade com estas características, é chamada de rebeldes ou oposição. Portanto, esta via que o bairro tem são qualidades que, no nosso entender, precisam ser transferidas para outros bairros.

Por conta desse comportamento, o bairro, durante os 15 anos que a cidade esteve como comando do partido no poder (FRELIMO), foi marginalizado, ou seja, abandonado. Sabe-se que é um dos bairros mais populosos da cidade e que mais afluí as urnas no tempo de eleições e que por saberem das fraudes, não abandonam as urnas para controlarem qualquer tentativa de fraudes eleitorais, hábito este que felizmente os outros bairros acabaram adotando. Este fato ficou na história da cidade de Nampula porque foi um dos aspectos que contribuiu para que a oposição vencesse as primeiras eleições municipais controlando as fraudes. Por estas atitudes, eles são considerados rebeldes.

Por conta deste esforço que o bairro faz para uma democracia participativa, eleições justas e livres, luta pelos seus direitos quanto a envergadura da oposição no poder municipal, este bairro foi o primeiro a ser contemplado e beneficiado do Orçamento Participativo. Aliás, desde os primeiros dias que o Edil falecido Mahamudo Amurane (MDM) apresentou o seu manifesto eleitoral e colocou a questão do OP, o bairro foi o principal aliado. Este Posto Administrativo de Namicopo é conhecido como o bastião da oposição em Nampula.

Apesar da falta de emprego, os jovens não cruzam os braços. Muitos dedicam-se, além dos estudos, ao trabalho de barbeiro, sendo que as instalações são construídas ao longo da estrada que separa os bairros de Namicopo e Carrupeia. A mesma estrada serve de mercado informal. É possível constatar que ao longo dela são improvisadas barracas de venda de utensílios domésticos e vestuário (JORNAL VERDADE, 2012). Esta é a característica principal do bairro para que os munícipes consigam o seu sustento.

Acreditam que pelo bairro estar numa região estratégica da cidade, deveria ser um bairro no qual poderia ser capitalizado de modo que as suas condições de vida melhorassem, porque este é um dos bairros que menos se beneficiou dos serviços públicos. Os munícipes manifestam-se agastados com a edilidade por esta inoperância dos técnicos que são responsáveis pelo processo de recolha de resíduos sólidos (mesmo pagando a taxa de lixo),

algumas comunidades dos bairros vêm enfrentando enormes dificuldades de abastecimento de água; de rede elétrica; serviços de saúde; as vias de acesso são precárias, o que faz com que os transportes públicos cheguem a este bairro com dificuldade. Exceto após a entrada construída pela oposição no mandato do Edil Mahamudo Amurane que tentou dinamizar o bairro colocando algumas vias de acesso (estradas que ligassem aos outros bairros, um centro comercial para que os vendedores informais abandonassem de vender nas ruas, ou seja, ao longo da estrada principal, etc.).

Segundo o Jornal Verdade (2012), Namicopo é um dos poucos bairros da cidade de Nampula que se pode orgulhar do seu crescimento nos últimos tempos. Por outro lado, o comércio informal, a criminalidade, o desemprego e a prostituição fazem dele um local inóspito. Com características próprias presentemente, Namicopo é na verdade um bairro multifuncional.

2.1.1.5 Breve comentário sobre a situação atual do OP em Nampula

“nós já tínhamos valor, mas vano ném mavi”

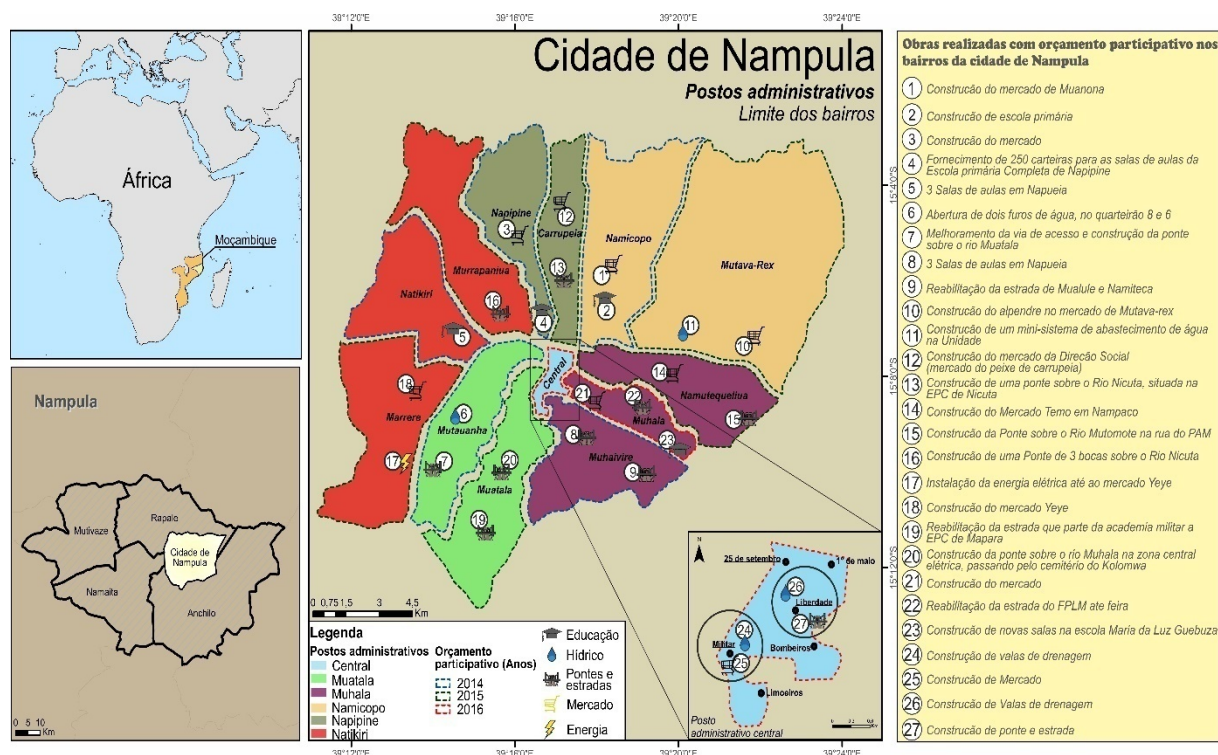
(Morador do Bairro Namicopo)

O OP foi um instrumento no qual dinamizou bastante a cidade de Nampula, tanto ao nível de envolvimento dos cidadãos na identificação e resolução dos seus problemas, assim como no desenvolvimento da sua cidade no geral. Por este feito, a agência GENDER LINKS MOZAMBIQUE, uma organização da SADC, premiou Nampula como melhor cidade do país em reconhecimento do trabalho de transparência e inclusão que a edilidade teria realizado em prol do desenvolvimento sustentável da cidade. No mesmo âmbito, o governo britânico, através do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID), em parceria com as organizações da sociedade civil, elegeram a cidade como a melhor cidade no componente da participação da sociedade na gestão do município, destacando a inclusão das associações civis dos bairros na limpeza e gestão de lixo na cidade e na aproximação dos gestores municipais.

O OP na cidade de Nampula foi implementado no ano de 2014 depois de 16 anos como autarquias locais. Este é um dos instrumentos que se traduz numa forma de governança que se assenta na participação direta do cidadão na identificação e na resolução dos seus problemas. Como sabemos, o OP na cidade de Nampula foi uma aposta de uma nova governança, de um novo partido da oposição que teria vencido as últimas eleições em 2013 por intermediário do presidente eleito.

O OP decorreu em três edições, sendo que a primeira em 2014, abrangendo os bairros de Natikiri, Napipine, Muahiviri, Mutauanha e Namicopo. Na segunda edição, 2015, nos bairros de Mutava-rex, Murrapaniua, Marrere, Muatala, Carrupeia e Namutequeluia. Na 3ª edição, em 2016, implantado nos bairros de Liberdade; Militar e Muhala. A seguir acompanhe o Mapa 3 e as Imagens 4 e 5 de algumas obras entregues.

Mapa 3 – Resumo geral implantação do OP na cidade de Nampula



Fonte: Autoria própria.

Imagem 4 – Mercado de Muanona antes e depois do OP

Mercado Muanona antes do OP em Namicopo



Mercado Muanona depois do OP em Namicopo



Fonte: Autoria própria.

Imagem 5 – Salas de aulas antes e depois de OP

Sala de aulas antes do OP em Namicopo



Sala de aulas depois do OP em Namicopo



Fonte: Autoria própria.

O OP depende de receita própria do município de Nampula. No caso, o Conselho Municipal de Nampula desembolsou um total de aproximadamente catorze milhões de meticais para os 5 bairros que fossem contemplados em cada edição. Portanto, estamos a dizer

que cada bairro podia escolher um ou dois projetos avaliados em dois milhões e setecentos mil meticais.

Lembramos que, neste momento, o OP foi interrompido logo que o edil Mahamudo Amurane foi assassinado, uma vez que foi este quem implantou. O Edil atual e a sua gestão não deram continuidade aos projetos do OP. Em outras palavras, o OP, neste momento, está estagnado, voltou-se ao passado onde o município opta por reuniões e encontros nos bairros como mecanismos de participação popular.

Ao mesmo tempo, a CESC, que foi o grande parceiro para implantação do OP na cidade de Nampula, está a trabalhar com a nova gestão no sentido de retornar-se ao OP. Por outro lado, ainda existem vários projetos que ainda não foram executados mesmo antes da entrada da nova gestão. Isto é, na primeira e na segunda edição todos os projetos foram entregues a tempo e com sucesso, e na terceira todos os projetos aprovados não foram realizados.

2.2 O ESTADO A PARTIR DE ANTONIO GRAMSCI

Neste tema, pretendemos trabalhar o Estado na visão de Gramsci (1985) para depois chegar à questão da democracia e consequentemente da participação popular. Marx (1985), ao abordar sobre o Estado, opunha-se em alguns momentos ao pensamento de Hegel sobre o Estado. Na visão de Hegel (1990), o Estado era visto como um princípio da universalidade, onde este expressa a dimensão universal que carece a sociedade civil. Por sua vez, ele entendia a sociedade civil como o reino da miséria física e moral, ou seja, é o reino do individualismo ou particularismo estreito. Portanto, para Hegel (1990), o Estado transcende a universalidade humana, tornando deste modo, o Estado como a estrutura máxima e como uma razão absoluta.

Foi a partir desta interpretação que o jovem Marx (1985) naquela altura, diz que não, essa universalidade é falsa, pois esse Estado é um Estado alienado. Contudo, o Estado surge das contradições de duas classes, focando sempre numa perspectiva materialista histórica. Aqui, o Estado é o produto da sociedade ao chegar a uma determinada fase de desenvolvimento. Conceção esta que foi defendida por Marx (1985) quando refere que o Estado está diretamente relacionado com a estrutura material da sociedade, e a base da economia (ARRUDAS; FILHO, 1995; BONAVIDES, 2012).

Ainda na tentativa de Marx (1985) acastelar a sua posição diante de Hegel, vale que o Estado não é uma ideia, mas sim um fruto das contradições em que destas contradições de classes chega-se a um Estado socialista. Chegar através de seus limites, a superação de

sociedade burguesa como um processo revolucionário. Todo este processo de chegar ao socialismo devia ser feito a partir da organização da massa trabalhadora.

Marx (1985) tem a consciência do Estado como um instrumento de poder, arma temível e poderosa em mão de determinadas classes (burguesa), utilizada não a favor da sociedade, mas sim a favor da classe forte e dos privilegiados contra as classes fracas e oprimidas (BONAVIDES, 2012). Ele propõe que houvesse uma revolução por parte da massa trabalhadora ou dos grupos fracos e oprimidos para desconstruir a ideia de que o Estado é um poder no qual se impõe de dentro para fora. E sim, um produto da sociedade.

O Estado como uma manifestação de política da classe dominante (burguesa) e como emissário de regras para manter-se no poder, fazia com que esse poder fosse organizado de uma classe dominante para sempre dominar a outra classe (MARX, 1998). Em função deste cenário, ele propõe a necessidade da classe trabalhadora se organizar e assumir a gestão do Estado, pois são estes que vão lutar para colocar o fim da hegemonia burguesa sob o Estado que legitima os interesses da burguesia. Assim, ele chama a emancipação da sociedade a se afirmar para lutar contra a hegemonia.

Por seu turno, Antonio Gramsci (1985) fundamenta-se nas ideias de Marx para entender o Estado. Como vimos anteriormente, enquanto Marx (1985) diz que o Estado surge das contradições de classes, onde este Estado é uma demonstração política das classes dominantes e criador das regras para legitimar o seu poder e como consequência oprimir as classes fracas, Gramsci (1985) busca um conceito de Estado no qual deveria ter dois componentes: a sociedade política e a sociedade civil. Ou seja, na visão dele, o Estado não é formado só pelo Estado governo, mas sim por uma sociedade política e uma sociedade civil. Para ele, a sociedade civil influencia bastante no Estado (governo).

A construção de um novo Estado na Rússia coloca um marco histórico do século XX e colocava no horizonte dos povos uma perspectiva de liberdade, de construção de uma sociedade permeada de valores, ideias e sonhos. Em adição, esta revolução permitiu um processo de fortalecimento das formas de organização dos partidos socialistas ocidentais. Foi a partir deste cenário que Gramsci (1985) evidencia nos seus cadernos a complexidade das relações do Estado/sociedade. E com base nessa reflexão, ele propõe o conceito *ampliado do Estado* como uma perspectiva para análise das sociedades contemporâneas mais desenvolvidas (ARRUDAS; FILHO, 1995).

Gramsci (1985) percebe que, nas sociedades capitalistas modernas, o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder tornaram-se mais complexos na trama da sociedade, fazendo emergir uma nova esfera social: a “sociedade civil”. Essa ampliação da

esfera política através do sufrágio universal, da formação de partidos políticos de massa, sindicatos profissionais e de classes, associações etc., foram conquistas que impulsionaram a ampliação da sociedade civil (ARRUDAS; FILHO, 1995).

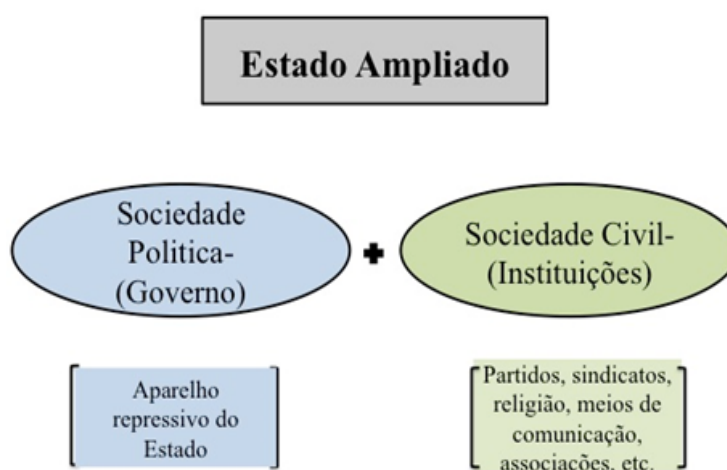
2.2.1 Estado Ampliado

As características coercitivas do Estado, naquela altura, deram destino a novos espaços no qual viriam a abonar em novas articulações políticas. Articulações estas que viriam a configurar-se num Estado Ampliado de Gramsci (1985).

Para Gramsci (1985), é impossível entender o Estado de forma despercebida das interferências diretas das dinâmicas da sociedade civil. Tanto é que não deve haver a separação entre Estado e sociedade civil, pois estes dois constituem um bloco compacto e inter-objetivo das relações das sinergias. Deste modo, a sociedade civil constituiria a estrutura base e o valor determinante para a formação de um Estado novo ampliado (COUTINHO, 1999).

Na sua teoria do Estado ampliado (Diagrama 7), Gramsci (1985) entende que o Estado não é composto por uma única sociedade política que cria as leis para se cumprir e de exercer todo domínio sobre a classe dominada. O Estado não pode existir sem a sociedade civil.

Diagrama 7 – Constituição do Estado, segundo Gramsci (1985)



Fonte: Adaptado de Gramsci (1985).

Portanto, a proposta do novo Estado deveria ser voltada aos problemas das classes sociais. Isto remeteria a uma nova postura da sociedade civil diante do governo. Para Gramsci (1985), a sociedade civil interfere de forma direta no Estado, por isso ele ampliou o conceito

da sociedade civil. A este respeito, nas palavras de Coutinho (1999, p. 117), “na verdade a sociedade civil e o Estado se identificam - a sociedade civil é também, ou, antes é o próprio Estado”.

Entretanto, o pensamento do Estado ampliado consiste também em romper a figura do Estado restrito, onde não haja imposição a direção coerciva e sim um Estado com equilíbrio dialético entre as duas sociedades em causa. Deste modo, desenvolve-se uma relação na base da coerção e do consenso na dominação e direção política. Expressa-se também aqui nesta proposta do Estado ampliado uma correlação de forças com mais ênfase para a superação do momento econômico-corporativo (COUTINHO, 1999).

Como afirmou-se anteriormente, a nova conjuntura do Estado ampliado pressiona uma nova postura por parte da sociedade civil e política, uma vez que esta articulação traz consigo novos elementos como coerção e consenso, e dominação e hegemonia. Sendo assim, torna-se importante entendermos a proposta de Antônio Gramsci (1985) em relação a sociedade civil e a sociedade política.

2.2.1.1 Sociedade civil

As conjunturas políticas, com mais destaque para as sociedades capitalistas, criaram em Gramsci algumas interpretações da sociedade civil de modo que esta pudesse de fato fazer parte do Estado. Gramsci (1985) tinha em mente que a sociedade civil, para além de ser uma superestrutura, era o fator ativo e positivo para o desenvolvimento. No entanto, a sociedade civil constitui conjuntos, instituições ou associações políticas, partidárias, religiosas, sindicais, midiáticas, etc. Estas instituições seriam de caráter privado e não da esfera pública do Estado (COUTINHO, 1999).

Ao ampliar o conceito da sociedade civil, esta é colocada como dotada de uma superestrutura que não fosse o Estado. Deste modo, estas organizações da sociedade civil adolecem para gerarem a sua própria estrutura porque é a partir desta superestrutura que ela vai participar no aparelho estatal, buscando a hegemonia no processo político. Para tal, a sociedade civil precisa quebrar a hegemonia do Estado. Como quebrar esta hegemonia do Estado? A proposta de Gramsci (1985) é que seria no campo das ideias, dentro das suas instituições, as “guerra de posições”.

Segundo Gruppi (1978), a contra hegemonia proletária tem de ser desenvolvida nas instituições culturais da sociedade civil, através da criação de partidos de massa e da superação da ideologia das classes dominantes expressadas por aparelhos estatais. Expressa-se aqui a hegemonia cultural como condição da supremacia para tomar o poder. Mas então, em

que consiste a hegemonia cultural e como esta pode auxiliar a sociedade na luta pela hegemonia?

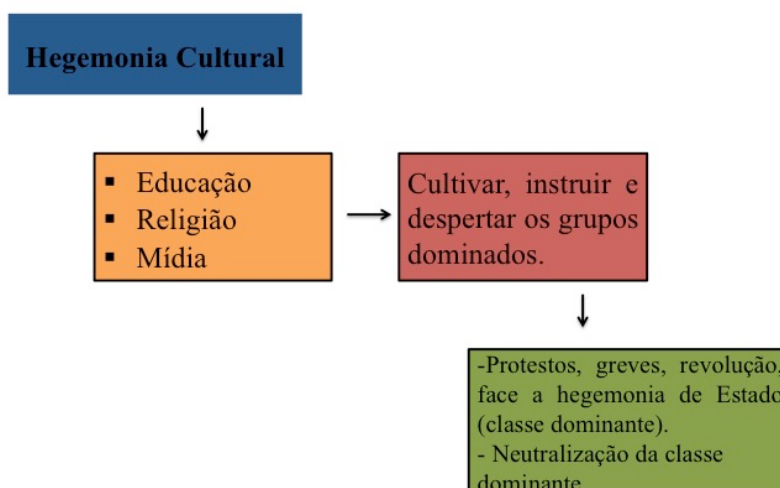
2.2.1.2 Hegemonia cultural

Em primeira consonância pode-se entender a hegemonia como a dominação ideológica sobre as classes sociais pela classe burguesa através do seu poder econômico, da coerção ou repressão. Isto tudo posto em prática através duma liderança intelectual e moral (GRAMSCI, 1985). Gramsci (1985) também percebe que as classes marginalizadas aceitam esse status por coerção ou mesmo por um consentimento que acontece de forma natural, sem se aperceberem. É nesta lógica que o autor busca a hegemonia cultural a fim de formar os movimentos contra hegemônicos para fazer face a hegemonia do Estado.

A hegemonia cultural consiste em educar as classes dominadas de modo que estas percebam as formas de viver o mundo de maneira natural (classe dominante), provocando, de certo modo, uma neutralização das capacidades revolucionárias das classes dominantes por meio de uma revolução da classe dominada. Como colocar em prática este plano?

A hegemonia cultural é na verdade atrelada ao sistema de educação, ao sistema religioso e ao sistema dos meios de comunicação (GRUPPI, 1978). É através destes sistemas que as classes dominadas podem chegar à hegemonia. O Diagrama 8 ilustra como funciona a hegemonia cultural.

Diagrama 8 – Hegemonia Cultural



Fonte: Autoria própria.

Portanto, a hegemonia gramsciana é a primazia da sociedade civil sobre a sociedade política. Ainda no âmbito dessa luta das ideias, Gramsci (1985) enfatiza aqui um outro aspecto chave no qual faz referência ao papel dos líderes dessas organizações: “O Intelectual

Orgânico”. Ele ressalta que não existe uma organização sem intelectuais, isto é, sem os organizadores e dirigentes (COUTINHO, 1999). Como se percebe, um dos focos principais da hegemonia cultural é trabalhar sobre os grupos dominados para que estes cultivem uma consciência crítica para chegar a uma luta no campo das ideias. É neste viés onde entra o trabalho dos intelectuais orgânicos, como os mentores dos membros das organizações da sociedade civil.

Os intelectuais orgânicos representam o elo da teoria e prática, o eixo que liga a estrutura e a superestrutura, ou seja, os intelectuais orgânicos devem estar dotados da filosofia da práxis (COUTINHO, 1999). Os intelectuais orgânicos devem participar da vida prática dos seus grupos sociais de modo que tornem coerente os problemas vividos nestes grupos, cultivando um bloco social e cultural. Por exemplo, a classe econômica tem seus intelectuais que pensam a favor dos seus interesses econômicos. O mesmo deve acontecer para as classes dominadas, onde os seus intelectuais devem pensar nos aspectos ligados a essa sociedade. Para isso, é necessário que este intelectual conviva com os seus membros de modo que lhe permita fazer essa ligação entre a teoria e a prática. Contudo, a sociedade civil precisa se organizar politicamente para participar na política através das eleições e precisa ter a sua própria mídia de modo que possa circular as suas ideias, uma vez que a classe dominante tem a sua mídia onde só circula as suas ideias.

A luta pela hegemonia não é um processo acabado, ela sempre criará lacunas, roturas e conflitos, ainda que seja nos campos das ideias. Portanto, a liderança intelectual e moral na luta contra hegemônica pressupõe o compartilhamento de ideias e valores por vários grupos sociais e deve ser a base da formação da vontade coletiva que, através da ideologia, passa a ser o cimento orgânico unificador do bloco histórico.

Deste modo, a hegemonia cultural passa ser entendida como a capacidade de dirigir a sociedade civil para assumir a função de dirigente e, ao mesmo tempo, constituir não só novas relações políticas e estatais, mas acima de tudo, uma nova cultura por parte das organizações da sociedade civil (GRUPPI, 1978). A luta hegemônica é um processo no qual se desenvolve a ciência política, por isso, é importante que a sociedade civil, através dos seus intelectuais, organize-se bem de forma que evitem imprevistos que possam comprometer os objetivos desta luta.

Portanto, remata-se a sociedade civil como o espaço no qual se organizam os interesses em confronto, que seja um espaço onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições. A sociedade civil é um momento da superestrutura ideológico-político. Enquanto, a sociedade política é vista como um conjunto de aparelhos no qual as classes

dominantes exercem violências, aqui encontra-se o Estado no sentido restrito, ou seja, Estado-coerção. Ocorre sempre o exercício de ditadura, ou seja, da dominação baseada em coerção. Dito de outro modo, a sociedade política é um aparelho de coerção estatal, no qual tende a assegurar de forma legítima a disciplina dos grupos que não aprovam de forma ativa ou passivamente as ideologias propostas por esta elite (GRAMSCI, 1985).

Por isso que na visão de Coutinho (1982), a sociedade política tende a confundir-se com o Estado ou governo, porque esta sociedade corresponde a função de “hegemonia” no qual o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade e aquela que há o domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado ou governo “jurídico”.

O Estado ampliado de Antonio Gramsci (1985), para ele, seria a solução do problema político em sociedades modernas, acreditando que, com esta proposta, provavelmente chegar-se-ia a um Estado integrado por duas sociedades. Um Estado que tem a função de provedora dos serviços públicos e de bem-estar social.

2.3 A LÓGICA DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE

Ainda no âmbito da aproximação com o objeto, passamos desta vez olhando o Estado em contexto moçambicano. Para tal, é importante começarmos pela formação do Estado em Moçambique para depois entender a concepção atual do Estado. Abordamos a formação do Estado a partir da independência. Lembramos que ainda nos encontramos na técnica da redução fenomenológica (*Epoché*). A nossa linha de abordagem ainda é o não passar por qualquer julgamento neste processo de formação do Estado e muito menos opinar ou tecer qualquer comentário sobre o assunto. Simplesmente descrevemos a formação do Estado como ela foi ou é. Como pesquisador, nos posicionamos de forma neutra do assunto, de forma que ela possa ser descrita assim como é, ou mesmo colocar ente parênteses e em suspensão.

Não se pode falar da formação do Estado em Moçambique sem, no entanto, falar da FRELIMO¹⁶. Para melhor entendimento deste trajeto, recuamos um pouco no tempo, especialmente em 1962, que é o ano da criação da FRELIMO enquanto uma frente política ampla de sub-liderança de Eduardo Chivambo Mondlane, que teve a ideia de juntar vários movimentos, sagrando-se o primeiro presidente desta frente, tendo como vice-presidente Urias Simango. A frente é formada através da agregação de três movimentos nacionais contra o colonialismo, são eles: UNAMI (União Africana de Moçambique Independente); MANU

¹⁶Frente de Libertação de Moçambique, também conhecida por seu acrônimo, é um partido político oficialmente fundado em 25 de junho de 1962 (como movimento nacionalista), com o objetivo de lutar pela independência de Moçambique do domínio colonial português.

(*Mozambique African National Union*) e a UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique). A FRELIMO foi fundada na Tanzânia. Importante frisarmos o grande apoio dos países vizinhos como Malawi, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué neste processo de formação da frente e na luta contra o colonialismo. O ideário era a luta contra o colonialismo em busca da independência nacional (ENDERS, 1997). Assim, é formada a FRELIMO como movimento de libertação nacional que lutou contra o colonialismo durante 10 anos, tendo iniciado em 1964 até 1974.

Como acompanhamos anteriormente na gênese da formação da FRELIMO, com a morte de Eduardo Mondlane, os estatutos da frente regem que o vice-presidente, nesse caso Urias Simango, assumiria a presidência, o que não aconteceu, tendo assumido a presidência Samora Machel. Este ato dilatou os conflitos na frente, o que viria a criar cisão. Nessa sequência depois da independência, surge um movimento de desestabilização, atualmente RENAMO, liderado por André Matsangaissa, que foi substituído por Afonso Dlakhamá após a morte do seu líder. Este movimento que teve o apoio total do Zimbabué (antiga Rodésia do Sul). E a FRELIMO passou de um movimento que incluía vários movimentos de libertação para simplesmente um partido político. Neste contexto, surge a guerra civil em Moçambique, assunto que será abordado posteriormente.

Tendo alcançado a independência nacional, Moçambique vive uma nova história. A FRELIMO concebia-se em uma força partidária que representaria o povo moçambicano; o país consagrava-se em uma nova nação e ainda um país que teria aderido um novo modelo de governança anticolonialista.

Deste modo, a FRELIMO desenvolve um projeto social em que a base era o centralismo e uma planificação com foco no desenvolvimento socialista. Isto implicou, por um lado, a destruição das estruturas coloniais e, por outro lado, a introdução de uma nova estrutura que viria a ser discutida no III Congresso da FRELIMO em 1977. Este congresso apresentava, como objetivo, delinear melhor as linhas gerais de desenvolvimento e definições prioritárias. Como resultado deste congresso, forma-se o Estado moçambicano, que viria a filiar-se às orientações marxista-leninistas, traduzindo-se num Estado moderno. Coerente com a concepção leninista, o partido foi concebido como o agente central da direção do Estado, da organização, da educação das massas trabalhadoras e da democratização da sociedade (GÓMEZ, 1999).

Tendo o partido proclamado a força administradora do Estado e da Sociedade, este representaria todas as instituições nas quais a sociedade se assenta, isto é: o mercado, a família e o Estado. Ao mesmo tempo, nesta vertente, este partido apresenta um projeto de

construção do homem novo. Homem novo que devia ser um cidadão que estivesse disposto a militarizar-se e a alfabetizar-se em nome da nação, independentemente da sua etnia, tribo ou língua; um cidadão capaz de vigiar os inimigos e de participar dos estudos políticos do partido. No Diagrama 9 podemos perceber qual é a lógica do Estado em Moçambique quanto a formação do Estado logo após a independência nacional.

Diagrama 9 – Formação do Estado Moçambicano logo após independência



Fonte: Autoria própria.

Para Forquilha e Orre (2012), os partidos dominantes e considerados movimentos de libertação nacional na África Subsaariana, até hoje têm uma grande influência sobre os Estados, mesmo tendo mudado de regimes. No caso de Moçambique, o Estado ainda se confunde com o partido no poder, uma vez que este apresenta ainda uma grande influência sobre as instituições do Estado.

Na mesma lógica, Macamo (2014, p. 47) afirma que

O discurso monolítico da FRELIMO assentou, ainda que com base em razões diferentes, na ideia de que o cidadão não tinha maturidade suficiente para assumir por si próprio a responsabilidade de gerir a sua vida longe da tutela do Estado. Enquanto o Estado colonial usou a ideia da tradição africana (direito consuetudinário e identidade étnica) para legitimar a limitação das liberdades individuais, o poder da FRELIMO usou a ideia de um nacionalismo escatológico¹⁷ para formular um “projeto nacional” dentro do qual toda a vontade individual teria expressão, mas dentro de um projeto ideológico específico. A substituição do nacionalismo escatológico da FRELIMO pelo discurso e pelas práticas do auxílio ao desenvolvimento não alterou esta relação de forma significativa, pois ele também assentou na ideia de um poder profundamente conhecedor do que é bom para o indivíduo. Dito doutro modo, o princípio básico da tradição política que fundou Moçambique é a ideia de que a liberdade do cidadão é função de um projeto político nacional.

¹⁷A ideia do “nacionalismo escatológico” refere-se a um entendimento épico da independência que conferiu aos que por ela lutaram à prerrogativa de definirem o bem-estar individual em função do seu próprio ideal político. Política que fundou Moçambique e a ideia de que a liberdade do cidadão é função de um projeto político nacional.

Assim, Moçambique e alguns países africanos tornaram-se países socialistas onde o Estado era controlado pelos partidos que foram considerados antes movimentos de libertação, tornando-se um modelo de gestão monopartidário, se assim quisermos. Esta foi a primeira concepção do Estado em contexto moçambicano e nos Estados que se tornaram socialistas com a independência.

Nos primeiros anos da independência, o país começa a entrar em decadência política e crise econômica por vários fatores. Por um lado, com o fim da Guerra Fria, os governos do bloco leste passaram a se concentrar nas situações internas e ainda, aliados aos resultados que não estavam a aparecer no socialismo, fizeram com que estes países reduzissem o apoio para Moçambique. Por outro lado, a guerra civil estava longe de acabar visto que estava difícil para acordos de paz. Estas situações obrigaram o governo da FRELIMO a aderir as instituições de *Bretton Woods* e um acordo de paz que implicaria ceder algumas exigências no qual a RENAMO¹⁸ colocava como condições um Estado de direito multipartidário democrático para que a guerra cessasse. Estes foram os primeiros sinais da formação de um novo Estado de Direito e democrático e multipartidário.

Nessa sequência, durante a guerra civil, a FRELIMO em 1989, no seu V Congresso, separou o Estado do partido e retirou as referências de Marxismo-Leninismo dos estatutos do partido. A CRM (Constituição da República de Moçambique) de 1990 abrangeu quase tudo que a RENAMO pretendia alcançar, como a garantia dos direitos básicos individuais, tais como liberdade de crenças, opinião e associação; pluralismo partidário; independência dos tribunais; eleições livres e secretas; e uma eleição direta do Presidente da República (LÁLÁ; OSTHEIMER, 2003). Lembrar que estas mudanças surgem, também como vimos antes, do fundo das organizações internacionais (FMI, BM, ONU) como forma de elaborar um Programa de Restruturação Econômica (PRE) e mais tarde Programa de Restruturação Econômica e Social (PRES).

Deste modo, a Constituição de 1990 introduziu o Estado Democrático e de Direito, alicerçado na separação e interdependência dos poderes e no pluralismo, lançando os parâmetros estruturais da modernização, contribuindo de forma decisiva para a instauração de um clima democrático que levou o país à realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, uma vez que a CRM (1990) no artigo 1º frisa o seguinte: “A República de Moçambique é um Estado independente, soberano, democrático e de justiça social”. A ele, conjuga-se o artigo 3º: “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no

¹⁸RENAMO - Resistência Nacional Moçambicana, é o segundo maior partido político de Moçambique.

pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem” CRM (1990).

Independentemente daquele que foi o precursor da formação do Estado, a partir de 1990, com a nova CRM de 1990 e 1994, Moçambique registrou alguns avanços significativos no que diz respeito a questão da democracia e descentralização, como modelo de governança que deram a oportunidade para ampliação dos espaços de participação, pois é um processo que precisa ser consolidado com o tempo.

Portanto, a formação do Estado moçambicano logo após a independência nacional é constituída numa perspectiva marxista-leninista, modelo este que não durou muitos anos devido aos resultados que apresentava. Santos (2005) mostra a debilidade que o modelo teve, e em 1980, quando a crise se agudizou, se pode ver o PIB que caiu de 418 em 1973 para 201 em 1980. Isto implicou que a população vivesse abaixo da linha da pobreza, o que implicaria que o país abrisse uma possibilidade de conceber o Estado, o assunto a ser tratado a seguir.

2.4 GOVERNANÇA EM MOÇAMBIQUE

A Constituição de 1990 e de 1994 e os Acordos Gerais de Paz entre a FRELIMO e a RENAMO em 1992 (AGP), trouxeram uma outra realidade ao país. Os moçambicanos passaram a participar mais das políticas públicas, pois a partir de 1994, o país testemunha as primeiras eleições para os deputados da Assembleia da República (AR) e para o presidente da República. Lembramos que ainda nos encontramos dentro da redução fenomenológica concretamente no primeiro momento, que é a suspensão, o que significa que continuaremos tendo uma ruptura com atitude natural de olhar o mundo vivido. O que quer dizer que continuamos a não emitir juízos e ou preconceitos sobre o assunto. Portanto, iremos descrever a governança em Moçambique de modo como ela se desenvolveu, independentemente das críticas e opiniões preconcebidas sobre a governança em Moçambique, pois segundo Husserl (2018), durante o percurso da *Époche*, o pensamento depura-se conduzindo o ego puro, onde o mundo na sua totalidade, tal como descobrimos nas experiências colocando entre parênteses sem atestá-la e contestá-la colocando em parentes.

O novo modelo de governança trouxe algumas mudanças. Por exemplo, o multipartidarismo, que permitiu a participação de outros partidos no processo de tomada de decisões; a participação da população por meio de eleições gerais; o Presidente da República e os deputados da Assembleia da República (250 deputados) passaram a ser eleitos pelo intermédio de eleições gerais para 5 anos; o presidente deixou de presidir o parlamento, entre outras.

Importante relembrarmos que Moçambique aderiu as instituições de *Bretton Woods* entre a década de 1980 e 1990, quando o país precisava chegar a um acordo para o Programa de Reabilitação Económica (PRE) devido a vários fatores no qual foram mencionados anteriormente. Isto implicaria que o país migrasse para uma sociedade mais liberal nas questões económicas, sociais e políticas. Assim, exigia-se como condições a democratização, a descentralização e a participação dos grupos sociais a níveis locais na formulação das políticas públicas. Neste âmbito, quase imprescindível que a governança passaria a seguir um modelo mais democrático e descentralizado de modo que se respeitasse o direito dos demais moçambicanos e que organizações da sociedade civil participassem das políticas públicas. Para tal, houve imperativo de reforçar as capacidades institucionais e a consolidação dos pressupostos da governança democrática efetivadas através de mecanismos de planificação, participação, *accountability*, reforço das transparências e descentralização. Toda esta transição e arranjos foram acautelados pela Constituição de 1990 e de 1994 (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1992; CANHANGA, 2002). Num primeiro momento, no novo modelo de governança em Moçambique, as reformas mais relevantes diziam respeito a gestão de finanças públicas, gestão de setor público, a descentralização e anticorrupção.

Antes de discorrermos profundamente para o processo de governança em contexto moçambicano, achamos pertinente definir a governança e a boa governança para melhor entendimento para o que virá a seguir. No entanto, permanecem várias definições sobre a governança trazidas por vários especialistas na matéria, e sem querer ignorar outras visões, apresentamos neste estudo a proposta trazida por Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010):

governance as “the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (a) the process by which governments are selected, monitored and replaced; (b) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and (c) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them. (p. 2)

Nesta ordem, olha-se aqui para a governança como a descrição dum processo de tomada decisão, no qual as tais decisões sejam ou não executadas. Nisto, é necessário que as instituições públicas conduzam os assuntos públicos, gerem os recursos públicos e garantam a realização dos Direitos Humanos.

Por sua vez, o Plano de Ação para Pobreza Absoluta (PARPA II¹⁹, 2006) que passou a ser um instrumento que orienta o processo de governança em Moçambique baseado no objetivo principal do governo moçambicano, o combate à pobreza absoluta, vinca que

¹⁹ Plano de Ação da Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009. Versão Final aprovada pelo Conselho de Ministros em 02 de maio de 2006.

o pilar da governança tem em vista tornar o aparelho de Estado num incentivador do desenvolvimento do capital humano e da economia. O governo vai privilegiar a melhoria da qualidade da análise e desenho de programas, com vista a otimizar os resultados esperados da sua implementação. As autoridades vão-se guiar pelos princípios e leis de um Estado de direito, assegurando a transparência, prestação de contas, e combate ao desvio e uso indevido de fundos e recursos públicos e a aplicação ativa das leis contra os atos criminosos e corruptos, (p. 2-3)

O plano deixa claro que a maior preocupação com o processo de governança é de fato a satisfação das necessidades dos moçambicanos. Contudo precisa-se assegurar alguns aspetos como a questão de prestação de conta, transparência, leis contra corrupção, desvio de fundos e recursos públicos, etc. Portanto, olhando para o entendimento da governança como um processo de decisões e gestão que possam ser implementadas ou não, propõe-se que opte por uma governança eficaz e eficiente, que seria a *Good Governance*, conceito este que segundo Intosai (2016), consiste em,

(...) the exercise of power or authority, such as political, economic, administrative or other, in order to manage a country's resources and affairs in a fair, equitable, transparent, ethical and non-discriminatory manner. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences. (p. 11)

Deste modo, a boa governança seria a ação em que o poder ou autoridades políticas, econômicas, administrativas, municipais, entre outros, gerem os recursos e assuntos do Estado de forma justa, consciente, equitativa, transparente, eticamente e indiscriminadamente. A boa governança vai envolver mecanismos, processos, instituições, através dos quais permita que os cidadãos e grupos sociais locais se articulem em função dos seus interesses e exerçam os direitos e deveres. Em outras palavras, a boa governança é garantir que governança seja transparente e participativa, que providencie a eficácia e eficiência na prestação de serviços público, na promoção do bem-estar e de criação de um clima favorável para o crescimento económico e para o desenvolvimento em geral de uma nação, ou mesmo ao nível local, nesse caso de município.

Neste estudo, ao abordarmos a boa governança, abonaremos ênfase para a questão da participação popular. Um dos arranjos motivados pela boa governança em Moçambique é a questão da descentralização (assunto a ser discutido posteriormente) que deu origem as autarquias locais, sendo que dentro de algumas autarquias, em função da boa governança é possível ver mecanismos e instrumentos de participação.

A título de exemplo, a partir dos esforços do governo em colaboração com as agências internacionais é possível notar em alguns municípios em Moçambique a implantação do Orçamento Participativo (OP), Planificação Participativa (PP) e Observatórios Municipais

(OM) como ferramentas que possam ajudar na boa governança. Importa referir que aqui simplesmente estamos a falar da implantação destes instrumentos. Quanto a questão da eficácia, eficiência ou não, esse é outro assunto que será discutido posteriormente. Aliás, um destes instrumentos, o OP, será objeto a ser avaliado neste estudo.

2.4.1 A ideia da democracia

Nesta subseção, vamos trazer de forma não exausta o entendimento daquilo que é democracia. Seguidamente, abordaremos sobre uma breve contextualização das democracias na África afunilando para o contexto nacional de Moçambique.

2.4.1.1 Um pequeno olhar sobre conceito da Democracia

Falar da democracia é um tema muito complexo no que diz respeito a sua definição. Desde a sua existência até ao momento, ela apresenta várias formas de entendimento dependendo de sociedade para sociedade. E, por isso, pode criar várias discussões, percepções ou críticas em relação ao próprio conceito de democracia entre os grandes pensadores do tema, o que se considera normal no campo das Ciências Humanas, ou qualquer outra ciência. Olhando para a nossa metodologia, neste momento não faremos discussões ou críticas no sentido de qual dos conceitos é melhor que o outro, mas sim traremos uma ideia da democracia para nos ajudar a entender o contexto desta que iremos abordar a seguir.

Podemos alcançar a democracia como um regime que vai obedecer a um conjunto de regras que vão definir os procedimentos para a formação de decisões coletivas, no qual deverá prever e facilitar a participação mais ampla dos interessados nesse processo (BOBBIO, 1986). Nesta visão, cola-se ênfases a questão de regras de jogo como uma condição indispensável para um regime democrático, uma vez que são estas que vão ditar de que maneira o poder político será disputado e exercido. Lembramos que estas regras dizem respeito as decisões coletivas, ou seja, o que mais caracteriza a democracia é a questão da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

Nesta linha, Bobbio (1986) propõe alguns procedimentos para que a democracia seja uma realidade ou que garantam que todos os cidadãos maiores de idade gozam de direito de expressar as suas próprias opiniões, escolher os que se aproximam às suas opiniões, independentemente da sua raça, religião, condições físicas, econômicas e sociais, sexo, etc.; mesmo peso de votos em todos os cidadãos; nenhuma decisão da maioria deve limitar os direitos da minorias; todos os cidadãos que desfrutem do direito político são livres para votar de acordo com sua opinião, formada com a maior liberdade possível através da concorrência

livre entre as diversas organizações políticas competindo entre si; independentemente do sufrágio universal, ou por decisões coletivas, deve levar em conta as regras da maioria numérica, com intuito de considerar o candidato eleito ou considerar válida a decisão tomada pela maioria numérica. Estas regras são as que irão diferenciar o regime democrático do não democrático (autoritário). Portanto, são estas regras que colocam a questão da participação como o epicentro da democracia.

Por sua vez, “a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma, sempre que existirem as condições adequadas. Estas condições adequadas existem de diferentes épocas em alguns lugares diferentes” (DAHL, 2005, p. 99). Com base nesse pensamento, queremos trazer um conceito da democracia proposto por um pesquisador moçambicano contextualizado à realidade africana, em particular moçambicana.

Para Mazula (2002), a democracia consiste na capacidade e oportunidade de convivências sociopolíticas e econômicas, nas diversidades de ideias, opiniões e culturas para a realização de um desenvolvimento real e pleno, em cada tempo e lugar. Este conceito surge logo após as primeiras experiências da democracia em Moçambique. O autor trabalha esse conceito porque entende que mesmo com a primeira experiência da democracia em 1994, poucos anos depois o país volta a registrar conflitos armados porque, no seu entendimento, não se observou estes aspectos no qual ele abordou anteriormente, por exemplo, como o respeito nas diversidades de ideias, opiniões, oportunidades de convivências sociopolíticas e econômicas para diversos grupos. Como dissemos, não estamos aqui para emitir juízo ou preconceito, não nos interessa trazer as reais motivadoras, mas a verdade é que a democracia neste contexto deveria acentuar esses aspectos.

Mazula (2002) entende que se a democracia observar estes aspectos, haverá o respeito pelos direitos humanos, em que cada indivíduo é livre de fazer as suas escolhas, dar as suas opiniões, sem, no entanto, correr risco de ser marginalizado por elas. Pegando este gancho, Touraine (1996) vai dizer que o regime democrático é a forma de vida política que dá maior liberdade a maioria numérica das pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível. O que liga a liberdade negativa e a liberdade positiva é a vontade democrática de fornecer àqueles que estão sob tutela e são dependentes a capacidade de agirem livremente e discutirem de igual para igual, a respeito de direitos e garantias, com os detentores dos recursos econômicos, políticos e culturais.

Retornando para Bobbio (1986), ele vai mais além trazendo dois aspectos importantes que caracterizam uma democracia representativa, como é o caso de Moçambique. O primeiro diz respeito a “*Quem*” no qual reverencia ao representante, chamando a atenção que este seja

fiduciário e não meramente um delegado. O segundo faz referência a “*Que coisa*”, onde faz menção aos interesses, isto é, que este fiduciário represente os interesses mais coletivos ou seja geral, ao em vez de interesses particulares ou de um grupo.

A chamada de atenção vai pelo fato dos Estados com democracias representativas terem as principais deliberações políticas tomadas por representantes eleitos (deputados) por meio de parlamentos, do presidente da República, pelos Conselhos Regionais, pelas Assembleias Provinciais e Municipais, e outras representações micro deliberado no âmbito da descentralização no processo da democratização no Diploma Ministerial n. 67/2009, de 17 de abril, estes conselhos consultivos como o mecanismo de participação popular nas localidades. Portanto, independentemente dos critérios para indicações destes representantes, as questões apresentadas por Bobbio (1986) sejam bem observadas sob o ponto de vista de que, na sua ausência, a democracia ficará comprometida. Portanto, essas representações precisam responder de fato aos interesses das coletividades ao em vez dos interesses não coletivos.

Por isso eles devem prestar contas dos seus atos, caso contrário, a população tem condições legais de controlar e fiscalizar. Logo, eis aqui a importância das demandas populares como uma proposta inovadora na governança da coisa pública apresentadas pelas identidades da sociedade civil na tentativa de se implementarem corretivos que visam ao aperfeiçoamento das instituições democráticas (CALDERÓN, 2000). Portanto, este seria o lugar da participação popular na democracia representativa.

Para terminar, olhando para realidade africana, em particular em Moçambique, o estudo vai se sustentar na ideia da democracia como um regime político que pauta pelo respeito das liberdades individuais, pela convivência sociopolítica, econômica e cultural e que, acima de tudo, as tomadas de decisões sejam formadas de maneira coletiva no legítimo sentido e não de um grupo restrito de pessoas que não representam o interesse do povo. A seguir, iremos fazer uma aproximação das democracias africanas, de modo a entender o processo moçambicano.

2.4.1.2 Aproximações das democracias africanas

Nesta subseção, vamos trazer algumas aproximações das democracias africanas de modo que possamos entender como surge a democracia no continente africano e a partir daí mostrar a relação deste processo democrático com a questão da participação popular nas políticas públicas neste continente.

Falar de democracia em contextos africanos torna-se um desafio por aquilo que é o seu histórico, olhando desde o período colonial até as independências nacionais que retardaram a

entrada da democracia neste continente; a formação dos Estados modernos; as guerras civis; a pobreza, etc. Todos estes aspectos contam para explicar os processos democráticos na África e como foram recebidos, porém, não abordaremos todos nessa subseção, mas traremos de forma sucinta o processo de democratização na África em particular em Moçambique. Enfatizamos a experiência do contexto moçambicano por ser o país onde o estudo foi executado.

Os Estados africanos, logo após a independência nacional, tornaram-se países com ideologias dos movimentos libertadores (hoje partidos), onde alguns teriam optado por uma governança socialista ou monolítica (centralizada), e outros num sistema mais liberal (capitalista). Estes movimentos de libertação perduram vários anos no poder. Passado algum tempo, surgiram alguns grupos sindicais e movimentos que se sentiam frustrados pelo tratamento desigual dos cidadãos e daí surgiram movimentos de resistência nacionais. Nisto, instalam-se conflitos civis como as guerras civis e muitos golpes de Estados com alta frequência (53 países viveram estes golpes desde as suas independências) (MUSSA, n.d.).

Estes grupos se tornaram movimentos de resistências nacionais porque, na verdade, quanto à independência e a constituição dos Estados africanos, a democracia já era um assunto presente. Contudo, ela foi rapidamente desviada pelos movimentos de libertação (os nacionalistas) logo após a independência, tendo consolidado o seu poder político. A democracia já estava em mente quando houve a luta dos movimentos de libertação, porém, nota-se que a agenda da democracia sai dos carris após a independência (NYONG'O, 1995).

Como vimos anteriormente, as guerras civis provocadas por alguns movimentos sociais não satisfeitos com os ditos movimentos de libertação nacional que teriam optado pelos regimes com características autoritárias (implantação do regime socialista-Moçambique, Angola) podem ser consideradas as primeiras impressões para as transições dos regimes anteriores para o regime democrático na África. Por outro lado, temos a crise econômica nestes regimes e a falência do bloco leste, que trouxeram um cenário no qual obrigaram estes países a aproximarem-se ao ocidente para saírem da crise instalada. É aqui onde aparece um terceiro momento impulsionador para a onda de democratização na África. O FMI e o BM passam a ser vistos também como soluções para estes problemas e estes, por sua vez, impõem uma série de ajustes estruturais nestes países como condições para aderirem aos financiamentos. Nesta lógica, se instalam o PRE e posteriormente o PRES.

Foram nestes contextos que a década de 1990 foi vista como um marco para as democracias africanas, pois neste período assiste-se uma corrida pelo multipartidarismo, como forma encontrada para colocar fim nas guerras civis e como condições impostas pelas

instituições financeiras para um Estado de Direito e democrático, fazendo com que as democracias na África fossem impostas pelo ocidente de modo que conseguissem obter ajuda em troca.

Como dissemos anteriormente, nesta fase não nos permitimos fazer ilações sobre o assunto, mas importa recalcar que a transição para os regimes democráticos na África pode não ser uma realidade, ou seja, podem não registrar êxitos, porém, não se pode negar que não houve avanços. Houve ampliação e implantação dos espaços de participação; avanços significativos para o clima de distensão política; diálogos políticos com maior frequência, expansão de fóruns de participação política e cívica, etc. A democracia africana tem se caracterizado principalmente no multipartidarismo, ou seja, centra-se mais no processo eleitoral, deixando de lado, em alguns momentos, os aspectos essenciais para o êxito deste processo, como: a convivência democrática; transparências na governança; respeito pelos direitos fundamentais; fim do espírito autoritário por parte das lideranças africanas, etc., fatos que geram algumas lacunas nas democracias africanas.

Portanto, com vários acordos de paz que deram término as guerras civis e adesão aos tratados de convenção do *Bretton Woods*, vários países africanos conseguiram aliviar a crise econômica (mesmo que não fosse definitiva) e preparar o processo da implantação das democracias, culminando para as primeiras eleições multipartidárias como maior expressão do processo, seguido do processo da descentralização do poder de modo que acrescesse o poder local e a participação popular. A seguir abordaremos o processo democrático em Moçambique.

2.4.1.3 Breve contextualização do processo de democratização em Moçambique

Moçambique, entrando para um Estado democrático e de Direito, consubstanciou-se numa democracia representativa, vinculado pela Constituição no seu Artigo 73:

O povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação. (CRM, 1990)

Na década de 1980 e 1990, os países em vias de desenvolvimento assistiram um conjunto de reformas na administração pública que implicaram rotura na forma da governança Estatal. Estes fatores obrigaram estes países a mudarem o regime de desenvolvimento, que era centralizado na planificação, e optassem por um regime que fosse mais descentralizado política e economicamente. Portanto, o processo de democratização em Moçambique, para além de origens internas, tem um fundo nas estirpes externas, ou seja, fora influenciada por

algumas instituições internacionais ou comunidade internacional. É neste viés que Lalá e Ostheimer (2003, p.7) apontam que

A transição democrática em Moçambique demonstra a relevância que os fatores externos, encerram em si próprios, para o início de um processo desta natureza. O processo de paz e a subsequente implementação de estruturas democráticas com vista às eleições multipartidárias realizadas em outubro de 1994, caracterizaram-se, essencialmente, por pressões exercidas pela comunidade internacional.

Como acompanhamos anteriormente, a democracia em Moçambique não foge do que teria sucedido para as democracias africanas. Particularmente o país, que era do regime socialista e vivia outros problemas de várias ordens como a crise econômica, as calamidades naturais (cheias e secas), a guerra civil que durou 16 anos destruindo infraestruturas sociais e econômicas, a ineficiência da economia planificada, fatores ainda acelerados como a falta de quadros qualificados e a debilidade das estruturas criadas para a direção da economia nacional, não tinha como não aderir às condições impostas por essas instituições internacionais. E assim aderiu às instituições de *Bretton Woods*, como condições para um programa de reabilitação econômica que pudesse ajudar o país a sair da miséria. Isto implicaria que o país buscasse mudanças no seu modelo de governança.

Segundo Canhanga (2002), essas mudanças deram maior atenção ao reforço da capacidade institucional e à consolidação dos pressupostos da governança democrática efetivados através de mecanismos de planificação, participação, *accountability*, reforço da transparência e a descentralização. Esta transição foi feita com base na Constituição de 1990.

É a partir da Constituição de 1990 que se institucionaliza o processo de democratização, quando o governo lança, em 1991, o Programa dos Órgãos Locais (PROL), que contava com o apoio do Banco Mundial e posteriormente de outros países e instituições internacionais que têm estado engajados no apoio aos processos de descentralização e no desenvolvimento da democracia local. No mesmo contexto, a primeira lei que estabeleceu as bases legais para o processo da descentralização em Moçambique foi a Lei n. 03/1994 (Quadro Institucional dos Distritos Municipais). Esta lei viria a ser substituída mais tarde, depois de aprovada pela Emenda Constitucional de 1996 (Lei n. 09/1996, de 22 de novembro), um novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais. Esperava-se que com a descentralização houvesse oportunidades para o estabelecimento de novos modelos de relacionamento institucional e alargamento de espaços da participação de vários grupos sociais nos diferentes momentos de formulação de políticas de desenvolvimento local e na esfera governativa (MANOR, 1999).

No âmbito da ampliação da democracia, depois das primeiras eleições multipartidárias em 1994, o Estado moçambicano, através da Lei n. 02/1997, cria uma abertura para a municipalização, gerando uma série de municípios como forma de materialização da democracia. Esta lei gera o quadro jurídico para implantação das autarquias locais, concede poderes ao ministro que superintende a Administração Local do Estado (entenda-se, para o caso, o ministro da Administração Estatal) de coordenar as políticas de enquadramento das autoridades tradicionais e de formas de organização da comunidade a qual as autarquias locais *podem* auscultar opiniões e sugestões sobre a realização de atividades para a satisfação de necessidades específicas das comunidades (NGUENHA, 2009).

As autarquias locais foram criadas para fortalecerem a democracia através da descentralização do poder, dinamizando a gestão democrática nos seguintes aspetos: os governos locais facilmente asseguram os interesses locais através da promoção do pluralismo, da participação social e da escolha pública. Os cidadãos têm possibilidade de escolher os seus líderes, de participar nos processos de tomada de decisão sobre aspetos comuns que afetam as suas vidas, monitorar as atividades do governo, exigir a prestação de contas e premiar ou punir os seus líderes, por meio do voto (BAYLEY, 1999).

2.4.1.4 Experiência democrática e de participação em Moçambique

A onda da democratização dos sistemas políticos a nível mundial vem se desencadeando há mais de trinta anos, iniciando na Europa do sul em meados dos anos 1970, estendendo-se para alguns países em desenvolvimento, como os da América Latina, Ásia e África. No caso da África as experiências da democracia são bastante heterogêneas pelas características peculiares do continente. São países que passaram pelos regimes monopartidários, guerras civis, pobreza, entre outros aspectos que caracterizam este continente. Contudo, mesmo com estas características, os países tentaram resolver estes problemas através de arranjos institucionais democráticos. Tomamos os exemplos de Moçambique e Angola.

Neste tópico como já é sabido nesta seção, temos observado uma das fases do nosso método do estudo, que consiste em não julgar o processo como tal, mas trazer algumas experiências que demonstram como foram as experiências democráticas, concentrando-se não numa análise profunda, mas descrevendo alguns dos episódios democráticos mais marcantes no contexto moçambicano, como as eleições presidenciais, legislativas e autárquicas/municipais. Assim, apresentamos algumas características do processo, seguida de

uma ordem cronológica (não necessariamente rígida) dos acontecimentos eleitorais de forma sintetizada de como foi a maior experiência da democracia no país.

Segundo Bussotti (2014), num primeiro momento, a democracia moçambicana é caracterizada por um processo bipolar ou bipartidário, numa lógica que durante muitos anos os processos eleitorais foram constituídos por dois partidos seniores, a FRELIMO e a RENAMO, tanto para as eleições presidenciais, como para as legislativas e municipais. Por exemplo, de 1994 até 2009, a Assembleia da República (AR) era constituída por estes dois partidos históricos. Só mais tarde, em 2009, é que AR é constituída por mais um partido recém-criado, totalizando três partidos. A AR tem um total de 250 deputados, dos quais mais de 50% dos assentos são ocupados pelo partido FRELIMO.

Desde que Moçambique passou para um regime democrático, nunca foi eleito um presidente da República que não fosse da FRELIMO, ou seja, nunca nenhum candidato da oposição venceu as eleições gerais (presidenciais). Aliás, desde a independência, o país não teve um presidente da República que não viesse da FRELIMO, fato esse pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Resumo dos resultados das Eleições Legislativas 1994-2019

Partidos		1994	1999	2004	2009	2014	2019
FRELIMO	Presidente	Joaquim Chissano	Joaquim Chissano	Armando Guebuza	Armando Guebuza	Filipe Nyusi	Filipe Nyusi
	Votos recebidos	2.115.793 (44,27%)	2.008.165 (48,55%)	1.889.054 (62,03%)	2.907.335 (74,66%)	2.534.845 (57,03%)	71,28%
	Assentos no Parlamento	129 Assentos (51,6%)	133 Assentos (53,2%)	160 Assentos (64%)	191 Assentos (76,4%)	144 Assentos (57,6%)	184 Assentos (73,6%)
RENAMO	Presidente	Afonso Dlakama	Afonso Dlakama	Afonso Dlakama	Afonso Dlakama	Afonso Dlakama	Afonso Dlakama
	Votos recebidos	1.803.506 (37,74%)	1.604.470 (38,79%)	905.289 (29,73%)	688.782 (17,69%)	1.783.382 (36,61%)	22,28%
	Assentos no Parlamento	112 Assentos (44,8%)	117 Assentos (46,8%)	90 Assentos (36%)	51 Assentos (20,14%)	89 Assentos (35,6%)	60 Assentos (24%)
MDM	Presidente				Daviz Samango	Daviz Samango	Daviz Samango
	Votos recebidos				152.836 (3,93%)	309.925 (6,36%)	4,19%
	Assentos no Parlamento				8 Assentos (3,2%)	17 Assentos (6,8%)	6 Assentos (2,4%)
UD	Presidente						
	Votos recebidos	245.793 (5,4%)					
	Assentos no Parlamento	9 Assentos (3,6%)					
AMUSI	Presidente						Mário Muquissinsi
	Votos recebidos						0,73%
	Assentos no Parlamento						0 Assentos

Fonte: Adaptado do EISA (2014) e Moçambique (2009).

Como pudemos observar, a Tabela 1 demonstra que de 1994 até 2009 (três mandatos) Moçambique era uma democracia bipolar e que de 2009 até 2019 a democracia passou de bipolar para uma democracia múltipla, isto é, um processo dinâmico visto que prontamente possui partidos novos que entram nessa luta ocupando assentos na AR e candidatando-se para presidência. Hoje temos MDM e AMUSI a concorrerem para a presidência. Contudo, a AR ainda é dominada pela FRELIMO, visto que atualmente ocupa 184 assentos na AR, totalizando mais de 70%, seguido da RENAMO com 60 assentos e MDM com 6 assentos. Neste caso, estamos diante de uma democracia tripolar, já que desde 2009 entra mais uma força partidária (MDM) no xadrez da democracia.

Por outro viés, estes processos eleitorais em Moçambique têm sido bastante conflituosos, principalmente no referente aos resultados das eleições. Os processos eleitorais tornaram-se uma miragem constante em que a posição tem contestado os resultados alegando que os processos eleitorais não foram justos e transparentes e sim um processo fraudulento no qual há influências dos órgãos eleitorais como cúmplices do partido vencedor. O que fez com que este partido, que é militar, voltasse às matas para um novo conflito armado, se posicionando no centro do país (seu bastião), na estrada nacional nº 1 e, desta forma, criando instabilidade política no país.

Estes conflitos têm sido caracterizados por algumas experiências de agitações no recenseamento eleitoral, nas campanhas eleitorais e até nas próprias votações. Agitações como lutas entre os membros dos partidos e da própria população que quando vota não quer deixar os locais, alegando que estão ali para controlar e evitar qualquer tentativa de fraude, etc., e acabam deixando o processo democrático conspurcado. Estes comportamentos têm sido uma rotina desde as primeiras eleições multipartidárias no país, estendendo-se ainda para as eleições autárquicas/municipais. Todavia, não se pode recusar que as experiências democráticas fluíram e conseguiram contornar os conflitos que daí advinha e as eleições são exemplos disso.

O processo democrático não se restringiu simplesmente às eleições presidenciais e legislativas: houve espaço para que acontecesse também a níveis municipais. As cidades e os seus cidadãos passaram a vivenciar uma nova prática democrática a partir destas eleições municipais. Quanto a experiência democrática nos níveis locais, numa primeira fase foi caracterizada na mesma lógica bipolar (FRELIMO e RENAMO), como acontece nas presidenciais e legislativas, embora tenha oferecido espaço para criação de vários partidos a níveis locais que se candidataram nas eleições.

A maior experiência da democracia no país dá-se com o processo eleitoral aos níveis dos municípios, pois permitiu, pela primeira vez, que os cidadãos passassem a decidir quem os pode governar ao nível das suas cidades, fato que nunca tinha se vivido em Moçambique independente. Por isso, torna-se importante trazermos aqui essas experiências democráticas a níveis dos municípios porque elas ajudam a entender o cenário democrático e a participação popular em Moçambique atual. Portanto, traremos de forma sucinta estas experiências desde as primeiras eleições (1998) até as últimas de 2018.

Em 1998 ocorrem as primeiras eleições a nível dos municípios, num total de 33 municípios. Nestas eleições, o maior partido da oposição (RENAMO) no país e alguns partidos acabaram por boicotar o processo democrático estando ausente, ou seja, alguns

partidos e os seus candidatos não participaram das eleições, pois alegavam que todo o processo do recenseamento eleitoral era problemático e que beneficiaria a FRELIMO. Esta, por sua vez, aproveitando-se da ausência do maior partido da oposição e concorrendo praticamente sozinha, venceu em todos os municípios.

Contudo, essa ausência da oposição prejudicou o processo em causa. Veja que a afluência das mesas de votos foi de 15%. A FRELIMO acabou por vencer as presidências de todos os municípios e teve a maioria em quase todas as Assembleias Municipais. Neste primeiro momento, digamos que a ausência do maior partido da oposição pode ter contribuído para ausências das pessoas nas votações, o que de certa forma põe em causa o próprio processo democrático.

Em 2003 decorrem as segundas eleições municipais nas 33 cidades. Estas eleições foram bem diferentes das primeiras, pois participaram vários partidos que não participaram da anterior, incluindo a própria RENAMO e alguns partidos novos. Esta foi a maior experiência democrática no país, pois pela primeira vez em sua história, a oposição consegue vencer em algumas cidades e, ao mesmo tempo, alguns partidos (fora dos dois tradicionais) alcançaram assentos nas Assembleias Municipais, visto que todo o território nacional era administrado pelo partido dominante (NIVUNGA, 2014). A oposição fica na posse de cinco cidades, contando com a cidade da Beira (Sofala-centro) que é a segunda maior e mais importante cidade do país depois da capital Maputo. Nacala Porto, Ilha de Moçambique, Angoche (todas da província de Nampula-norte) e Marromeu (Sofala) foram as outras cidades que a RENAMO venceu. Novamente assistimos aqui uma democracia partilhada entre dois partidos, embora tiveram alguns partidos menores a concorrer.

As terceiras eleições municipais aconteceram em 2008 e foram marcadas por desestabilizações internas por parte da oposição, ou seja, houve enfraquecimento do maior partido da oposição ao se dissolver no momento em que a RENAMO, através do seu presidente, decide não colocar o atual Presidente do Conselho Municipal da Beira (Davis Simango) como candidato nestas eleições, o que fez com que ele, não aceitando a decisão do partido, criasse seu partido, o MDM, e concorresse de forma independente. Este ato dividiu a oposição, visto que Davis Simango é bastante popular na região do centro (na Beira). Por outro lado, estas eleições foram marcadas pelo incremento de mais 10 municípios; 10 vilas passaram a categoria de cidade, passando de 33 municípios anteriores para 43 naquele mesmo ano. No referente aos resultados, a FRELIMO mais uma vez se aproveitando deste enfraquecimento da oposição, acaba recuperando a maior parte dos municípios que teria perdido nas eleições passadas, exceto na cidade de Beira, que por sinal foi vencida pelo novo

partido (MDM) e pelo seu candidato Davis Simango, somando dois mandatos consecutivos. Em 2011, a FRELIMO teria destituído os presidentes dos seguintes municípios: Pemba (Cabo Delegado), Quelimane (Zambézia) e Cuamba (Niassa), o que obrigou a ter eleições intercalares, e nesse evento o partido MDM e o seu candidato Manuel de Araújo, que teria abandonado a RENAMO no âmbito dos mesmos conflitos internos, vence na cidade de Quelimane, a quarta maior cidade do país. A FRELIMO voltou a vencer nas demais cidades. A RENAMO mais uma vez boicotou as eleições intercalares, não participando.

Em 2013, com um novo marco para o exercício da democracia, os números dos municípios crescem para mais dez, passando de 43 para 53. Dos 53 municípios, a FRELIMO vence em 44 e os 9 restantes foram conquistados pelo MDM. Detalhe muito importante nestas eleições: MDM conquista a cidade de Nampula, terceira maior do país, que por sinal é a capital da província mais populosa do país e capital do norte, o que significa que a FRELIMO perde mais uma cidade importante na arena política, totalizando a perda das três cidades mais importantes do país depois de Maputo. Outro dado importante é que mais uma vez a RENAMO boicotou essas eleições, abstendo-se, pois exigia que houvesse algumas mudanças nos órgãos eleitorais, que considerava favorecer de forma injusta o partido no poder. Neste momento o seu presidente encontrava-se em parte incerta, pois pretendia o início de um novo conflito armado como forma de reivindicar as devidas mudanças. Conflito esse que de fato aconteceu em 2014, o que criou uma desestabilização democrática.

Num outro viés, em 2017, o presidente Mahamudo Amurane que teria tirado o Conselho Municipal da Cidade de Nampula das mãos da FRELIMO depois de 15 anos, ou seja, desde a independência, é assassinado no dia 4 de outubro, o que obrigou novas eleições intercalares. Destas, a RENAMO e seu candidato, aceitando participar das eleições, acabam vencendo. Mais uma vez a FRELIMO não consegue recuperar a cidade de Nampula.

A última experiência das eleições municipais dá-se em 2018, na qual a FRELIMO volta com tudo e decidida a recuperar as cidades importante, principalmente Nampula, como teria afirmado o secretário geral da FRELIMO dizendo que iriam recuperar Nampula a todo o custo. Nessa investida vencem em 44 municípios dos 53; a RENAMO, participando das eleições, vence em 8 cidades, batendo recorde na província de Nampula, conquistando as 5 maiores cidades da província, nomeadamente: Cidade de Nampula, Nacala Porto que estava nas mãos da FRELIMO nas últimas eleições, Ilha de Moçambique, Angoche e Malema. Ainda venceu na cidade Cuamba (Niassa) e cidade Chiuri (Cabo Delegado). O partido MDM, que é a terceira maior força, perde para a RENAMO todos os 8 municípios que estavam na

sua posse nas eleições passadas e simplesmente mantém a cidade da Beira. Portanto, mais uma vez, volta-se a um sistema democrático municipal com tendências bipolar.

Estas foram algumas experiências da democracia em Moçambique, olhando por aquilo que é o processo eleitoral. Ainda importa frisarmos que em 2019 há um avanço na expansão da democracia e descentralização, no qual os cidadãos passaram a eleger os governadores das províncias, estes que antes eram indicados pelo presidente da República em função da sua confiança.

2.4.1.5 Cultura política em Moçambique

Acompanhamos que logo após a independência nacional o Estado teria adotado um sistema no qual a vida política dos moçambicanos seria de maior responsabilidade do próprio Estado. De alguma forma, fazia com que o próprio cidadão se abastecesse de uma participação política bastante ativa, capaz de influenciar naquilo que são as decisões políticas do país. Por outro lado, não podemos nos esquecer que a população, mesmo no tempo colonial, não era evolvida na vida política do país, pois esta estava sujeita a cumprir com o que era decidido pelo país colonizador. Estes dois fatores influenciaram naquilo que é a cultura política do povo moçambicano hoje. Consequentemente, este panorama contribui bastante para o cenário da democracia e participação hoje. Pretendemos descrever como funciona a cultura política no contexto moçambicano e como que isto impacta no processo de participação popular nas políticas públicas. Igualmente trazemos alguns atores para nos ajudar a esclarecer o que é a cultura política sem, no entanto, nos levar a uma discussão profunda. Lembramos que ainda nos encontramos na técnica *Epoché*.

Muitas das vezes temos apontado, como obstáculos para a promoção da democracia e para a participação popular, os aspectos ligados a má atuação do Estado, da própria gestão dos municípios (neste caso), a configuração governamental, os partidos, as atuações das próprias instituições estatais, etc. Assim, acabamos nos esquecendo de um aspecto importante que é a cultura política no qual se vive naquele ambiente, que pode trazer consigo o respeito pelas regras de convivência democrática e a consciência tanto dos gestores, como dos membros de uma comunidade sobre a participação como o princípio democrático.

Nesta perspectiva, Crespi (1997) diz que a partir do século XX começa-se a constatar que as condições para o respeito das regras de convivência democráticas e a possibilidade de uma efetiva participação política por parte da população não depende simplesmente das escolhas (eleições dos representantes, dos partidos, etc.) e do controle levados a cabo pelas instituições que dirigem a política como a constituição do Estado, formas de governos, etc.,

sendo que para o efeito seja necessária uma cultura cívica como uma dimensão importante na vida política dos cidadãos. Por outro lado, Chauí (2011) em sua obra “Cultura e Democracia”, define a cultura como a ordem simbólica no qual, por um intermédio (homem/mulher), exprime de maneira determinada suas relações com a natureza, entre si e com o poder, bem como a maneira pela qual interpretam essas relações.

No mesmo âmbito, a cultura também é vista como um conjunto socialmente significativo dos comportamentos, dos saberes, do saber-fazer e do poder-fazer específico de um grupo ou de uma sociedade, adquiridos por um processo de assimilação e enculturação e transmitido à comunidade. Estas não só incluem os modelos específicos de organização social, mas também incluem os seus problemas jurídicos, económicos, políticos e religiosos (GONÇALVES, 1997). Portanto, queremos olhar para a cultura neste estudo como esses conjuntos de crenças, costumes, conhecimentos, hábitos, arte, relações entre os membros de uma comunidade com o poder e entender como estas questões vão se fazer sentir na participação política por parte dos membros de uma sociedade, dos dirigentes, neste caso uma sociedade moçambicana, em particular na sociedade macua (Nampula).

No referente a cultura política que queremos explorar aqui, é um termo que diz respeito a um “conjunto de representações e convicções, de orientações de valores, regras e estilo de comportamento que se desenvolvem no âmbito das relações políticas e governamentais influenciando diretamente nestas últimas” (CRESPI, 1997, p. 216). Assim, entendemos e trabalharemos a cultura política como conjunto de comportamentos, orientações políticas, atitudes, crenças, hábitos, etc., que tornam-se regras que podem ditar de certa forma a postura dos membros de uma determinada sociedade na manifestação da vida política, ou seja, conjuntos de fatores que vá interferir de forma negativa ou positiva na efetivação da participação popular nas políticas públicas.

No entanto, a cultura política pode ser vista sob três vertentes: a paroquial, a súdita e a participante. A primeira faz referência a uma cultura política meramente tradicional. A segunda é caracterizada pelas atitudes, crenças e valores autoritários. A terceira é uma cultura política que apresenta uma estrutura propícia para promover a participação popular que, neste caso, seria uma cultura política democrática (ALMOND; VERBA, 1989).

Importante clarificarmos que qualquer que seja a cultura política, ela manifesta-se muitas das vezes numa leitura comum ou narrativa do passado histórico com as conotações positivas ou negativas, durante um período longo do passado. Uma visão institucional que traduz-se num plano de organização política do Estado com base em dados filosóficos ou mesmo históricos, procedentes a uma concepção de uma sociedade ideal.

Acreditamos termos esclarecido estes termos da cultura e da cultura política e suas classificações, ou seja, as vertentes da cultura política. A seguir, passamos a descrever a cultura política em contexto nacional. Ao tocarmos este aspecto, demos ênfase no período da independência nacional, ou seja, pós-colonial.

Na África, as primeiras demonstrações da cultura política encontram-se fundamentadas nos movimentos da libertação nacional, isto é, a cultura política no continente africano tem o seu epicentro na postura tomada por estes movimentos logo após as independências nacionais. Assim, criaram-se ideologias nas quais os cidadãos deveriam se submeter. Macamo (2014) frisa que

as manifestações desta cultura política serão ilustradas com base na descrição do que se convencionou chamar “movimentos de libertação no poder”. Esta ideia alberga dentro de si a crítica a uma concepção muito específica do poder político, a qual parece ser característica do comportamento de certos governos formados por movimentos que subiram ao poder por via duma luta armada de libertação nacional em África. (p. 42)

Moçambique não foge do que foi dito anteriormente. Nessa época, o governo se responsabilizou em tomar conta de todo projeto político, isto é, o rumo do país era exclusivamente da responsabilidade governamental. O que de certa forma deixava o cidadão acomodado e entregando toda a responsabilidade política do país ao governo, ou seja, o cidadão se tornava inerte no referente aos debates políticos. E assim criou-se uma estrutura desde o nível central até aos níveis mais locais. Por hora, isto não significava que o cidadão não participava das políticas públicas, participava sim, mas a sua participação centrava-se em atividades já decididas pelo governo a nível central. Tomamos como exemplo a ideia dos grupos dinamizadores.

Com este cenário, foi-se desenvolvendo uma cultura política em que os cidadãos depositaram a confiança no Estado para os dirigir, pois o governo entendeu que o povo não estava preparado para assumir a vida política e por isso essa responsabilidade cabia ao Estado.

Desta forma, o povo se manteve nesta ideia de se submeter a tudo que o Estado decidir para o país e que tudo que este decidir é o certo para a população. Foi assim que nos primeiros anos da independência o povo desenvolveu uma cultura política de total confiança no Estado. Com o final guerra civil de 16 anos que culminou nos acordos de paz e mudança do regime as coisas tediavam a mudar, o povo desenvolve uma cultura política diferente da anterior, na filosofia das liberdades individuais consagradas na Constituição da República. O que significa que um Estado de Direito e Democrático devia respeitar e criar condições para que esses direitos fundamentais fossem uma realidade. Como, por exemplo, a liberdade de escolher

quem os pode governar por meio do sufrágio universal, a participação dos cidadãos na vida política do país, entre outros.

Nos primeiros anos da democracia no país, a cultura política foi vista como o ato dos cidadãos exercerem o seu direito de voto, sendo que não entrara noutras questões mais profundas relacionadas com a boa governança como, por exemplo, os casos de fiscalização do governo, prestações de contas, questionamentos sobre as ações do governo, luta contra a corrupção, etc. Tanto para a sociedade civil que não fazia pressão neste âmbito, como o próprio governo não tinha interesse numa transparência da governança, o que significa que estávamos diante de uma cultura política simplesmente traduzida no ato de votação.

O povo ainda prefere que seja o Estado a decidir pelas suas vidas. Isso pode ser visto a partir de uma pesquisa realizada por Lalá e Ostheimer (2003) ao apontar o seguinte: 57,8% dos moçambicanos acreditam que um governo democrático é o melhor sistema político e que os problemas deveriam ser solucionados junto com a participação de todos. 84,5% rejeitam um governo autocrático, mas em contrapartida, quando inqueridos se o governo deveria agir como um pai a tomar conta dos seus filhos ou se este deveria posicionar-se ao serviço daqueles que o elegeram, a resposta foi a seguinte: 76,1% manifestaram a sua preferência por um governo paternalista.

Estas respostas são resultadas do nosso histórico político, no qual teríamos afirmado anteriormente associando aos fatores educacionais que se apresentavam com alto nível do analfabetismo dos cidadãos, que não tinha instrução suficiente de perceber a importância da sua participação na vida política do país e sair de uma condição de submissão. Entretanto, nos últimos 20 anos começam a surgir alguns grupos e indivíduos que apresentam uma cultura política mais aberta e que tentam influenciar politicamente o Estado. Estamos a falar de alguns jornais, jornalistas, estudiosos, algumas sociedades civis, etc. Estes adotaram uma cultura política de fiscalização dos governos, questionamentos e investigações de casos de corrupção e manifestações políticas. A postura política destes grupos foi despertando e influenciando o povo numa nova cultura política, mais ativa.

Fato importante é que muitos destes que tentaram adotar esta cultura política mais ativa, acabaram por serem perseguidos, violentados e muitos deles assassinados. Citemos aqui alguns casos mais conhecidos a nível nacional e internacionalmente. O caso famoso do jornalista Carlos Cardoso assassinado em 2000 e o economista Siba-Siba Macuácuá morto em 2001, ambos quando investigavam a corrupção do Banco Central (até hoje não foi encontrado o assassino deste último), e há bem pouco tempo, em 2015, houve o assassinato do professor e constitucionalista Gilles Cistac, quando revelou a lacuna constitucional que permitia uma

governança autônoma das províncias. O caso mais recente foi do ativista social e observador eleitoral Anastácio Matavele²⁰, em 2019, antes das eleições gerais em outubro do mesmo ano. Anastácio foi assassinado brutalmente por membros da polícia da República.

Estas ocorrências trazem uma nova postura da cultura política em Moçambique: a de intimidação ou de medo. Este é um cenário da cultura política que vai afetando a participação dos cidadãos, pois as pessoas têm medo de passarem os que outros têm passado quando tentam exercer o seu papel de cidadão na política. Por outro lado, estamos diante de uma cultura política nacional que não respeita os direitos humanos e o respeito pela liberdade de expressão que é uma das mais, se não a melhor forma da manifestação de uma cultura política participante (democrática). Isto faz com que estejamos diante de uma cultura política resistente que não aceita os princípios fundamentais da democracia, consequentemente, podendo afetar aquilo que é a participação popular nas políticas públicas.

Por outro lado, temos a questão de que a democracia surge como resposta aos conflitos armados entre o Estado e a RENAMO e a crise econômica do regime anterior. Isto demonstra que em algum momento a democracia não foi uma escolha, ou seja, não era vontade de alguns. Este fato também pode explicar essa cultura política de não aceitar e respeitar os direitos fundamentais e a participação do cidadão na vida política.

De forma geral, este é o cenário da cultura política que se vive em Moçambique, que tende a melhorar bastante com esforços de algumas organizações de sociedade civil e com a ajuda de algumas organizações internacionais que têm desafiado o país com projetos que promovem uma cultura política democrática de modo que o cidadão esteja mais presente na vida política do país. Temos os casos da boa governança onde encontramos a implantação do OP, transparência e prestação de conta ao nível dos municípios de Moçambique.

2.5 A DESCENTRALIZAÇÃO: EQUAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MOÇAMBIQUE

A opção de o Estado aderir ao regime socialista logo após a independência nacional de Moçambique foi se deparando com imensos problemas de ordem social que surgem de uma combinação de enigmas internos (pobreza, analfabetismo, etc.) e externos (políticas desenquadradas com a realidade nacional), no qual lhe força a um processo de reestruturação estatal. Em função deste cenário, a única solução naquele momento foi emigrar para um processo de descentralização. Abordaremos sobre o processo de descentralização em

²⁰MATSINHE, 2020.

Moçambique como um modelo de governança democrática que potencializasse a participação do cidadão na vida sociopolítica do país de modo geral, e das suas localidades de forma particular. Para tal, na primeira parte dialogamos com o conceito de descentralização do autor espanhol Jordi Borja, que pesquisou sobre este assunto na Espanha. Na segunda parte, trabalhamos os aspectos da descentralização, no contexto moçambicano, a partir de autores nacionais e africanos.

Importa frisarmos que nesta subsecção a ideia central não passa por fazer uma comparação entre o processo de descentralização em contexto espanhol com o processo de descentralização em Moçambique. Passa sim por dar uma ideia ao leitor sobre a descentralização a partir deste autor e por outro lado discorreremos sobre o processo de descentralização em contexto moçambicano como um processo que viria a ampliar os espaços de participação. No entanto a comparação será inevitável. Lembramos que ainda nos encontramos na lógica de *Epoché*.

No entendimento de Borja (1988), os Estados que tiveram uma orientação centralizada das políticas administrativas ao longo do último século causaram grandes problemas para as populações devido as características que estes apresentavam. Os Estados desempenhavam funções económicas e, ao mesmo tempo, desenvolviam funções sociais (Estado do bem-estar) e uma lógica administrativa burocrática do Estado.

No mesmo fio, Monteiro (2006) e Fandrych (2001) avançam que no caso específico de Moçambique, logo após a independência nacional em 1975, ter optado por uma governança socialista, do desenvolvimento orientado pelo Estado e pelo regime político do centralismo “democrático” aliado a exclusão da tradição e da cultura africana, acabou por causar o incremento das lacunas entre o Estado e as comunidades e levaram a uma maior burocratização e fragmentação dos governos locais e ao desgaste da legitimidade de autoridades locais.

Assim, assistiu-se com a implantação deste regime, a disfunção das autoridades locais que eram uma espécie de representação estatal nas comunidades. Estes perderam a sua autonomia, pois foram desintegrados no processo de governança estatal. Isto significa que acabaram perdendo o seu poder de decisão e os seus recursos. Estes cenários transparecem que a questão da participação popular não era prioridade do novo Estado.

De uma forma geral, tanto ao nível internacional quanto ao nível moçambicano, fica claro que nessa época precisava-se buscar uma solução para fazer face a esta crise que estava instalada nos Estados centralizados. Este cenário deu espaço para que as políticas neoliberais fossem implantadas em vários Estados, forçando alguns destes a aderir ao projeto de

liberalização de mercado e descentralização administrativa.

Entrando já no conceito da descentralização, numa primeira perspectiva a descentralização pode ser entendida como uma crítica aos Estados centralizados e uma reivindicação das autonomias regionais e poderes locais. Noutra perspectiva, a descentralização pode ser vista sob três dimensões: 1) como uma apropriação e a socialização política por parte das populações; 2) como as transformações e a democratização da administração pública burocrática; 3) como um processo no qual tende a criar condições para a promoção de modelos de desenvolvimento econômico mais equilibrado, menos disfarçados e mais adaptados às necessidades sociais (BORJA, 1988).

Na mesma linha, para Monteiro²¹ (2011) a descentralização seria a transformação de uma governança centralizada, por meio da descentralização do poder para as autoridades e para os níveis locais de modo que estas possam exercê-los de forma indireta através de normas, metodologias, formação e inspeção, não confundindo com a desconcentração. O autor vai mais além ao afirmar que o processo de descentralização deve observar três aspetos fundamentais: a diferença, a multiplicidade e a participação, sendo que a falta de observância destes aspectos pode gerar o risco da incoerência do processo de descentralização. Em outras palavras, no seu entendimento, a descentralização é a autarquização no qual consiste na atribuição de competências específicas; na definição do território; na consagração do poder local; e na definição do processo de escolha dos seus representantes pela população local.

Portanto, com o que foi apresentado por esses dois autores, olhamos para a descentralização como um processo administrativo que visa a transferência do poder em primeiro lugar; a transferência de responsabilidade e dos recursos técnicos para subunidades territoriais no qual dão-se oportunidade à novas entidades ao alargamento dos espaços de participação de vários seguimentos sociais na formulação das políticas públicas. Dito de outro modo, a descentralização é entendida como um processo no qual visa responder o déficit democrático dos governos centralizados e um processo no qual visa responder esse déficit da participação do cidadão no desenvolvimento local.

O processo de descentralização pode se dar em vários níveis, como nos níveis regionais quando se refere às comunidades autônomas e nos níveis municipais que podem decorrer de duas formas: por um lado o reagrupamento dos pequenos municípios ou metrópoles e por outro lado a descentralização das grandes cidades. Por isso, importante nos questionarmos diante deste processo: de fato existem condições para a descentralização seja

²¹Na altura, Ministro da Administração Estatal, o mentor do processo de descentralização em Moçambique.

verdadeira, isto é, para que os locais descentralizados sejam de fato autônomos? Porque se nesses locais descentralizados não há autonomia, a descentralização não faz sentido.

Por isso, importante a questão da autonomia no processo de descentralização nesta ótica. A autonomia deve ser vista nas seguintes perspectivas: 1) existências de órgãos representativos os quais detêm capacidades normativas e de auto-organização; 2) definição de competências próprias; 3) suficiência de meios financeiros e recursos próprios, etc.; 4) atribuição de poder decisório, sujeito apenas ao controle da legalidade.

Por este pretexto que a descentralização deve buscar alguns fatores. São eles: 1) a racionalização e a unificação da administração pública através da criação de estruturas capazes e adequadas às funções a serem exercidas, retornando ao papel da gestão integral da administração ao invés da postura setorial; 2) a democratização do Estado aproximando as instituições representativas das populações, criando novos mecanismos de participação e de consenso aplicando o princípio de que as decisões são tomadas a partir dos níveis mais baixos possíveis; 3) a promoção de novos modelos de desenvolvimento econômico e territorial que sejam diferentes e baseados na economia mista e o equilíbrio entre o campo-cidade; 4) reforçar os poderes locais e regionais como canais para combater tendências corporativas, a fragmentação social e a marginalização dos grupos mais vulneráveis e reforçar estes poderes para aumentar os graus de participação política (BORJA, 1988).

Na perspectiva da participação popular nas políticas públicas municipais, certamente que a descentralização ao nível municipal acaba sendo a chave para a demanda da participação que é o nosso objeto do estudo. Deste modo, interessa-nos focar a descentralização a este nível.

A descentralização municipal é um instrumento básico para uma política municipal fundamentada no princípio da participação popular, de modo que os cidadãos façam parte da gestão municipal e é daí que as políticas municipais necessitam de ser pensadas, em coordenação com os cidadãos. Entretanto, é necessário que esta descentralização municipal seja efetuada, por um lado, com uma reestruturação do território sob o ponto de vista funcional (prestação dos serviços públicos e no âmbito político-cultural) que haja um reconhecimento das estruturas comunitárias ou entidades de base local. Por outro lado, ela pode ou deve recorrer por meio de uma pressão do próprio cidadão.

Importante frisarmos neste segundo ponto, pois parte-se do princípio de que, se o processo de descentralização é precedente da pressão do cidadão, acredita-se que o cidadão terá maior noção da sua importância no xadrez do processo de tomada de decisão das políticas públicas a esse nível, o que significa que a sua participação terá mais sentido porque será um

ato advindo de uma pressão e se houve essa pressão é porque ele necessitava desse espaço. Caso contrário, pode-se assistir casos idênticos de vários países, como o caso de Moçambique em que a maioria dos cidadãos não têm conhecimento e nem se preocupa com a sua participação na governança municipal, ou seja, não sabem do porquê da descentralização. Para eles, a descentralização é assunto dos governos e por isso para ele tanto faz. No caso da Espanha e outros países com mais instrução, a descentralização e a participação popular surgem como resultado das exigências inescapáveis por parte dos movimentos populares urbanos e logo torna-se objetivo imediato dos novos municípios na maior parte da Europa (BORJA, 1988).

É nesta lógica que Freire (1968) desenvolve o conceito de conscientização, que consiste num “processo que os seres humanos se inserem criticamente na ação transformadora, não como uma manifestação idealista” (p.78). A conscientização vai provocar no cidadão um reconhecimento da sociedade como dinâmica e não como um fim. Isto o levará a criação de movimentos militantes. É por isso que na Espanha e noutros países o processo de descentralização é de luta incansável desses movimentos militantes. Nos contextos africanos, em particular moçambicano, como acompanhamos anteriormente e ainda vamos acompanhar posteriormente, o processo de descentralização foi resposta aos conflitos armados (guerra civil) e a crise do então novo Estado logo a pós independência.

A descentralização municipal parte do princípio de que no município no qual se descentraliza existe uma coletividade com interesses próprios, o que significa que a descentralização vai assegurar uma gestão mais democrática e eficaz ao adequar-se às necessidades dos usuários ou receptores dos serviços e prestação pública. Acredita-se que a ideia fundamental da descentralização é fazer com que os cidadãos se apropriem do poder local para resolverem os seus problemas. A este respeito Borja (1988) chama atenção clarificando o seguinte: a participação popular ou do cidadão se distingue da participação política no sentido restrito, pois a participação do cidadão refere-se à intervenção dos vizinhos ou usuários, isto é, dos cidadãos afetados ou interessados. É uma participação com motivação social concreta e que se exerce de forma direta (individual ou através de uma associação) e não de cunho político ou ideológico que ocorre por meio de delegação através do voto (partidos políticos). Nesta ótica, me surge uma questão: como se pode esperar que a participação seja exercida de forma direta (individual ou por meio de uma associação) num contexto em que se apresenta com inópia de conscientização?

Esta colocação de Borja (1988) é muito interessante por quê? No contexto africano, especificamente no caso de Moçambique, é comum que falar da participação popular seja

simplesmente o mesmo que falar da participação política. Até há bem pouco tempo, a Assembleia Municipal era o único meio institucionalizado para a participação popular por meio de representação através do voto (eleições municipais). Os modelos de gestão municipal pouco privilegiavam mecanismos de participação direta do cidadão na gestão municipal. Atualmente, em algumas autarquias locais estão tentando implementar alguns mecanismos que capitalizem mais essa participação direta do cidadão, como são os casos do Orçamento Participativo e Planificação Participativa, Cartão de Pontuação Comunitária, etc.

É esta questão que nos preocupa: a descentralização carece para além de proporcionar a participação política por delegação, criar condições para encontrar outros modelos de participação popular, pois acreditamos que a participação política por meio de representação apresenta, muita das vezes, lacunas que põem em causa os interesses do cidadão. Daí que a descentralização se dá como um processo gradual, através do qual as estruturas municipais e as entidades populares (cidadãos) trabalham para educar as novas áreas e organismos territoriais para se apropriarem deste processo. A título de exemplo, muitos municípios na Espanha começaram com este processo gradualmente: pouco a pouco foram implementando alguns regulamentos e criação de novos organismos municipais (como Juntas, Conselhos ou Comissões) e novos organismos participativos. Alguns exemplos com êxitos foram observados nos municípios de Madrid, Barcelona, Valência, Coruña, Córdoba, Gerona, etc.

Independentemente de como foi concebido o projeto de descentralização, o seu sucesso dependerá de dois fatores. O primeiro fator é o de ordem genérica que diz respeito aos avanços do processo da democratização política e social; políticas que conseguem superar a crise económica e que buscam novas pautas de crescimento e estimulem a cooperação social; a reestruturação territorial e da administração Estatal. O segundo fator é o de ordem específica, isto é, atribuição de competências ou funções decisórias aos municípios ou distritos e recurso necessários para exercê-las; rigor técnico e administrativo do processo para garantir que os benefícios sociais caem por cima das questões económicas; representatividade e legitimidade das entidades descentralizadas (eleições diretas); desenvolvimento da vida associativa e de cooperação social e de novas formas de participação.

2.5.1 Caminhos da descentralização e participação em Moçambique

Alcançando a independência nacional de Moçambique, a FRELIMO tinha como propósito a transformação do país num Estado popular socialista com uma economia centralizada e uma planificação baseada na justiça social. Junto a esse projeto, pretendia-se

também a formação do “homem novo”²² como sujeito da história nacional e focada na ideia de substituir a visão que a frente compreendia atrasada e obscurantista do cidadão oprimido pelo colonialismo (MONTEIRO, 2011).

Assim, estas conjunturas estruturais trouxeram consigo uma nova realidade para o país. O Estado representaria o poder supremo, inquestionável: um poder discursivo e coercivo de ordenar as pessoas, a coisa pública e as ideias. Isto significa que estaria se formando um Estado centralizado e autoritário.

Importante ressaltarmos que em alguns momentos desta subseção pode parecer que estamos fazendo julgamento, juízos de valores, ou ainda trazer descrições preconcebidas, mas na verdade não, pois estamos numa fase do método *Epoché* que não nos permite fazer essas abordagens, já que simplesmente estamos descrevendo o fenômeno assim como aconteceu. Por isso a chamada de atenção para que não se confunda, pois se não trouxéssemos esses momentos que possam se confundir com juízos, preconceitos, poderíamos omitir alguns elementos importantes para o entendimento do estudo, ou seja, objeto.

O projeto de descentralização em Moçambique é organizado no seio de dois partidos: a FRELIMO (Estado) e a RENAMO (embora o processo de descentralização tivesse também o pano de fundo das agências internacionais). Isto significa que todos os projetos políticos (arranjos políticos) deveriam estar alinhados de forma que se assegurassem os interesses destes dois grupos. Estes arranjos marcaram a história do processo de descentralização em Moçambique (WEIMER, 2012).

De acordo com Monteiro (2011), a descentralização seria difícil olhando para uma sociedade que está habituada ao centralismo, ou seja, a decisões centralizadas, uma vez que a descentralização por natureza traz consigo o receio de fragmentação. E é por isso que deve ser pensando nos mecanismos: a certificação para a sustentabilidade da descentralização num contexto com estas características. Isto demonstra que a descentralização não foi concebida de livre e espontânea vontade do Estado, pois havia receio de colocar em causa o poder de quem encontrava-se no trono naquela altura.

A descentralização em Moçambique obedeceu a duas *constituis*. A primeira é a desconcentração administrativa que são as instituições subordinadas as quais detêm de uma autonomia ínfima, mas que lhes são atribuídas algumas funções administrativas e de gestão desconcentrada. Na verdade, a autonomia é quase inexistente, pois depende praticamente do nível central. O administrador como o representante máximo do distrito não é eleito pela

²²Um cidadão que se submetesse as regras do partido no poder.

população e sim indicado pelo partido que estiver no poder. A segunda *constitui* é a descentralização democrática no qual foca-se no desenvolvimento e expansão dos municípios. Diferente da primeira, esta possui autonomias, tanto fiscal como administrativa. Busca alastrar ou gerar novos espaços de participação da comunidade por meio de eleições para o presidente do município e para deputados municipais. A seguir trazemos uma breve síntese do processo de descentralização em formas de fases.

2.5.2 Fase do processo

De modo geral, o processo de descentralização como vimos anteriormente, nos primeiros momentos surge com as reformas econômicas implementadas em 1987 por meio de dois programas falhados de reabilitação econômica: o PRE (Programa de Reestruturação Econômica) que viria ser substituído pelo PRES (Programa de Reestruturação Econômica e Social). O primeiro foi pensado de modo que respondesse as questões econômicas, o que criou vários problemas de ordem social (desemprego, queda gradual dos serviços públicos etc.). Daí a necessidade de substituir pelo PRES de modo que viesse colmatar esses problemas sociais criados pelo primeiro. Todas estas reformas foram impulsionadas pelo FMI e pelo BM como uma das estratégias para o apoio da crise econômica e para a democratização e boa governança por intermédio da descentralização.

Um segundo momento podemos atribuir ao processo dos Acordos Gerais de Paz (AGP) entre a FRELIMO (Estado) e a RENAMO em 1992. Deste acordo surgem as primeiras eleições pluralista, seguidas da Lei n. 03/1994 que viria a criar os distritos municipais. Através do Programa dos Órgãos Locais (PROL) reformulou-se o sistema centralista na administração pública. Como frutos deste processo emergem 23 municípios urbanos (principais cidades provinciais e algumas vilas) e 128 distritos municipais rurais.

No terceiro momento, nota-se uma evolução com a promulgação da Lei n. 06/1996, de 22 de novembro, que viria a modificar a Constituição no referente ao poder local, seguidamente da Lei n. 20/1997 que veio substituir a Lei n. 03/1994 que instituía que no lugar dos distritos municipais fossem criadas autarquias locais, nas quais podem auscultar opiniões e sugestões sobre a realização de atividades para a satisfação de necessidades específicas das comunidades (NGUENHA, 2009). Estas poderiam ser cidades e algumas vilas, obedecendo o modelo gradual. Neste momento, é notável uma abertura para a participação da população nos assuntos políticos ou públicos, embora ainda não consolidada justamente por conta de se limitar numa participação mais política do que direta do cidadão.

No quarto momento vamos situar o depois das eleições gerais de 2014, vencidas pela

FRELIMO e com base no princípio do “vencedor leva tudo”²³. A RENAMO sentiu-se obrigada a voltar para as matas (guerra civil) para reivindicar a ampliação do processo da descentralização para os níveis provinciais e distritais, visto que o partido teria vencido nas principais províncias, exceto Maputo, e poderia ter nessas províncias seus governadores e administradores. Para o cessar-fogo houve um acordo no qual o Estado iria acautelar as preocupações da RENAMO no novo acordo.

Nisto efetua-se a revisão pontual da Constituição e é aprovada a Lei n. 04/2019, de 31 de maio. Esta revisão visava o seguinte: “a) organizar a participação dos cidadãos na solução de problemas próprios das suas comunidades; b) promover o desenvolvimento local; c) aprofundar e consolidar a democracia no quadro da unidade do Estado Moçambicano”, (FORQUILHA, 2017, p. 60). Na verdade, estas questões já faziam parte na Constituição anterior, ou seja, já estavam previstas na lei revisada, mas aqui se acautelou o alargamento da descentralização para os níveis provinciais. Até o momento da pesquisa, realizou-se em 2019 as primeiras eleições para os governadores provinciais, de onde a FRELIMO venceu em todas as províncias. Portanto, esses são alguns momentos que nós decidimos chamar de fases evolutivas da descentralização em Moçambique.

2.5.3 Pequenas controvérsias do processo de descentralização: descentralização centralizada

85% das pessoas auscultadas estavam a favor de continuar com o monopartidarismo e só 15% estava a favor da democracia multipartidária, não foi fácil convencer os camaradas do partido no poder a aceitar a democracia, pois a maioria não era a favor. (JORNAL DA NOITE, 2017)

No mesmo sentido, Forquilha (2017) vincula que as primeiras leis sobre o processo de descentralização foram aprovadas na última assembleia monopartidária. Mas não foi aprovada por unanimidade, houve muitos membros contra, o que demonstra que o projeto de democratização e muito menos da descentralização não foi visto de bom agrado pelos membros desta assembleia. Esta resistência da maioria dos membros da assembleia em não querer aderir a democracia e a descentralização reflete bastante naquilo que são as controversas do processo da descentralização hoje.

Uma das primeiras controversas da descentralização diz respeito ao modelo de descentralização de gradualismo. Aqui o gradualismo se refere a transferência gradual das competências e funções do governo para os municípios/autarquias locais, o que significa que

²³O sistema eleitoral no qual quem vencia eleições presidenciais tem todo poder sobre as províncias e distritos, sendo o presidente quem indicará os governadores e os administradores distritais.

é um processo que pouco a pouco o governo vai fazer essas transferências para as identidades descentralizadas. Contudo, o gradualismo não está claro em relação aos seus critérios para essas transferências, o que cria tumulto e faz com que o Estado, de certa forma, continue centralizado. Nisso, voltamos ao Forquilha (2012) que diz que a descentralização nunca foi bem-vista pelos membros da Assembleia na altura que era o Estado. O Estado descentraliza, mas não dá o poder as autarquias. Dito de outro modo, o Estado só transfere as competências e funções que ele achar conveniente e aos municípios no qual ele deseja, que normalmente estão na posse do partido no poder e dificilmente nos que estejam na posse da oposição. Como exemplo temos o caso dos serviços de saúde de Maputo e Gaza que foram. A cidade de Quelimane, que era da oposição, emitiu o pedido, mas nunca teve resposta, por que será?

Uma das justificativas da descentralização obedecendo ao critério do gradualismo se explica pelas incapacidades estruturais e financeiras para assumir as tarefas da gestão nestes serviços, ou seja, o Estado só poderá transferir esses serviços no caso das autarquias terem capacidades de receitas próprias para responder aos serviços e ter infraestruturas suficientes. Comparando Gaza e Quelimane, este último tem receitas e infraestruturas maiores em relação a Gaza, contudo, o Estado decidiu transferir para Gaza e para Quelimane, não.

É nesta lógica que Salvador (2011) afirma que o gradualismo é uma estratégia do Estado (através do partido no poder) para não entregar o poder as autarquias, ou seja, não quer transferir as competências ou serviços, visto que atualmente os partidos da oposição estão vencendo nas grandes capitais das províncias mais importantes do país (com exceção de Maputo) como Beira, Nampula, Quelimane e vários distritos municipais do norte e centro, o que de certa forma coloca em causa a hegemonia do partido no poder. Por isso voltamos aos pronunciamentos de que o Estado nunca esteve interessado em abandonar a sua gestão centralizada.

Portanto, a ideia do gradualismo neste contexto acaba sendo uma mera utopia ou controversa e, como resultado, temos um Estado que descentraliza, mas não dá poder as entidades descentralizadas. Como sabemos, a descentralização tem um propósito de potencializar a participação da população na gestão pública. Este cenário pode custar a participação popular nas políticas públicas aos níveis das autarquias locais. Isto faz-nos pensar num novo conceito do gradualismo em Moçambique.

O conceito do gradualismo em Moçambique é nada mais que um plano estratégico o qual o Estado usa para impedir que as autarquias locais e provinciais, que estejam na posse da oposição, sejam mais independentes e autônomas, de maneira que seja um processo que lhe permite controlar o poder no país. Por isso é um processo bastante falido no referente aos

critérios e transparência de como executá-la, criando tumulto no seio das autarquias locais e reclamações recorrentes pelas entidades descentralizadas na posse da oposição.

Por outro lado, temos a questão dos limites territoriais/espaciais das autarquias locais e dos distritos que se contornaram numa controversa do processo de descentralização. Os limites não estão geograficamente delimitados, existe uma lacuna em entender qual é o limite da autarquia e do distrito, fato que tem criado disputa entre estas duas entidades. Dentro do mesmo território operam dois órgãos e para os mesmos cidadãos. Isto também confunde aos próprios cidadãos que não sabem se pertencem ao município ou ao distrito.

Essa controversa complica ainda mais quando se trata das economias locais e a base das receitas que foram transferidas para as autarquias locais. Como acompanhamos, os distritos representam o Estado. No caso deste apoderar-se de algumas receitas do território municipal porque os limites não estão claros, a autarquia pouco pode contestar porque não terá como fazê-lo. Nesta linha, Forquilha (2017, p. 67) explica, num dos seus estudos, que um dos administradores quando foi entrevistado para explicar estes conflitos teria afirmado o seguinte: “o município nunca pode posicionar-se contra o poder do Estado, que nesse caso se encontra nas mãos dos distritos, e ainda explicou que os limites estavam desatualizados e seriam atualizados na base de um projeto submetido à assembleia da República”. Portanto, essa fala demonstra que de fato a questão dos limites espaciais tem sido mais uma das controvérsias do processo da descentralização.

O problema de delimitação territorial acaba sendo um argumento intencional do Estado, ou seja, não passa de mais uma estratégia para que a descentralização seja centralizada. Este cenário faz com que o processo de descentralização seja bifurcado. É uma forma do Estado continuar a controlar o poder local.

A Lei n. 05/2019, de 31 de maio faz o arranjo para o alargamento do processo de descentralização para os níveis provinciais, nos quais a população possa eleger o governador como o representante máximo da província, o que significa que os governadores deixam de ser indicados pelo presidente da República na base da afinidade partidária e da confiança. Porém, o Estado criou uma figura do Estado na província (Secretário do Estado) que será indicado pela confiança do presidente, o que significa que estaria acima de governador porque representaria o Estado central. Esta figura foi criada para controlar o poder do governador provincial, pois o Artigo 9º da Lei n. 05/2019, de 31 de maio estabelece que um

Órgão com poderes tutelares pode realizar inspeções, auditorias, inquéritos ou sindicais, aos órgãos descentralizados provinciais e das autarquias locais, sobre os atos administrativos, atos de natureza financeira e patrimonial por estas praticadas.

Este artigo mostra claramente a intenção do Estado em não querer perder o poder sobre as províncias, pois se o partido no poder perdesse as eleições provinciais, perderia também a sua hegemonia nessas províncias. Por isso temos vindo no decorrer desta seção afirmando que o Estado descentraliza, mas não dá poder aos órgãos descentralizados. O mesmo acontecerá sobre o espaço geográfico e até conflitos de papéis, como vimos.

A outra questão é a falta de clareza fiscal para o funcionamento do órgão descentralizado (quais são as receitas próprias). Como financiar os serviços públicos sob a responsabilidade dos órgãos de governança descentralizada na província? Como garantir que os órgãos de governança descentralizada provincial possam ter uma base tributária consistente e coerente com as suas funções, num contexto de sistema tributário altamente centralizado? Que impostos os órgãos de governança descentralizada provincial podem cobrar? (FORQUILHA, 2019).

2.5.4 Considerações finais sobre a descentralização

De forma geral, o processo de descentralização decorreu em dois moldes: a descentralização administrativa e a descentralização política territorial. A descentralização administrativa (desconcentração), na qual se faz uma transferência de atividades administrativas para outra pessoa jurídica, ou seja, acontece quando se pretende simplesmente criar unidades de gestão pequenas para facilitar a organização interna da administração, mas que as ordens continuam vindas a nível central. No caso de Moçambique os distritos são circunscrições territoriais não autônomas, são resultado da desconcentração. Por outro lado, temos a descentralização política territorial na qual criaram uma representação da sociedade que culmina com novos órgãos que recebem atribuições e recursos necessários para exercê-los e gozam de uma autonomia. Dentro desta, temos as autarquias locais (municípios) e atualmente o governo provincial (províncias).

É de extrema importância entendermos também que o projeto de descentralização em Moçambique foi concebido numa abordagem dualista, uma vez que os municípios urbanos apresentam a sua autonomia fiscal e administrativa, uma democracia multipartidária de representação local. Este fato converge com os órgãos locais do Estado central que por sua vez abrangem os distritos e subdistritos. Portanto, estamos diante de duas estruturas políticas a operarem nos mesmos espaços políticos locais, onde competem pelos mesmos recursos fiscais e humanos. Aliás, este é um dos grandes problemas na atualidade, mesmo com a nova lei de descentralização.

A descentralização em contexto moçambicano foi usada mais como um processo para

o cessar dos conflitos militares e políticos entre as Forças Armadas de Defesas de Moçambique (FADM) e a RENAMO, do que para a promoção da democracia e participação popular, embora houvesse a promoção da democracia participativa e participação política e popular. No contexto nacional, não pode se entender o gradualismo num sentido literário (eurocêntrico). Trata-se de um mecanismo no qual o Estado (partido no poder) se apropria para procrastinar ainda mais a partilha de poder, ou seja, para continuar a controlar o poder e assegurar a sua hegemonia.

Hoje com a implantação da descentralização em Moçambique em alguns municípios na base do princípio da participação popular, é possível encontrarmos alguns que já avançaram nos modelos de gestão municipal que institucionalizaram os mecanismos que garantam a participação popular. No caso particular de Nampula, encontramos o Orçamento Participativo, Planificação Participativa e OBMN (Observatório Municipal de Nampula).

Embora com as suas lacunas, não se pode ignorar que o processo de descentralização trouxe uma nova dinâmica e possibilidades de uma gestão mais autônoma em algumas capitais provinciais e distritos municipais. Hoje pode-se observar cidades que se encontram em posse da oposição, fenómeno que era difícil assistir em nosso contexto. Tomamos como exemplo a província de Nampula (cidade de Nampula, cidade de Nacala Porto, Ilha de Moçambique e Angoche), a cidade da Beira e Quelimane, estas que são as principais cidades e mais importantes do país depois de Maputo.

O exemplo de Nampula não se limita às boas práticas de governança local, mas estende-se ao seu posicionamento no xadrez político nacional no contexto de democratização. Foi nesta província que, nas eleições autárquicas de 2003, houve o maior número de municípios conquistados pela oposição: três (Nacala Porto, Ilha de Moçambique e Angoche) dos cinco que tiveram as primeiras experiências de governança de um partido da oposição em Moçambique desde a independência.

Em nosso entendimento, foi através do processo de descentralização das autarquias locais que Nampula e outras autarquias começaram a institucionalizar os instrumentos de participação popular que mais incluíram os cidadãos nas políticas públicas municipais. Estamos a falar do Orçamento Participativo, do Observatório Municipal e um pouco a Planificação Participativa. E por conta destes instrumentos, ainda que o processo participativo possa ter lacunas, a população sente-se incluída nas políticas públicas ao nível das suas autarquias.

É nesta perspectiva que Bailey (1999) comunga que a ideia das autarquias é justamente o fortalecimento da democracia, pois esta traz uma dinâmica para a gestão

participativa; os governos locais facilmente asseguram os interesses locais através da promoção do pluralismo, da participação social e da escolha pública; os cidadãos têm a possibilidade de escolher os seus líderes, de participar nos processos de tomada de decisão sobre aspectos comuns que afetam suas vidas, de monitorar as atividades do governo, de exigir a prestação de contas e de premiar ou punir os seus líderes por meio do voto. Portanto, o cidadão, através de alguns instrumentos participativos, passa a ter o poder para pressionar os governantes a serem mais transparentes e responsáveis nas suas ações.

2.6 A IDEIA DA PARTICIPAÇÃO

Abordar sobre a participação em contexto moçambicano nos remeteria a buscar todo o histórico desde o pré-colonial, colonial, pós-colonial e o atual cenário. Por hora, pretendemos nesta subseção, na primeira parte, descrever como se desenrolou a participação popular sob três contextos nacionais, colonial, pós-colonial (independência-socialismo) e no contexto atual (democrático) sem, no entanto, fazer análise profunda, mas trazendo uma aproximação para se entender o objeto do estudo. Numa segunda parte, buscamos a percepção da participação através de vários atores contextualizando ao cenário nacional.

2.6.1 Ideia da participação em Moçambique

Falar da participação popular na vida sociopolítica no contexto moçambicano parece um assunto púbere, ou seja, pensamos que ela surge com a democracia e descentralização e nos esquecemos que o país tem todo um histórico que nos mostra que a participação já existe desde antes da democratização. Na verdade, a participação popular nas políticas públicas do país já vem acontecendo desde os tempos passados.

No tempo colonial a participação do cidadão no desenvolvimento do país era uma questão de exclusividade. Não era para todos os cidadãos, era um privilégio para os colonos. Os cidadãos nacionais que tinha esse privilégio eram os chamados assimilados. Os assimilados eram filhos mestiços dos portugueses brancos com negros e filhos de alguns negros que tivessem requisitos para o estatuto de assimilados. Portanto, esta índole colonial descreve o entendimento de que a participação era uma questão de privilégio e um processo excludente às demais populações nacionais, ou seja, só tinha direito de participar aquele que vivia na cidade, que eram os portugueses e os assimilados. A cidade eram um direito para este grupo de indivíduos. Esta é a primeira impressão que trazemos da participação no tempo colonial. Portanto, isto pode nos levar a conjecturar que a participação era bastante limitada e não abrangia a maior parte da população, visto que a população era de maioria negra e que

mesmo os ditos assimilados eram uma parte ínfima, como podemos verificar nesse dado de que, num total de 52.056 assimilados, 45.675 eram mistos e só 6.399 eram negros nativos (MINDOSO, 2017).

Entretanto, a participação popular neste período para os nativos era quase inexistente. A participação era de uma elite burguesa e alguns assimilados, até porque as decisões eram tomadas a nível central de Portugal. Este cenário deixou marcas memoriais na população nativa no sentido de que a participação era uma questão das elites, e é esse memorial que até hoje prevalece no seio de alguns cidadãos nacionais. Não estará nisto um dos problemas da participação popular em Moçambique?

Logo após a independência, a ideia da participação sofre mudanças, pois o país adotou um sistema que privilegiaria a democracia popular. O Partido-Estado percebe que era de extrema importância a participação ativa da população para o desenvolvimento do país como o teria dito o Presidente Samora Machel durante uma entrevista²⁴: “temos a certeza de que, com a participação ativa e consciente da população, será possível acelerar a instalação do poder popular. Por isso, a população não deve ficar à margem do processo do desenvolvimento” (TERCEIRO MUNDO, 1983, p.105). Com base nesse discurso, o Partido-Estado cria um modelo de participação popular que na sua opinião iria consolidar o poder popular. O modelo era o dos bairros comunais e aldeias comunais, também conhecido por Grupos Dinamizadores.

O reconhecimento do novo governo sobre a necessidade de organização dos bairros em bairros comunais para o processo da participação popular foi de extrema importância num momento que havia muita dispersão da população por consequência da guerra colonial. Ele entendia que a dispersão das zonas experimentadas pela luta da independência seria um obstáculo para uma participação popular, daí a importância de primeiro organizar a população em bairros comunais. Os Grupos Dinamizadores (GD), que seriam a principal figura deste modelo, estariam a frente de todo o processo.

O modelo dos bairros comunais constituía a forma superior da organização da vida e do trabalho da população nas cidades em modelos coletivos. Eram organizações políticas comunais composta por: células do partido (órgão político); Grupos Dinamizadores (órgão de direção social); Organizações Democráticas de Massa (OMM e OJM); Comissões de Moradores; Milícias Populares; Grupos de Vigilância e Assembleias de Moradores (reunião geral dos moradores do bairro comunal) constituídos por um número não superior a dez casas.

²⁴Terceiro Mundo (1983).

Os bairros comunais assumiriam a nível do bairro as seguintes tarefas: tarefas políticas e organizativas do bairro; de produção e abastecimento; sociais; alfabetização e educação; desporto e cultura; saúde, higiene e saneamento do meio; ordem, segurança e vigilância; construção de habitação e infraestruturas, etc. Os Grupos Dinamizadores foram criados especificamente para gerirem os bairros comunais com o aval do partido. As principais tarefas destes consistiam em:

- Mobilização e enquadramento das massas nos bairros, do trabalho coletivo e voluntariado;
- Administração da gestão económica e fundos existentes nos bairros, como as cooperativas de consumo e de produção e das machambas coletivas;
- Como instrumento do partido, ligação dos bairros comunais às assembleias da cidade e seu conselho executivo;
- Ao nível dos bairros, mobilização e organização das populações para a realização das decisões e dos objetivos e tarefas das assembleias da cidade em estreita ligação com os deputados que tinham tarefas nos bairros;
- Criação de condições para as transformações dos bairros em bairros comunais.²⁵

A população participava deste modelo de várias formas, a saber: os cidadãos eram obrigados e convocados a participarem da reunião geral do bairro, na qual a população elegia democraticamente as comissões de trabalho e as comissões de moderadores sob proposta da estrutura do partido. Estas comissões eleitas integravam os GDs; igualmente participavam em atividades de desenvolvimento do bairro organizado em comissões; desempenhavam várias tarefas procedentes da Assembleia da Cidade para serem executadas, como as citadas anteriormente como tarefas dos GDs, dentre outras atividades.

Deste modo, a população participava mais das atividades e trabalhos que eram definidos pela Assembleia da Cidade do que nos processos de tomada de decisões. Sendo que o único momento em que ela participava para tomar decisão era no momento da assembleia geral do bairro, onde para além de elegerem as comissões, apresentavam alguns problemas que os GDs encaminhavam para a Assembleia da Cidade, que era constituída totalmente pelos deputados do partido poder.

Bem, a fase do método em que nos encontramos não nos permite dar conclusões sobre o assunto, nem juízos sobre a participação, se era boa ou ruim, etc. A verdade é que nesta época a participação popular era massiva e os cidadãos sentiam-se parte do processo. Os

²⁵ Revista Tempo (1979).

problemas identificados pela população na assembleia geral dos bairros ainda dependiam da aceitação da Assembleia da Cidade, o que significa que podia ou não ser atendido.

Portanto, a participação da população nesta temporada consistia mais numa participação colaborativa das atividades e das decisões tomadas pela Assembleia da Cidade coordenadas pelo partido do que uma participação efetiva. O outro dado importante a destacar nesse modelo é que as questões políticas eram exclusivamente da responsabilidade do Estado. Por isso, tudo que acontecia nos bairros comunais era de subordinação do Estado, o que significa que embora houvesse motivação e o povo se identificasse e afirmasse que participava, lembro de ter ouvido meus pais, avós e tios a dizerem “hoje não existe participação popular, havia sim nos nosso tempo”. Eles estavam animados com a sua participação, pois era algo que, nas suas percepções funcionava, já que os bairros eram organizados e havia um trabalho coletivo para o desenvolvimento deles. Isso era notável, independentemente se influenciavam nas políticas públicas ou não, neste modelo o envolvimento da população no desenvolvimento dos bairros era uma realidade.

Em resumo, a participação neste período teria evoluído bastante em relação ao tempo colonial. Podemos ver uma organização consistente dos bairros e eles começaram a se desenvolver aos seus estilos, mas o povo sentia-se parte do processo de desenvolvimento no conjunto de atividades que deveria participar. Partido-Estado teve ousadia de criar condições de modo que o seu povo participasse do seu projeto político.

Com a Constituição de 1990, o Estado, passando do socialismo para um Estado democrático e de direito (implantação da democracia e descentralização) deu a ideia de que a participação foi se alargando, ou seja, nota-se a promoção da participação, pois extinguiu-se o partido único e Partido-Estado. Passou-se para um regime multipartidário, assunto que já foi trabalhado nas secções anteriores. Com todos estes arranjos, a questão da participação teve outro sentido. Abriram espaço para uma governança participativa nos níveis locais, o que alargou os espaços de participação e a possibilidade da população participar na governança municipal através de vários instrumentos de participação, como as Reuniões Comunitárias, as Consultas Comunitárias, a Planificação Participativa, o Orçamento Participativo, o Cartão de Pontuação Comunitária. Hoje a ideia da participação tem outra visão, mais ampla.

Em função destas conjunturas, a participação no contexto nacional registrou evolução e uma expansão para os níveis locais, isto é, a participação passou a manifestar-se numa maior expressão nos moldes eleitorais, onde o cidadão detém o direito de eleger os seus representantes tanto na Assembleia da República quanto nas assembleias municipais. Igualmente passaram a eleger o presidente da República e dos conselhos municipais. Também

se abriram mais espaços que possibilitaram ao cidadão para além do direito a voto, participar de forma direta nas políticas públicas através de alguns mecanismos participativos citados no parágrafo anterior.

Portanto, estes foram os três contextos apresentados sobre a participação popular nas políticas públicas. No primeiro a participação era uma questão de privilégio e excluía a maior parte da população nacional. No segundo contexto, a ideia da participação baseava-se na democracia popular, sendo que ainda havia um controle do Estado e ainda era um processo em que as decisões políticas eram tomadas a nível central, pelas Assembleias da Cidade sob aprovação do Partido-Estado. No terceiro contexto, com a democracia e o Estado de direito, o cenário de participação evolui e é expandido para as demais localidades de modo que a população exercesse o seu direito de eleger os seus representantes e candidatos favoritos. Sem se esquecer que o cidadão já dispõe de vários mecanismos participativos que garantem a sua participação direta nas políticas públicas, como OP, PP, etc. A seguir, acompanhe a participação na visão de vários autores.

2.6.2 Participação sob perspectiva de alguns atores

À semelhança de vários conceitos, a participação não foge à regra de apresentar várias percepções sobre si. É o que a seguir nos propusemos a apresentar. Numa primeira manifestação, pode-se entender a participação como o ato de contribuir para a produção de um determinado resultado e dispor e usufruir deste mesmo resultado. Nesta visão fica vincado que a ideia da participação consiste em intervir e usufruir de qualquer processo que envolva pessoas e que neste mesmo processo haja partilha de custos e benefícios. Por outro lado, prevalece a ideia de que a participação também significa o ato de dispor e exercer o poder para decidir um determinado processo. O sociólogo De La Mora (1998) sustenta que a participação apresenta diferentes aspectos inter-relacionados. Participação é juntar-se com os outros para assumir uma ação coletiva. É decidir junto o que vai ser feito e como será feito. É colaborar para que essas ações sejam realizadas e compartilhar os seus resultados da ação.

A complexidade da noção da participação acontece especialmente pela sua aplicação no domínio das ações coletivas, o que significa que existe uma ligação indissociável entre a participação e a ação coletiva. Se estamos diante de uma gestão municipal ou governança municipal, é de extrema importância que esta esteja atrelada a participação dos diversos atores sociais. Ou seja, a gestão municipal é indissociável da participação popular pela sua natureza em termos de atuação, uma vez que a gestão municipal é feita na base de ações coletivas e

para o benefício dos cidadãos. Isto transparece que a questão das políticas públicas ao nível do município tem como a sua base a participação.

Neste sentido, a participação deixa de ser uma noção meramente inequívoca e passa a estar relacionada, por um lado, do ponto de vista de atores envolvidos ou não, onde a participação pode garantir ou excluir os demais no processo. E nesta lógica o processo participativo questiona-se: *quem participa?* Por outro lado, do ponto de vista do objeto da participação, onde discute se determinados atores poderão intervir ativamente em algumas fases do processo e/ou serem excluídos em outras. Aqui coloca-se a seguinte questão: *em que participa?* Portanto, a consideração destes dois aspectos dita até que ponto um determinado processo (nesse caso, a gestão das políticas públicas municipais de Nampula) é desenvolvido de modo participativo, embora a participação, em si, descarte a ideia da intervenção em uma única fase, referindo-se a todas do processo.

Na ótica de Bordenave (1988), fazendo uma ilustração generalizada, a participação seria o ato de alguém que: tenha em; faz parte de; toma parte em; aquele que partilha ou tem porção. Olhando por esta abordagem, parece ser muito simples. Todavia, traz muitas interpretações extremamente valiosas no cerne da participação.

Podemos recorrer ao simples exemplo baseado numa banda de música, em que dispõe de um vocalista, corista, guitarristas (baixo e ritmo), baterista e percussionista. Assim, para alguém ter participação nesta banda, primeiro tem que ter um lugar nela, escolher um daqueles lugares, mas isso não basta: tem que fazer parte produzindo aquilo que lhe compete, assumir o compromisso como sua propriedade e influenciar que esta banda produza resultados, para que no final usufruam deste trabalho. Como participante, tem que ter parte e cuidar para que o processo aconteça. Em outras palavras, o conceito da participação está associado ao fato de colaborar, concordar, juntar-se a um processo e mais do que isso, a participação é consentir e concordar em fazer parte. Neste caso, a banda só vai funcionar se existir um conjunto, uma colaboração e uma concordância nos ideais. E no final compartilham as palmas da plateia ou mesmo da remuneração que foi acordada para a banda tocar.

Bordenave (1988) apresenta alguns tipos de participação que possam nos ajudar a identificar que tipo de participação estamos inseridos. Há a *participação espontânea*, na qual consiste na formação de grupos de interesses, de amigos, vizinhos, de *stick*²⁶, grupos juvenis,

²⁶ Termo usado para descrever grupos criados nos bairros que se reúnem nos finais de semana, em que cada participante contribui com um valor (monetário) que será entregue a um membro para responder as suas necessidades. Assim, sucessivamente, vai rodando semana a semana, ou mês a mês. Estes grupos são mais frequentes nas mulheres, mas ultimamente tem se estendido para homens. É uma prática muito comum em Nampula.

etc. Normalmente estes grupos fluem sem organizações estáveis ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer as suas necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto, obter reconhecimento e prestígio. O importante é que este tipo de participação surge de forma natural e simples, sem influência de outrem. Em geral, este tipo de participação dificilmente tem em vista a sua participação na vida sociopolítica das suas comunidades.

Participação imposta, neste tipo de participação existe um grupo dos dominantes em que obriga aos indivíduos a fazerem parte em uma determinada atividade no qual se considera indispensável. Aqui usa-se várias formas de obrigar esta população a participar, como por exemplo através do voto obrigatório nas eleições. Portanto aqui temos visto pessoas a participarem por obrigação em alguns espaços que se digam de participação mesmo contra vontade destas, e sob pena de, se estas não fizerem parte possam sofrer algumas represálias. Este tipo de participação pouco ou nada atende as necessidades de participação da população no verdadeiro sentido. Visto que ela muitas das vezes não buscam uma participação que busque as que população possa participar para discutir seus problemas e as suas respetivas soluções.

Por outro lado, encontramos a *participação voluntária*. Nesta nota-se uma iniciativa por parte dos participantes, sendo que a formação dos grupos é voluntária. Aqui os próprios participantes são quem os definem as suas próprias organizações e estabelecem seus objetivos assim como os métodos de trabalho. Presentemente aqui encontram-se os sindicatos, as cooperativas, os partidos políticos, entre outros. Neste tipo participação, diferente da anterior nota-se uma dinâmica e preocupação por parte dos grupos em quererem fazer parte de um determinado processo. Acreditamos este tipo de participação ser mais consciente. Uma vez que os participantes não são obrigados a fazer parte, mas sim dependendo dos objetivos da organização, de livre e espontânea vontade faz-se parte da associação, grupo, partido político, etc.

Porém, nem sempre a participação, embora seja voluntária, os participantes podem participar por iniciativa própria. É aqui onde surge outra participação, que é a *provocada*, no qual pode ser incitada por agentes externos que ajudam os outros a realizarem os seus objetivos ou os manipulam para que estes possam atingir os seus próprios objetivos já preestabelecidos. Em outras palavras, esta participação pode ser dita como uma participação dirigida ou mesmo manipulada. É muito comum nos dias de hoje, principalmente em realidades africanas onde a cultura da participação apresenta-se ainda menos forte.

Trazendo aqui um exemplo concreto e vivido por mim, existe um centro de pesquisa chamado CIAPA na UFPE. Nele nenhum estudante é obrigado a participar, mas através dos seus objetivos particulares e do centro, o estudante é livre a participar ou não, mas no início o professor responsável faz uma demonstração daquilo que são as atividades e os objetivos do centro, trazendo as vantagens e daí são formados vários grupos de interesse de pesquisa. No meu caso, teve um grupo de participação, achei que seria útil para a minha tese e voluntariamente filie-me ao centro. Neste caso, a minha participação foi provocada, ou se quisermos induzida.

Da La Mora (1998), baseando-se em algumas ideias de Bordenave, vai clarificar a sua percepção sobre a participação de uma forma simples e compreensível. Para ele a participação refere-se a quatro dimensões. A primeira é que a participação é *ser*. Aqui diz respeito a estar dotado de determinadas características que tornam o sujeito ou objeto participantes de uma categoria, grupo, classe ou mesmo um processo. Assim, ser implicaria **co-existir**. Por exemplo, eu só posso participar dum processo se eu estiver presente nesse processo, ou seja, fizer parte desse processo. Para tal eu devo existir nele.

A segunda dimensão faz referência a *fazer*. O fazer que aqui se refere não é especificamente em fazer parte do processo, mas sim de contribuir para que consigamos alcançar os objetivos, os resultados esperados pelo grupo. Em outras palavras, quem participa deve ajudar ou colaborar para atingir os resultados. Os participantes também podem colaborar para atrapalhar, impedir, ou mesmo redirecionar o curso de uma determinada ação. Portanto, nesta dimensão, implica **co-laborar** e **co-operar**.

A terceira dimensão é *decidir*. A ideia central nesta é que os participantes são chamados a terem atitudes ou ações que influenciam na tomada de decisões. Em que haja colaboração, oposição, exigência, opiniões, tudo isto com o intuito de tomada de decisão. Portanto, o cerne aqui é que as decisões sejam tomadas de forma conjunta para se realizar ou mesmo impedir. Sendo assim, nesta dimensão, impele a **co-gestão**.

A última dimensão é *receber*. Aqui a ideia é que no final do processo participativo haja a partilha dos resultados, ou seja, aquilo que foi produzido ou corrigido seja usufruído por todos os participantes. Por isso que nesta dimensão se une os esforços, se colabora e se decide em conjunto para que o produto da ação conjunta responda aos interesses dos participantes e não simplesmente de um grupo.

Por sua vez, Demo (1988) tende a olhar para a participação com um pormenor não menos importante, que é um olhar da órbita da utopia, claro que num bom sentido, ou seja, como um componente irrealizável da realidade que muitos tem acerca da participação de que

esta jamais será realizada. Este pensamento surge porque, na teoria, articula-se que a população tem participado no processo de gestão de políticas públicas, mas na prática não acontece sempre, pois é incorreto olhar para participação como utopia. A participação é realizável sim e pode ser uma realidade nesse processo de gestão de políticas públicas municipais, embora não aconteça numa frequência e totalidade satisfatória.

Dando continuidade para Demo (1988, p. 18), a participação “é ‘conquista’, o que significa que é um processo no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-à-ser, sempre se fazendo”. Nisto, a participação nos sugere uma autopromoção e só existe enquanto conquista processual. Esta nunca é acabada nem suficiente, e por isso ela deve ser completa. Sendo assim, a participação seria um processo conquistado pela população e não um processo obrigatório, imposto sem o consentimento de quem participa.

Efetivamente, a participação não é uma *dádiva*, porque em nenhum momento seria produto de conquista como ele afirma anteriormente, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção, pois seria uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que conseqüentemente limitará o espaço permitido. No mesmo viés, a participação não pode ser entendida como concessão porque não é um fenômeno residual ou secundário da política social, mas sim um dos seus eixos fundamentais. Nestes termos, seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. E, por fim, a participação não é algo *preexistente*, uma vez que o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o primeiro passo (DEMO, 1988).

Pode se perceber aqui, que a participação tem que se obnubilar destas percepções e atendê-la como um processo conquistado pelos interessados (população), partindo da consciência que esta implica uma luta constante a fim de esta população consiga um espaço onde possa discutir não só assuntos de seu interesse, mas acima de tudo, possa perceber que dentro desta luta podem existir retrocessos e avanços. O importante é que a população tenha consciência de que a participação existe enquanto conquista processual. Parte-se da convicção que se estes espaços de participação são conquistados pela população, maior será a sua operacionalização e conseqüentemente trará resultados satisfatórios, uma vez que, se a população lutou por este espaço, é porque tem um interesse e necessidade deste para a resolução dos seus problemas. Acrescentamos que dificilmente esta população possa ser manipulada pelos dominantes, embora às vezes tenha acontecido.

Uma colocação muito importante neste tema trazida por Demo (1988, p. 19) é a de que “(...) certamente não nos interessa a liberdade que querem nos doar, conceder ou impor, mas aquela que nós mesmos construímos, caso contrário não seria liberdade”. Fazendo uma

interpretação, chama-se atenção de que não nos interessa termos espaço de participação, ou seja, participarmos porque nos foi concedido, doado ou imposto, mas sim termos espaços construídos por nós mesmos, pois acreditamos ter uma maior liberdade de debater assuntos do nosso interesse. Caso contrário, provavelmente montar-se-ia uma miragem assistencialista, no qual participaríamos somente se nos concedessem a oportunidade.

Portanto, olhando neste viés de Demo (1988), é importante que se perceba que para além de ver a participação como conquista, deve-se ver que ela é uma outra forma do poder, pois ela não pode ser vista como ausência, superação ou eliminação do poder. Por exemplo, no caso de planejamento, não se trata de comparecer somente quando é chamado, solicitado, requerido pela comunidade ou pelos interessados, mas sim, fazer o esforço de ser um processo constante, caso contrário isto se incide no imobilismo. Desta forma, a participação é um processo de conquista sim, mas não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual (estes que tem se afastado de serem parte da comunidade). Estas figuras pertencem normalmente ao lado privilegiado da sociedade, ainda que nem sempre ao mais privilegiado. Muitas das vezes estes têm interesse em manter ou aumentar os seus privilégios. Então, se a participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre as tais figuras e os pobres deverá diminuir.

Por seu turno, Patman (1992) na sua obra intitulada “Participação e teoria democrática”, busca o conceito da participação na ótica de um processo educativo que consiste em capacitar e conscientizar a população para uma cidadania participativa. Talvez, a partir desta ótica, acreditamos chegar numa participação como conquista proposta por Demo (1988).

Parte-se da convicção que a população pode conquistar a participação se tiver a consciência e o conhecimento da importância da sua participação nas políticas públicas municipais. Isto passa por uma educação na qual a população seria capacitada para tal. Por outro lado, a alfabetização do adulto seria um bom método para esse trabalho de conscientização da população.

Por fim, trazemos Gohn (2003) que vai olhar a participação inerte na visão da *participação popular* que passou a designar a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão, atuando em conjunto com outras instâncias de participação como as comunidades eclesiais de base, sindicatos, associações de moradores, entre outras. Assim, a noção de participação popular associa-se a um caráter mais reivindicativo característico da ação dos movimentos sociais, visando atendimento de

demandas sociais ou realização de protestos, compreendendo uma posição combativa ao Estado (TEIXEIRA, 2001).

Contudo, temos que assumir que o processo de participação popular é um processo de conquista, no qual pouco a pouco vai se consolidando. Mesmo os países em que hoje são uma referência na matéria tiveram também alguns momentos de avanços e recuos até a sua correção. Neste caso, olhando para aquilo que é Moçambique e a sua história, sendo um país que tem pouco tempo de independência nacional, consequentemente entrando recentemente na onda da democratização e da promoção da participação, um país que ainda possui um índice elevado do analfabetismo, acreditamos que a participação popular está em processo de construção. A participação é entendida como um processo no qual a população, por meio de um instrumento participativo, participa de forma ativa e é capaz de influenciar o processo de tomada decisões nas políticas públicas ao nível da sua localidade, de forma que este seja um fiscalizador sobre as mesmas políticas.

3 APROXIMAÇÕES DAS PRÁTICAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nesta seção descrevemos algumas experiências do Orçamento Participativo que foram referência a nível mundial e que foram transferidas para outros países que decidiram pela implantação deste instrumento. Igualmente apresentaremos alguma revisão teórica do OP. Acreditamos que as experiências trazidas nesta seção nos sejam úteis para compreender o processo de Orçamento Participativo no contexto moçambicano. Portanto, apresentamos duas experiências do Brasil, tendo como a primeira experiência o OP de Porto Alegre (RS) como o expoente máximo no tópico. A segunda experiência é a de Recife (PE) por ser um exemplo também na inovação do OP e pelo fato de todo meu percurso de doutorado encontrar-se em Recife, o que me possibilitou acompanhar de perto alguma parte das experiências nesse local.

Antes de começarmos a nos debruçar sobre o OP é importante lembrarmos que continuamos na primeira etapa do nosso método, concretamente na redução fenomenológica, *Epoché*. Trazemos as experiências do OP sem, no entanto, avaliarmos ou fazermos algum juízo ou mesmo preconceito sobre o processo de participação popular no OP, assim como seu processo da implantação. Descrevemos o processo assim como as experiências decorreram em cada local abordado neste estudo.

Muitos países no mundo têm optado por regimes democráticos como um modelo que respeita e garante a participação do cidadão na gestão de políticas públicas. Em função deste contexto, dia pós dia vão se registrando avanços no processo de democratização, ou seja, vai se buscando cada vez mais instrumentos ou modelos para uma gestão mais democrática e participativa. Estes aperfeiçoamentos da gestão participativa buscam trabalhar sobre as questões que primeiro garantam a continuidade da participação da população e o acesso à informação necessários para o processo nos processos de tomada de decisões; a transparência no processo de gestão; a construção de uma cultura política que privilegia o diálogo e a negociação; a representatividade de diversos atores. Fedozzi (2007) comunga da ideia frisando que o tema de participação na instância local de governança tem ocupado espaços de destaque nas agendas das políticas nacionais e mundiais nas últimas década, tendo o tema ganhado importância no contexto histórico de profundas mudanças socioeconômicas, políticas e culturais, tantos nos países capitalistas centrais, quanto nos chamados periféricos.

O OP tem sido um dos instrumentos usados nesta perspectiva de super capitalizar a governança democrática e a participação do cidadão nessa governança. Aliás, o orçamento participativo pode ser considerado um fruto dessa evolução, uma vez que este instrumento/modelo em muitos casos tem garantido a participação direta do cidadão nas

políticas públicas municipais, num mundo onde os Estados têm se distanciado da sociedade e que se baseiam num planejamento urbano tecnocrático que é pensado pelos técnicos e especialistas, deixando de fora os próprios beneficiários das políticas públicas. Portanto, o OP é um instrumento que vem quebrar essa barreira, já que por natureza tem vindo a aproximar estas duas sociedades.

Hoje as discussões sobre as políticas públicas a nível municipal são pensadas e conduzidas baseadas nas auscultações dos cidadãos em fóruns criados para o efeito, diferentemente das auscultações tradicionais²⁷. O OP tem sido um instrumento no qual é típico criar fóruns próprios e articulações que permitam os cidadãos, os representantes do setor público e os representantes dos municípios a trabalharem em conjunto como um dos princípios básicos da governança participativa. Esta ferramenta tem sido de extrema importância no mundo atual quando se pretende envergar por uma governança que busque satisfazer as necessidades das comunidades e um desenvolvimento local também pensado pelos membros dessas comunidades. Por isso, hoje o OP é um tema tratado internacionalmente e conta com parcerias de instituições internacionais como as Nações Unidas, o Banco Mundial, entre outras. A seguir, de forma sucinta, vamos abordar sobre o conceito e o que entendemos sobre o orçamento participativo.

3.1 CONCEITUANDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No nosso entendimento, não existe definição única de Orçamento Participativo. Sendo uma ferramenta aplicada em vários contextos, ela pode ser definida dependendo de contexto para contexto. Como tentativa de agregar a diversidade, o abordaremos em três visões: como instrumento de governança participativa, como metodologia para gestão do orçamento público e, por fim, como abordagem educacional. Abordaremos estas três visões porque, no nosso entender, o OP traz consigo esta tripla função. Advertimos que o conceito ou entendimento do OP não se limita a apenas estas três abordagens.

Na visão de Avritzer (2007), o OP é um instrumento de participação direcionado a população de baixa renda e de transferência dos recursos materiais para estas camadas, de modo que estas tenham a oportunidade de participar das tomadas de decisões sobre o desenvolvimento das suas localidades. Nesta abordagem, fica claro que na sua visão, o OP é pensado numa perspectiva de *empoderamento* das classes baixas. Por outro lado, mais do que empoderar as camadas baixas, esta visão tem a questão da inclusão social de vários atores

²⁷ Expressão usada para caracterizar as auscultações em contexto moçambicano, onde os dirigentes vão às comunidades simplesmente para ouvi-las, ou informá-las sobre algo já pensado por eles.

sociais nesse processo de políticas públicas, visto que o OP é um processo que por natureza envolve vários atores sociais para a sua implantação.

Numa outra visão, a financeira, o OP é definido como um programa político ao nível das autarquias locais com o objetivo de socializar a política orçamental. Ou seja, é um processo de gestão financeira das autarquias locais, transferindo verbas para a população local, dando assim a possibilidade do cidadão, através dos recursos disponibilizados pelas autarquias locais, decidir em que estes fundos serão investidos (CARVALHO; ARAÚJO, 2010). Um dos maiores problemas da gestão dos municípios (autarquias) é o déficit da gestão do orçamento público, este que muitas das vezes é investido nos assuntos que pouco ou nunca satisfazem as necessidades das comunidades. Portanto, o OP aqui acaba sendo uma ferramenta orçamental que pode vir a colmatar este déficit da gestão orçamentária, uma vez que existe uma parte do orçamento público direcionado a comunidade onde ela tem a oportunidade de destiná-lo para a satisfação das suas necessidades.

Por sua vez, Fedozzi (2007) aproxima o OP à educação para a cidadania. Ele entende o OP como um processo político que se concentra na distribuição de recursos e como um mecanismo democrático que aumenta a responsabilidade, transfere a tomada de decisão aos cidadãos e ao mesmo é um instrumento que capacita os cidadãos para assumirem esta responsabilidade. Portanto, ele vai explorar mais esta questão da capacitação do cidadão como um processo educacional, por isso que frisa que o OP é visto como um programa municipal em que dentro do seu processo decorre um outro processo que é a promoção da cidadania, pois desenvolve-se uma cultura política tanto por parte do cidadão quanto para os governantes. O autor acrescenta que o OP funcionando como uma forma de democracia participativa vai proporcionar momentos de aprendizagem úteis ao desenvolvimento da consciência social de cidadania crítica e a formação de uma cultura democrática radical. Por exemplo, no OP de Porto Alegre, RS que já foi um sucesso, pode ter proporcionado aos sujeitos que nele ingressam viver uma nova experiência de socialização que inclua até o aumento de interações uns com os outros, além da oportunidade de construir novos saberes sobre a realidade sócio-urbana, sobre a gestão das políticas públicas e sobre as formas de ação coletiva.

Para terminar esta onda de conceitos, o OP também é visto como um processo que deve garantir a participação da população para que possa decidir ou contribuir no processo de tomada de decisão sobre os destinos de uma parte ou de todos os recursos disponíveis das autarquias locais. Portanto, OP é um processo democrático direto, voluntário e universal, onde os cidadãos podem discutir e decidir sobre o orçamento e políticas públicas (CABANNES,

2009; DE SOUZA, 2015). Tendo trazido algumas percepções sobre o orçamento participativo, a seguir podemos acompanhar algumas experiências deste instrumento nas cidades de Porto Alegre e do Recife.

3.2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL: PORTO ALEGRE

Devido ao sucesso que Porto Alegre (RS) teve com relação às experiências do Orçamento Participativo, vários especialistas e estudiosos nacionais e internacionais escreveram sobre e usaram-na como exemplo e modelo para outras cidades. A experiência trazida para este estudo sobre o OP de Porto Alegre será baseado nos escritos apresentados por Luciano Fedozzi no período entre 1990 e 1995. No entanto, em alguns momentos podem ser citados outros atores.

Antes de entrarmos para a experiência do Porto Alegre é importante destacarmos dois aspectos fundamentais das nesta luta. Por um lado, é importante ressaltarmos que o processo da democratização vivida no Brasil a partir dos anos 1970 trouxe inúmeras transformações significativas nas cidades brasileiras, as quais permitiram que as questões das cidades passassem a ser o epicentro das agendas políticas, pois este período tornou-se um momento histórico pela valorização da cidadania e a questão da participação social. Foi neste momento em que os movimentos populares passaram a desempenhar um papel importante nesse processo e igualmente surgem as primeiras experiências da participação popular na gestão municipal, como exemplo de Recife (PE), Boa Esperança (ES), etc. Portanto, este feito facilitou bastante para que o Brasil capitalizasse mais as questões de participação popular na gestão municipal e as experiências do Porto Alegre surgem como fruto dessas transformações (FEDOZZI, 1988).

Por outro lado, igualmente, é importante destacarmos o papel desempenhado pelos movimentos populares no Brasil neste processo de participação social. No momento em que começam a se formar os partidos da esquerda e, ao mesmo tempo, quando passaram a ocupar os espaços institucionais do poder local de forma inédita no contexto brasileiro, fizeram com que alguns destes partidos conseguissem vitórias nos finais da década de 1970.

Porto Alegre é uma cidade brasileira, capital do Estado do Rio Grande do Sul, localizada a margem leste do lago Guaíba. O seu município possui uma área total de 496,8 Km². A maior parte dos habitantes (97%) vive nas zonas urbanas. Em termos populacionais, é composta por 1.409.351 habitantes. A cidade é dividida em 16 regiões conforme podemos observar no Mapa 4 nomeadamente: 1- Humaitá/Navegantes, 2- Noroeste, 3- Leste, 4- Lomba

do pinheiro, 5- Norte, 6- Nordeste, 7- Partenon, 8- Restinga, 9- Glória, 10- Cruzeiro, 11- Cristal, 12- Centro-Sul, 13- Extremo Sul, 14- Eixo Baltazar, 15- Sul, 16- Centro.²⁸

Mapa 4 – Divisão administrativa de Porto Alegre, RS



Fonte: ObservaPOA- Observatório da cidade de Porto Alegre (2019).

Porto Alegre é considerada a maior experiência de sucesso a nível mundial quando a alocação é Orçamento Participativo. Quando Porto Alegre (POA) trouxe o OP, estabeleceu os seguintes como princípios base que norteariam o processo: 1) regras universais de participação em instâncias e regulamento do funcionamento; 2) um método objetivo de definição para investimento referente a um ciclo anual de orçamento municipal; 3) um processo de decisão descentralizado, tendo em conta as 16 regras orçamentária.

O OP de POA tinha como atores e estrutura três instâncias mediadoras da relação entre o executivo municipal e os moradores da cidade: 1) unidade administrativa e órgãos internos do executivo municipal voltadas a gestão e o processamento técnico-político da discussão orçamental com os moradores - Gabinete de Planificação (GAPLAN) e a Coordenação de Relação com a Comunidade (CRC); 2) instâncias comunitárias autônomas da administração municipal formada por organizações de bases regionais²⁹, União de vilas, dentre outras (estas instituições articulam-se para a participação dos moradores e a seleção das prioridades de

²⁸ A partir do ciclo 2007/2008 houve o acréscimo de uma região, as Ilhas. Antes as Ilhas pertenciam à região 1 do OP (Humaitá-Navegantes/Ilhas). Com a criação da nova região, o OP passou de 16 para 17 regiões, sendo denominada de Região 17- Ilhas. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, n.d.).

²⁹ As bases regionais no contexto brasileiro equivalem aos postos administrativos em Moçambique.

investimento das regiões ao nível das cidades. Importante destacarmos que as autonomias destas organizações dependem muito do nível organizacional das bases de cada região e isso nem sempre existe em todas as regiões do OP em Porto Alegre); 3) instâncias permanentes da participação comunitária específica do OP na cidade. Nesta instância encontram-se o Conselho de Orçamento Participativo, Assembleias Regionais; Fórum Regional, Plenária Temática e Fóruns Temáticos do Orçamento. Estes têm a responsabilidade no procedimento referente a dinâmica para a viabilização da co-gestão dos recursos públicos e prestação de conta do executivo com as comunidades base sobre as decisões nas alocações das verbas a elas. A Tabela 2 e a Tabela 3 apresentam o detalhamento das funções e responsabilidades dos atores e das estruturas que compõem o OP de POA.

Tabela 2 – Atores e estruturas de participação: Unidades e Instâncias Municipais responsáveis pelo OP em POA

Unidades e Instâncias Municipais	Participantes	Atribuições	Coordenações	Periodicidade
GAPLAN	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordena o planejamento estratégico, faz a gestão da execução do plano de investimento, coordena a elaboração da proposta orçamental do exercício seguinte.	Indicação do prefeito municipal.	Constante.
Fórum das Asseplas	Coordenadores de planejamento das Secretarias e Órgãos	Discute procedimentos técnico-administrativos para a elaboração do orçamento e procedimentos das demandas comunitárias em cada órgão.	Indicação das secretarias municipais.	Reuniões esporádicas.
CRC	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Articula a relação com as comunidades por meio dos coordenadores regionais; coordena as reuniões da 1ª e 2ª rodada do OP; coordena as reuniões dos COP (Conselho de Orçamento Participativo).	Indicação do prefeito municipal.	Constante.
Fascom	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Discute e propõe políticas de participação popular e articula os trabalhos de várias secretarias.	Indicação da secretaria municipal.	Semanal.
CROPs	Assessores de CRC e das secretarias	Estes são subordinados ao CRC. Cada região (16) tem uma representação CROP no qual é responsável pelo acompanhamento de todo o processo de OP.	Indicação do CRC.	Constante.
CTs	Assessores de CRC e das secretarias	Cada uma das temáticas (5) tem CT, que faz o acompanhamento das sessões plenárias.	Indicação do CRC	Constante

Fonte: Adaptado de Fedozzi (1998).

Tabela 3 – Atores e estruturas de participação: Unidades e Instâncias Comunitárias responsáveis pelo OP em POA

Unidades e Instâncias	Participantes	Atribuições	Periodicidade	Participantes
Assembléias Regionais	Residentes da região, conselhos populares, oradores da região, Conselhos populares, Entidades comunitárias.	Recolher as demandas e priorizá-las conforme critérios anuais discutidos.	Duas rodadas por ano.	CRC + Gaplan Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias + COP.
Fórum do Orçamento	Delegados eleitos nas 16 regiões da cidade.	Fiscalização e apoio aos representantes do COP (Conselho de Orçamento Participativo); atuação regional e municipal; fiscalização das ações da prefeitura nas regionais.	Variável.	Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos do governo agendados.
Conselho do Plano de Governo e Orçamento	Um do CRC; GAPLAN; 32 conselheiros e o mesmo número dos seus suplentes eleitos em cada região da cidade e 10 conselheiros de plenárias temáticas (10 suplentes), representantes da união dos moradores de Porto Alegre (UAMPA) e representantes do sindicatos do município de Porto Alegre.	Discutir proposta orçamental do governo e alocar os recursos para o investimento, articulando as prioridades da comunidade com as demandas institucionais das secretarias.	Semanal.	Comissão Partidária (CRC, Gaplan e dois conselheiros), CRC preside as reuniões.
Plenárias Temáticas	Entidades de categorias profissionais (sindicatos, empresários, organizações não governamentais, movimentos ecológicos, étnicos, etc.), movimentos estudantis, moradores da cidade.	Discutir e hierarquizar as diretrizes e resoluções sobre as políticas setoriais e obras para toda a cidade, e para orientação das discussões do COP.	Variável.	CRC + Gaplan + secretarias e membros escolhidos nas plenárias.
Fórum Temático de Orçamento	Os delegados eleitos em cada uma das 5 plenárias temáticas.	Fiscalizar e apoiar os representantes do COP; atuação regional e municipal; fiscalização das ações da prefeitura.	Variável.	Coordenadores temáticos e/ou entidades e delegados.

Fonte: Adaptado de Fedozzi (1998).

3.2.1 Etapas do Orçamento Participativo em Porto Alegre

A Primeira etapa é a das reuniões preparatórias, onde acontecem reuniões dos moderadores que normalmente são realizadas entre os meses de abril e junho e organizada de forma autônoma, isto é, sem a coordenação e participação da prefeitura municipal. É nesta fase em que se inicia o levantamento das prioridades e demandas dos cidadãos a nível

individual pelas instâncias comunitárias de base, e /ou grupos organizados que atuam em cada região ou no âmbito das plenárias temáticas. Ainda nesta etapa, inicia-se o processo de articulação nas comunidades para a escolha dos representantes que farão parte do Conselho de Orçamento Participativo (COP). Aqui também é a ocasião em que se faz a apresentação do plano de investimento, do regulamento interno dos critérios gerais e técnicos (FEDOZZI, 1998).

A segunda etapa, diz respeito às *assembleias regionais e temáticas*, de julho a agosto (16 regiões) que decorrem as chamadas plenárias regionais a níveis das comunidades, as quais discutem as prioridades a serem encaminhadas para outras instâncias. Decorrem também as plenárias temáticas (transportes e circulação, educação, lazer, cultura, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico e tributação, organização da cidade e desenvolvimento urbano). Estas decorrem em duas modalidades de participação. Foram criadas 21 assembleias que ocorrem em duas rodadas oficiais por ano, elas são abertas a participação individual de qualquer morador da cidade e as representações da sociedade civil. Nestas assembleias conta-se também com a presença do prefeito e dos seus secretários de órgãos municipais coordenados por integrantes da administração municipal e por representantes comunitários. Acontecem nesta plenária a discussão e votação pelo COP da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na primeira rodada, o processo se inicia com os seguintes objetivos e pontos a serem tratados: 1- prestação de contas dos executivos sobre os planos de investimentos do ano anterior e a apresentação do plano aprovado para o orçamento vigente; 2- avaliação do plano de investimento do ano transato pelos moradores das regiões ou participantes das temáticas e pelo executivo; 3- decorrem as primeiras eleições para o fórum de delegados. Entre a primeira e a segunda rodada das assembleias oficiais, as demandas aprovadas em cada entidade ou grupos organizados são hierarquizadas pelos participantes em termos de prioridades por meio de negociação e votação. Para o caso das regiões mais organizadas, elas possuem um “micro regionalização” interna para a escolha de prioridades. Tendo as listas aprovadas, são canalizadas para as discussão e aprovação em reunião de toda região.

A seguir, cada região ou assembleia temática escolhe três prioridades por ordem de importância, por exemplo: 1º saneamento, 2ª pavimentação e 3º educação. Em função desta ordem são também hierarquizadas as obras de construção em cada setor e é encaminhada ao executivo. Ainda nesta rodada são escolhidos os demais representantes do fórum de delegados de cada região e temáticas.

Na segunda rodada, as assembleias regionais e temáticas ocorrem na seguinte configuração: o executivo apresenta os principais elementos das políticas tributárias e de receitas, e políticas de despesas que devem direcionar a elaboração do Orçamento Participativo no ano seguinte, bem como as propostas de critérios para a distribuição dos recursos a investimentos. Por outro lado, os representantes das comunidades expõem para as assembleias de moradores as prioridades que foram aprovados nas reuniões intermediárias da região em plenárias temáticas. São eleitos, por sua vez, os Conselhos de Orçamento Participativo, através de escolhas de dois membros em cada região e em cada plenário ou região.

A terceira etapa é a dos *Fóruns regionais e temáticos*, de agosto a outubro. É nesta etapa onde são formadas as instituições da participação comunitária, como os Conselhos de OP e fóruns de delegados (nas 16 regiões e 5 temáticas). No caso, o conselho é a principal instância participativa, pois é neste onde os representantes das comunidades provenientes das regiões ou plenárias tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades regionais e temáticas. Este processo é realizado ao longo de todo segundo semestre com dias e horário fixados. Processam-se, nesta fase, as mediações institucionais visando as principais decisões do OP-POA. Os fóruns de delegados são instâncias colegiais simples que possuem caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Este tem como objetivo ampliar o envolvimento das bases comunitárias no processo do OP-POA, especialmente para o acompanhamento do processo de fiscalização na execução das obras das prefeituras.

Igualmente, realizam-se eleições dos delegados. A eleição dos membros destas instâncias é realizada a partir da apresentação da chapa, sendo os representantes eleitos proporcionalmente a votação da chapa respectiva. Estas são abertas a participação da população, isto é, a todos os moradores credenciados e maiores de 16 anos. Em adição, realiza-se nesta fase a hierarquização das obras e serviços, e discute-se e vota-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias anual pelo COP.

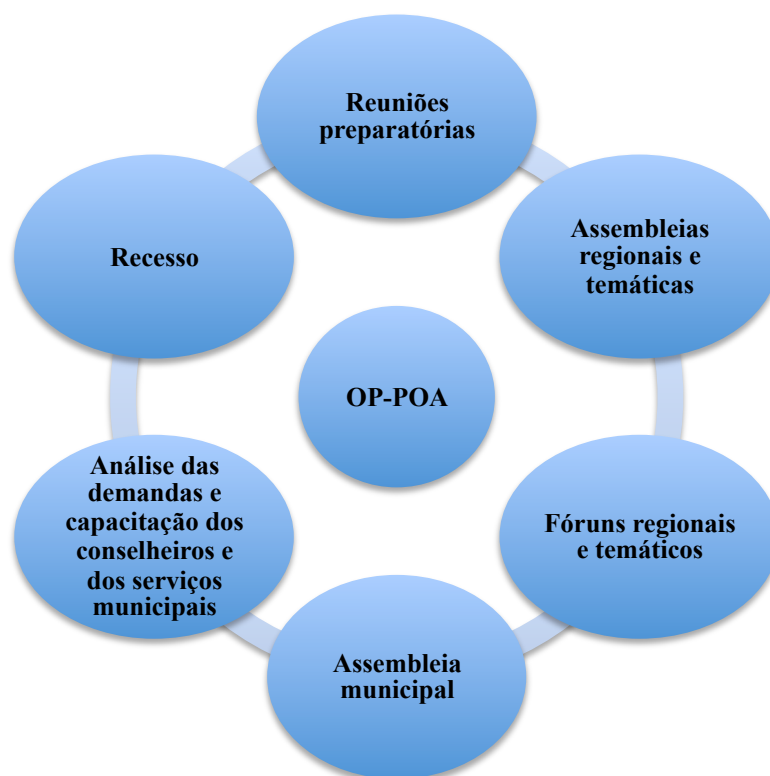
Na quarta etapa, a da *Assembleia municipal*, uma vez que os conselhos e delegados tomam posse, no mesmo mês de novembro se inicia uma nova fase de detalhamento da confecção do orçamento. Nisto, o executivo vai realizando, durante o mês de agosto, um trabalho interno de compatibilização das demandas dos moradores e suas próprias demandas. Na base disso, o órgão elabora uma proposta orçamentária em seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas). O Conselho do Orçamento orientado nos critérios para a

distribuição dos recursos de investimentos define o calendário das reuniões e o seu regime a nível interno.

Compete ao Conselho Orçamental trabalhar na discussão dos itens de receitas e despesas até o envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara dos Vereadores (até 30 de Novembro); na elaboração do plano de investimento, que consta em uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas pelo Conselho; no plano de investimento que é constituído por obras e ações unidas dos pleitos regionais e temáticos e por obras/atividades que visam atingir diversas regiões ou mesmo toda cidade; na etapa final do processo do OP, o investimento aprovado recebe uma publicação de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o executivo realiza nas instâncias do OP.

Na quinta etapa, a *Análise das demandas e capacitação dos conselheiros e dos serviços municipais* ocorre durante os meses de novembro, dezembro e janeiro. Aqui os governos fazem uma análise técnica e financeira das demandas hierarquizadas pelas regiões e temáticas. Ocorre capacitação e preparação dos conselheiros, delegados e serviços dos governos para sua intervenção no processo. Em seguida temos o *Recesso* (janeiro). (OBSERVAPOA, 2019). Podemos observar o ciclo do OP através do Diagrama 10.

Diagrama 10 – Ciclo do OP em POA



Fonte: Adaptado de ObservaPOA (2019).

3.2.2 Métodos e critérios para a distribuição dos recursos

Segundo Fedozzi (1998), os métodos aplicados no processo do OP-POA foram baseados nos princípios do planejamento participativo. O planejamento participativo normalmente se inicia com a indicação das prioridades das instâncias regionais ou temáticas e culmina com a aprovação do Conselho Orçamental de um plano de investimento detalhando as obras e as atividades discriminadas por setor de investimento e por cada região ou mesmo de toda a cidade.

Dentro das regiões temáticas selecionam-se 3 prioridades setoriais, as quais irão concentrar a proposta orçamental para alocação global dos recursos. Em seguida, faz-se uma hierarquia das obras e das atividades selecionadas pelas comunidades em cada um dos setores de investimentos indicados por eles. Portanto, todo este processo é baseado numa metodologia que obedece a quatro **critérios objetivos**, que são determinados pelo Conselho de Orçamento e aplicados em cada setor de investimento, são eles: a) a carência dos serviços das infraestruturas urbanas; b) população em áreas de carência máxima³⁰; c) população total de cada região do OP; d) prioridades atribuídas pela região aos setores de investimento demandados por ela.

Após estes critérios, segue-se com a atribuição de **notas**, que vão de 1 a 4, no qual incidem de modo proporcional aos seguintes itens:

- À população residente na região ou área de carência em questão, o que significa que quanto maior for a população total da região ou área de carência, maior será a nota atribuída ao critério;
- Ao grau de carência que a região representa no artefato de investimento em causa, que à semelhança do critério anterior, quanto maior for a incidência da carência nessa região ou área, maior será a pontuação;
- O grau de prioridade atribuída ao investimento em cada região.

Os critérios de distribuição podem ser melhor visualizados através da Tabela 4.

³⁰ Hoje, segundo Fedozzi (2007), este critério foi extinto.

Tabela 4 – Critérios de distribuição de recursos financeiros

POPULAÇÃO TOTAL POR REGIÃO		CARÊNCIA DO SERVIÇO/ INFRA-ESTRUTURA		PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO	
Habitantes	Notas	Carência	Notas	Prioridade	Notas
Até 25.000	1	De 0,01 a 14,99 %	1	Primeira prioridade	4
25.001 a 45.000	2	De 15% a 50,99%	2	Segunda prioridade	3
45.001 a 90.000	3	De 51% a 75,99%	3	Terceira prioridade	2
90.001 em diante	4	76% em diante	4	Quarta prioridade	1

Fonte: Adaptado da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (n. d.).

Depois de ter atribuído as notas para cada região ou área, a classificação de cada critério é multiplicada pelo **peso** do critério. Assim sendo, cada região ou área obterá uma pontuação que irá determinar a percentagem dos recursos que ela receberá em cada investimento. A percentagem encontrada indicará as obras a que cada região ou área terá direito, conforme a hierarquia de obras definidas anteriormente para a sua comunidade nesse item de investimento. Neste caso, as notas ligadas a população total por região teriam peso 1; a nota que faz referência a carência de serviços/infraestruturas teria peso 3 e, por fim, as notas atribuídas no item de prioridades por regiões teriam peso 2.

Portanto, a experiência do OP-POA, como qualquer processo apresentou algumas dificuldades, ou seja, teve alguns problemas com atraso de entrega das obras, fiscalização e cobrança na prestação de conta, o que pode se considerar normal tratando-se dos primeiros momentos do OP. Entretanto, o OP-POA trouxe grandes mudanças no seio da comunidade gaúcha.

Cabannes (2009) faz um estudo no qual apresenta resultados do OP-POA em 15 anos de operacionalização desta ferramenta. Conforme o autor, no ano de 1973, POA apresentava 493 construções de residências e com a implantação do OP o número de construções de residências subiu para mil por ano, fazendo com que POA conseguisse conter o crescimento do déficit habitacional.

No campo educacional constatou-se que em 1988 Porto Alegre proporcionava 29 escolas da rede pública, sendo que em 2002 registrou-se um incremento para 84 escolas, aumentando o número de alunos matriculados de 17.862 para 55.741. A oferta dos serviços educacionais aumentou significativamente, com mais destaque para a alfabetização de adultos, educação de jovens e adultos através de programas integrados dos sistemas públicos de educação.

A pavimentação das ruas, que era um problema crônico em Porto Alegre, também

registrou avanços significativos, visto que até 1998 havia 690 km com falta de pavimentação nas ruas, sendo que em 2003, este número reduziu-se a 390 km, desenvolvendo expressivamente o acesso de transporte coletivo e infraestruturas públicas nas áreas carentes de Porto Alegre. Os resultados não param por aqui. Houve também melhoramento nas questões de água e saneamento: em 1989, o acesso a água potável rondava nos 94%, no ano de 2002 subiu para 99,5%. A rede de esgoto municipal no mesmo ano (1989) era de 44% e subiu para 84% em 2002. Os resíduos líquidos tratados subiram de 2% (1989) para 27,5% (2002). Por outro lado, a ação social ganha importância em 1997, a qual foi incluído como prioridade no OP. Este fato permitiu que o OP abrangesse diversas atividades voltadas à pessoas vulneráveis como pessoas com necessidade educativas especiais; crianças e jovens em situação de risco, sem abrigo e vítimas de violência; idosos abandonados; famílias com baixa renda, entre outros.

Recordamos que aqui trouxemos as experiências de OP-POA no período compreendido entre 1990 e 1995. No entanto, certamente o OP por ser um processo dinâmico, registrou algumas mudanças no que diz respeito ao modelo do OP-POA. Vários estudos do Banco Mundial (1998) teceram algumas recomendações para o aprofundamento do OP-POA, tendo como uma das recomendações a seguinte: que o OP-POA deveria ampliar o seu foco de modo que abrangesse as classes médias nesse processo. Hoje o OP-POA conta com uma plataforma digital que permite a consulta pública aos cidadãos, o que significa que o cidadão não estando presente nas plenárias (regionais e temática) tem a possibilidade de participar via internet, entre outras mudanças. Portanto, não nos interessa trazer aqui as tais mudanças, pois pretendíamos simplesmente mostrar como decorreu a experiência em do OP-POA. A seguir, trazemos a experiência do Orçamento Participativo em Recife.

3.3 EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL: RECIFE

Um dos aspectos mais importantes do OP como um processo altamente participativo diz respeito a metodologia para a elaboração dele. Entretanto, a participação da população muitas das vezes é determinada pela metodologia a ser levada a cabo no processo. Não obstante, não existe uma metodologia única ou ideal que possa ser usada em todas as realidades até porque sabemos que cada realidade traz consigo as suas características particulares. O mais importante é que os gestores municipais encontrem a metodologia que melhor trará benefícios à administração pública e de fato venha a responder as necessidades da comunidade, garantindo a participação desta.

Vale lembrar também que ao abordarmos sobre a metodologia do OP, não significa

necessariamente que haja tanta diferença nos processos de elaboração e execução do processo. Faz-se necessário optar por uma metodologia que permitirá e garantirá maior participação da população buscando mecanismos apropriados para o efeito.

Como avançamos anteriormente, dependendo de cada realidade podem ser encontradas várias metodologias. Segundo Souza, Ribeiro e Simon (2015), na elaboração do OP existem duas metodologias fundadas em dois métodos. O primeiro método é o dedutivo no qual os projetos a serem implementados são elaborados e concretizados pela prefeitura e em seguida levados para audiência pública. O segundo é o método indutivo que é uma espécie de inverso do anterior, onde primeiro acontece a audiência pública e em função desta a prefeitura elabora e concretiza-o. Portanto, estas duas metodologias podem ser aplicadas dependendo de cada realidade embora nem sempre possam garantir um mecanismo de participação dos cidadãos na elaboração e consolidação do OP. Os espaços de participação são muito limitados, o que pode ter como consequência projetos que não respondam as prioridades dos cidadãos.

Olhando para as características de Recife e seu histórico da gestão participativa, acreditamos que o processo de OP abrace uma metodologia mais participativa, distanciados das duas apresentadas anteriormente. O OP em Recife é um processo que envolve extremamente a população assim como o executivo. Portanto, com ambos participando há uma construção do processo que passa por um vai e vem, ou seja, a comunidade de forma interna trabalha sobre as suas prioridades, contando com a presença do executivo em alguns momentos. Posteriormente, pode se notar no decorrer do texto uma interação árdua entre as partes no sentido de juntos encontrarem as prioridades na base de uma negociação, o que permite que ambas assumam responsabilidades no processo. Portanto, é um modelo baseado na co-gestão como avança De La Mora (1998). A esse respeito Pires (2009) avança que a maioria dos casos do Brasil opta pela metodologia dialética, que se equipara a metodologia fundada na co-gestão.

Na metodologia dialética segundo Pires (2009)

tanto a prefeitura como a população organizada interagem de diversas maneiras para negociarem o método dialético, onde prefeitura e população organizada interagem de diversas maneiras, com flexibilidade para escolhas a cada momento, visando chegar a um projeto não necessariamente consensual, mas negociado até chegar ao ponto em que ambas as partes, ganhando aqui e perdendo ali, chegando à conclusão de que podem apostar numa determinada decisão, a ser implementada com o monitoramento de ambas. (p.107)

Assim, no fio de pensamento de De La Mora (1998), as metodologias devem ser levadas a cabo nos programas de participação popular. No caso do OP, o mais importante é

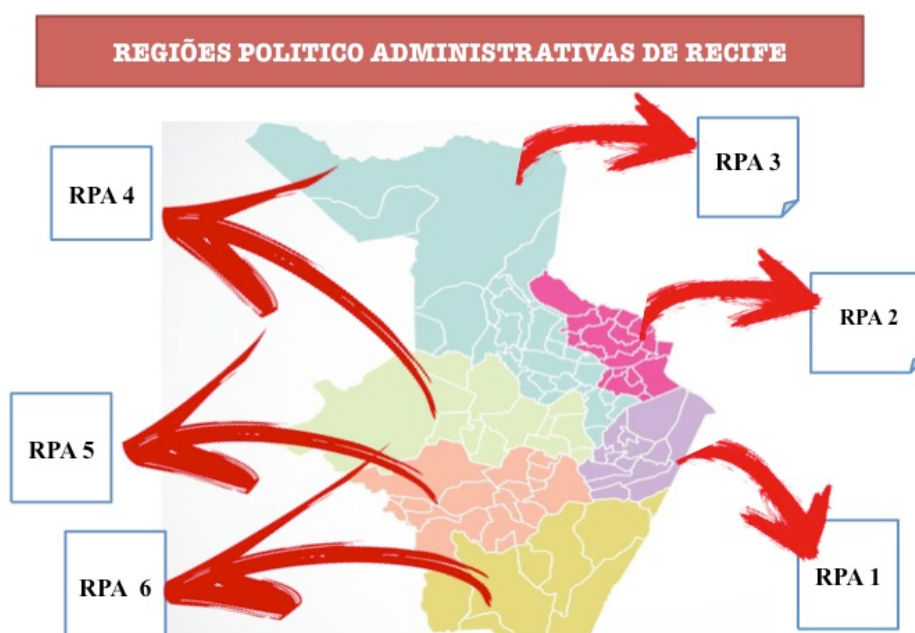
buscar métodos ou mecanismos que aproximem as comunidades da prefeitura e vice-versa, e em seguida, é necessário que os mecanismos garantam de fato o envolvimento da população em todas as fases quanto a elaboração do OP. A seguir, passamos a descrever o processo e a metodologia do OP empregado na cidade de Recife.

3.3.1 Breve caracterização da participação popular na cidade de Recife

Recife é a cidade capital pernambucana (localizada no Nordeste do Brasil) e localiza-se a margem do Oceano Atlântico, cortado pelos rios Capibaribe e Beberibe. A cidade estende-se em 218,5 km², é cercada por várias pontes e contém muitas ilhas e mangues, ela é conhecida como a “Veneza Brasileira”, devido a sua semelhança fluvial com a cidade italiana. Segundo o IBGE, até 2018 ela apresentava uma população estimada em 1.637.834 habitantes. A cidade é caracterizada pela forte desigualdade social, semelhante à várias cidades brasileiras. O desenvolvimento urbano é marcado por moradias ilegais e assentamentos irregulares construídos pela população.

Recife é composta por 6 Regiões Político Administrativas (RPA), a saber: RPA 1: Centro; RPA 2: Norte; RPA 3: Noroeste; RPA 4: Oeste; RPA 5: Sudoeste e RPA 6: Sul. Cada uma dessas Regiões são subdivididas em 3 microrregiões, perfazendo um total de 18 microrregiões. Esta divisão facilita de alguma forma a formulação e execução das políticas públicas e a questão da participação popular, como visualizamos no Mapa 5.

Mapa 5 – Divisão administrativa de Recife



Fonte: Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES, 2018).

Recife também tem sido bem referenciado quando o assunto é governança participativa, ou seja, quando o discurso é orçamento participativo. Isto deve-se a uma cultura forte de participação popular que Recife viveu e vive na atualidade (embora ameaçada). A cidade apresenta histórico interessante sob ponto de vista de participação popular. Um dos eventos que mais me impressionou desde a minha estadia nesta cidade é a organização e a articulação dos movimentos sociais. É uma cidade com uma larga experiência dos movimentos populares e a conscientização da massa popular para participar na construção da cidade.

Segundo Avritzer (2007), um dos grandes pressupostos para o sucesso do orçamento participativo diz respeito ao grau da organização da sociedade, o que significa que quanto maior for o grau de organização dos movimentos e grupos populares, maior será a probabilidade do sucesso de orçamento participativo. No entanto, a cidade de Recife é bastante adulta nestes aspectos de organização dos movimentos e grupos populares, basta que olhemos para o seu histórico na luta pela participação popular. Não pretendemos esgotar a história da participação popular do Recife, queremos trazer aqui alguns momentos históricos que mostram porque a cidade apresenta um grau elevado da organização dos grupos populares como um fator chave para o sucesso do OP.

Lembremos que em 15 de Julho de 1963 Recife já tinha criado uma Fundação das Associações dos Bairros do Estado de Pernambuco (FABEP), com os seguintes objetivos: criar, instalar e defender as associações que reivindicavam legitimamente os interesses coletivos e nacionalistas; organizar e instalar as associações de foreiros do Recife; defender intransigentemente perante os poderes constituídos todas as associações reivindicativas em questões atinentes à defesa da democracia e dos princípios nacionalistas e a formação de uma frente pró-desenvolvimento (CÉZAR, 1985).

Em 1970 é registrado um incremento na mobilização das organizações populares que tinham como propósito pressionar o governo pelo fim do regime ditatorial. Em 1981 foi criado o Núcleo de Planejamento Comunitário - NPC (barracões), estes tinham como propósito acautelar as pressões populares. No mesmo fio, Avritzer e Navarro (2007) acrescentam que este núcleo funcionou como uma espécie da representação da prefeitura nas sociedades desprovidas e visava responder as preocupações destas comunidades com relação as suas demandas, mais do que isto, era um instrumento de participação popular na gestão da cidade.

No âmbito da luta pelo Direito à Cidade, surge na cidade do Recife em particular, a Lei municipal n. 14.947/1987, que cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de

Interesse Social (PREZEIS) como um modelo de gestão participativa com vista a tornar efetivo o instrumento urbanístico-regulatório das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) como espaço institucional deliberativo em relação aos projetos de urbanização e legislação (DE LA MORA, 1998).

Segundo Leal (2003), na década de 1990 houve avanços significativos no que diz respeito a institucionalização dos mecanismos da gestão democrática, como foram os casos de conselhos setoriais, instalações de Fórum da cidade de Recife, a continuidade do próprio PREZEIS e do Programa Prefeitura nos Bairros e posteriormente o Orçamento Participativo. Portanto, como podemos acompanhar, Recife já se depara com uma tradição de longa data sobre os associativismos e da luta pela participação popular na gestão da cidade, tendo como estimulante a mobilização e o sucesso do Orçamento Participativo, assim como a criação das demais instâncias e ferramentas de participação popular nesta cidade.

O Orçamento Participativo em Recife surge em 2001, como um programa da nova gestão municipal do prefeito eleito João Paulo pelo PT. Ele surge como uma proposta diferente das experiências que a cidade teria vivido antes. Em 1993 retomou-se o Programa Prefeitura nos Bairros, como um canal de descentralização e de participação junto as áreas populares, que viria a reformular as suas diretrizes para nortear a gestão participativa ao nível do município, o que viria a se concretizar com o posterior orçamento participativo (LEAL, 2003).

Para Pires, Pimentel e Claret (2009), o Orçamento Participativo passou a ser a nova “cara” do programa, sendo considerado o mais importante instrumento da gestão municipal. Os objetivos eram idênticos aos das outras cidades que experimentaram o orçamento participativo, tais como: gestão democrática, controle social do Estado, emancipação da população. No mesmo viés, Leal (2003) repisa que o Orçamento Participativo em Recife era guiado por dois grandes objetivos, a saber: fortalecer a prática da participação popular na cidade através da ação afetiva dos cidadãos interessados na definição das políticas públicas municipais, na elaboração do orçamento e do controle da administração pública; segundo, promover atividades de caráter pedagógico que viessem a estimular os cidadãos a atuarem de forma interativa com a administração municipal, construindo novos rumos para a sua cidade.

Previamente, em Recife já existia um programa de gestão participativa, chamado Programa da Prefeitura nos Bairros, que funcionava como um canal de participação popular, por isso o Orçamento Participativo no Recife deveria ser diferente deste programa. Isto é, o OP deveria ser um instrumento além de âmbito consultivo, buscar a promoção da mudança na sociedade recifense, se tornasse num instrumento de crítica, presente e com poder ativo na

cidade, (PIRES; PIMENTEL, 2009). Em função deste propósito, o governo do prefeito João Paulo, através da Lei n. 16.662/2001, cria a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, subordinada diretamente ao gabinete do prefeito para gerir o Orçamento Participativo. Portanto, essa secretaria seria responsável por elaborar os projetos dos planos plurianual, da lei de diretrizes orçamentais e do Orçamento Participativo e a gestão cidadã. Neste plano prevê diversos instrumentos de gestão participativa como os fóruns e conselhos.

O OP está dividido em microrregião político-administrativa, sendo que cada grupo ou região é a responsável por coordenar, executar e fazer o devido acompanhamento de toda a etapa do Orçamento Participativo. A seguir descreveremos as etapas do OP em Recife no ano de 2009.

3.3.2 Etapas do Orçamento Participativo em Recife

3.3.2.1 Primeira Etapa: Reunião de metodologia do OP

Esta fase ocorre no período entre janeiro e março, onde se procedem diversas reuniões nas microrregiões com os grupos populares para explicar sobre a metodologia do OP a ser implantada. Dá-se orientações a população sobre quais serão os procedimentos para propor e para eleições das prioridades. Nesta reunião ainda há o trabalho de incentivar a comunidade a se engajar na causa, ilustrando vários exemplos de sucesso de cidades que implementaram o OP. Isto deixa a comunidade mais consciente, motivada e comprometida com a causa, uma vez que ela é incluída logo antes do processo decorrer. Esta etapa é de responsabilidade de uma equipe da prefeitura e uma equipe da população. No mês seguinte (março a abril), decorre o credenciamento das ações, indicando duas ações a serem escolhidas nas plenárias das microrregiões.

3.3.2.2 Segunda Etapa: Credenciamento das ações

Cada microrregião deve efetuar o cadastramento das ações que serão encaminhadas às plenárias regionais para votação. A própria população, num grupo de 10 pessoas, preenche uma ficha no qual deverá indicar duas ações. Em seguida, estas ações serão analisadas pela equipe do governo no sentido de verificar se de fato estas tratam de intervenções localizadas (por exemplo: abertura de um furo de água na microrregião), ou seja, ações que impactam sobre toda a cidade (por exemplo: reforma do sistema rodoviário de uma região com grande trânsito de carros). As ações que impactam sobre toda a cidade não podem ser contempladas, pois envolvem valores financeiros elevados. As ações aprovadas irão constar da lista das ações a serem votadas nas plenárias regionais da respectiva microrregião.

3.3.2.3 Terceira Etapa: Plenárias Regionais

Antes de iniciar a plenária faz-se um trabalho de mobilização com todo o aparato publicitário. Em seguida monta-se a estrutura do local onde irá decorrer a plenária (por exemplo: na comunidade), colocando as tendas, material de *Datashow*, computadores para o credenciamento dos moradores, esta mobilização é realizada pela EMPREL (Empresa Municipal de Informática). Esta etapa normalmente se inicia com um momento cultural, seguida da explanação sobre as regras para a participação neste processo, ou seja, como será o processo de votação. Em seguida dá-se 30 minutos para as manifestações dos cidadãos (num máximo de 10 pessoas, 3 minutos para cada) que queiram tecer inquietações, para tal deve se inscrever no início da sessão.

Para o credenciamento, o morador deve apresentar um documento de identificação com foto e ter no mínimo 16 anos de idade. Tendo sido cadastrado, este recebe uma senha que posteriormente será trocada por uma cédula que lhe permite eleger a obra que ele deseja que seja efetuada. Segue-se a fase de votação das prioridades e em seguida eleições dos delegados que irão compor a COP. Depois dos votos, são recolhidas as urnas de votação para o processo de contagem por meio do Software criado para tal, que permite projetar os resultados na tela, onde pode ser visto por todos os participantes. A população acompanha todo esse processo na hora. As 10 ações mais votadas são as que vão compor as urnas eletrônicas e na internet.

3.3.2.4 Quarta Etapa: Votação por urnas eletrônicas e pela internet

Esta etapa foi uma das inovações que o OP de Recife implementou. Uma vez que existam cidadãos residentes que por qualquer motivo não participaram das plenárias, devia-se encontrar um outro mecanismo para estes participarem. Em função disto, surgem as votações via urna eletrônica e via internet. As urnas eletrônicas são instaladas num local estratégico dentro da comunidade e ficam disponíveis por um total de dois dias. Encerrando as votações via urna eletrônica, concede-se outra oportunidade a quem não pode estar em nenhuma destas votações anteriores, através da internet. Importante ressaltarmos que esta última votação acontece em função das 10 prioridades votadas nas sessões anteriores. Para este efeito, basta que o potencial eleitor insira o número do seu título de leitor, depois de ele inserir na página criada para tal (site da prefeitura) ele terá acesso às 10 prioridades mais votadas nas sessões anteriores. Inserindo este número, evita-se o risco de uma dupla votação ou para que aqueles que não são moradores de Recife votem.

3.3.2.5 Quinta Etapa: Plenárias Temáticas

As plenárias temáticas têm como propósito discutir as ações que possam ter impacto global da cidade e não apenas em um bairro específico. As conferências setoriais trabalham sobre diversas políticas públicas (por exemplo: saúde, educação, agricultura, assistência social, educação etc.). Portanto, as ações debruçadas aqui são as que vão compor a lista que serão submetidas às votações nas plenárias. Nesta plenária elegem-se três prioridades (temas) e uma ação em cada prioridade, que vão orientar o planejamento setorial do orçamento de cada secretaria. Estas plenárias acontecem no período entre maio e agosto. As propostas mais votadas serão encaminhadas à gestão municipal para a construção das políticas públicas da cidade. Aqui também são eleitos os delegados temáticos, que irão representar o público das diferentes áreas da cidade nos fóruns temáticos e no COP. A coordenação desta plenária é da responsabilidade dos membros de cada secretaria.

3.3.2.6 Sexta Etapa: Fórum de Delegado e Conselho de Orçamento Participativo (COP)

O fórum dos delegados é dividido em dois fóruns, um regional e outro temático. Os fóruns regionais têm a responsabilidade de coordenar e fiscalizar a elaboração e execução do plano de investimento e das políticas públicas, e fazer a divulgação para a população sobre todos os assuntos tratados no Conselho de Orçamento Participativo. Para a sua eficiência, estes fóruns criam duas comissões: a primeira é a comissão de fiscalização e acompanhamento de obras e programas, que tem a função de acompanhar todos os projetos que serão executados nas microrregiões; a segunda é a comissão de manutenção, esta por sua vez faz o acompanhamento de manutenção da cidade, limpeza urbana, entre outras. Quanto aos fóruns temáticos, estes fiscalizam e acompanham a execução de todos os programas eleitos nas plenárias temáticas. Estes se organizam de similar aos fóruns, também criam as suas comissões para fiscalização de vários programas de OP a critério do fórum. Este fórum decorre entre o mês de agosto e setembro.

O Conselho de Orçamento Participativo é composto por uma equipe mista, pois ela é constituída por membros de várias entidades como Fórum dos Delegados, no qual cada fórum elege quatro delegados sendo dois titulares e dois suplentes para fazerem parte deste conselho; Fórum PREZEIS, este por sua vez também escolhe quatro membros para fazer parte do COP; Conselhos Setoriais, cada setor escolhe dois elementos, um titular e um suplente para se fazer representar no COP; fazem parte deste Conselho o executivo municipal, que também é representado pela Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã (SOPGC), a Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM) e a Secretaria de

Finanças (SEFIN), onde cada uma destas elegem dois membros no qual um titular e um suplente. Importa frisar que todos estes representantes têm o direito a voto, excetos os provenientes do executivo Municipal.

Assim, este conselho tem a responsabilidade de propor, deliberar e fiscalizar todos os assuntos referentes ao Orçamento Participativo da cidade de Recife, assim como a proposta de lei de diretrizes orçamentais e de orçamento anual; do plano de investimento e aspetos ligados a política tributária e de arrecadação de receitas. Este conselho apresenta-se como um espaço de unidade entre diversos atores e instâncias de deliberação dentro do município de Recife.

Ainda nesta etapa, cada microrregião elabora a sua matriz orçamental. Depois do Conselho do Orçamento Participativo eleger esta matriz ela é encaminhada à câmara de vereadores para a sua aprovação até dia 30/09. Os fóruns fazem a monitoria da tramitação do OP na câmara, tendo a deliberação dos planos de investimento nos fóruns regionais em dezembro.

3.3.2.7 Sétima Etapa: Distribuição do orçamento

Em funções das propostas eleitas nas plenárias anteriores, criam-se tabelas de distribuição de orçamento conhecida também como grade de hierarquização de carência. Portanto, cada microrregião terá uma nota em função da sua carência e partir daí pode-se calcular o orçamento que esta irá receber por tema. Para determinar a carência de cada região, o processo observa algumas variáveis que vão facilitar a mensuração das carências das microrregiões. Aqui aplica-se a metodologia centrada no princípio de inversão de prioridades, ou seja, a ideia central aqui é atender primeiro os mais pobres e/ou necessitados. Tendo criado já a grade de hierarquia das carências, os delegados discutem no sentido de aprovarem as matrizes para posteriormente serem enviadas para a câmara dos vereadores. Esta, por sua vez, acaba estruturando os planos de investimentos do ano seguinte. Posto isto, o executivo municipal assume um compromisso no sentido de cumprir o máximo para a execução das atividades que forem selecionadas.

3.3.2.8 Oitava Etapa: Reunião de apresentação de obras e projeto

Esta reunião funciona como uma espécie de monitoria das obras e projetos por parte dos moradores. Aqui se busca apresentar um histórico do processo da execução das obras ou projetos dos anos anteriores e explicar as possíveis medidas para o sucesso. Participam destas reuniões engenheiro/empresas responsáveis pela execução das obras e por sua vez os moradores elegem uma comissão para o acompanhamento das execuções das obras. É nesta

reunião em que a prefeitura procura sempre informar aos moradores sobre o andamento das obras e os moradores apresentam pareceres sobre o andamento das obras, isto é, podem reclamar, contestar se algo não está bem e propor melhorias se for o caso. Portanto, é uma reunião manter contato entre a prefeitura, os engenheiros responsáveis pelas obras e os moradores. Em resumo, apresentamos o Diagrama 11.

Diagrama 11 – Ciclo de OP em Recife



Fonte: Autoria própria.

De uma forma geral, embora o OP de Recife tenha tido algumas dificuldades na execução das obras, visto que nem todas as obras eleitas para a sua execução foi realizada, o OP de Recife tem sido considerado um dos maiores do mundo pelo envolvimento íntegro e profundo do cidadão e do alto comissário executivo no processo, e isto permite que o processo aconteça sem muitos sobressaltos em termos daquilo que é o envolvimento da população. No entanto, o modelo de OP em Recife difere-se dos outros, por vários motivos. Um deles diz respeito à informatização do processo, ele possui um sistema próprio o que faz com o processo corra com maior eficácia e eficiência, assim como a busca por mecanismos que envolvessem mais os cidadãos. Podemos ver que, para além das plenárias, existe outras possibilidades de os cidadãos participarem das escolhas das prioridades através de urnas eletrônicas e por via da internet. O que significa que o cidadão não tendo a oportunidade de participar nas plenárias não é excluído do processo, uma vez que ele pode recorrer a estes dois meios para exercer o seu direito.

Adicionalmente aos avanços, o OP em Recife é considerado o maior do país em termos de aderência, tendo contado, no ano de 2001, com 90.000 participantes, e

posteriormente chegou a 550.000 participantes. Este fato deve-se a forte organização dos movimentos sociais que Recife apresenta, facilitando bastante a mobilização e participação do cidadão. Outra grande inovação do OP de Recife foi que, com o andar dos tempos seu modelo foi aperfeiçoado, trazendo as crianças a participar deste processo.

É nesta lógica que Oliveira (2013) conclui que OP de Recife se destaca como o melhor OP do mundo por contar com uma participação intensa da população ao longo dos ciclos anuais. É por esta razão e outras que o OP em Recife devido ao desempenho satisfatório foi condecorado com um prêmio internacional por uma agência alemã, no qual reconheceu a qualidades do modelo e considerou como o melhor OP do mundo. Este fato fez com que a Alemanha transferisse esta experiência recifense para 22 cidades alemãs. Segundo a Prefeitura de Recife, o OP em Recife aprovou 415 milhões de reais em investimentos. Os maiores investimento votados dizem respeito a pavimentação, habitação, drenagem, construções de encostas e saneamento básico.

3.3.3 Considerações Finais

Portanto, olhando para as duas experiências apresentadas anteriormente, percebe-se que diante das modificações implementadas no âmbito do OP e aquilo que foi o seu êxito no Brasil coloca sem dúvida este país no mapa global como uma referência obrigatória de se citar na matéria da democracia participativa. Importante ressaltarmos que embora o Brasil tenha tido êxito e tornou-se uma referência na matéria, não significa que o processo tenha corrido sem sobressaltos. Durante a implementação houve avanços e recuos.

Em relação aos recuos, em algumas cidades brasileiras percebe-se a falta da vontade política, o que acaba sendo um obstáculo para que o processo ocorra como previsto. Por outro lado, existe um eclipse de confiança por parte da população em relação aos governantes. A escassez dos recursos financeiros coloca em causa o processo, na medida em que se acaba buscando alternativas isoladas sem uma estreita ligação com as aspirações das comunidades. Percebe-se um problema de cumprimento dos prazos na entrega das obras, isto é, atrasos sérios das obras, o que faz com que algumas dessas passem para o ano seguinte.

O OP tem essa capacidade de funcionar como um instrumento de gestão, no qual através deste pode-se melhorar as ações do próprio governo e ajudar a solucionar problemas de administração e, acima de tudo, trazer o componente da transparência na gestão. Por outro lado, o OP no Brasil segundo Cabannes (2009) vem funcionando como um mecanismo que ajudou bastante na construção da democracia participativa e como um meio de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, de modo que esteja mais próximo na gestão da coisa pública.

4 APROXIMAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE OP EM MOÇAMBIQUE / DIFUSÃO DO OP EM MOÇAMBIQUE

Na seção anterior trouxemos as experiências do OP no Brasil buscando algumas cidades que são vistas como o berço de uma governança participativa por meio do Orçamento Participativo, e que foram referência de sucesso e exemplo para vários países do mundo inteiro. Nesta seção nos dedicaremos à experiência do OP no território moçambicano, buscando em linhas gerais o processo de entrada do OP na África. Começaremos com a experiência de Maputo, que foi a primeira cidade a implantar o OP em Moçambique e terminaremos com a experiência da cidade de Nampula, que é o campo do estudo em causa. Lembramos que lógica metodológica a ser observada é a mesma das seções anteriores, que tem como orientação a *Epoché*, onde continuaremos a suspender qualquer juízo sobre a matéria. Simplesmente deixando o fenômeno sendo discreto assim como ele se deu. Sem preconceito, juízos ou qualquer análise a seu respeito.

A crise da democracia representativa no mundo, com mais enfoque para os países da América Latina e da África, coagiu o mundo a pensar em outras formas para fazer face esta crise. A governança municipal participativa foi um dos recursos encontrado para se colocar em prática algumas ferramentas participativas pensadas para o efeito. O continente africano apresenta-se bastante frágil na governança municipal participativa, visto que pouco desenvolve mecanismos de participação do cidadão na governança e muito menos o desenvolvimento local. Neste sentido, vários países da África têm evidenciado esforços na tentativa de buscar alguns instrumentos que possam inverter esta fragilidade da governança participativa principalmente nos níveis locais (autarquias locais-municípios). Acreditando que os governos a nível local seriam os mais propícios para a implantação dessas ferramentas participativas.

Deste modo, pelas experiências de alguns países que trilharam na mesma perspectiva, com o Brasil sendo expoente máximo nesta matéria, a África não ficou indiferente e optou pelo OP como sendo um dos instrumentos que seria mais prolífico na busca de uma governança participativa nos níveis micros. Nesta direção, Nylén (2014) acrescenta que o OP é uma das ferramentas da governança municipal participativa que mais desenvolve uma democracia participativa; a democratização do poder local; maior inclusão do cidadão no processo de tomadas de decisões das políticas públicas municipais e é a ferramenta que mais contribui na melhoria das condições de vida para o maior número da população necessitada através do acesso aos serviços básicos.

Segundo Oliveira (2013), a *Áfricités* é considerado o elemento fundamental na promoção da implantação do OP nas cidades africanas. Este órgão é responsável por eventos que reúnem vários prefeitos e interessados do mundo inteiro para debater o OP com foco na África. Graças a estas reuniões, várias cidades africanas saíram dali com lições estudadas e passaram a implementar o OP nas suas governações como instrumentos de participação popular nas definições de políticas públicas e na resolução dos seus problemas. De um modo geral, o OP naquele momento foi encarado como o instrumento que viria a promover as experiências que mais incluiria os cidadãos na governança municipal. Ou seja, seria o instrumento que tornaria as governações municipais mais participativas. Contudo, este fato não significa que a África não dispunha de ferramentas participativas, já existiam algumas experiências na África sobre a governança participativa, como, por exemplo, a Planificação Participativa em Dondo (Moçambique) em 1999.

Oliveira (2013) resume a implantação do OP na África em três momentos: o primeiro momento faz referência ao primeiro encontro em 2003 em Yaoundé (capital de Camarões), considerado o marco inicial das primeiras experiências e implantações sobre o OP, ou seja, é o marco da difusão do OP na África; o segundo momento é marcado pelo 4º encontro da *Africité* no ano de 2012 em Dakar (capital de Senegal), e é considerado o momento da reconstrução do processo de difusão do OP, neste momento já se contava com 162 cidades africanas a implementarem o OP; o terceiro momento que vai de 2012 até os dias de hoje, é conhecido como o momento de volte-face, ou seja, o momento de transformações ou reviravolta. Este período é marcado pela expansão do OP na escala nacional dos países que já tinham implantado e para outros países que ainda não tinha implantado o OP. Foi o momento em que vários prefeitos jovens com visões críticas apostaram seriamente neste instrumento como fundamental nas suas governações.

Foi neste terceiro momento que surgiu um dos casos do OP na cidade de Nampula (Moçambique), quando o falecido prefeito decidiu apostar neste instrumento como a sua cara para a campanha eleitoral e para uma governança participativa. Neste momento de volte-face tiveram também alguns países como Senegal que fizeram uma proposta para que OP se tornasse uma lei nacional. Madagáscar demonstrou interesse em alargar o OP rapidamente para trezentas cidades, e Moçambique, que também tem seguido o mesmo trilho na massificação do OP, para as demais cidades do país. A seguir descreveremos o OP na cidade de Maputo.

4.1 EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MAPUTO

Maputo é a capital de Moçambique, e situa-se no extremo sul do país. A cidade faz limites com o distrito de Marracuene ao norte, ao sul distrito de Matutuine, oeste com vale do rio Infulene no qual a separa da cidade da Matola, ao leste o oceano Índico. É uma cidade que administrativamente divide-se em sete distritos municipais, a saber: Kampfumo, Nlhamankulu, Kamaxakequeni, Kamubukuana, Kamavota, Katembe e Kanyaka. Estes todos distritos municipais perfazem 63 bairros no total. Apresenta-se com uma superfície de 383 km², conta com uma população estimada em um milhão, cento e um mil, cento e setenta habitantes (CENSO, 2017). Maputo é a cidade mais bela do país e com as melhores infraestruturas e serviços em Moçambique, é dotada de uma rede de estradas e caminhos-de-ferro que a ligam aos principais centros urbanos do país, possui um porto com um enorme potencial para servir os vários países do “*interland*”, e detém o maior aeroporto do país.

Dirigindo-se para o caso do OP em Moçambique, importa frisar que este não foi a primeira ferramenta de governança participativa. Como vimos anteriormente, em 1999 já existia a Planificação Participativa no município de Dondo (Sofala) e mais tarde em outras cidades, inclusive a cidade de Nampula. Estas iniciativas, como de costume, chegam ao país por meio das agências internacionais. Neste caso, foi o Banco Mundial e a GTZ (Agência Alemã para o Desenvolvimento). Este instrumento de planificação em algum momento inspirou o modelo de OP de Maputo, tornando-se a primeira cidade de Moçambique a implementá-lo.

A democracia representativa tem se apresentado com grandes limitações no tocante a participação popular em território moçambicano. Neste contorno decorrem arranjos institucionais referentes a descentralização e democratização na órbita nacional que abriram espaços para a governança municipal. Estes espaços permitiram a propagação dos instrumentos de governança participativa que contassem com maior participação dos cidadãos. Neste âmbito, surgem vários instrumentos de gestão participativa como presidência aberta, Conselhos Consultivos, encontros com representantes das comunidades, agentes econômicos e parceiros do Conselho Municipal de Maputo. Apesar destes, ainda não existia um instrumento que, de fato, dessa autonomia à população para decidir em termos orçamentais e os projetos que deveriam ser apostados pelo Conselho Municipal de Maputo. Assim, o OP passou a fazer parte deste grupo de instrumentos, imprimindo uma dinâmica diferente que proporcionasse a autonomia da população para participar efetivamente e diretamente sobre as políticas públicas municipais.

Deste modo, o OP surge na cidade de Maputo como experiência pioneira em Moçambique. Alguns pesquisadores que estudaram o OP na cidade apontam que este pode não ter surgido com intuito principal de uma gestão participativa, mas sim por outros dois motivos: primeiro, pelo modelo de governança que se diz autoritária que iremos abordar a seguir e segundo, por questões eleitorais, no qual o então prefeito de Maputo, Eneias Comiche, já pensava nas próximas eleições e como forma de convencer o eleitorado encontrou esta ferramenta como promessa para uma governança mais participativa. Como adiantamos sobre o método, nesta fase não teceremos juízos. Seja por que motivo foi, a verdade é que o OP em Maputo é implantado e sendo primeira experiência em Moçambique foi fundamental para aquilo que é expansão desta ferramenta no território nacional e ao nível da África.

O modelo de governança municipal da cidade de Maputo, à semelhança de quase todas as cidades nacionais, é caracterizado por uma gestão centralizada, ou seja, autoritária. Basta que olhemos para o histórico do processo democrático em Moçambique. Portanto, estamos a dizer que a cidade de Maputo predomina um modelo de gestão Top-Down. Nguenha (2009), sendo o cabeça lista (o principal responsável) do processo de implantação do OP na cidade de Maputo, teria pensado num modelo que albergasse duas experiências, a saber: modelo do OP em Porto Alegre e o modelo de Planificação Participativa implantada em Dondo em 1999. Porém, mesmo buscando esses dois modelos não seria uma tarefa fácil. Primeiro, pela natureza do OP como um instrumento de democracia participativa em que a sua dimensão implicaria uma inversão de prioridades e requeria a construção de uma cidadania firme. E segundo, porque estávamos diante de uma governança centralizada ou autoritária, o que é contraditório aos princípios do OP.

A descrição do Modelo/metodologia de Orçamento Participativo de Maputo apresentado neste trabalho será baseado no ano de 2015, alicerçado no manual de Orçamento Participativo elaborado pelo reconhecido especialista no assunto, Dias e Souza (2015), que até hoje é consultor do OP em várias cidades de Moçambique onde o implementaram. Nos baseamos nesta edição de 2015 (IV) porque acreditamos que, depois de algumas edições, este manual teria sido elaborado levando em consideração as lições estudadas nas edições passadas e procurou melhorar, pois esta é a 6ª edição do OP em Maputo.

Nesta edição, 16 bairros dos distritos municipais foram contemplados com o OP. Estes bairros são pertencentes aos seguintes distritos municipais: Khamaxakeni (Munhuana, Mafalala, Polana caniço B e Maxaquene A); Kamavota (3 de fevereiro, Mahotas, Ferroviário e Laulane); Nlhamankulo (Unidade 7, Xipamanine, Aeroporto A) e Khamubukwane

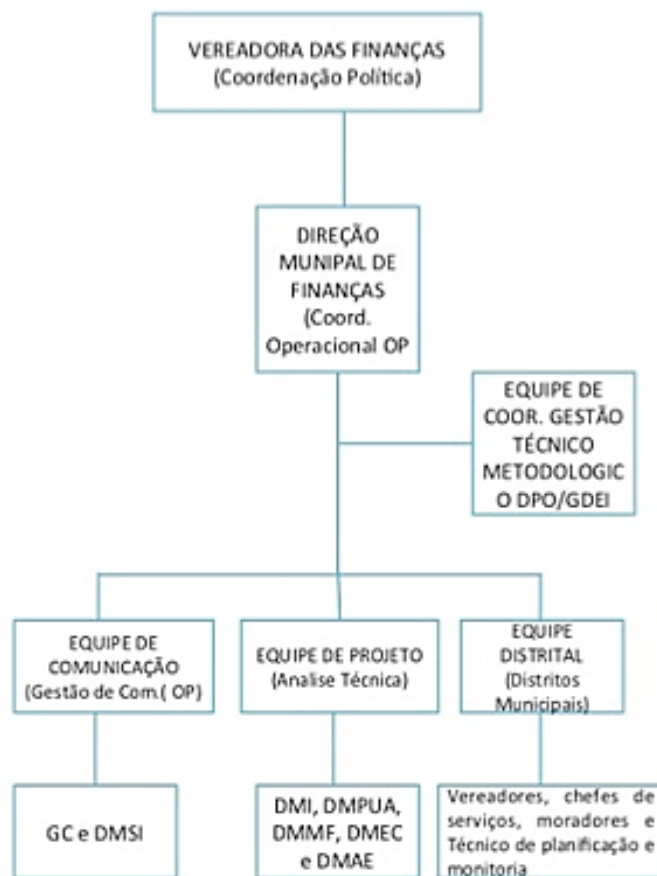
(Bagamoio, Magoanine A, 25 de junho B, Luís Cabral e Malhazine). Como podemos acompanhar, Maputo é composto por 63 bairros e (7) distritos municipais, o que significa que 47 bairros ficaram de fora desta edição porque alguns deles teriam se beneficiado das edições anteriores e outros bairros teriam sido beneficiados de alguns projetos do governo central.

Em termos orçamentais, nesta edição, felizmente, os valores foram bem definidos e cada bairro teria direito a escolher um projeto no valor de dois milhões e quinhentos mil meticais. Esta foi uma das melhorias das edições passadas, pois anteriormente não havia sido estipulado um valor fixo do orçamento o que trouxe muitos problemas nas definições dos orçamentos de certos projetos. Nas edições anteriores, os projetos a serem escolhidos deveriam estar avaliados entre um milhão e quinhentos mil meticais até seis milhões de meticais. Portanto, o valor total do Orçamento para a IV edição estava estipulada em quarenta milhões de meticais.

Os projetos selecionados não podem passar de dois anos de execução. Os mesmos projetos devem estar alinhados a áreas de competência municipal, como infraestruturas urbanas e rurais; saneamento básico, transporte e comunicação; Energia; Educação e Ensino, Cultura, tempos livres e desporto; Saúde; Ação social e Gestão ambiental, desde que estes beneficiem diretamente o município.

Em termos de estrutura orgânica, o Orçamento Participativo funcionava da seguinte forma: Coordenação Política (vereadora das finanças) – que lhe cabe a responsabilidade de gestão global do processo, inclusive a elaboração de normas e instrumentos de participação, e, ainda, a função de articulação de todas as unidades. Equipe de comunicação – liderada pelo chefe do gabinete do presidente, tem a responsabilidade de elaborar estratégias de comunicação do OP, isto inclui a produção de todo material referente a comunicação e informativo. Equipe de Projeto do OP – tem a responsabilidade de assegurar a articulação de todas as unidades e a análise técnica para viabilidade das propostas. Para além dos técnicos do CMM, fazem parte desta equipe os chefes de serviços dos distritos municipais. Equipes Distritais – vereadores dos distritos municipais como representante político local, chefes de serviços, moderadores das reuniões dos bairros e, por último, os técnicos de planificação e monitoria. A Equipe de Coordenação Operacional do OP – representada pela Direção Municipal de Finanças e, por fim, Equipe de Coordenação. Abaixo o Diagrama 12.

Diagrama 12 – Estrutura orgânica do OP no Conselho Municipal de Maputo



Fonte: Autoria própria.

4.1.1 Ciclo de OP em Maputo

O Orçamento Participativo de Maputo obedece a dois ciclos: o primeiro ciclo diz respeito ao processo de definição do orçamento do OP e o segundo ciclo faz referência ao processo de execução orçamental do OP.

4.1.1.1 Ciclo 1 - Definição do orçamento

Para se definir a questão orçamental do OP, o processo passa por seis fases, a saber: preparação do processo; divulgação e mobilização pública; definição dos projetos prioritários; análise e validação técnica; aprovação do plano de orçamento; avaliação global do processo. Essas fases são melhor ilustradas no Diagrama 13.

Diagrama 13 – 1º Ciclo de OP na cidade de Maputo



Fonte: Autoria própria.

4.1.1.1.1 Fase 1 - Preparação do Processo – Novembro de 2014 a Abril de 2015

Esta é a fase em que se deve garantir que as condições estejam criadas para que o processo ocorra de forma sã. Para tal, primeiro faz-se uma revisão das questões metodológicas (metodologia), o que implica rever os instrumentos, as regras do jogo, os participantes, os bairros a serem abrangidos, as equipas a serem criadas, os possíveis parceiros interessados no processo, alinhar a questão da comunicação social visto que será um elemento importante durante o processo, garantir a presença e engajamento da sociedade civil. A ideia principal desta fase é criar um ambiente favorável para que o processo de implantação possa fluir sem sobressaltos. Este processo de preparação está na responsabilidade do CMM, distritos municipais, secretários dos bairros envolvidos e a rede de parceiros estratégicos.

4.1.1.1.2 Fase 2 – Divulgação e mobilização pública – Abril de 2015

Nesta fase bastante fundamental, principalmente por se tratar de uma sociedade que teria a sua primeira experiência com uma iniciativa do gênero, precisaria ser feito um trabalho árduo para trazer conhecimento ao projeto, de modo que os bairros e os interessados se familiarizem com o mesmo. Portanto, nesta fase faz-se um trabalho de divulgação sobre o que é OP, para que serve, como irá decorrer o processo, explicando todas as suas fases, criando um mecanismo de sensibilização nos bairros para a aderência ao projeto. Para estes dois propósitos o CMM criou uma página na internet; fez vários encontros e reuniões nos bairros;

campanhas publicitárias sobre o OP; recorreu aos meios de comunicações mais próximos as comunidades, como as rádios comunitárias, campanha porta a porta. O produto final desta fase consistiu numa campanha de comunicação do OP. A responsabilidade desta fase coube a CMM (equipe de coordenação técnica de OP, GC, GDEI); Distritos municipais (vereadores, equipe do OP e Conselho Consultivos do distrito); Secretários dos bairros e Conselho Consultivo dos Bairros; e a rede de parceiros estratégicos do OP.

4.1.1.1.3 Fase 3 – Definição de Projetos prioritários – Abril a Maio de 2015

Esta é fase mais importante do OP, pois o propósito pelo qual esta ferramenta foi criada encontra-se nesta fase. A sua importância reside no seguinte: por um lado, é nesta fase em que a população tem a oportunidade de exercer o seu direito de participar de forma direta na definição das políticas públicas a nível municipal e por outro lado porque é nesta fase em que podemos avaliar a qualidade da participação popular no processo.

Como podemos ver, esta fase ocorre precisamente nos bairros, depois de todo o trabalho de divulgação e sensibilização. Segue as reuniões nos bairros para que a população possa escolher quais os projetos respondem aos seus anseios dentro da comunidade. Esta reunião começa com a recepção dos participantes e, em seguida, lhes é informado sobre o processo e esclarecimento das regras, da metodologia que será utilizada durante o processo. Ainda, são definidos os grupos de trabalho composto por 15 participantes, os números devem ser sempre ímpares desde que não ultrapassem 15 participantes.

Em seguida faz-se a prestação de contas da edição passada de modo que a população tenha em mente a situação atual dos projetos anteriores. Feito isto, os grupos de trabalho criados elegem o seu porta-voz, que terá a responsabilidade de se dirigir à sessão. Deste modo, cada elemento do grupo vai apresentando as suas propostas em função das suas necessidades. O porta-voz indica a escolha dos vários projetos ali apresentados pelos participantes. O ideal é que as escolhas sejam efetuadas a partir de um consenso, mas também pode ser por meio de voto. Durante este processo existe um espaço para debates. Os projetos selecionados de cada grupo são levados para pelos porta-vozes para a plenária.

Nesta plenária, cada representante dos grupos apresentará os projetos em ordem de prioridades e em seguida faz-se a votação secreta para a hierarquização dos projetos. Cada representante terá direito a um cartão de voto. As urnas funcionam da seguinte forma: cada projeto representará uma urna, para tal cada urna será identificada com o nome do projeto e um desenho ilustrativo do projeto, depois da votação individual e secreta os votos são

contabilizados ao público. Terminado este processo divulga-se a priorização/hierarquização dos projetos do bairro.

Nesta fase exige-se um trabalho árduo das equipes de coordenação técnica do OP, GDEI, Secretários dos bairros, chefes dos serviços distritais, moderadores/técnicos de planificação e monitoria no acompanhamento do processo, de modo que não haja desvio do que foi previsto. No final do processo faz-se a eleição dos Grupos de Monitoria, estes devem ser membros da comunidade. Estes grupos têm a função de acompanhar todas as restantes fases do processo. A candidatura para esta função é voluntária e individual, desde que seja membro da comunidade em causa.

A seleção dos projetos prioritários dos bairros obedece aos seguintes critérios de elegibilidade: os projetos devem estar alinhados a áreas de competência do CMM; devem corresponder a um investimento previstos (dois milhões e quinhentos mil meticais) para cada bairro; ser um projeto de aplicação de investimento ou de aquisição de equipamentos para beneficiar diretamente aos moradores; os projetos não deverão exceder dois anos de execução; os projetos não devem constar do Plano de Atividades e Orçamento do CMM.

4.1.1.1.4 Fase 4 – Análise e Validação – Junho a Setembro de 2015

Tendo os projetos definidos na fase anterior, estes precisam ser analisados sob ponto de vista da viabilidade e validados para a sua execução. A equipe responsável pela análise e validação na base da priorização dos projetos selecionados nos bairros terão que decidir qual deles serão aprovados. Para tal, é necessário um trabalho de coordenação com várias equipes envolvidas no processo: estamos a falar da DMI-DEP e Chefe de serviços distritais (DM), cada um destes órgãos terá uma responsabilidade.

A equipe dirige-se para os bairros para averiguar as condições físicas dos espaços onde se pretende executar o projeto. Em seguida faz-se um levantamento de memória descritiva sobre o local, analisando a existência de rede de luz, água, esgoto, infraestrutura, acessibilidade ao local etc.; elaborar uma implantação e as intenções e soluções técnicas preliminares que o terreno apresenta. Esta tarefa está sob responsabilidade do Distrito Municipal (Chefe de serviços distritais, secretário do bairro, Grupo de Monitoria – representando os moradores do bairro).

Com este trabalho realizado, a DEP elabora um projeto em função dos critérios de elegibilidade do OP que vimos anteriormente, como por exemplo o custo, prazo, impacto e sustentabilidade etc. Tendo sido avaliado nesta perspectiva, elabora-se um projeto executivo completo com todos os detalhes possíveis (plantas, alçados, cortes, detalhes e cálculo

estrutural), peças escritas (memória descritiva e especificações técnicas), mapa de medições e estimativa de custos. Por fim, este faz a validação da proposta se for o caso.

4.1.1.1.5 Fase 5 – Aprovação do Plano do OP – Outubro a Dezembro de 2015

Nesta fase acontece a inclusão dos projetos validados na fase anterior no Plano de Orçamento do CMM para o ano seguinte. Estes projetos serão distribuídos em distritos municipais, o que significa que estes projetos passam a ser responsabilidade dos Distritos municipais para o processo de execução. Nesta fase também espera a aprovação do Orçamento Municipal do CMM e pela Assembleia Municipal, obedecendo os prazos previstos na lei, no qual os serviços deverão assegurar o cumprimento do prazo. A responsabilidade desta fase cabe ao CMM (Equipe de coordenação técnica do OP, DMF e GDEI).

4.1.1.1.6 Fase 6 – Avaliação Global do Processo – Janeiro a Dezembro de 2016

Em função dos instrumentos de monitoria e metodologia previstos para a implantação do processo, a equipe responsável faz uma avaliação de todas as fases do processo, incluindo os dois ciclos do OP (ciclo de definição e execução do orçamento). Para o acompanhamento de todo processo deve-se observar os seguintes princípios: Seletividade – o modelo de monitoria e avaliação deve se centrar nos aspectos relevantes que possam ajudar para o progresso do processo. Isto evitará que a pesquisa seja exaustiva e evita que fuja dos seus objetivos como instrumento de monitoria e avaliação. Evolutividade – o modelo deve facilitar que CMM (Conselho Municipal de Maputo) recolha o máximo de informações relevantes, que envolva a sociedade civil de modo que ela possa participar da monitoria do OP e que acima de tudo envolva o próprio participante neste processo de monitoria e avaliação. Autorreflexão e Autoformação – deve ser um instrumento no qual permite a aprendizagem para o CMM e todos os envolvidos de modo que consigam identificar as potencialidades e fragilidades do processo. Comunicabilidade – as informações recolhidas devem ser de fácil compreensão e acessível para qualquer pessoa, como por exemplo para os GM (Grupos de Monitoria) e até para a própria população em geral. Arquivo documental – estas informações obtidas devem estar bem documentadas, com as multimídias referentes ao OP, ou seja, devem ser transformadas em documentos oficiais no histórico do OP. As equipes envolvidas nesta fase são: CMM, Distritos municipais, sociedade civil, secretários dos bairros, grupos de monitoria, parceiros estratégicos e organizações responsáveis pela monitoria e avaliação do processo do OP.

4.1.1.2 Ciclo 2 de Execução Definição do OP

4.1.1.2.1 Fase 1 – Preparação do Processo – Janeiro a Abril de 2016

O principal foco deste ciclo é a execução dos projetos aprovados no ciclo passado. Estes dois ciclos encontram-se estreitamente ligados, embora tenham sido separados na descrição. Depois da aprovação dos projetos, a DEP continua a sua função, neste caso, articulando com as unidades orgânicas das áreas de competência os investimentos em causa. Nesta fase prepara-se todos os procedimentos necessários para que o projeto seja lançado para os concursos. Assim, os projetos são encaminhados para DMI e aos seus Distritos Municipais para que elaborem os cadernos de encargos e de abertura dos respectivos concursos. Tem a maior responsabilidade nesta fase a DEP, mas também participam as equipas de coordenação técnica do OP, DMI e os DM.

4.1.1.2.2 Fase 2 – Abertura do Concurso e Contratação – Maio a Agosto de 2016

Nesta fase são abertos os concursos às empresas interessadas a concorrer. Para tal, depois de elaborados os cadernos de encargos e dos concursos, as empresas são convidadas a se candidatar obedecendo todos os critérios previstos na legislação para o efeito. No âmbito da desconcentração de competências, os distritos municipais têm a responsabilidade de serem eles a abrirem os concursos depois da adjudicação do CMM. Ainda nesta fase, para além de elaboração dos encargos e lançamento dos concursos, avaliam-se as propostas e a preparação do parecer para o Departamento de Aquisição. Em seguida, é encaminhado ao DMI e estes continuam com o processo de adjudicação das obras, elaboração de contratos e autorização do pagamento (do adiantamento) aos empreiteiros que foram selecionados. Participam desta fase o CMM (equipas de projetos do OP, equipa dos estudos dos projetos do DMI) e o Distrito Municipal.

4.1.1.2.3 Fase 3 – Execução dos Projetos – Setembro a Novembro de 2016

Com os contratos todos assinados entre as partes, segue a fase de execução física dos projetos nos bairros. Para tal, cada parte deve assumir a responsabilidade prevista nos contratos. O empreiteiro deve executar a obra de acordo com o projeto, obedecendo um organograma apresentado ao CMM com antecedência, participar das reuniões semanais de obras com os chefes de serviços e mensais com a equipa de análise técnica e os grupos de monitoria. O CMM (chefes de serviços) deve fazer o acompanhamento das obras e elaborar relatórios que serão enviados aos chefes de análise de projetos, estes devem representar os interesses do dono das obras. Os Conselhos Consultivos do Distrito e dos bairros tem a

responsabilidades de acompanhar todas as fases juntamente com a administração do distrito e participar no processo de monitoria e avaliação de todo o processo de execução dos projetos.

4.1.1.2.4 Fase 4 – Entrega dos Projetos – Novembro a Dezembro de 2016

Este é o período em que os empreiteiros devem entregar as obras já finalizadas de acordo com o previsto no contrato. Tendo terminado a execução do projeto, o DM prepara uma cerimônia de recepção provisória ao nível técnico e superior ou inauguração de nível superior; informações para o Gabinete de Comunicação para divulgação nos meios de comunicação e colocação da imagem do OP em todos os projetos frutos do OP. Feito isto, a obra é entregue a comunidade.

4.1.1.2.5 Fase 5 – Avaliação Global – Janeiro de 2015 a Dezembro de 2016

Nesta fase faz-se uma avaliação geral dos dois ciclos, o que significa que inclui a avaliação feita no primeiro ciclo também. Para além da avaliação anterior, esta consiste em fazer um balanço sobre os resultados e impactos do OP, olhando para a melhoria das condições de vida das pessoas, da democratização dos recursos públicos, do reforço da sociedade civil, entre outros aspectos. Esta avaliação deve responder algumas questões como a especificidade do projeto – diz respeito a qualidade e os prazos previstos, e as expectativas dos bairros e se de fato melhorou a vida dos moradores.

A avaliação deve ser feita em duas visões, a institucional e a participativa. A visão institucional consiste em CMM responder se foi assegurado a articulação eficaz entre as instituições de representatividade como os pelouros, unidades orgânicas, inclusive os Distritos Municipais e CC dos bairros. A outra visão é a monitoria participativa que consiste na criação de vários grupos nos bairros para que estes possam acompanhar todos o processo do OP de modo que se assegure a sua participação na monitoria do projeto. Estes grupos devem ser criados obedecendo certos critérios: pertencer ao bairro, duas mulheres e dois homens, proponentes dos projetos e cidadãos não integrados (chefes de serviços distritais, secretários dos bairros, chefes das 10 casas e Conselhos consultivos). O Diagrama 14 resume e ilustra os ciclos do OP na cidade.

Diagrama 14 – 2º Ciclo do OP na cidade de Maputo



Fonte: Autoria própria.

4.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, o OP de Maputo é uma referência a nível da África pela ousadia que os Edis do Dia tiveram em colocar em prática este projeto mesmo sabendo dos desafios que teriam pela frente. Ainda mais quando vivemos um cenário em que a questão da participação popular é ignorada pelas entidades governamentais. Embora vivamos num país democrático, sabemos que o nosso governo ainda apresenta características de um regime de governança com fortes tendências centralistas/autoritárias, o que podia ser um motivo para que o OP não fluísse. Contudo, podemos concluir que o OP de Maputo teve sucesso, principalmente no que se refere ao segundo ciclo do OP – que é o da execução do OP, pois a maioria dos projetos foram executados e entregues dentro do prazo estipulado.

Atentamos para o fato de que não estamos a olhar sob um ponto de vista da qualidade das obras, mas em termos de execução dos projetos. Esta foi uma das grandes mudanças das edições passadas, em que a maioria dos projetos não foram implementados. Por outro lado, podemos perceber que independentemente dos resultados, o OP, desde a sua implantação até hoje, tornou-se o mecanismo que mais conta com a participação dos moradores nas gestões públicas, independentemente da qualidade do processo.

Desde que os projetos do OP em Maputo foram implantados é possível notar que alguns bairros se beneficiaram de várias obras de construções de escolas, hospitais, estradas, que de certa forma resolvem alguns problemas. Devido a estes impactos, o OP passou a ser mais valorizado pela edilidade. Tanto que David Simango Edil do Dia, percebendo a importância que este instrumento estava desempenhando para o desenvolvimento da cidade de Maputo, decide aumentar o financiamento em 32%, que seria de vinte cinco milhões de meticais para quarenta milhões de meticais por ano, ou seja, sair de 1,7% para 1,9% do investimento da cidade de Maputo. Embora ainda continue sendo pouco, é importante a iniciativa de aumento do valor.

Apesar disso, ainda notamos um modelo de gestão do processo que é praticamente *top down* e com forte autoridade por parte do executivo, fazendo com que os moradores só sejam chamados ativamente no processo de escolha de prioridades, o que faz com que eles não se apropriem do processo todo. Como sabemos, uma das particularidades do OP é que haja uma apropriação coletiva dos envolvidos no processo e não simplesmente do executivo. Este é um dos grandes desafios do OP em Maputo. Portanto, um espaço que era para se debater sobre as prioridades torna-se um simples espaço de consulta orçamental. Comungando nesta perspectiva, Nylen (2014) diz que no máximo o OP de Maputo deveria ser chamado de planejamento consultivo partidarizado.

Entretanto, foi possível perceber que esta edição do OP na cidade de Maputo, sendo considerada uma versão melhorada em função das edições passadas mostrou-se bastante diferente das outras experiências apresentadas anteriormente, pois cada realidade tem suas especificidades. Uma das especificidades diz respeito aos ciclos de OP, pois o OP na cidade de Maputo apresenta dois ciclos (o ciclo de definição do orçamento do OP e o ciclo de execução do orçamento do OP), enquanto nas edições passadas ela obedecia a um ciclo a semelhanças das outras experiências.

Na visão de Leal (2003), uma das motivações da existência do OP, é que este seja um instrumento ou mecanismo que se configure num modelo de gestão democrático representativo, pois acreditamos que desta forma os moradores terão a oportunidade de participar diretamente das políticas públicas. Por isso a importância de os gestores municipais olharem para o OP nesta perspectiva de capitalizar a oportunidade de os moradores participarem diretamente das decisões. Para isso, mais do que colocar o orçamento como epicentro do OP, deve-se considerar o OP como um instrumento genuinamente de participação popular e não um instrumento que simplesmente incide sobre o orçamento. Por outras palavras, o OP deve ter a participação popular com epicentro do OP, ao invés de um

processo de consulta orçamental como tem acontecido não só em Maputo, mas também em outras cidades do país e da África.

Os critérios para a distribuição dos recursos é outra constatação que nos chamou atenção nesta experiência de Maputo. Nas edições passadas, os orçamentos não estavam devidamente definidos, isto é, não tinham critérios claros para a distribuição dos recursos para cada bairro. Felizmente nesta edição já tinha sido estipulado um valor fixo de dois milhões e quinhentos mil maticais). Os critérios de elegibilidade dos projetos já se encontram definidos, o mesmo deveria acontecer para os critérios de distribuição dos recursos financeiros para os bairros em função da situação deles.

5 ESTUDO DE CASO DE NAMPULA

Nesta seção encontra-se a segunda parte do nosso estudo, que nos leva ao segundo momento do nosso método fenomenológico hermenêutico, que é a redução transcendental, no qual pretendemos dar voz aos diversos atores que participaram da pesquisa. Segundo Husserl (2018), depois do primeiro momento do método que foi a aplicação da *Epoché*, erguem-se os resíduos fenomenológicos, estes resíduos serão trabalhados no campo transcendental da consciência pura, pois é nesta dimensão na qual teremos uma descrição fenomenológica enquanto um campo das evidências. Husserl (2018) acrescenta que é neste momento que, pela primeira vez, temos a possibilidade de visualizar as condições de subjetividade que poderão determinar como as coisas nos aparecem.

Evidentemente, é seguindo esta lógica que anteriormente afirmamos que o objetivo principal desta parte é dar voz aos diversos sujeitos, no sentido de trazermos algumas evidências sobre o objeto do estudo. Esta descrição será feita por meio de pré-categorias que permeiam o trabalho de modo que nos facilite nesse processo da redução transcendental.

5.1 APRESENTAÇÃO DOS DADOS: REDUÇÃO TRANSCENDENTAL

Segundo Husserl (2018), a leitura do mundo é sempre feita tendo como base a forma que o indivíduo o vê, ou seja, o mundo é sempre como eu vejo. Portanto, este fenômeno é o que ele chama de redução transcendental, no qual o pesquisador tem a possibilidade de visualização sobre o fenômeno em causa. Ela remete ao processo de surgimento da objetividade pela constituição do mundo em si, pois é nesta sessão que, a partir das falas dos sujeitos, começamos a ter uma espécie de evidência sobre o fenômeno estudado, assim teremos a primeira impressão sobre a objetividade. Este é o raciocínio metodológico que será seguido nesta sessão.

No entanto, é importante recordarmos que ainda que busquemos as falas dos sujeitos, continuamos em suspensão, o que significa que traremos as evidências sobre os fenômenos, mas ainda não emitiremos juízos ou conclusões. Simplesmente deixaremos discorrer as falas dos sujeitos. As falas trazidas aqui são frutos dos depoimentos recolhidos por três grupos, a saber: o primeiro grupo é composto por técnicos dos conselhos municipais responsáveis pela implantação do OP; o segundo grupo diz respeito à comunidade envolvida no processo de OP, neste caso, a comunidade de Namicopo, onde participaram 60 moradores do mesmo bairro, divididos em 6 grupos focais de 10 pessoas; o terceiro grupo é referente as ONGs, que foram uma das grandes impulsionadoras para este processo, para este caso trabalhamos com CESC (programa DIÁLOGO para boa governança) e alguns grupos da sociedade civil. Para este

terceiro grupo as suas intervenções aparecem juntamente com as falas do primeiro grupo, embora não em todos os momentos, mas nos momentos necessários as falas deles aparecem.

As questões foram apresentadas em função de 4 categorias: a primeira categoria diz respeito ao Estado; a segunda faz referência ao OP (nível conhecimento, iniciativa e a participação dos cidadãos na implantação do OP, a questão da representatividade e os seus critérios de elegibilidade); a terceira categoria recai sobre os pontos positivos e negativos na implantação do OP; por fim, a quarta categoria que infere sobre a qualidade da participação popular no processo de tomada de decisões nas sessões do OP.

5.2 ESTADO E PARTICIPAÇÃO

Como acompanhamos na seção sobre o Estado, percebe-se que alguns anos após a independência nacional o Estado teria aderido à descentralização como o modelo no qual o Estado moçambicano daria respostas as crises económicas daquela época e, posteriormente, como forma de descentralizar o poder para as zonas locais de modo que houvesse a participação do cidadão na governança.

Nesta seção pretendemos demonstrar como o Estado se posicionou, orientou e/ou orienta a questão da participação popular nas políticas públicas. Lembramos que estamos no momento da aplicação da redução transcendental, onde faremos uma descrição enquanto um campo de evidências intuitivamente originárias, ao ponto de, em algum momento não a colocar em dúvida. Para esta categoria não se aplicou entrevistas como aconteceu nas fases subsequentes desta redução. Contudo, a partir de alguns instrumentos legais conseguimos mostrar algumas evidências sobre o Estado em relação a sua posição e o que na prática tem sido feito sobre o objeto.

Nesta ordem, principiamos o Estado através da CRM de 1990 e de 2004, que logo no seu artigo 1º dispõe o seguinte “A república de Moçambique é um Estado independente, soberano, democrático e de justiça social” conjugando com o artigo 3º “...um Estado de direito baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem” e no artigo 73º no qual preconiza que “o povo moçambicano exerce o poder político pelo sufrágio universal direto, igual e periódico para escolha dos seus representantes por referendo sobre as grandes questões nacionais, e pela permanente participação democráticas dos cidadãos na vida da nação” (p.23).

Olhando para estes instrumentos legais, podemos ver que o Estado moçambicano é fundamentado no princípio democrático e de direito, e se firma na primazia da participação da

comunidade/sociedade na vida da nação, o que significa que o Estado reconhece a necessidade da participação do cidadão nos processos de tomadas de decisões e nas políticas públicas para o desenvolvimento do país. Adicionalmente fundamentado no artigo 2º da CRM, que frisa que a soberania do Estado se encontra no povo. Estes são os primeiros sinais no qual o Estado se posiciona em relação a preocupação com a participação do cidadão nos destinos da nação.

Ainda neste âmbito, por meio do Decreto n. 08/2003 ajustado posteriormente pelo Decreto n. 11/2005, o Estado trabalha o processo de descentralização do poder central para os níveis locais (provincial, distrital, postos administrativos, localidades e povoação), onde estes órgãos, ao serem descentralizados, passaram a desfrutar de certa autonomia, principalmente no referente a questão da planificação e tomada de decisões a nível local. Tendo estes órgãos locais a obrigação de observarem a boa administração, o respeito subjetivo e pelo interesse legítimo dos administrados, garantem a participação ativa do cidadão e incentivam iniciativas locais na solução dos seus problemas. Nesta classificação também é possível perceber a abertura dos instrumentos legais para a participação popular a partir das suas localidades.

Estendendo a institucionalização da participação, como vimos anteriormente, o Estado cria também o poder local a partir do Artigo 271 nos números 1 e 2, no qual institui o seguinte:

O poder local tem o objetivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas das suas próprias comunidades e ao mesmo tempo promover o desenvolvimento local, aprofundamento e consolidação da democracia. No mesmo âmbito o poder local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e em estreita colaboração com as organizações de participação do cidadão. (CRM, 1990, p. 43)

A partir de todo este aparato legal, nasce também a Lei n. 02/1997 sobre as autarquias locais. No entanto, como já foi debruçado anteriormente, foi possível verificar que em termos legais existem vários dispositivos no qual o Estado reconhece e plasma a participação popular nas políticas públicas, pois as autarquias locais (como um poder local) acabam sendo instituições descentralizadas do Estado, e lhe é consagrado a autonomia total por lei. Entretanto, o que tem acontecido neste processo de articulação para participação é que o Estado traz estes elementos legais para a participação popular nas políticas de forma geral, porém, sem definir aspectos específicos sobre quais os instrumentos e mecanismos possam ser usados para a materialização. Em outras palavras, o Estado traz estas leis, mas não detalha com profundidade as várias formas para a materialização da participação popular. Por exemplo: os números 1 e 2 do artigo 271 da CRM frisa que o poder local tem o objetivo de

organizar a participação dos cidadãos na resolução dos seus problemas através das iniciativas locais.

Nesta ordem, o que se nota neste campo é que o Estado se limita apenas a duas configurações mais tradicionais, que são: as consultas (Conselhos consultivos-CIs) e auscultações dos cidadãos, simplesmente através de reuniões que os dirigentes fazem nas comunidades. Isto faz com a percepção do Estado em relação a participação popular nas políticas públicas centra-se nas ações que geram encontros e reuniões dentro das comunidades pelos agentes do Estado, em que a comunidade fará uma espécie de pedidos ao Estado que serão encaminhados para os seus dirigentes máximos.

A descentralização do poder local ao nível dos municípios foi o modelo mais visível para a democratização do Estado, aproximando assim as instituições representativas às populações no sentido de criar caminhos para a participação popular no intuito de que as decisões fossem tomadas a partir da base. Neste fio de pensamento, o Estado por meio da Lei n. 02/1997, no seu Artigo n. 110, sobre a participação do cidadão orienta o seguinte:

Podem participar da gestão municipal apresentando verbalmente ou por escrito sugestões, queixas, reclamações, ou petições a respetiva assembleia e que estas devem ser apresentadas ao secretário da assembleia municipal pelos cidadãos individualmente ou coletivamente através das organizações sociais e outros mecanismos.

Todavia, estes mecanismos não são suficientes para garantir uma participação efetiva e constante do cidadão. Por outro lado, a lei não força que estes órgãos criem os mecanismos de participação popular institucionais onde, de fato, a população possa fazer parte do processo de tomada de decisão das políticas públicas a esses níveis, deixando que a criação dos mecanismos ou instrumento de participação dependa da vontade de quem governa.

Nesta perspectiva, a população da cidade de Nampula só se sentiu como parte da gestão municipal com a inauguração do OP em 2014 com o novo edil, depois de uma nova força partidária ter assumido o poder, isto depois de 15 anos desde que a cidade foi reconhecida como autarquia. Hoje, 3 anos após a morte do edil que teria implantado o OP, este instrumento desapareceu, não existe mais, foi abandonado. O novo edil e força partidária que estão no poder não usam mais este instrumento, tendo recorrido aos modelos de participação popular mais tradicionais como as reuniões e consultas nas comunidades. O que significa que o OP como instrumento de participação popular foi excluído do CMCN.

O que se podemos perceber em relação a orientação do Estado para a questão da participação, é que o Estado trabalha o quadro legal para a capitalização da participação por meio de vários instrumentos e fóruns, porém estes instrumentos não são profundos ao ponto

de os órgãos locais se sentirem na obrigação de criar instrumentos mais dinâmicos diferentes dos tradicionais, pois estes, olhando pelas experiências locais, dificilmente influenciam nos processos de tomada de decisões nas políticas públicas, ou seja, na resolução dos seus problemas. Por exemplo, os CIs, este que é dos instrumentos mais falados no âmbito de participação da população local na governança, muitas das vezes são mais consultivos.

5.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: RESPOSTAS DO CMCN E DA SOCIEDADE CIVIL

“Eu participo, Nampula brilha.”

(Orçamento Participativo)

Como expusemos no início desta seção, é a partir desta parte da tese que começaremos a ter as primeiras impressões da subjetividade sobre o objeto do estudo, pois a partir da redução transcendental teremos a oportunidade de entrar em contato direto com os sujeitos da pesquisa e trazer as suas percepções destes sobre o objeto. Portanto, a seguir nós trilharemos este caminho buscando as falas dos mesmos de modo que elas se tornem as evidências sobre o objeto, para que no futuro tenhamos maior propriedade para analisar e interpretá-lo. Lembramos que Husserl (2018) deixa claro que nesta fase não se pode tecer comentários, sugestões, preconceitos, juízos e conclusões sobre as evidências, simplesmente devemos deixar discorrer as falas dos sujeitos sem alguma interferência do pesquisador. O que significa que ainda continuamos em suspensão, tornando o pesquisador ainda neutro.

Nesta categoria apresentaremos respostas específicas sobre o instrumento de participação eleito para o estudo (OP). São respostas sobre o processo de implantação do mesmo, estas que nos ajudarão a compreender todo o seu processo, desde a iniciativa até aos aspectos positivos e negativos no processo de implantação do mesmo. Por outro prisma, mais adiante teremos também respostas sobre a avaliação da participação popular no OP, sendo aplicado só para a população.

5.3.1 Nível de Conhecimento do OP

O nível do conhecimento é profundamente importante quando pretendemos implementar uma ferramenta de participação. Portanto, assume-se que quanto maior for o nível de conhecimento por parte dos intervenientes do OP, maior será a probabilidade do desempenho satisfatórios do mesmo, pois, segundo Dias (2015), uma das grandes limitações no orçamento participativo tem sido o baixo nível do conhecimento dos técnicos aos níveis

municipais, já que a realização das experiências do OP exige um domínio de procedimentos e metodologias participativas. Aliás, quando trabalhamos com a participação popular precisamos ter muito cuidado com técnicas, métodos e o contexto no qual se pretende implantar esse instrumento de participação sob pena do processo não ser de fato participativo e, portanto, fracasse.

A primeira questão apresentada aos técnicos do CMCN do departamento responsável pela implantação do OP foi durante a visita de uma das obras do OP na cidade de Nampula. A questão era sobre o que eles entendiam sobre o OP e logo tivemos o seguinte relato:

O OP é uma ferramenta que está centrada nas comunidades, especificamente nos munícipes, é um meio de participação dos munícipes, em que o Município aloca um fundo aos bairros e cada bairro vai decidir o que quer fazer com aquele fundo em termos de atividades diretas que beneficie a os munícipes daquele bairro... E importante é que o nosso pessoal esteja preparado tecnicamente para não defraudar as expectativas e nós estamos preparados para essa tarefa. (COORDENADOR DO OP – CMCN).

O discurso acima transparece um nível de conhecimento acentuado por parte dos técnicos do CMCN, uma vez que ele detalha com precisão o OP em termos daquilo que é a sua essência e a importância da preparação dos técnicos no sentido de terem uma boa prestação no processo de implantação. Claro que não basta ter um nível de conhecimento teórico, mas já demonstra um avanço. Ele reforça, deixando claro que estão devidamente preparados quer tecnicamente, como metodologicamente, pois eles já tinham uma experiência em trabalhar com a planificação participativa, o que lhes deu uma noção dos instrumentos participativos e que de certa forma pode facilitar o seu engajamento na imigração para um novo instrumento de participação, nesse caso o OP.

Por outro lado, eles também passaram por várias formações com o propósito de estarem providos de conhecimentos sobre o OP. Inclusive alguns destes técnicos tiveram oportunidade de viajar para Porto Alegre (Brasil) e Portugal para buscarem experiências na matéria, como se pode ver o relato abaixo.

...antes de OP nós já trabalhávamos com a planificação participativa que era a única ferramenta participativa que existia. Mas quando tivemos conhecimento que seria implementada uma nova ferramenta, foi aí que passei a ter mais conhecimentos sólidos sobre o OP, tivemos algumas formações dada pela DIÁLOGO... foi aqui onde eu tive aprofundamento de conhecimento sobre OP e sobre a metodologia para implementação... outros colegas tiveram oportunidade de ir ao Brasil [Porto Alegre] e Portugal para trocar experiência sobre OP. (TÉCNICO DE DEPARTAMENTO DE PLANIFICAÇÃO E ESTATÍSTICA DO CMCN).

Neste processo de nível de conhecimento é importante destacarmos o apoio de algumas ONGs como a DIÁLOGO, *In Loco* Portugal e algumas agências internacionais como Banco Mundial, que estiveram ao lado apoiando o projeto de implantação desse instrumento

participativo no âmbito da boa governança. Segundo Dias (2015), em muitos casos de implantação do OP os municípios têm se alicerçado em consultoria destas instituições não governamentais no sentido de auxiliá-los nos primeiros anos, justamente por falta de conhecimento e experiências dos técnicos municipais na matéria, principalmente para os países africanos (Moçambique) em que ainda não possuem uma cultura dos gestores públicos capitalizarem os instrumentos de participação popular nas suas gestões.

Na autarquia de Nampula o cenário foi um pouco diferente, os técnicos foram mais ousados. Ainda que se trate de uma nova experiência na implantação do OP, os próprios técnicos do CMNC elaboraram o guia metodológico do OP, especificamente para a cidade de Nampula. Claro que este trabalho foi feito em conjunto com os seus parceiros estratégicos (ONGs). Este cenário mostra logo a priori que o executivo teve a iniciativa de assumir a responsabilidade ao participar na elaboração do guia do OP. Esta atitude é muito afável no sentido de termos um guia que seja aplicado no contexto em causa e evitar cenários em que o guia e as metodologias sejam importados, podendo influenciar de forma negativa no âmbito de implantação do OP.

Este fato vem consolidar aquilo que Cabannes (2009) chama atenção quando se pronuncia sobre o OP: não existe uma metodologia ou modelo ideal para OP. Portanto, o modelo ou metodologia do OP depende muito de realidade para realidade. Os técnicos do CMCN transparecem terem um bom domínio sobre a matéria do OP, tanto que eles dizem que quem elaborou o guia do OP da cidade de Nampula foram eles mesmos. Justamente para que pudessem contextualizar a realidade local e evitar que se importem metodologias que possam comprometer o processo. Por esse motivo, é muito importante que os técnicos estejam preparados em termos de ferramentas e conhecimentos para poderem criar um método adequado a realidade em causa. Isso foi possível notar no caso da cidade de Nampula, como se lê no seguinte relato:

... senhor sabia que o guia do orçamento participativo foi concebido por próprio CMCN? Este guia não foi elaborado por pessoas fora do CMCN, é claro que houve sim um auxílio dos nossos parceiros estratégicos. Mas eu lhe garanto que este guia é genuíno nosso e lhe garanto que o nosso entendimento sobre o OP é bem avançado, se não, não teríamos elaborado o guia... (TÉCNICO DO DEPARTAMENTO DE PLANIFICAÇÃO E ESTATÍSTICA -CMCN).

Entretanto, o que se entende em relação a esta categoria, os nossos entrevistados relatam e transparecem que apresentam um conhecimento elevado sobre o OP, embora se tratasse de primeira experiência do gênero. Podemos ver que houve um trabalho feito pela nova liderança municipal, que teve o cuidado de criar condições, em conjunto com os seus parceiros, para preparar o seu pessoal técnico, de modo que estes dessem conta das suas

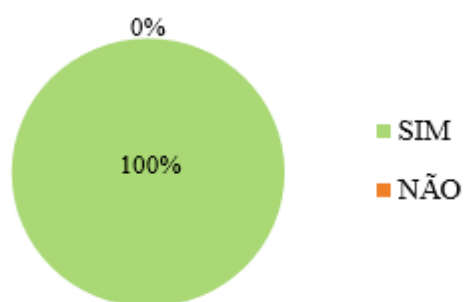
funções no processo de implantação do OP na cidade Nampula. Como podemos ver nos relatos, houve um investimento na formação do seu quadro a nível nacional e internacional, para se buscar experiência.

Portanto, tudo indica que a equipe técnica do CMCN, especificamente o departamento de Planificação e Estatística responsável pelo OP, apresenta um nível de conhecimento bom para que o processo flua. Um dado importante compartilhado pelos técnicos, foi que o presidente do município sempre dizia que era importante que estes aprendessem e usassem bem as formações e as experiências que estavam buscando, pois o município estava investindo para que eles tivessem o conhecimento necessário para implantar o OP com êxito, logo, se o processo não tivesse êxito não seria por falta de conhecimentos. Isto mostra o quanto a questão do nível do conhecimento da sua equipe era valorizada pelo presidente.

Como não podemos entrevistar todos os técnicos do departamento responsável pelo OP, fizemos a mesma questão para os demais técnicos do departamento desta feita fechada e outra para eles classificarem o seu nível de conhecimento. Todos eles afirmaram ter o mais alto nível de conhecimento, como se pode ler no Gráfico 1 e Gráfico 2 em que 100% afirmaram ter conhecimento sobre OP e 100% no alto nível (muito bom).

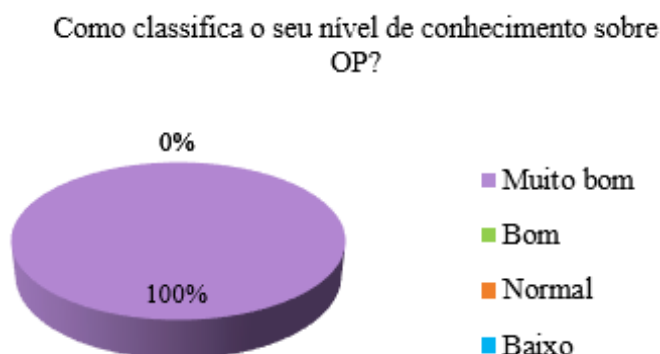
Gráfico 1 – Nível de conhecimento sobre OP - Técnicos do CMCN

Tem um conhecimento sobre OP - Técnicos do CMNC?



Fonte: Autoria própria.

Gráfico 2 – Classificação do conhecimento sobre o OP - Técnicos do CMCN



Fonte: Autoria Própria.

5.3.2 Iniciativa do Orçamento Participativo na cidade de Nampula

“Realizar o Orçamento Participativo.”

(Manifesto Eleitoral Autárquico 2013 - Mahamudo Amurane).

A participação é uma necessidade humana, por isso ela constitui um direito fundamental dos cidadãos, o que significa que o cidadão tem o direito de exigir participar dos processos de tomada de decisões sobre o desenvolvimento de sua localidade. Por conseguinte, este fato não significa que haja garantia da sua prática. A participação pode também depender muito de quem foi a iniciativa, pois este fator pode determinar até que ponto o espaço/instrumento participativo promove a participação ou não. A nossa hipótese invoca que os espaços/instrumentos de participação que têm a sua origem na conquista popular, terá maior probabilidade de promover uma participação efetiva. Em outras palavras, os espaços/instrumentos de participação terão maior desempenho se for uma conquista do povo, uma vez que essa conquista nasce da necessidade que o povo entende de participar das políticas públicas municipais.

Esta opinião é comungada por Borja (1988) e Demo (1988) ao rematarem que em sociedades mais evoluídas em matéria de cidadania e com grupos sociais mais organizados, os espaços de participação são frutos das lutas que estes movimentos sociais dos bairros empregam sobre os governantes. A participação popular surge como uma conquista do povo e é uma luta constante. É nesta lógica que nos propusemos a perceber de quem foi a iniciativa da implantação deste espaço/ferramenta/instrumento participativo (OP) na cidade de Nampula. Como acompanhamos anteriormente, o OP aparece pela primeira vez na cidade de Nampula em 2014 com a entrada da nova gestão (oposição-MDM), sucedendo a FRELIMO que teria durado 15 anos no poder.

Os técnicos do CMCN e a sociedade civil (DIÁLOGO) revelam que a iniciativa da implantação do OP na cidade de Nampula surge do próprio CMCN. Contudo, em vários momentos eles acabam atribuindo esta iniciativa a pessoa do presidente do CMCN (Mahamudo Amurane), uma vez que segundo estes, no CMCN já passaram dois presidentes, onde o último teria durado 10 anos e não teve a iniciativa de propor um instrumento que capitalizasse a participação popular como o OP. Para maior entendimento desta afirmação podemos acompanhar o relato a seguir:

Faz tempo que tentamos negociar com o governo municipal pelo partido FRELIMO na tentativa de implantar o OP, mas nunca foi prioridade e por isso não foi possível. Quando o candidato Mahamudo Amurane na sua campanha eleitoral apresentou o OP como prioridade na sua governança se vencesse, ficamos atentos e acreditamos que desta vez seria possível e foi o que aconteceu, ele logo que venceu preparou a sua equipe e buscou parcerias e nós entramos como o parceiro principal. (RESPONSÁVEL DO PROGRAMA DIÁLOGO EM NAMPULA)

Sem pretender tirar o mérito do CMCN como instituição, os entrevistados atribuem esta iniciativa ao próprio Edil do dia, que desde o seu manifesto eleitoral já vinha frisando a importância da implantação do OP na cidade de Nampula. Como se pode ler no manifesto eleitoral do candidato Mahamudo Amurane, o número 1 das atividades de boa governança é “realizar o Orçamento Participativo” e o número 3 das atividades de boa governança do mesmo manifesto fazia referência a “estabelecer ações viáveis de coordenação; articulação e colaboração com os líderes comunitários, organizações de mulheres, sociedade e a juventude”. E para fortificar e convencer os moradores ele tinha um *slogan* forte que era “Nampula para todos”, e isto já fazia sentir, e observava-se nos seus pronunciamentos em campanha eleitoral em 2013 (em que tive a oportunidade de participar), ele sempre propunha o seguinte “queremos governar o município de Nampula com a população, ou seja, queremos uma governança em que o munícipe participe porque Nampula é de todos nós”. Portanto, estes pronunciamentos demonstram que a iniciativa do OP foi mais do presidente do que o CMCN como instituição.

(...) trabalho no CMCN a mais de 8 anos, não tenho dúvida e por isso posso lhe garantir que o OP na cidade de Nampula foi iniciativa do presidente Mahamudo Amurane, não existe outra pessoa. Por isso que quando ele faleceu o OP terminou, simples de perceber isso”. E digo mais ele pessoalmente estava mais preocupado com o sucesso deste instrumento do que qualquer um nesta instituição e por isso ele participou de todo o processo de implantação. (TÉCNICO DO CMCN)

Este relato vem reforçar visivelmente o depoimento anterior de um dos membros da sociedade civil, em que afirma, categoricamente, que o OP foi fruto da iniciativa do presidente do dia. O Entrevistado tenta demonstrar que a iniciativa foi deste presidente, provando que assim que ele faleceu o OP também terminou. Este depoimento é bastante forte,

pois mostra sem dúvida que a iniciativa só pode ser do Mahamudo Amurane e nunca do CMCN. Caso tivesse sido do CMCN, independentemente de o presidente perder a vida ou não, o OP estaria em exercício, o que não está acontecendo. Estes depoimentos podem ser associados ao que o responsável do DIÁLOGO teria afirmado, que fazia tempo vinham tentando negociar com gestores passados, não obtendo sucesso, e assim que entrou este presidente a parceria fluiu. Portanto, por meio dos relatos dos nossos entrevistados está claramente referenciado que o OP na cidade de Nampula é de exclusiva iniciativa do Mahamudo Amurane.

5.3.3 Representatividade dos bairros no OP

A democracia representativa tem sido considerada o modelo ideal para as sociedades contemporâneas pelas complexidades que estas apresentam. Contudo, este modelo de governança tem gerado grandes debates sobre a representatividade, devido às limitações que este apresenta na sua gênese. As legitimidades destas representatividades nos espaços na qual estas representam o povo, muitas das vezes se distanciam do povo que os elegeu, porque estes acabam estando mais atrelados aos partidos do que aos interesses do povo. Fato este que tem colocado em causa essa representatividade em relação a sua atuação.

Foi nesta perspectiva que traçamos mais uma subcategoria, na qual analisamos como a representatividade nos bairros atuou no processo de implantação do OP na cidade de Nampula. Sabe-se que o OP, por natureza, é um espaço que deve proporcionar ou garantir a participação dos cidadãos, uma vez que é um processo democrático direto, voluntário e universal onde os moradores têm a oportunidade de discutir e decidir sobre orçamento e as políticas públicas. Contudo, este processo também se encontra associado, em certa medida, a um sistema de democracia representativa, tornando necessário que haja representantes dos cidadãos no processo de modo a acompanharem e representarem as comunidades nos encontros com o executivo, na fiscalização e avaliação do processo. Partimos da convicção de que o desempenho da representatividade neste processo seja fundamental para se alcançar os objetivos do OP. Nisto, compreendemos que todo este aparato parte da definição de quem são os representantes das comunidades no OP e quais os critérios para a escolha dos representantes. Isso nos ajuda a perceber até que ponto estas representatividades estão a serviço do povo e da elite.

De princípio, e por lei, quem representa as comunidades nos bairros são os secretários dos bairros e chefes dos postos administrativos da cidade como representação do governo municipal. Mas também existem outras representações como os chefes tradicionais, líderes

comunitários e régulos. Justamente por causa dessa diversidade que nos interessava saber qual deles iria representar o povo no OP e quais seriam os critérios para as eleições destes como representantes dos povos nos bairros. O primeiro relato aponta o seguinte:

Ao nível municipal o representante legítimo do povo nos bairros são os secretários dos bairros e deviam ser estes a representar o povo no OP... mas como sabemos, o tema dos representantes dos bairros é um assunto muito confuso e triste, mesmo nós que somos do CMCN, temos dificuldades de trabalhar em certos bairros, porque são bairros que não reconhecem os nossos secretários, pois aqueles secretários da FRELIMO mesmo cessando ainda continuam a desempenhar a função de secretário, para evitar essas coisas criamos grupos de monitoria nos bairros para o OP. (TÉCNICO DE DEPARTAMENTO DE PLANIFICAÇÃO E ESTATÍSTICA DO CMCN)

Como se pode acompanhar no relato, a representatividade dos bairros são os secretários dos bairros e estes têm a legitimidade de representar os bairros na cidade de Nampula. Os secretários são indicados pelos partidos vencedores das eleições autárquicas, nesse caso o MDM. O partido vencedor indica seus secretários nos bairros, destituindo todos os anteriores, o que significa que os secretários do governo passado, por lei, entregam o poder aos novos secretários. Porém, estes de forma remetente, recusam-se a ceder o poder, e seguem desempenhando as mesmas funções, o que cria uma confusão para a população, assim como para o próprio CMCN. Portanto, aqui transparece que os tais secretários uma vez indicados pelos partidos tendem a responder aos interesses partidários/executivo, ao invés de responderem à população.

O relato acima mostra que foi neste viés do conflito acima apresentado que o CMCN, a DIALOGO, e outras instituições que apoiaram a iniciativa do OP decidiram que não faria muito sentido que os secretários fossem representantes das comunidades no OP, pois esta ferramenta tem como a ideia central permitir que o cidadão de forma direta participe dos processos de tomada de decisões no CMCN e que fosse ele próprio a priorizar qual dos problemas deviam ser resolvidos na base de um orçamento destinado aos seus bairros. Na base desse reconhecimento eles criam uma figura que passariam a representar a população dos bairros no OP. A nova figura foi denominada como Grupos de Monitoria (GM), estes que eram eleitos pela população no decorrer do processo do OP. O primeiro requisito para ser eleito para o grupo de monitoria é não ser secretário do bairro, líder comunitário, líder tradicional ou chefe das dez casas. Fora estes, qualquer cidadão poderia candidatar-se desde que fosse morador do bairro em causa e tivesse vontade e disponibilidade de representar o bairro dentro do OP. O último critério é que devia ser eleito pelos moradores de forma democrática e cada bairro elegia o seu grupo de monitoria. Eleitos os grupos de monitoria, estes deviam se comprometer a trabalhar em defesa dos interesses dos moradores. Esta foi a

forma encontrada para que os representantes não fraudassem o processo de participação popular nas políticas públicas na cidade de Nampula através do OP.

Portanto, podemos perceber aqui uma atitude do novo governo municipal e todos envolvidos que, ao projetar o OP no que diz respeito a representatividade, fê-lo a partir de uma leitura crítica daquilo que é a vivência da representatividade no país e teve a ousadia de nem os seus secretários indicados por eles serem contemplados como representantes dos bairros no OP, para que não entendessem como um instrumento partidário por um lado, e por outro lado, que buscasse a credibilidade dos representantes e não representantes que trabalhassem em interesse partidários ou do executivo. Como disse em um dos seus discursos,

OP khahiwa MDM, khahi wa Frelimo, khahi wa Renamo nnari wawaka. Ti wamakhuwa othène a epoma ya Wamphula. Tivo, ahana ettottelaka murerelo okathi ola wirela mpantta otthokiha muxintelo wa mixankiho sahu... Por isso estes representantes não pertencem a nenhum partido, são vossos e foram vocês que escolheram. (MAHAMUDO AMURANE, 2015).

Como se pode ver, o relato do presidente do CMCN tenta reforçara atenção do povo para o fato de que quem os representa são os grupos de monitoria que foram eleitos por eles, e não por algum partido, o que significa que nenhum secretário dos bairros, líder comunitário, chefe de posto etc., devia ser considerado representante da comunidade no OP. Isto de algum modo iria evitar a confusão sobre a representatividade que observa nesta realidade.

5.4 PONTOS FORTES E ENTRAVES NA IMPLANTAÇÃO DO OP NA CIDADE DE NAMPULA - CMCN

Antes de começarmos a analisar as respostas sobre os pontos fortes e entraves na implantação do OP na cidade de Nampula, queremos reiterar que ainda nos encontramos no palco das evidências, ou seja, no campo transcendental. O que significa que continuaremos a fazer aqui uma redução empregada sobre o próprio sujeito da pesquisa, como consciência pura e geradora de significados. Portanto, em função deste método, trazemos evidências através dos depoimentos dos sujeitos, sem, no entanto, tecermos algum juízo ou preconceito sobre os mesmos, o que quer dizer que, mesmo entrando no campo das evidências, continuamos em suspensão. Neste caso, continuamos ainda com as respostas dos funcionários do CMCN.

A implantação da participação popular, como qualquer um outro processo, é uma demanda que apresenta alguns pontos fortes para a sua efetivação, assim como alguns entraves que possam colocar em causa o processo de implantação. É neste véis que, segundo Bordenave (1988), a participação, por natureza, é um processo delicado, pois ele supõe o

exercício de praticar e esse fato faz com que dentro desse processo exista situações que possam influenciar positivamente ou negativamente. Tratando-se de uma experiência nova de participação popular na cidade de Nampula, é inevitável que existam situações do gênero. Portanto, é importante estudarmos esses aspectos, pois podem nos ajudar a entender o processo de implantação do OP de forma profunda e ao mesmo tempo podem surgir propostas de melhorias a partir desta análise. A seguir arrolaremos primeiro os pontos fortes e depois os entraves.

5.4.1 Pontos fortes

Se prestamos atenção, logo no início desta seção, quando falamos sobre a iniciativa do OP, é presumível nos depararmos com o primeiro ponto forte para implantação do OP, quando todos os técnicos do CMCN e a sociedade civil de forma unânime atribuíram essa iniciativa a pessoa do Edil do dia (Mahamudo Amurane). A pessoa do presidente do CMCN não é só considerada o fator chave pelo pessoal do CMCN, as organizações da sociedade civil, mas também pela própria população que esteve presente no processo de implantação, visto que sempre deixaram transparente que Mahamudo Amurane (Imagem 6) é o grande protagonista da implantação do OP, visto que a DIALÓGO, sendo uma instituição que trabalha para boa governança e maior parceiro do CMCN, reportou que já vinha a anos tentando influenciar o presidente anterior do CMCN no sentido de buscar instrumentos participativo que capitalizasse a participação popular, inclusive lhe foi feito a proposta do OP, mas sem sucesso.

Imagem 6 – Mahamudo Amurane: Presidente do CMCN do dia



Caro Munícipe, participar de forma activa para o progresso do Município é um dever de cidadania de todos nós. O Orçamento Participativo é uma forma de governação assente na participação directa de todos nós nos nossos bairros, na identificação dos problemas e necessidades locais para sua melhoria. Portanto, este é o nosso compromisso como Governo Municipal, que a definição das prioridades, a implementação dos projectos, assim como, a sua

monitorização e avaliação sejam feitas e dirigidas pelos Munícipes. Desta forma, convidamos a todos a apresentarem os vossos projetos e ideias, de forma transparente, real e consciente, para que nas reuniões do Orçamento Participativo democraticamente sejam escolhidas e executadas, tornando melhor o nosso Município.

Fonte: Conselho Municipal de Nampula (n.d.).

Cabe ressaltar que a ideia do OP era a cara da campanha eleitoral em 2013 de Mahamudo Amurane para a presidência do CMCN e era a grande proposta que ele trazia como ponto forte para demonstrar que estava apostado numa governança participativa - “Nampula para todos”. No entanto, sabe-se que em sua maior parte, os políticos durante as campanhas eleitorais apresentam projetos e proposta que, no entanto, não conseguem cumprir após a tomada de poder por falta de vontade política. No caso deste presidente do CMCN foi bem diferente, como podemos ver no relato a seguir:

Honestamente, a 13 anos que estou aqui no CMCN eu nunca vi um presidente como o falecido, que tivesse vontade política para implantar OP e outras ferramentas participativas, e de se preocupar com que o munícipe participasse na governança... ele sempre nos buzina em nossos ouvidos que, “o cidadão deve fazer parte da nossa governança e por isso ele em primeiro lugar (...)” (CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PLANIFICAÇÃO E ESTATISTICA DO CMNC).

Assim, conforme os nossos participantes da pesquisa, a vontade política do próprio presidente surge aqui como o primeiro ponto forte para a participação popular nas políticas públicas municipais pelo OP na cidade de Nampula. Os participantes também vão fazendo comparações dele com os outros presidentes que tinham várias propostas e possibilidades de implantação do OP, incluindo o interesse das agências internacionais em apoiar os projetos da governança participativa, porém, por falta da vontade política dos presidentes anteriores, não foi possível.

Os entrevistados avançam dizendo que o presidente Mahamudo Amurane, trouxe uma nova dinâmica ao CMCN. Incutindo no seu pessoal a ideia do OP, ele criou um gabinete responsável para tal e foi buscar parcerias de todo tipo, desde que tivessem interesse em apoiá-los nesta causa. Como prova disso, o OP fluiu em quase todos os bairros logo nos seus primeiros meses de mandato e ele fez questão de estar à frente do processo de forma a acompanhá-lo na íntegra.

Cabannes (2009), no seu livro “72 perguntas frequentes sobre Orçamento Participativo”, demonstra que os arranjos institucionais para a promoção da governança participativa que capitalizam participação popular, ou seja, para implantação do OP estão estreitamente relacionados aos comportamentos que o executivo terá no que diz respeito ao cumprimento das suas promessas e propostas apresentadas durante as suas campanhas. O que significa que a vontade política se traduz numa relação de dependência entre o executivo, legislativo, os partidos políticos, as comunidades locais, e as organizações da sociedade civil. Segundo os nossos entrevistados, o presidente procurou fazer esta articulação para que o OP fosse implantado, como se pode ler o relato seguinte:

Quando o falecido venceu as eleições (logo no 3º mês) faz uma reunião todos os vereadores e chefes dos departamentos do CMCN e apresentou a sua ideia sobre o OP, no mês seguinte reuniu a direção, membros da assembleia municipal, sociedade civil, lideranças comunitárias, setor privado e meios de comunicação social e colocou na mesa que iria implementar o OP e os participantes estavam convidados a serem parceiros...Nunca vimos uma coisa dessas a acontecer aqui no CMCN, e logo apareceram alguns parceiros... (TÉCNICO RESPONSÁVEL PELO OP DO CMNC)

Portanto, mais uma vez os técnicos do CMCN demonstram a vontade que este presidente tinha em fazer a projeto acontecer e como ele articulou o envolvimento do executivo, legislativo, e buscou parceiras da sociedade civil, das comunidades e do setor privado para implantação do OP. É por essa vontade que o OP foi uma realidade na cidade de Nampula, sendo a primeira ferramenta participativa no qual o povo teve a oportunidade de participar diretamente no processo de tomada de decisões para a priorização na resolução dos seus problemas.

O segundo ponto forte recai sobre o processo de mobilização e sensibilização da população para participação no OP. O pessoal do CMCN fez bastante referência a esse processo como crucial para o engajamento das comunidades e os demais atores locais no processo. De acordo com estes, o CMCN nas suas reuniões entre o executivo, parceiros, lideranças locais e a rádio encontro perceberam que sendo o OP um instrumento participativo totalmente voltado para a população, onde está é o maior protagonismo e tratando-se de uma prática nova; numa população na sua maioria analfabeta e sem experiência num modelo de

participação diferente do habitual, precisaria de se fazer um trabalho árduo de mobilização para que a população aderisse o instrumento com êxito. Em função disto, o CMCN cria um gabinete de Comunicação e Imagem para que também trabalhasse na mobilização para o OP. Foi este gabinete, em articulação com parceiros, que traçou um plano de mobilização.

Segundo estes, a mobilização consistiu na divulgação de todas as formas e meios possíveis para manter a população informada e sensibilizada sobre o OP. O processo começou com as lideranças comunitárias e tradicionais no sentido de informar e contar com estas nos processos da mobilização. Em seguida, o CMCN e seus parceiros como a DIÁLOGO, AJUVESCIMENA e Associação das Viúvas Teresa Gregolini (AVTG) trabalharam numa campanha porta à porta, nas escolas, reuniões nos bairros, palestras, publicidade de som. A rádio encontro também teve seu papel na mobilização através de programas educativos, informativos e de debates em torno do OP.

Todos estes programas eram transmitidos em língua local (macua) e em português para não excluïrem nenhuma parte da população. O grupo cultural do CMCN apresentou várias peças teatrais nos bairros para ilustração do processo do OP. Observe a Imagem 7.

Imagem 7 – Cartazes de mobilização para participação da população no OP nos bairros



Fonte: Adaptado do CMCN (2014).

Os técnicos de CMCN afirmam que o processo de mobilização não terminou nas campanhas do OP, o presidente teria ordenado a criação de uma plataforma para levar as informações sobre as receitas e despesas do CMCN e que fosse de fácil acesso, de modo que estes ficassem devidamente informados sobre a gestão e as contas do CMCN. Em função deste propósito, o Gabinete de Comunicação e Imagem criou uma plataforma para esse fim e pela primeira vez os munícipes tiveram oportunidade de acompanhar pelas vitrines

físicas do CMCN, pelo Website e Facebook do CMCN todas as receitas e despesas diárias. A plataforma não só informava sobre a receitas e despesas, mas também sobre todas as atividades do CMCN, incluindo as do OP, o que aproximou os munícipes ao CMCN, ajudando no processo de sensibilização e para que os munícipes se sentissem parte da governança.

Portanto, mais uma vez assistimos aqui um trabalho articulado de, não só uma mobilização para participar do OP, mas também o reconhecimento da importância do cidadão ter acesso às informações do CMCN que outrora eram consideradas confidenciais, pois para a população participar, esta precisa estar dotada de informações e, tratando-se de OP, era importante que a população tivesse informações sobre fontes das receitas e despesas.

Segundo o responsável do OP, existiram bairros onde a mobilização e sensibilização foi mais forte, uma vez que a população faz tempo que desacredita no CMCN. Supostamente, para eles era mais uma das suas promessas que não dão em nada. Segundo o responsável “alguns bairros não queriam saber de nada e chegavam mesmo a nós conectar como ladrões, gatunos, corruptos e mafiosos”. Contudo, com muito esforço de mobilização e sensibilização, estes bairros perceberam que se tratava de uma nova governança e começaram a acreditar. Todavia, isso só foi possível com o trabalho de mobilização.

Seguindo a exposição dos pontos fortes, os inqueridos certificam que OP na cidade de Nampula foi construído por intermédio de parcerias, envolvendo a sociedade civil, organizações não governamentais e instituições internacionais. Nos grupos da sociedade civil destacam-se três associações, nomeadamente: Associações de Viúvas Tereza Grogolini (AVTG); AJUVESCIMENA e AMUCANA, que foram parceiras no processo de mobilização e sensibilização nas comunidades, e estiveram acompanhando o processo de monitoria e avaliação do OP. Estes grupos eram suportados pelo programa DIÁLOGO do CESC, tecnicamente e financeiramente, o que significa que eram grupos que já trabalhavam com este programa a muito tempo nos processos de mobilização e sensibilização para boa governança.

A parceria com o programa DIÁLOGO, que foi o maior parceiro uma vez que estes trabalham no âmbito de boa governança e já vinham trabalhando com o CMCN no âmbito de planificação participativa, foi centrada no suporte técnicos através de capacitações e formações, workshops, rodas de debates no campo de OP de modo que apetrechasse o pessoal do CMCN para corresponderem as ambições deste instrumento. Este programa foi praticamente responsável pela articulação do CMCN com os grupos sociais de bases, uma vez que este programa já vinha trabalhando com esses grupos sociais em outros projetos, e, por isso, estes grupos sociais também se beneficiavam das mesmas capacitações, formações e

workshops que os técnicos de CMCN tiveram acesso. Os programas radiofônicos que consistiam nos debates, entre os munícipes e pessoal executivos do CMCN, de cidadania, programas de fiscalização e prestações de contas sobre os projetos de implantação aprovados pelo OP eram, na sua maioria, suportados pelo programa DIÁLOGO.

A rádio encontro não fica de fora da lista das parceiras firmadas pelo CMCN, visto que este foi o órgão de comunicação que mais se empenhou, aderiu e esteve mergulhado totalmente no projeto de implantação do OP, trabalhando bastante no processo de mobilização e sensibilização por meio de programas educativos e cidadania.

O Banco mundial/DFID também entra para lista das instituições parceiras do CMCN, como uma parceria focada no suporte financeiro para as despesas de algumas consultorias, como na elaboração do manual do OP da cidade de Nampula realizada pelo *In loco* Portugal, uma instituição conceituada mundialmente na matéria do OP. O Banco Mundial/DFID igualmente financiou alguns workshops e capacitações no âmbito do OP e boa governança. A *In loco* Portugal também é considerado um parceiro nesse processo de implantação do OP, transmitindo as suas experiências e auxiliando em todo o processo, uma vez que esta instituição interveio no processo de implantação do OP em vários países, como Brasil, Portugal, entre outros. Algumas consultorias individualizadas que ocorrem durante este processo também foram suportadas por esta instituição.

Por último, temos a parcerias com as lideranças comunitárias no processo de mobilização e sensibilização dos seus membros, o que facilitou bastante a adesão da comunidade no processo, embora os nossos inqueridos revelem algumas lacunas dessas lideranças na resistência em colaborar com o processo por mostrarem-se receosas diante do governo central.

Portanto, quantos as parcerias trazidas aqui por nossos entrevistados traduzem que houve uma parceria multi-organizacional e multidisciplinar, que imergiu na diversidade de atividades em que cada um dos parceiros teria como contributo. E, por isso, a parceria é considerado por estes um aspecto fundamental na implantação do OP. Fica claro que as parcerias foram mais nos carris de capacitações técnicas de várias ordens, mobilização, articulação com os grupos sociais e sensibilização, pois sabemos que é de conhecimento público que os recursos financeiros para implementação dos projetos aprovados pelas comunidades proveem dos cofres do CMCN através das receitas coletadas.

5.4.2 Os Entraves

Nesta seção nos propomos a trazer os aspectos considerados negativos no processo de implantação do OP. As descrições apresentadas aqui foram baseadas a partir dos depoimentos dos entrevistados do CMCN. A semelhança de vários processos, igualmente pretendemos saber no caso da cidade de Nampula quais foram esses entraves durante a implantação do OP. Durante o processo de entrevista percebemos nos rostos dos entrevistados que esta era a pergunta mais esperada por eles. Incrível como parece que todos os participantes desta entrevista colocaram a questão de conotações políticas como o primeiro entrave, este que está relacionado com o penúltimo ponto forte para efetivação da participação. Como podemos acompanhar na seguinte fala:

Existiram algumas pessoas e grupos que desinformavam as comunidades para não participar... secretários do partido FRELIMO proibiam os seus membros do partido, não só do partido, outros que não eram do partido para não aderirem ao OP. Parece brincadeira, mas nas noites essas pessoas passam em cada casa a informar e ameaçar que aquele participar vai ver... isso foi um bicho de sete cabeça... (CORDENADOR DO OP)

Entretanto, como se pode perceber pelo relato, segundo os entrevistados a conotação política aqui referenciada era proporcionada por alguns ex-secretários dos bairros pertencentes ao partido cessante, que ainda se consideravam ocupantes do cargo e proibiam os membros do seu partido a fazer parte do OP. Como se sabe, o partido cessante é o partido que se encontra no poder central, um partido forte que tem várias células nos bairros. Mesmo que não acontecesse nada se esse grupo de população participasse, isso gera terror na população, ainda na sua maioria analfabeta. Portanto, esse tipo de conotação de fato atrapalhava o processo de mobilização e sensibilização e vai comprometendo assim a implantação do OP.

Segundo o pessoal do CMCN e sociedade civil, esse ato atrasou a implantação do OP em alguns bairros com muita influência do partido cessante como o bairro militar e central urbano, por isso que eles afirmam que o trabalho de mobilização e sensibilização foi muito forte. Os secretários chegaram a fazer ameaças aos membros das comunidades, prometendo consequências severas para aqueles que aderissem ou colaborassem com a implantação do OP.

A partir disto, entendemos por que, na apresentação dos pontos fortes, os técnicos do CMCN demonstraram que o processo de mobilização e sensibilização foi um processo árduo, tendo que imprimir mais a dinâmica devido as dificuldades na implantação do OP em alguns bairros. No âmbito das parcerias também foi possível perceber que algumas lideranças comunitárias tinham receio de se envolver no processo de mobilização e sensibilização.

A conotação política não cessava por aí, segundo o chefe do gabinete do presidente do CMCN, que trouxe o seguinte relato,

Sabe que existiam alguns órgãos de comunicação que se recusavam passar publicidades ou notícias sobre o OP e nossos programas e algumas instituições de ensino superior públicas que nós tentamos firmar parcerias nesse processo e simplesmente se recusaram categoricamente (...) (CHEFE DE GABINETE DO PRESIDENTE)

Os sujeitos deixam transparecer que essa conotação política não se limitava apenas aos ex-secretários e alguns membros do partido cessante, estendia-se para alguns órgãos de comunicação público e instituições de ensino superior que poderiam ser parcerias nas áreas de pesquisas e suporte técnico. Portanto, segundo a sociedade civil e o CMCN essa conotação política foi, por um lado, uma estratégia para boicotar a implantação do OP e, por outro lado, tentar fazer com os membros das comunidades não aderissem ao projeto, alegando que se tratava de um projeto político da oposição e por isso ninguém pertencente e apoiantes a esse partido devia fazer parte. Desse jeito este tipo de conotação afetou a questão da participação popular, porque segundo os entrevistados entrou-se num ciclo em que o CMCN mobilizava e os outros desmobilizavam e desinformavam, e assim CMCN tinha que voltar aos bairros para mobilizar de novo.

O entrave a seguir tem uma estreita ligação com o anterior, fala-se da dupla administração que foi bastante referenciado tanto pelos técnicos do CMCN assim como pela sociedade civil. Refere-se aqui a dupla administração ao nível dos bairros, ou seja, a dupla representatividade, pois os bairros tinham dois secretários: uns que são os antigos do partido FRELIMO, que não queriam cessar o poder e outros do partido MDM o vencedor das últimas eleições. Por lei, os da FRELIMO deixariam de ser reconhecidos a partir do momento que perderam as eleições, isso afetou bastante nos primeiros anos porque as pessoas ficavam confusas e não aderiram em massa no processo de implantação do OP, mesmo tendo os grupos de monitoria como representante do povo no OP, isto que os bairros conheciam mais os secretários da FRELIMO, que se encontravam a mais de 15 anos no poder. O que significa que a palavra de um secretário recém indicado e menos conhecido pesava menos em relação ao antigo secretário, mesmo que não fossem legais. Como visto no entrave anterior, os antigos secretários desinformavam e desmobilizavam a população.

...Veja que com essa dupla administração nos bairros, existem documentos e questões administrativas que são da responsabilidade do secretário. O cidadão ficava confuso a quem devia se dirigir ou escutar, visto que os dois secretários estavam em atividades.... e para agravar a situação os documentos emitidos por nós não eram considerados válidos... (TECNICO DO CMCN AFETO AO OP)

...Para o seu conhecimento algumas instituições públicas e até alguns bancos não reconheciam os documentos emitidos por novos secretários, que por lei são legítimos... ordens superiores do governo centra, veja até onde chegamos.... e mais, em alguns bairros quando marcamos reuniões para mobilizar e sensibilizar bastasse que falássemos de OP ou CMCN, a população simplesmente respondia logo não estamos interessados e a reunião terminava por ali... acredite...veja só aonde chegamos. (SOCIEDADE CIVIL)

Portanto, a dupla representação/dupla administração foi um aspecto que atrapalhou bastante a questão da participação popular em massa no OP, pelo menos no início como afirmam os entrevistados. É possível perceber nesta confusão da dupla representação, que a população dá mais peso aos secretários cessantes, uma vez que, primeiro a população conhecia estes a vários anos no poder, segundo a questão dos documentos emitidos por novos secretários não serem reconhecidos por algumas instituições, o que fazia com que a população acreditasse mais nos secretários antigos porque sabia que os documentos emitidos por estes eram reconhecidos pelas instituições. Este fato pesou bastante para que a desmobilização das pessoas fosse uma realidade.

Anteriormente, os entrevistados já haviam compartilhado que existiram alguns bairros bem difícil de implantar o OP, onde as primeiras sessões foram bem fracas em termo de número dos participantes. Estes vão mais além, afirmando que sentiam que as pessoas queriam participar mais existia um receio, e esta questão criou uma espécie de autoexclusão dos membros do partido FRELIMO ou RENAMO. O OP era visto não como um instrumento que capitalizasse a participação popular, e sim um projeto político partidário, o que cria uma separação dos membros da comunidade, principalmente numa sociedade com pouca instrução de cidadania. Assunto que será o entrave a seguir.

Finalmente, a fraca cidadania é também citada pelo pessoal do CMCN como um dos entraves no processo de implantação do OP. Ao se pronunciarem sobre a fraca cidadania referiam-se ao fato dos cidadãos serem leigos em relação aos seus direitos e deveres, principalmente o direito de participar dos negócios públicos do país. Para além dos técnicos do CMCN, o responsável do programa DIÁLOGO, no mesmo viés, teria afirmado que o exercício pleno da cidadania é quase que inexistente por parte da população, tanto para os analfabetos assim como os letrados. Existe um distanciamento destes no exercício da cidadania, e isto faz com que a cidadania esteja enfraquecida.

Incrível que pareça a fraca cidadania aqui é bem acentuada, tanto as pessoas que estudaram assim como os que não estudaram não sabem quais são os seus direitos e deveres, o único direito que sabem é o voto e mais nada”. Como vão exercer a cidadania se não sabem dos seus direitos e deveres!? Igualmente fica difícil participarem do OP e isso fez-se sentir no OP. (MEMBRO DA ASSOCIAÇÃO AJOVCIMENA)

Segundo estes, em todos os bairros onde se implantou o OP, existiram bairros que não tiveram presença de nenhum morador acadêmico ou pessoas com nível médio, ou seja, moradores letrados. Só em dois bairros tiveram presença de 4 acadêmicos. Este fato demonstra como os cidadãos carecem de conhecimento dos seus direitos e deveres ou ignoram o exercício da cidadania. Estes foram mais além, afirmando que mesmo os que se fizeram presente nas sessões do OP, ainda que se tratasse da primeira experiência de gênero, quase toda população sabia que estão ali para escolher o que poderia ser feito nos bairros, porém não entendiam que aquele ato é um direito deles de participar das políticas públicas, que é uma obrigação do CMCN criar mecanismo para que esses espaços existam. Muitos olhavam para o OP como um favor que o CMCN estava fazendo para a população.

Por outro lado, havia bairros que não queriam nem ouvir falar do OP. Segundo o chefe do departamento do OP do CMCN, “(...) teve boa parte da população que nem queria saber de OP, ou seja, tinha população que dizia esses assuntos não é do nosso interesse, isso é da responsabilidade do Estado e não nossa (...)”. Para estes, isto manifesta como a população apresenta um déficit de cidadania ao fazer esse tipo de afirmações, sendo que o direito mais conhecido pela população e o mais exercido é o voto. Deste modo, a fraca cidadania também gerou desinteresse de uma boa parte de cidadãos em participar do OP.

Para aprofundar este assunto, questionamos como eles entendiam que a fraca cidadania teria afetado o OP. Estes disseram que provavelmente teria afetado primeiro naquilo que é a qualidade do processo em termos de discussão, abordagens e intervenções sobre os problemas, ou seja, a qualidade do debate nas sessões. Justificando que a fraca cidadania faz com eles não tenham experiências em lidar com esses instrumentos de participação. Por outro lado, eles avançam que a fraca cidadania faz com que as pessoas se desinteressem com questões da coisa pública e se distanciem do exercício da cidadania. O que para eles significa que este aspecto tenha afastado boa parte da população dos processos do OP.

5.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – RESPOSTAS DA POPULAÇÃO

Depois de apresentarmos os depoimentos do pessoal executivo (CMCN) e da sociedade civil em relação ao OP, a seguir iremos apresentar os depoimentos da população, especificamente do posto administrativo de Namicopo e o bairro do mesmo nome. Para este grupo, por um lado, buscamos respostas sobre o processo de implantação do OP e, por outro lado, buscamos aferir a qualidade da participação popular nas sessões do OP, onde nos apropriamos da metodologia do professor De La Mora (1998) adaptada de Bordenave.

Lembramos que ainda permanecemos no campo de evidências, ou seja, campo transcendental, onde simplesmente trazemos as respostas por parte da população sem, no entanto, emitir alguma análise profunda e muito menos algum juízo ou preconceito sobre os seus depoimentos, pois, embora pretendemos dar voz a população, ainda permanecemos em suspensão.

Antes de começarmos a compilar as respostas, apresentaremos alguns dados que julgamos ser importante sobre a população que fez parte da pesquisa. Esta população pertence ao bairro de Namicopo. Participaram sessenta (60) membros da mesma comunidade, no qual todos tiveram a oportunidade de fazer parte do processo de implantação do OP. Dos sessenta (60), 33% eram do sexo feminino e 67% de sexo masculino. Quanto ao nível de escolaridade, dos sessenta participantes, 36% eram analfabetos (nenhum grau); 20% tinham nível primário (da 1ª classe à 5ª classe); 17% segundo ciclo de nível primário (6ª classe à 7ª classe); 10% tanto para ensino secundário básico (8ª classe à 10ª classe) e secundário médio (10ª classe à 12ª classe) e só 7% tinham nível superior. Em relação a faixa etária constatamos que houve maior presença da faixa etária dos 31-40 anos de idade com 43%; seguindo da faixa etária dos 41-50 com 27%; a seguir igual percentagem de 17% para faixa dos 51-60 e 21-30; e por fim 13% dos 18-20 anos de idade e sem alguma presença de participantes de com mais de 61 anos de idade.

5.5.1 Nível de Conhecimento sobre OP

A semelhança do pessoal do CMCN, também questionamos a população sobre o nível de conhecimento sobre o OP, tendo está com umas das variáveis que dependendo do seu nível possa influenciar no processo de implantação e participação popular no OP. Assim, foi lhes apresentado duas perguntas: a primeira consistia no conhecimento do OP (se já ouviram falar) e a segunda se sabiam das regras, critérios e funcionamento do OP.

Os resultados obtidos para primeira pergunta mostram que 97% dos respondentes afirmaram que sim, conhecem ou já ouviram falar do OP e 3% dizem não conhecerem, ou seja, não ouviram falar do OP. Os que responderam que conhecem, afirmaram que tiveram conhecimento do OP a partir do momento que o CMCN foi mobilizando e publicitando. Para o grupo dos 3% que responderam que não conhecem, a resposta acaba sendo uma contradição, visto que estes participaram das sessões nos bairros, embora não tenham conhecimentos sobre as regras, critérios para o funcionamento.

Para a segunda questão, dos sessenta participantes todos mostraram dificuldades em falar do OP em termos de regras, critérios, ciclos do OP e até de como o processo funciona.

Apenas se limitaram a falar das sessões em que eles participaram, como se pode ver nos relatos a seguir

O que sei sobre OP é que são encontros que aconteceram aqui no bairro para nós escolhermos uma solução para resolver nossos problemas junto com CMCN. Quanto as regras eu não sei muito, eu só sei das reuniões onde escolhermos os problemas, daí para lá não sei. (MORADORA 1)

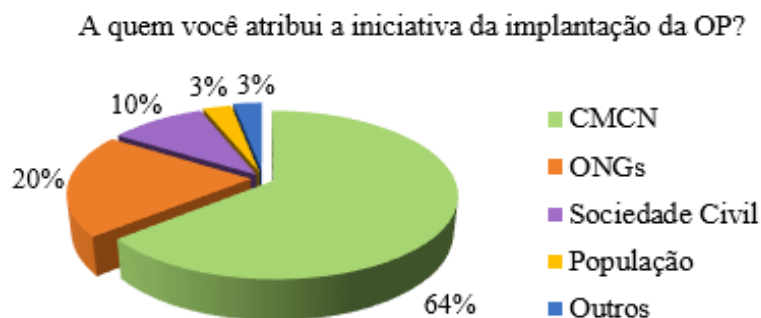
(...) irmão não posso te mentir, sei das reuniões que tivemos e aí começamos a discutir os nossos problemas do bairro em conjuntos e terminamos de escolher a melhor solução, agora essas coisas de regras e critérios de funcionamento quem sabe são os do CMCN e as organizações, esses é que estavam em frente do processo... (MORADOR 1)

Os depoimentos acima elucidam que a população diz conhecer o OP pelo fato de participar de sessões e ouvir falar. Os mesmos ilustram que a população participou do processo de implantação do OP, todavia não teve conhecimentos sólidos sobre o OP, visto que ela tem dificuldades de dizer como este funciona. Por exemplo, a população não sabe como se define a distribuição de recursos, quais os tipos de obras que podem ser eleitas e como acompanhar o processo todo. Embora existissem os grupos de monitorias que faziam a monitoria e avaliação do OP, estes que a população fez referência durante as suas falas, deixando transparecer que o resto do processo era da responsabilidade dos grupos de monitoria e o próprio CMCN e seus parceiros. Portanto, diante deste exposto e pelos relatos a população transparece apresentar-se com uma categoria baixa de conhecimento sobre OP.

5.5.2 Iniciativa do OP

Partimos do princípio de que a questão da origem dos processos participativos pode determinar o percurso, ou seja, aquilo que é a qualidade do processo participativo diante dos instrumentos de participação popular. Foi nesta lógica que questionamos tanto ao CMCN, quanto para a população: “De quem é foi iniciativa da implantação do instrumento participativo (OP) como forma de promover a participação popular na cidade de Nampula”. Para este grupo, para além da entrevista elaboramos um inquérito para facilitar as respostas dos sujeitos, como se pode ver no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Respostas da população sobre iniciativa do OP



Fonte: Autoria própria.

O Gráfico 3 nos dá indicação de que a iniciativa da implantação do OP é do CMCN, segundo 64% dos entrevistados. As ONGs acabam sendo a segunda opção mais eleita, sendo a resposta de 20% dos entrevistados no qual atribuíram a iniciativa a ONG (CESC-DIÁLOGO – Programa para a boa governança). Em seguida, 10% dos entrevistados atribuem a iniciativa à sociedade civil (organizações dos bairros, AJUVECIMENA, AVTG etc.) e somente 3% dos entrevistados atribui a iniciativa da implantação do OP à população, isto corresponde a um total de duas (2) pessoas. E outros 3% dos entrevistados atribuiu a implantação a outros, estes outros não foram especificados.

Durantes as falas dos 64% que atribuíram a iniciativa da implantação do OP ao CMCN, assim como o pessoal do CMCN, houve referência a pessoa individual do presidente Amurane.

Mesmo você senhor Miguel sabe que na verdade se não fosse o presidente Amurane nunca teríamos este OP, porque lá já passaram dois presidentes em 15 anos e CMCN nunca pensou assim, e não é só o OP, muita coisa aqui que CMCN não faziam, mas quando entrou Amurane, graças a Deus começamos a ser valorizados como pessoas... inclusive na sua campanha ele sempre falava queremos uma Nampula para todos e vamos implementar o OP, e fez... Mesmo nesse momento está aonde OP? Acabou, já não existe mais porque ele morreu. (MORADOR 2)

Entretanto, o Gráfico 3 mostra que a iniciativa foi do CMCN. Contudo, para eles, não resta dúvida de que foi a pessoa do presidente Mahamudo Amurane que possibilitou a implantação do OP. Todos deste grupo de 64% deixaram bem claro em vários momentos nos seus comentários que a ideia do OP foi do CMCN, porém, a vontade do presidente foi a maior protagonista nesta iniciativa, pois, para eles, foi este que fez diferença no CMCN, percebendo que desde que foram instituídas as leis da autarquia, já haviam passado três mandatos e nunca algum presidente teve essa vontade política de capitalizar a participação popular.

5.6 PONTOS FORTES E ENTRAVES NA IMPLANTAÇÃO DO OP NA CIDADE DE NAMPULA-POPULAÇÃO

Em relação aos pontos fortes e entraves do processo de implantação fizemos uma entrevista por questionário no qual os membros da comunidade de Namicopo foram assinalando a opção que correspondia as suas respostas, e no final eles justificavam o porquê da resposta assinalada. Cabe lembrar que trazemos simplesmente as falas, ou seja, as percepções dos entrevistados, o que significa que o que será apresentado aqui como resposta não são interpretações ou conclusões do autor, pois o método do qual nos apropriamos não permite que nesta fase seja tecido conclusões ou interpretações. Ou seja, seguimos em uma atitude de suspensão de qualquer comentário ou juízo sobre as falas, simplesmente estamos apresentando algumas evidências sobre o objeto.

5.6.1 Pontos fortes

A ideia de trazer essa questão para os membros da comunidade foi a intenção de ter as duas visões sobre o processo, a dos executivos do CMCN e a da população, evitando assim que tirássemos conclusões baseadas em informações parciais. Esta questão sobre os pontos fortes torna-se fundamental para que possamos entender na íntegra quais as lições positivas para implantação do OP na cidade de Nampula ou de qualquer instrumento de participação popular. Os dados sobre os pontos positivos que influenciaram para a implantação do OP na cidade de Nampula demonstram o seguinte: num total de 60 entrevistados, 40% frisaram o novo governo municipal como o primeiro ponto forte. Por outro lado, 25% responderam que a mobilização ajudou bastante para que o OP decorresse. Outro grupo que corresponde a 15% afirma que o apoio das organizações sociais foi crucial. E, por fim, 20% disseram que a realização dos projetos eleitos também foi um aspecto positivo.

Em relação ao novo governo municipal, eles voltaram a falar do presidente do dia como inspiração para uma nova dinâmica do CMCN. Ou seja, segundo estes, o CMCN mudou com a presença do novo governo liderado pelo Mahamudo Amurane. Para este grupo se não tivessem elegido o presidente e novo governo, o OP não existiria, como se pode acompanhar nos relatos a seguir:

Todos nós sabemos se continuássemos com aquele governo antigo nada disso iria acontecer, por isso que nós agradecemos ao falecido porque ele mudou aquele CMCN, ele na campanha disse, se vocês me votarem eu vou trazer OP. (MORADOR 1)

Tínhamos aqui um governo que não vou falar o nome, que ficou 15 anos no CMCN e nunca pensou em criar este OP. Mas quando o novo governo tomou posse logo, logo Amurane veio aqui no bairro e disse que CMCN vai implementar OP e contaria

com a nossa colaboração, por isso para mim mudança do governo foi que fez trazer o OP. (MORADOR 3)

Portanto, estes depoimentos demonstram como a população acredita que a mudança do governo anterior para um novo governo trouxe possibilidade para implantação do OP. Aliás, eles já frisam que o interesse do novo presidente trouxe uma nova dinâmica ao CMCN ao ponto de este começar a se interessar pela participação popular por meio do OP como instrumento para incluir o cidadão na sua governança. Para eles, se não entrasse um novo governo a cidade de Nampula estaria ainda sem OP. Adicionalmente frisaram que já tiveram um governo que esteve no poder durante 15 anos e pouco ou nada fez para criação de instrumentos que capitalizasse de forma direta a participação popular. Portanto, segundo estes, a questão da alternância do governo foi um aspecto fundamental para abertura de novas possibilidades e dinâmicas de governança que trazem à tona a participação popular.

O segundo ponto forte para a população foi a mobilização, a semelhança dos outros grupos (executivo e sociedade civil), como se pode ver no relato seguinte:

(...) nós aqui no bairro já não acreditávamos em nada que vem do Município, porque sempre tivemos reuniões e planificação participativa, nos fazíamos pedidos e nunca cumpriam, eles fazem o que lhes interessa, por isso para nós era mais farsa... mas com as publicidades, propaganda que faziam aqui nos bairros, nas rádios, tinha uns grupos que sempre vinha explicar casa por casa sobre o OP, e com o tempo começamos acreditar e quando chegou na data nós aderimos... Realmente aconteceu. (MORADOR 3 - GRUPO 3).

Quando os grupos dos municípios e sociedade civil passavam nas casas falar de OP, nós começamos a entender um pouco de OP e ficamos a saber que tínhamos que participar porque a final também é nosso direito, mesmo depois desses grupos passarem nas casas, aqui no bairro a conversa só era essa de OP, todas as pessoas o assunto era OP (MORADOR DO GRUPO 2)

Como podemos acompanhar os relatos, eles deixam transparecer que perderam a confiança por parte do CMCN. Fato este que fez com que, num primeiro momento, a população se apresentasse resistente quando se falava do OP, pois a população não acreditava que o OP se tornaria numa realidade. Para eles, seria mais uma das promessas que o CMCN não cumpria. Aliás, em um dos relatos até proferem de alguns encontros por meio de reuniões e PP que segundo eles não atendiam o que a população teria solicitado nesses encontros, e por isso não faria diferença participar do OP. Entretanto, eles acreditam que a mobilização trouxe de volta a confiança que esta população teria perdido, principalmente a mobilização feita de porta a porta. Essa mobilização foi mais forte porque, segundo os entrevistados, esta consistiu em passar de casa em casa para explicar sobre o OP e a importância da sua participação no processo de implantação do OP.

Logo, a mobilização acaba sendo um dos pontos positivos na implantação do OP, pois este processo despertou a comunidade de modo que se interessasse na participação e na colaboração no OP. Não só, como também foi por meio desta que a comunidade foi se sensibilizando pela causa, o que fez com que houvesse aderência em massa dos membros da comunidade nas sessões do OP. Similarmente, a população deixa claro que esta mobilização porta à porta chegou a fazer com que o OP passasse a ser assunto de destaque nos bairros. Observe a Imagem 8.

Imagem 8 – Exercício de mobilização no terreno por várias equipes



Fonte: Programa Dialogo-CESC (2015).

Ainda sobre esse assunto, eles destacam a importância dos grupos de mobilização que era constituído não só pelo pessoal do CMCN, como também por algumas associações dos bairros que auxiliaram o CMCN durante todo processo do OP. Fato este que fez com que a mobilização fosse mais acreditada, uma vez que se tratava de mobilizadores dos próprios bairros e serem pessoas conhecidas. Este grupo facilitou essa mobilização casa por casa. Portanto, foi a partir dessas atividades casa por casa que facilitou o discernimento do OP e isto fez com eles aderissem em massa o OP, como se pode ver na Imagem 9.

Imagem 9 – Participação da população nas sessões do OP

Aderência em massa das mulheres nas sessões do OP



Aderência em massa dos homens nas sessões do OP



Sala Votação das prioridades



Votação das prioridades



Fonte: Programa Diálogo-CESC (2015).

Associado a questão da mobilização, a população acrescenta como um dos pontos positivos na implantação do OP os apoios das ONGs e das associações dos bairros que auxiliaram bastante nesse processo. Eles chegaram a afirmar que o CMCN só teria imensas dificuldades em dar segmento o OP, destacando como estas organizações ajudaram bastante no engajamento das comunidades do início ao fim do processo de implantação do OP. Como é o caso do processo da mobilização, onde a maior parte dos mobilizadores eram dessas organizações. Nas sessões do OP estes grupos auxiliaram bastante nos esclarecimentos das dúvidas e dificuldade que a população tivesse, eles estavam ali prontos para responder as questões a respeito do OP.

Existiram até algumas ONGs e organizações da SC que deram apoio didático, de material e até na alimentação nos dias das sessões do OP. Igualmente estes grupos fizeram parte do processo de monitoria e avaliação dos projetos, eles fiscalizavam as obras junto com a população, até realizavam encontros junto a mesma para refletirem sobre o andamento das obras, se existiam algumas irregularidades por parte das empresas responsáveis pela construção dos projetos eleitos. Novamente estes grupos estavam continuamente nos bairros

lembrando a população que o OP não terminava com as eleições das prioridades, visto que, segundo os entrevistados muita gente depois das votações dos projetos parece ter se afastado, simplesmente ficaram na espera da entrega do projeto e não fiscalizavam as obras. É precisamente nestes pontos que estes grupos estavam nos bairros, para relembrar e organizar encontros para que a comunidade continuasse a exercer o seu papel até ao fim.

A realização e entrega dos projetos dentro do prazo entra para o leque dos aspectos positivos. Segundo os entrevistados, mesmo que na primeira edição houvesse muita aderência, boa parte da população ficou de fora porque ainda não acreditavam na implantação do OP, entre outros fatores. A população deixa claro que quando os primeiros projetos foram entregues e inaugurados antes do prazo, o bairro todo ficou feliz e festejou bastante. O que significa que aqueles que se autoexcluíram do processo anterior, vendo as obras serem entregues mudaram de ideia e passaram a fazer parte os outros anos, como pode-se ver no depoimento a seguir:

Quando os projetos que nós escolhemos foram inaugurados aqueles que não confiavam, aqueles que eram de outros partidos começaram acreditar e começar vir em massa noutro ano. Isso por quê? Porque viram que era verdade. Se não fossem ver esses projetos não haviam de ingressar no OP, porque é primeira vez que nós decidimos sobre nossos problemas e acontece. (MORADOR DO GRUPO)

Assim, ter esses projetos eleitos pelo povo sendo entregues é importante porque restitui a confiança no povo e faz com que de alguma forma traga mais pessoas para fazerem parte do OP. Igualmente tendo esses projetos entregues acaba consolidando mais o OP. Da mesma forma, como podemos ver no relato, os grupos no qual não aderiram ao OP por questões partidárias, com a entrega destes projetos começaram a entender que o OP no final das contas não era uma questão partidária, e sim um instrumento de inclusão do cidadão na resolução dos seus problemas. Ter a população se sentindo parte dos processos de tomada de decisão sobre os seus problemas traz o sentimento de pertença, o que faz com que se empenhem ainda mais na causa do OP, o que faz dele um instrumento de tomada de poder. Para alguns membros da comunidade que nunca tiveram uma experiência como a do OP, foi dada a oportunidade de a população sozinha discutir e decidir a solução dos seus problemas e vê-la sendo realizada. A Imagem 10 mostra o projeto (escola primária) eleito pela população do bairro de Namicopo.

Imagem 10 – Projeto eleito no OP entregue no bairro de Namicopo

Figura : Salas de aulas de materiais convencional (precário)



Figura : Projeto escolhido pela comunidade no OP – Nova escola.



Figura : Novas salas de aulas equipadas com carteiras.



Fonte: Programa Diálogo-CESC (2015)

Assim, os pontos fortes para a implantação do OP na cidade de Nampula eleitos pela população foram: o novo governo (mudança do governo anterior); a mobilização; o apoio das organizações sociais e a realização dos projetos eleitos.

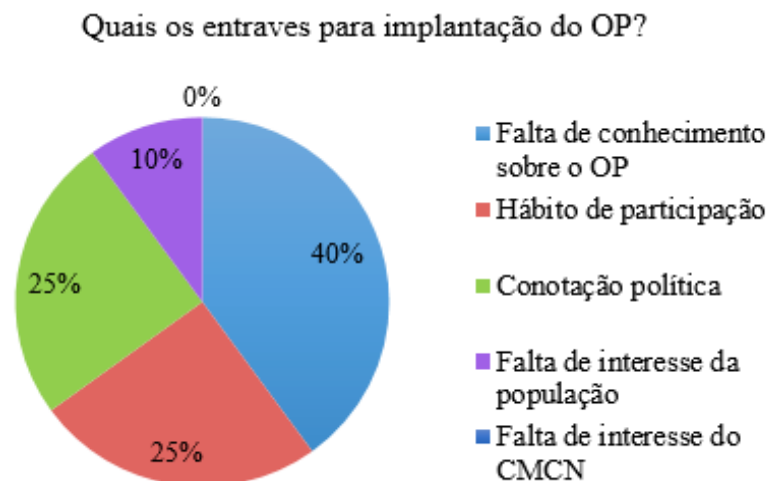
5.6.2 Entraves

Nesta seção apresentaremos as respostas por parte da população do bairro de Namicopo, sobre alguns entraves no processo de implantação do OP na cidade de Nampula. Antes de trazermos as repostas sobre os entraves eleitos pela população, importante expormos que este grupo teve imensa dificuldade em responder esta questão. Contudo, fizemos de tudo para que este grupo entendesse, recorrendo inclusive à língua materna (local - macua), e, apesar da dificuldade, conseguimos nos fazer entender e tivemos as respostas que se seguem.

O primeiro entrave que a população identificou foi a questão da falta de conhecimentos sobre o OP, com 40% dos entrevistados elegendo esta questão. Segundo entrave diz respeito ao hábito de participação, com 25% dos entrevistados. Outro grupo de entrevistados, que corresponde a 25%, elegeram a conotação política como um dos entraves. Falta de interesse da população é igualmente eleito um dos entraves, com 10% dos

entrevistados. Por fim, com 0% o interesse da CMCN. Essas informações se dispõem no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Respostas da população sobre entraves para implantação do OP



Fonte: Autoria própria.

No que se refere a falta de conhecimento, eles explicam que foi um aspecto negativo e acabou afetando ou condicionando o seu envolvimento no momento das sessões do OP, pois muitos deles tão pouco tinham ouvido falar do OP e poucos tinha conhecimento sobre qualquer outra ferramenta de participação direta da população nas políticas públicas.

(...) tudo para nós foi novo, muitos de nós não sabíamos nada sobre esse OP. Tudo que fizemos aprendemos naquele momento e isso foi um problema porque muitos não sabiam as regras e nem como funcionam o processo. Só estávamos presentes, por isso muitos não falávamos” (MORADOR GRUPO 4.)

Entretanto, para eles, a falta de conhecimento afetou mais no que diz respeito às suas intervenções nas sessões do OP e no acompanhamento do processo todo, pois mesmo tendo explicações, esclarecimentos, manual do OP, eles ainda tinham dificuldade em participar. Por isso para eles esse foi o maior entrave. Eles também disseram que não sabiam o que fazer depois da aprovação dos projetos, e muitos deles depois da fase das sessões se dispersaram, porque não tinham conhecimento do que deviam fazer em seguida, ainda que o pessoal da mobilização sempre lembrasse a comunidade das suas responsabilidades durante o processo todo. Em certos momentos chegaram a afirmar que se tivessem algum conhecimento sobre o OP antes, talvez teriam tido uma participação melhor.

Quanto ao entrave que diz respeito ao hábito de participar, simplesmente disseram que as pessoas não estão habituadas a participar de instrumentos de gênero do OP e nunca tiveram esse tipo de experiência, como se pode ver nesse testemunho.

(...) Para mim, falta de hábito de participar dessa forma atrapalhou muito o processo. Na verdade, muitos não participaram e nós que participamos também estávamos perdidos porque não estamos habituados a participar assim, só estamos habituados a votar só. Essa é primeira vês desde que estou no bairro a mais de 30 anos. (MORADOR GRUPO 5)

Entretanto, aqui eles revelam que estão habituados a participar das eleições por meio de voto. Ou seja, o hábito participativo da população para eles resume-se apenas ao momento das eleições municipais ou gerais. O que quer dizer que, tirando as eleições, eles não têm hábito de participar de outras formas, por isso algumas dificuldades durante o processo de implantação do OP. Inclusive, frisam várias vezes que este é o primeiro instrumento que lhes coloca numa experiência participativa direta e com a autonomia num processo de tomadas decisões. Assim, quando eles avançam na questão de não estarem habituados a participar, na verdade essa é uma questão da não cultura participativa.

Aliado à questão de hábitos em participar, há também a demanda da conotação política. Segundo eles, existiam alguns membros da comunidade de outros partidos, principalmente o cessante no poder que ameaçavam a população para não participar de qualquer programa governamental/projetos da oposição que se encontrava no poder, alegando que se trata de um projeto político do MDM. Em função destas ameaças a população se abstém de qualquer atividade de participação das políticas públicas, pois esta população em sua maioria é analfabeta e com pouca instrução sobre a cidadania e muito menos conhecem os seus direitos e deveres, o que faz com que eles acatem as ameaças, fazendo com que muitos destes não aderissem o OP. Existiam bairros em que o número de habitantes era bastante menor por causa desta conotação política. Como se pode ver nos anexos na lista de presença da população nas sessões do OP.

À semelhança do pessoal do CMCN, a população igualmente afirma que existiam um grupo de secretários antigos do partido no poder que orientavam a população para não participarem do OP, fazendo com muita gente tivesse medo de participar da implantação do OP. Isto sem falar nos próprios membros fiéis aos seus partidos que se recusavam a participar de qualquer forma das iniciativas de outros partidos vencedores, fato este que também se associa ao desinteresse da população em assuntos de participação popular nas políticas públicas, pois pouco estão a fim de correr o risco dos quais são ameaçados. Para além de uma cultura participativa baseado no ato de votação no período eleitoral, igualmente um dos grupos de entrevistados declararam que quando ouviram falar de OP, pensaram logo numa reunião habitual que acontecem nos bairros em que os dirigentes só informam sobre algo que será feito, ou que está acontecendo, pedir informações e fazer promessas que muitas das vezes

não dão em nada. Isso fez com que uma boa parte também não se interessasse no OP nos primeiros momentos.

Assim encerramos os pontos fortes e entraves no processo de implantação por parte da população, informação que só pode ser colhida com muitos esforços pela equipe que esteve a proceder os questionários e entrevistas, visto que a população na sua maioria era analfabeta e com pouca instrução em cidadania, sem falar que se trata de primeiras experiências no instrumento. Portanto, para os pontos fortes consistiram no novo governo (mudança); mobilização; apoio das organizações da sociedade civil e o cumprimento dos projetos eleitos. Como entraves temos a falta de conhecimentos da população sobre o OP; fraca cultura participativa (hábitos de participar); conotação política; e, por fim, o interesse da população.

5.7 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NO OP

Um dos maiores propósitos, quando se pensa na implantação de OP numa determinada cidade, é justamente melhorar ou trazer uma maior participação popular de modo a influenciar diretamente ou indiretamente nos processos de tomadas de decisões nas políticas públicas. Para tal, a questão da qualidade da participação popular nesse processo de tomada de decisão é fundamental para que o OP alcance de fato o seu propósito. Foi nesta lógica que, ao estudar a participação popular (o processo de implantação do OP), julgamos indispensável avaliar o processo participativo do cidadão nesse instrumento de participação.

Como explicamos no momento da metodologia, readaptamos a proposta metodológica do professor De La Mora (1998) na base de Bordenave, olhando para realidade moçambicana, em particular na cidade de Nampula. Nesta ordem, nomeamos os seguintes critérios para a avaliação da participação popular nesse instrumento (OP): primeiro, a avaliação quanto aos graus, onde parte do 1º ao 6º, no qual o primeiro grau representa o mais baixo e 6º grau representa o mais alto de participação. O segundo critério diz respeito a avaliação a partir da forma, onde temos a induzida, imposta, espontânea e conquistada. O terceiro critério diz respeito a questão da representatividade, onde procuramos saber quem são os representantes e quais são os critérios de elegibilidade deles. Quarto critério diz respeito ao nível, no qual, nas bases dos resultados dos graus, podemos encontrar os níveis, sendo que do 1º ao 2º grau representa um baixo nível; do 3º a 5º grau seria o nível médio e 6º grau representaria o alto nível da participação.

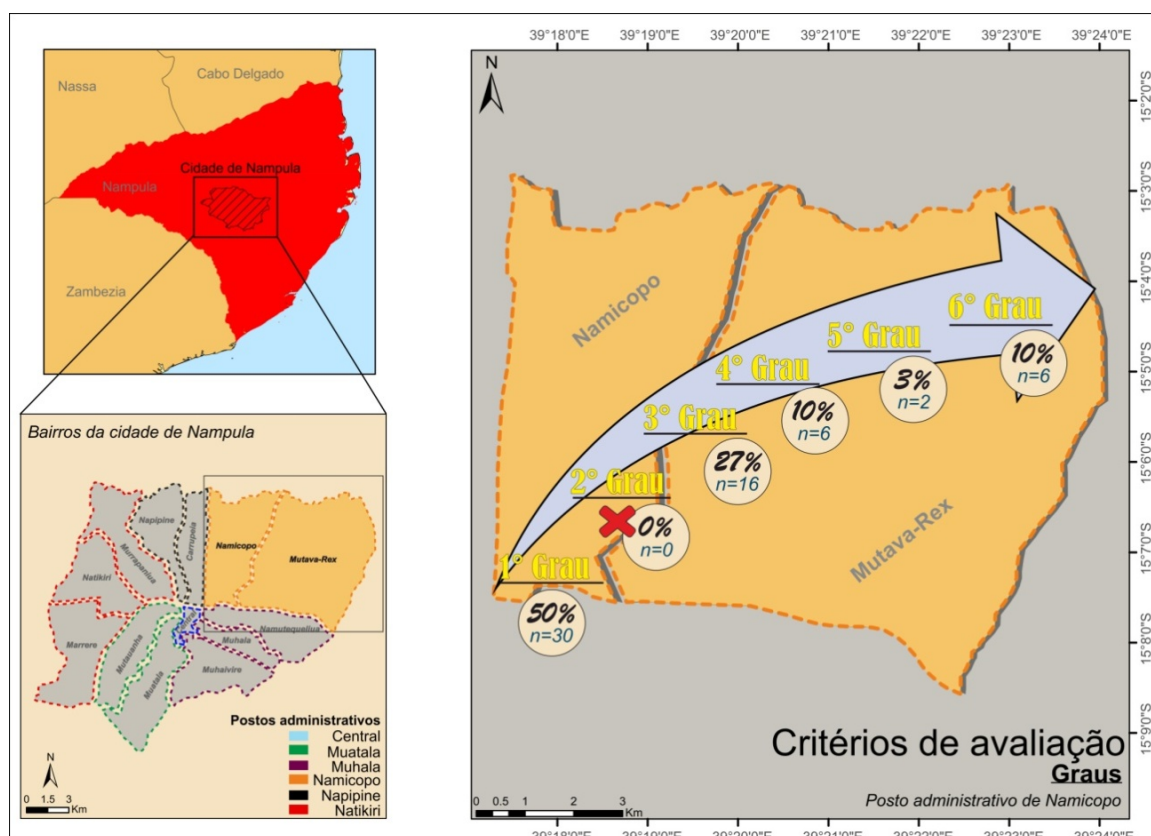
Nesta parte ainda apresentaremos simplesmente os resultados de forma bruta na base do inquérito aplicado a população selecionada para participar do estudo. Não faremos

nenhuma leitura analítica, nem juízos sobre os mesmos e nem conclusões ou sugestões sobre eles, pois ainda nos encontramos em suspensão (*Epoché*). Primeiramente apresentaremos os resultados para cada critério.

5.7.1 Graus da participação

Neste critério, como explicamos na metodologia, temos a intenção de aferir a precisão das intervenções dos participantes no processo de tomada de decisão, de modo que consigamos perceber até que ponto eles estão participando com qualidade ou não, ou seja, se são capazes de influenciar ou não nas tomadas de decisões. Neste caso, começaremos com os graus de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão nas sessões do OP. Para facilitar a leituras dos dados, podemos observar o Mapa 6 abaixo.

Mapa 6 – Respostas sobre os graus de participação



Fonte: Autoria própria.

O Mapa 6 acima mostra que 50% da população encontra-se no grau mais baixo da participação que é do primeiro estágio, expressando assim que as pessoas se fazem presente fisicamente nas sessões e não participam de forma ativa, ou seja, participam como espectadores sem num entanto tecerem considerações, pronunciar-se sobre os problemas e

trazerem propostas de modo que influenciem no processo de tomada decisões na resolução dos seus problemas.

No segundo grau mais baixo de participação, os resultados mostram que não houve alguma parte da população, uma vez é 0%. No terceiro grau temos uma parte da população com 27%, este estágio mostra que a população consegue pelo menos tecer as suas opiniões sobre quais os problemas do bairro, significando que a sua participação passe de uma participação meramente física e passiva (espectadores) para uma ativa.

Para o quarto grau temos uma população estimada em 10%, onde neste os participantes têm a capacidade de propor soluções sobre os seus problemas, o que expressa que para além de se pronunciarem sobre quais os seus problemas, eles vão mais além, apresentando quais seriam as possíveis saídas para a resolução desse problema. No quinto grau, que é o segundo grau mais alto de participação registrou-se uma parte menor da população com 3%, neste estágio a população participa de uma forma mais avançada e mais ativa em relação aos outros graus, fazendo exigências sobre a situação e ao mesmo tempo recomendando as melhores propostas para cada problema e/ou situações, que de fato irão trazer melhorias ao bairro.

Para finalizar, temos o sexto grau que é o mais alto da participação, teve uma parte da população estimada em 10%, neste grau tem participantes mais ativos, participantes que as suas intervenções foram ao mais alto nível ao ponto de as mesmas influenciarem no processo de tomada de decisão nas sessões do OP. Dito de outro modo, aqui temos aquele pessoal que participa com ideias capazes de influenciarem nas decisões finais, ao mesmo tempo estes têm a capacidade de eleger as melhores prioridades.

Assim, em relação a este critério o Mapa 6 nos mostra que tem mais pessoas a participarem fisicamente ou passivamente em relação a uma participação ativa capaz de trazer um debate árduo sobre as situações ou problemas do bairro. Por outro lado, o Mapa 6 nos ilustra um número ínfimo de pessoas a participarem nos graus mais elevados da participação.

5.7.2 Formas de participação

O segundo critério que buscamos para aferir a participação, diz respeito as formas de participação, ou seja, quais as motivações das pessoas para participar no OP. Partimos do princípio de que a motivação que lhes levou a participar pode de alguma forma influenciar na atuação dos membros no processo participativo. Neste caso, temos o critério quanto à forma espontânea, induzida, conquistada e imposta. A seguir apresentamos o Mapa 7 com as respostas do inqueridos.

Por fim, temos a menor parte com 1% da população, que afirma que a sua participação foi conquistada. Este grupo acredita que era um espaço em que faz tempo no qual a população precisava, um espaço onde esta teria oportunidade de participar de forma direta nas políticas públicas. Explicam ainda sua resposta afirmando que o fato de apostarem na candidatura do edil que trouxe este instrumento foi uma conquista. Ou seja, para eles, a partir do momento que decidiram votar noutro governo no qual manifestou o interesse em implantar o OP, e este ter se tornado uma realidade, já foi uma conquista.

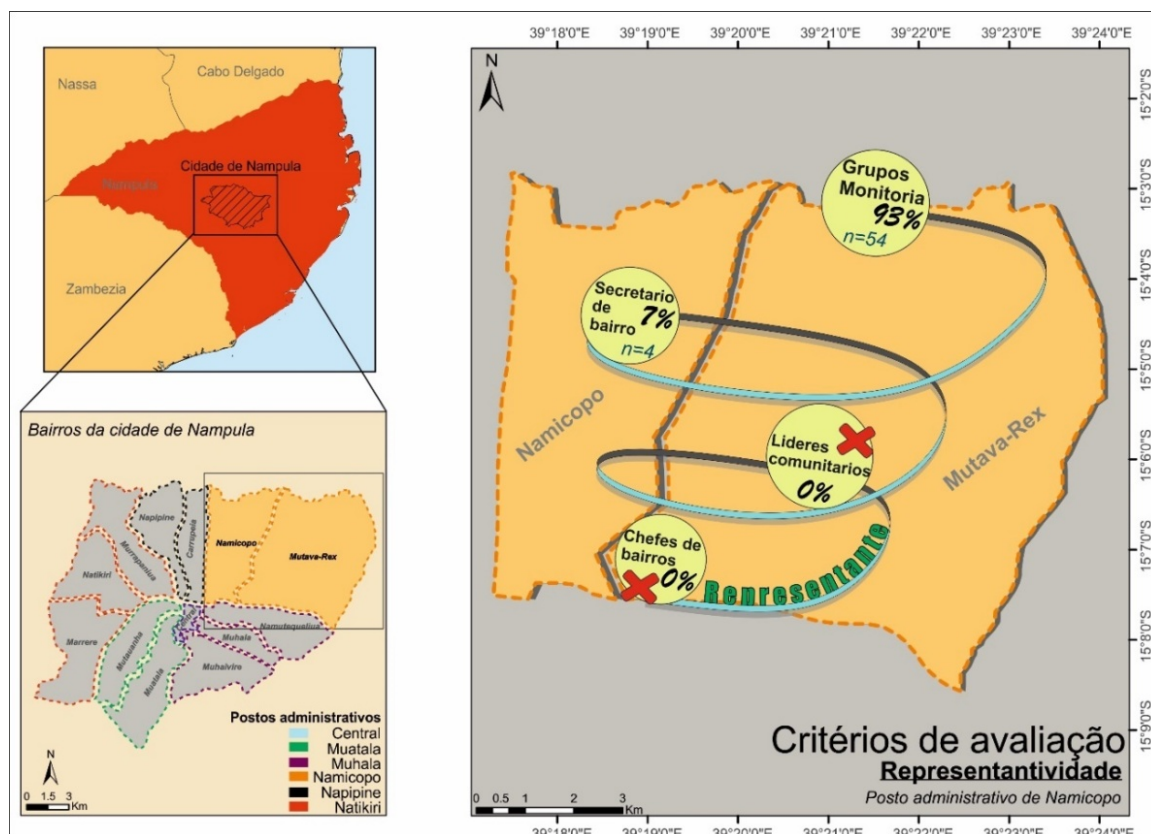
Portanto, ao analisar os resultados apresentados no Mapa7, deduzimos que a maior parte da população participou por indução, tendo como responsável por essa indução o CMCN, as ONGs e a sociedade civil.

5.7.3 Representatividade

A representatividade tem constituído um aspecto muito importante quando se versa sobre espaços participativos, uma vez que sempre tem alguém que representa a população nestes espaços, sendo que este representante deve de fato representar interesses de quem os representam. Tratando-se deste novo instrumento e olhando para aquilo que é o contexto histórico e político moçambicano em relação aos representantes, definiu-se este critério a partir de dois eixos: o primeiro é identificar dentro do OP quem é a figura que representa a comunidade e o segundo é a questão de elegibilidade deste representante. A seguir apresentaremos um mapa para cada eixo.

Observando o Mapa 8, que indica quem representa a população no OP, temos 93% da população afirmando que quem representa a população são os grupos de monitoria. Estes grupos de monitoria são uma nova figura criada para representar a comunidade especificamente no OP, podem fazer parte deste grupo qualquer membro das comunidades desde que decida se candidatar e as eleições são feitas no mesmo dia da sessão do OP. Estas figuras surgem substituindo os secretários dos bairros que normalmente têm representado as comunidades nesses fóruns. Por outro lado, temos um grupo da população com 7% que ainda acredita que quem lhes representa no OP são os secretários dos bairros.

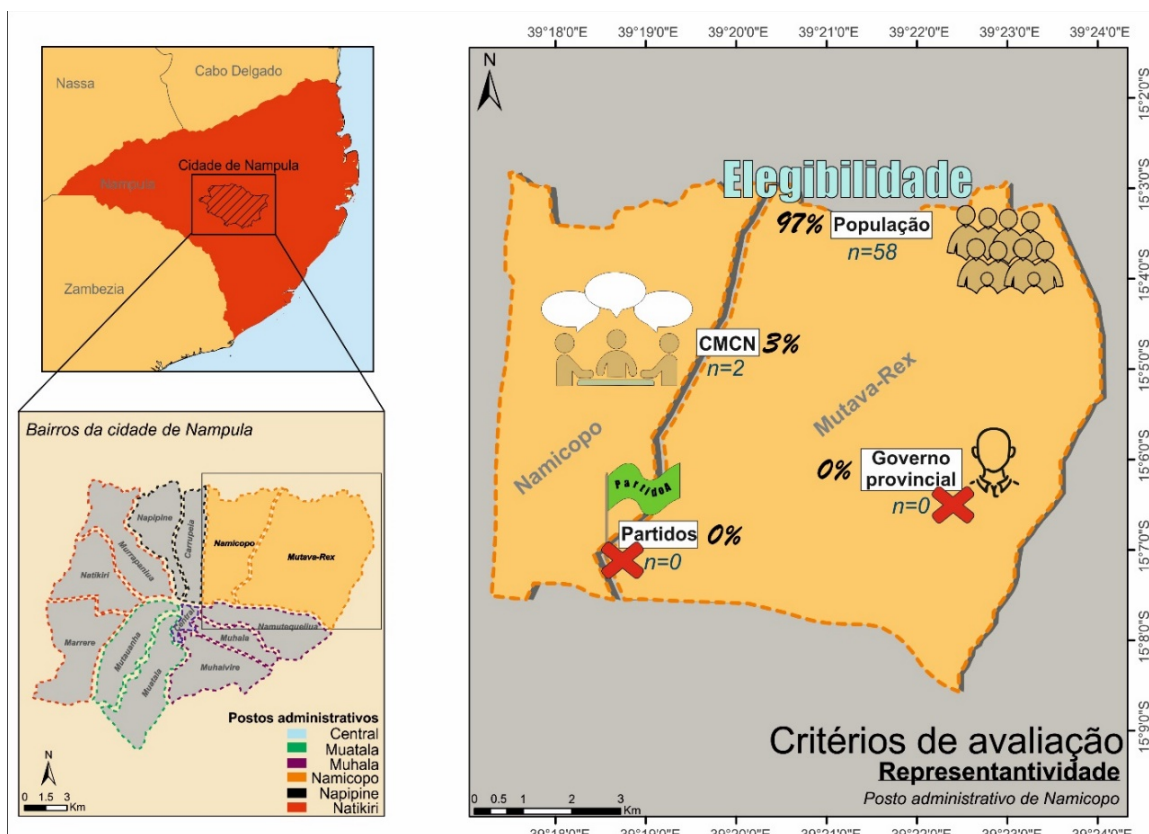
Mapa 8 – Resposta sobre os representantes



Fonte: Autoria própria.

No Mapa 9, que reflete sobre quem elege ou indica os representantes, podemos ver que os grupos de monitoria são eleitos pela população segundo 97% dos entrevistados. Por outro lado, tem ainda uma parte menor com 3% dos entrevistados que acreditam que quem elege os representantes é o próprio CMCN. Este grupo, ao comentar sobre as suas respostas, afirmaram que é sempre assim, os representantes são indicados pelo CMCN ou pelo partido.

Mapa 9 – Resposta sobre critério de elegibilidade dos representantes



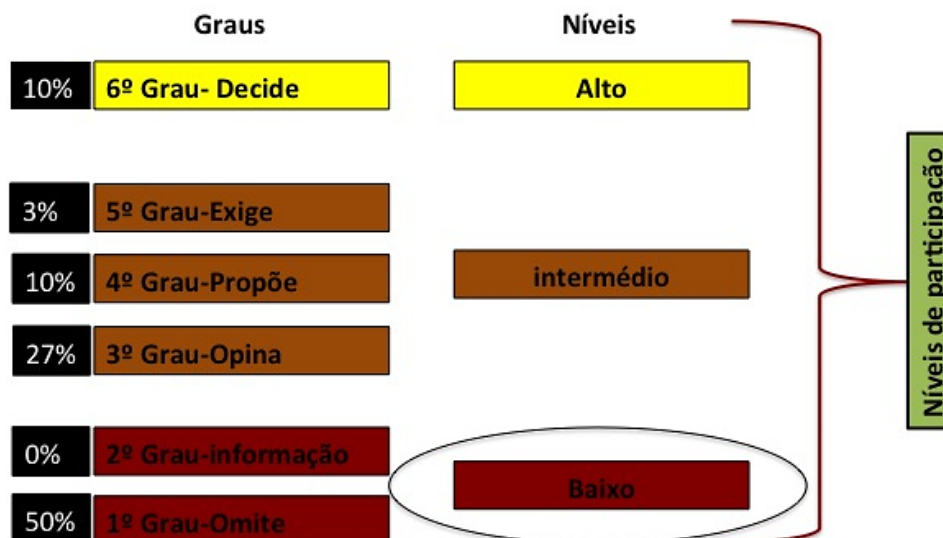
Fonte: Autoria própria.

Portanto, quanto ao critério da representatividade os mapas mostram que se criou uma figura com representantes das comunidades (grupos de monitoria) no OP. Por sua vez, estes não são indicados pelo partido ou CMCN como era habitual. No OP, estes são eleitos pela população por meio de votos durante as sessões. Sendo que qualquer um cidadão pertencente a comunidade/bairro pode apresentar sua candidatura para representar a comunidade, desde que se comprometa com a causa.

5.7.4 Níveis da participação

Como teríamos afirmado anteriormente, neste estudo definimos três níveis da participação, de modo que nos facilite a aferir em que nível da participação a população se encontra diante do instrumento participativo. Para aferirmos os níveis de participação nos apoiaremos dos dados dos graus, sendo os 1º e 2º graus representantes do nível baixo, o 3º e 5º grau representaria o nível médio, e o 6º grau representaria o nível mais alto da participação, como apresentamos na Diagrama 15.

Diagrama 15 – Respostas sobre os níveis de participação

Níveis de Participação popular no OP em Nampula

Fonte: Autoria Própria.

Deste modo, olhando para o diagrama, podemos perceber que à semelhança dos graus, encontramos ainda uma maior parte da população que se encontra num nível baixo da participação, onde o máximo que eles conseguem é simplesmente fornecer informações ao executivo. A seguir, temos uma população acentuada também no nível intermediário, isso olhando para somas das percentagens dos três graus que compõem o nível médios ou intermédio. E, por fim, uma menor população num nível alto da participação. O que demonstra que o mesmo cenário que encontramos nos graus encontramos nos níveis da participação. Temos mais pessoas a participarem numa escala mais baixa da participação e poucas pessoas participarem num gabarito de níveis considerados médios ou altos.

6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Anteriormente, nos ocupamos em trazer uma redução aplicada ao próprio sujeito da pesquisa, no qual nos colocamos como uma consciência pura e não como um ser real. Esta ocupação acaba sendo uma geradora de todo o significado da pesquisa, por isso, Husserl (2018) acredita que é a partir desta atitude que o pesquisador encontra bases originais e seguras para fundamentar sua pesquisa, obrigando que eu como pesquisador adote uma outra atitude fenomenológica que ele vai chamar de redução eidética.

Portanto, o que se pode perceber é que, diante das fases subsequentes da pesquisa (das duas reduções anteriores), seja suscetível a questão da subjetividade e de ver as coisas como são. É nesta perspectiva que busco a redução eidética, que, segundo Husserl (2018), consistirá numa atitude natural que vai nos direcionar ao objeto material particular que vai nos encaminhar para o mundo da essência. Ou seja, enquanto no momento anterior nos ocupamos em descrever simplesmente como foi visto o objeto a partir da experiência visual, neste momento descreveremos a visão particular do pesquisador sobre o objeto, além dos sentidos, aos eidos, ou seja, da essência.

A redução eidética é identificada como o objeto ideal (Noema), o da percepção (essência), que vai consistir numa análise que nos levará ao encontro do verdadeiro significado das coisas (HUSSERL, 2018), o que significa que é nesta fase em que o pesquisador aparece, uma vez que durante os dois momentos anteriores colocamos o julgamento em suspensão, como várias vezes foi sinalizado. Logo, nesta parte faremos a análise tendo em conta os dois momentos anteriores e ao mesmo tempo interpretar o objeto de acordo as observações e experiência do pesquisador.

Importante frisarmos que as análises e as interpretações serão feitas a partir de cada categoria e são analisadas a partir das partes envolvidas nas pesquisas ou seja faremos uma análise conjunta, tendo em conta os três sujeitos envolvidas em simultâneo.

6.1 ESTADO E PARTICIPAÇÃO

Para entendermos o posicionamento do Estado em relação à participação popular torna-se fundamental entender os arranjos institucionais efetuados pelo mesmo para o devido efeito, e para isso foi necessário entender a formação do Estado moçambicano. Esta foi a razão pela qual elegemos esta categoria no presente estudo. Portanto, esta categoria aparece em três momentos neste estudo, primeiro ela é trabalhada no quadro teórico onde podemos ver a formação do Estado até os arranjos institucionais para a participação, observando neste momento a redução pura (*Epoché*). No segundo momento, ela aparece trazendo alguns

dispositivos legais que sustentam a participação, absorvendo a redução transcendental. E neste momento em que efetuaremos uma análise e interpretação a partir dos dois momentos anteriores, levando em conta as experiências pessoais do pesquisador. Pra esta categoria não foi feita nenhuma entrevista, pois pela nossa realidade teríamos imensas dificuldades com os dados.

É importante regressarmos um pouco para a lógica e a formação do Estado moçambicano logo após a independência, que já previa uma participação popular por meio de grupos sociais, como acompanhamos na seção sobre o Estado. Existia um Partido-Estado e a sociedade civil que iria representar a população, porém, estas organizações da sociedade civil deviam estar vinculadas ao partido, que ao mesmo tempo era o Estado. O que significa que no íntimo esta participação da sociedade civil era controlada pelo partido-estado, ou seja, a sociedade civil presta conta ao partido e não a população. Este cenário já nos dá uma primeira ideia de como foi concebida a participação popular nos primeiros momentos da independência. Portanto, neste momento não havia espaço para outros partidos, basta lembrar que se tratava de um regime monopartidário.

A Constituição de 1990, depois do Estado retirar as orientações marxistas e do partido único, traz bem vinculado nos seus artigos 1, 2 e 3, “Moçambique como um Estado independente, de direito, soberano, democrático e de justiça social”. Esta que viria ser atualizada pela CRM de 1994. A partir desta constituição é possível ver alguma postura do Estado na preocupação com a questão da participação popular com novos horizontes, abrindo espaços para os demais partidos e na preocupação com as eleições gerais e a questão da descentralização, no sentido de capitalizar ainda mais essa participação. Contudo, é importante lembrarmos que todos estes arranjos não aparecem de uma simples vontade do Estado, ou seja, do partido no poder no momento, mas sim por conta de vários fatores, principalmente pela crise econômica vivida naquele momento e os conflitos armados (guerra civil) de 16 anos que culminaram num acordo geral de paz.

Seja por que motivo se deram essas mudanças, a verdade é que o Estado assumiu um novo comportamento e trabalhou sobre alguns instrumentos legais que demonstram a sua postura em relação à participação e descentralização do poder. Citaremos alguns importantes nesta caminhada, que tocam diretamente na participação popular. Decreto n. 15/2000, Lei n. 8/2003, Decreto n. 11/2005, Lei n. 02/1997, Lei n. 04/2019 (atualização sobre a descentralização). Todo este aparato legal expressa o quanto o governo moçambicano se posicionou em relação à participação dos cidadãos no desenvolvimento das suas localidades.

Olhando de uma forma geral sobre os instrumentos legais acima descritos, o governo circunscreve para que os OLE (Órgãos Locais do Estado) se articulem com as autoridades comunitárias, no sentido de escutar as opiniões sobre o melhor mecanismo para mobilizar e organizar a participação popular no desenvolvimento local. O governo ainda orienta que os governos locais criem, em função de cada território, mecanismos e organismos em matérias econômicas e sociais para garantir a participação desses operadores, organizando formas de consulta sobre temas de interesse local etc. Porém, o governo também orienta que as autarquias locais organizem a participação dos moradores nas suas autarquias, igualmente orienta que o executivo provincial assegure a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das organizações sociais, entre outras formas de organização, desde que tenham como objetivo a defesa dos seus interesses.

Portanto, ao analisarmos estes instrumentos legais sobre a postura do governo em relação à participação dos cidadãos e olhando para realidade vivida, entendemos que existe um desfasamento entre a questão jurídica-institucional e a prática, pois os instrumentos legais não trazem com precisão como os órgãos locais do Estado devem organizar esses mecanismos para garantir a participação do cidadão no desenvolvimento local, se não a auscultação e consulta. Sendo que a forma mais observada na prática quando se fala da institucionalização da participação e da descentralização do poder são os OLEs, uma vez que estes têm uma certa autonomia na sua governança, principalmente para as autarquias que é o nosso foco. Porém, a forma mais constituída por estes OLEs para organizar a tal participação dos cidadãos é exatamente a auscultação da comunidade e consulta por meio dos conselhos consultivos nas localidades como é apresentada no aparato legal. O que quer dizer que o governo orienta que estes encontrem o mecanismo mais adequado para organizar a participação do cidadão, mas também ao mesmo tempo orienta que os OLEs devem buscar a auscultação e consulta como a forma ideal para a comunidade participar. Isto faz com que estes órgãos não sejam criativos e se limitem nestes dois mecanismos de participação.

Ainda sobre este assunto, o comum quando se fala de participação dos cidadãos é legitimamente por meio das reuniões organizadas pelos OLEs nas comunidades para ouvi-las no sentido de recolher informações que serão encaminhadas ao governo onde serão tomadas as decisões, pois essa participação é instrumentalizada para legitimar a tomada de decisão por parte do governo. O que se pode entender aqui é que na verdade esta participação não permite que a comunidade tenha a oportunidade de apresentar, discutir e decidir qual a melhor solução para resolver os seus problemas, pois estes espaços funcionam como uma espécie em que os cidadãos fazem pedido ao Estado por meio de seus agentes e estes por sua vez encaminham

para o governo, e nisso o cidadão ficará à mercê da vontade do governo em responder os tais pedidos ou não. Este cenário coloca a comunidade/cidadão ainda dependente do governo e a sua participação ainda é controlada.

Esta proposta de participação é o que Demo (1988) chama de proposta de participação para camuflar novas e sutis repressões, pois estas formas de participação apresentam tendências controladoras, onde a participação do cidadão é uma capa. Portanto, estes dois mecanismos (auscultação e consulta) de participação encontradas pelos governos através do seu aparato legal e das práticas corriqueiras não promovem a participação como se espera. A comunidade não deve participar só quando lhe é chamada para uma reunião ou só quando o governo tem interesse. O espaço de participação deve ser um espaço onde o cidadão esteja lá sempre que achar necessário. Por isso que a participação deve ser um processo de conquista da própria população, de autopromoção e em constante (DEMO, 1988). Neste caso, estamos a dizer que o aparato legal é pouco flexível para que o cidadão busque a participação como conquista, autopromoção e como um processo constante. Infelizmente este é o cenário real no nosso contexto, os cidadãos só participam em reuniões quando são convocados.

A outra questão que se coloca aqui é o pleito das lideranças comunitárias, no qual são convocadas a participar dos conselhos consultivos locais em nomes da comunidade, estes apresentam toda uma relação com o governo de clientelismo e estes quase todos são legitimados pelo Estado. Por outro lado, não se pode responsabilizar simplesmente o Estado ao nível central nesse desfasamento entre o quadro jurídico-institucional e a prática da participação, pois, embora o Estado tenda a controlar os espaços de participação, ele abre espaço para os Órgãos Locais do Estado, dando-lhes uma certa autonomia para organizar a participação do cidadão e estes pouco o fazem para promover a participação. Basta que olhemos para as autarquias locais, que são os órgãos mais descentralizados com mais autonomia em relação aos outros pela sua natureza, que pouco promovem outras formas de participação popular, como OP, PP, entre outros instrumentos. Das 53 autarquias locais mais de 80% recorrem a estes dois mecanismos (auscultação e consulta) de buscar a participação. Só nas cidades mais importante do país é possível ver outros mecanismos de participação como PP e OP, CPC etc.

O ponto no qual concluímos existir uma discrepância entre aquilo que é o quadro jurídico-institucional e a prática sobre a participação do cidadão no desenvolvimento das suas localidades, é a questão das lideranças comunitárias, que são representantes da população nesses conselhos consultivos. Praticamente todas estas lideranças são a mando do governo, ou seja, elas têm uma relação de clientelismo com o governo e muitas das vezes com o partido no

poder, fazendo com que estes nesses conselhos consultivos não tenham a capacidade de decidir ou defender os interesses da comunidade.

Portanto, é importante lembrarmos que esta defasagem é fruto de todo um conjunto histórico, político e social. Ou seja, os governos ainda se apresentam com características extremamente centralizadoras e autoritárias, por isso esta discrepância. Eles trabalham as questões legais sobre a participação e descentralização, mas no fundo ainda querem controlar. Basta que olhemos para a questão de descentralização gradual: eles dão uma parte do poder as autarquias locais legalmente, mas na prática não o fazem, ou seja, descentralizam o poder, mas ao mesmo tempo não descentralizam, pois não descentralizam os serviços, de modo que coloquem as autarquias ainda dependentes dele e controlados. Isto porque o governo entende e sabe que descentralizando todos os serviços para os municípios ele perde o poder do controle, por isso a ideia do gradualismo. Todos estes aspectos vão influenciando também na questão da participação do cidadão nas autarquias locais.

Portanto, deve-se buscar uma conciliação entre o jurídico-institucional e a prática. Para tal, deve haver uma vontade política do governo em querer de fato deixar a questão da participação popular fluir. Nós sabemos que mesmo a questão da democracia nunca foi vontade próprio do Estado como acompanhamos na seção sobre o Estado.

6.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nesta categoria a análise e interpretação será feita em conjunto, buscando confrontar as respostas dos sujeitos da pesquisa: o pessoal do CMCN, da sociedade civil e da própria população. Visto que as mesmas questões foram apresentadas para ambos.

6.2.1 Nível do conhecimento sobre OP

Tratando-se de um processo de implementação de um instrumento novo na governança municipal de Nampula, entendemos que era relevante que os intervenientes tivessem um nível de conhecimento sobre o instrumento, pois o nível deste conhecimento irá influenciar de alguma forma naquilo que é o sucesso ou não do mesmo. Para nós, esta questão é importante para entendermos até que ponto os intervenientes (pessoal do CMCN, Sociedade civil e a população) apresentam um conhecimento sobre ele, pois isso pode impactar de forma negativa ou positiva o processo. Este fator já foi objeto de estudo de alguns estudiosos sobre o OP como Nelson Dias (2015), Cabannes (2009) e Fedozzi (2007), mostrando a relevância do conhecimento dos intervenientes sobre o OP para o sucesso dele.

Em função deste cenário, buscando nas respostas do pessoal do CMCN, os dados relatam que os técnicos do CMCN responsáveis pelo OP apresentaram um nível de conhecimento bastante elevado, o que facilitou o empenho destes no processo de implantação. E isso foi notável no terreno como estes desempenharam as funções como facilitadores e tudo que fizeram para que o OP fosse uma realidade. Devido ao alto nível de conhecimento sobre o instrumento eles foram capazes de elaborar o próprio manual do OP, o que foi positivo porque eles desenharam uma metodologia genuína para a cidade de Nampula, o que lhes dá mais propriedade e segurança no processo de implantação. Diferente do que tem acontecido em processo de implantação onde as metodologias são importadas do exterior e só chegam ao local para serem executadas.

Portanto, não resta dúvida que o nível do conhecimento do pessoal do CMCN influenciou bastante e de forma positiva no processo de implantação do OP e isto deve ser levado como uma lição quando pretendemos implantar um instrumento de participação popular, pois não deixa os técnicos envolvidos nesse processo numa situação de dificuldade em desempenhar as suas funções nesse processo por falta de conhecimento. Deter o conhecimento fez com que eles soubessem lidar com várias situações que pudessem dificultar o processo e conseguirem contornar as diversas dificuldades. É louvável o currículo da equipe selecionada para fazer parte deste processo, que, em sua maioria, tinha uma formação de graduação e pós-graduação na governança participativa e boa governança, e o investimento que o próprio CMCN fez para que a equipe tivesse inúmeras formações, capacitações e viagens para o exterior a fim de adquirir experiência na matéria do OP.

Embora os técnicos tenham demonstrado um nível alto de conhecimento em relação aos processos do OP e de seus currículos satisfatórios, acreditamos que estes deveriam ampliar ainda mais o seu horizonte, para além da implantação do instrumento, da realização e entrega dos projetos como um fim, e neste movimento reconhecer este instrumento como um espaço de autopromoção da cidadania, assim como propõe Fedozzi (2007): “que o OP pode proporcionar um processo de aprendizagens úteis para os desenvolvimentos da consciência social de cidadania crítica e a formação de uma cultura democrática radical” (p.101).

A sugestão é que pensemos amplamente no OP, não só como um fim para realização de projetos ali aprovados, mas como uma escola para o desenvolvimento da cidadania crítica. Ou seja, o pessoal do CMCN deve buscar ampliar mais os seus conhecimentos de modo que consigam trazer o OP para as comunidades de forma pedagógica e didática para que os cidadãos dentro do OP desenvolvam uma consciência cidadã, a autopromoção e a consciência de que esse espaço lhes pertence, independentemente de que governo se encontrar no poder.

Deslocando-se para a análise da população, foi possível perceber que o cenário foi diferente do pessoal do CMCN. Embora as respostas mostrem que 97% da população afirmem que tem conhecimento sobre OP e 3% não tem conhecimento, foi um resultado diferente porque quando pedimos para que falassem um pouco do OP, especificamente sobre os princípios, as regras de funcionamento, critérios de seleção dos projetos etc., mais de 60% tiveram dificuldades de falar sobre o OP nessa perspectiva. Isto significa que a população sabe sobre o OP no que diz respeito a sua participação, ou porque ouviram falar do OP. O que se pode interpretar aqui é que eles participaram do OP sem, no entanto, ter um entendimento do instrumento. Fato este que afetou bastante naquilo que foi o seu desempenho nas sessões do OP, como se pode acompanhar nos próximos parágrafos deste trabalho.

Entende-se aqui que o CMCN não entende o OP como um processo de aprendizagem onde a comunidade para além de participar fisicamente e nas escolhas dos projetos tenha um entendimento na íntegra sobre o próprio instrumento. Por exemplo: Por que o OP, quais são os princípios, as regras de funcionamento, critérios para escolha dos projetos, quais são os projetos aceites ou não, etc. Com essas questões esclarecidas, acreditamos que o desempenho da população durante todo OP teria sido mais satisfatório. É recomendado por alguns estudiosos na área, como Dias (2015), Cabannes (2009) e Fedozzi (2007), que quando a população tem um conhecimento, ou seja, entendimento do instrumento participativo esta facilmente se apropria do instrumento e isto facilita a sua inclusão.

É nesta lógica que Fedozzi (2007) propõe o OP como um instrumento pedagógico capaz de desenvolver uma consciência cidadã por parte da comunidade, ou seja, o OP com um processo de aprendizagem de exercício da cidadania. Importante frisarmos também que, tratando-se de uma experiência nova, é normal que este tipo de cenário aconteça. Visto que a questão da participação é um processo que aprimoramos com a prática.

6.2.2 Iniciativa do OP

Analisando e interpretando a iniciativa do OP a partir das respostas obtidas pelos nossos participantes da pesquisa, tanto para o CMCN, para a população e para a sociedade civil, fica claro nas suas afirmações unânimes de que o presidente Mahamudo Amurane foi o arquiteto da iniciativa do OP na cidade de Nampula. Isto significa que o OP é fruto de uma iniciativa individual por um lado, e por outro lado entendemos que a questão da implantação deste instrumento nunca foi da iniciativa do CMCN como instituição. Ou seja, a questão da participação popular na governança ainda não é uma agenda do CMCN. Isto é legítimo quando olhamos para a situação atual do OP na cidade de Nampula (ausente) logo após a

morte e antes da entrada do presidente Mahamudo Amurane, em que durante 15 anos não houve iniciativa de gênero por parte do CMCN.

Ainda sobre esse assunto, este cenário vem mostrar como a questão da capitalização da participação não faz parte das prioridades dos governos municipais, tanto os da oposição assim como os que se encontram no poder. Por isso que é difícil encontrarmos nos municípios instrumento de participação como o OP organizado pelo próprio município. Aliás, se existe algum mecanismo de participação nesses municípios como o (PP) tem sempre uma mão externa, são motivados por algumas instituições internacionais como Banco Mundial entre outras no sentido de receberem um apoio financeiro para que estes busquem a boa governança.

Igualmente nos mostra o caráter centralista e autoritário dos governantes, visto que eles insistem em recorrer às reuniões nas comunidades para auscultação e consulta como vimos no aparato legal, porquanto sabem que a decisão final ainda continua em suas mãos. Por isso que quando analisamos a questão legal sobre a participação dissemos que a discrepância entre o jurídico-institucional e a praxe não é só de responsabilidade do governo central, mas também recai sobre os OLEs, já que lhe são atribuídos poder e autonomia para organização a participação e não o fazem.

Portanto, concluímos que a iniciativa de implantação do OP, erguer-se a partir da iniciativa individual do Mahamudo Amurane e igualmente deixa de existir assim que este alcançou a morte. Isto também conclui, por outro lado, que mesmo o partido no qual ele pertencia tinha em seus planos a pauta de implantação do OP ou de um instrumento de participação, pois quando este perde a vida, o partido não deu continuidade por meio do seu substituto. Deste modo cremos que vivemos numa sociedade onde nem os governantes, nem os partidos têm iniciativa e a vontade política para implantar instrumentos de participação popular. Em síntese, este cenário certifica que a participação popular ainda depende mais da vontade individual do presidente do dia do que do aparato legal. Por isso que até hoje a questão da participação popular é limitada apenas no voto e nas auscultações, e sempre dependerá da boa vontade do presidente do dia, principalmente numa sociedade em que a questão do analfabetismo é bastante elevada, com fraca cidadania e com pouca instrução para lutar por um espaço de participação.

É necessário que se busque um equilíbrio jurídico-institucional e a prática, por meio de programas educacionais focados na autopromoção da cidadania dos cidadãos; fixação de estruturas (espaços) que capitalizem a participação como processo de aprendizagem e prática do exercício de cidadania, que possam trazer na população uma conscientização para lutarem

e conquistarem o seu direito a participação, sem num entanto depender simplesmente da vontade do presidente do dia. Desta forma, estaríamos buscando a participação como um processo de conquista e constante e não como um favor do executivo. E quando a participação é uma conquista ela tende a ser verdadeira (DEMO, 1988).

Um dado igualmente importante que percebemos e concluímos neste item em relação esta questão é que, embora este instrumento tenha vindo da iniciativa do presidente do dia que não deixa de ser parte do executivo, não houve aqui uma espécie de tutelarização do espaço participativo (OP), como é abordado por Demo (1988) ao se referir que quando a participação é concedida pelo executivo, ou seja, é entendida como concessão, normalmente acaba funcionando como um expediente para nublar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, na necessidade de ceder. Pelo contrário, neste caso específico da cidade de Nampula, o executivo por parte do presidente do dia fez de tudo para que isto não acontecesse, tanto que o processo de implantação do OP foi um sucesso.

Interpretamos aqui também que, embora os nossos entrevistados afirmem categoricamente que a iniciativa do OP é atribuída a Mahamudo Amurane, esta também deve ser atribuída à população, embora que de forma ingênua. Isto porque, como acompanhamos nas campanhas eleitorais o Mahamudo Amurane, teriam colocado como o seu ponto forte a implantação do OP. Nisso, se a população decidiu eleger este candidato, de alguma forma queria que se implementasse o OP na cidade de Nampula e sentiu a necessidade de se introduzir este instrumento no sentido de estar mais perto da governança e participar de forma ativa, mesmo que muitos não conheçam o OP de forma sólida. É nesta lógica que acreditamos que a iniciativa surge também da população. Aliás, o único entrevistado que falou que a iniciativa do OP foi da população também se baseou nestes moldes. Claro que podem existir outros motivos pelo qual os municípios tenham elegido Mahamudo Amurane como presidente, mas esta não deve deixar de ser vista como uma iniciativa da população em buscar uma iniciativa de participação popular, neste caso o OP.

6.2.3 A representatividade

O problema da representatividade é uma questão que têm atrapalhado bastante os espaços de participação popular. Olhando para o nosso campo de estudo e para espaços de participação, sabemos que estes representantes são indicados pelos governos locais no poder. Focando no nosso objeto, sabemos também que quem representa o povo nos fóruns de participação são os secretários dos bairros, líderes comunitários, entre outros, esses todos indicados ou só reconhecidos pelo executivo e apresentam uma relação de clientelismo.

Tendo consciência deste cenário, isso nos preocupava quando decidimos estudar o OP, uma vez que este instrumento independentemente de contar com a participação direta da população carece de representantes da mesma. Por isso, decidimos colocar este item para a lista de subcategorias deste estudo. Pretendemos com esta subcategoria analisar quem representaria as comunidades neste instrumento e quais foram os critérios para indicação ou eleições destes.

Apreciando aquilo que foram os resultados por parte do CMCN, a sociedade civil e a população referente à representatividade, todos apontam que se criou uma nova figura para representar a população no OP, mesmo sabendo-se que quem representa a população de forma legítima nos bairros são os secretários dos bairros indicados pelos partidos vencedores das autarquias locais e não pela população.

Portanto o que se pode analisar e interpretar em relação esta questão é o seguinte: primeiro percebe-se neste caso que existe uma atitude arguciosa e ousada do novo governo municipal e todos envolvidos na projeção do OP no que diz respeito a representatividade, pois estes tiveram a capacidade, a ousadia e o cuidado de fazer uma análise profunda daquilo que se pretendia com o OP, daquilo que é a realidade sobre a questão da representatividade no contexto em causa e como esta iria impactar no processo de implantação do OP. Esta atitude é de louvar, pois mostra um compromisso sério com o instrumento a ser implantado e a atitude é incomum quando se fala do assunto é a representatividade.

Segundo, é que a nova figura representativa trouxe outro olhar sobre os representantes e sobre o instrumento em causa, pois tratando-se de uma figura que é membro da comunidade, não sendo político e ainda sendo eleito pela população no momento das sessões transmite confiança e credibilidade por parte da comunidade. Isto de certa forma vai devolver aquela confiança que a comunidade teria perdido pelos seus representantes.

Terceiro, o governo percebe que insistir em manter os secretários dos bairros para representar a população no OP, haveria risco da partidarização do instrumento, o que seria prejudicial para o processo de implantação do OP e contrariava aquilo que o responsável da iniciativa (presidente Amurane) pensava e dizia nos seus comícios sobre o OP nos bairros, como se pode ler a seguir:

OP khahiwa MDM, khahiwaFrelimo, khahiwa Renamo nnariwawaka. Ti wamakhuwaothène a epomayaWamphula. Tivo, ahanaettottelakamurerelookathiolawirelampanttaotthokihamuxinttelowamixankihosa hu...Tivoanamaholelaanyu ala ahinirelayampanttawakhulaepartitonikhuru, tawanyusani ti nyuwosamwàthanlale. (MAHAMUDO AMURANE)

Por último, também interpretamos a criação desta nova figura como resposta aos problemas que a dupla representatividade tem causado em nossa sociedade, como sabemos e

acompanhamos também nos relatos. Existem ainda secretários do antigo governo que se recusam a cessar o seu mandato e insistem em desempenhar as funções de secretário do bairro de forma clandestina e ilegítima, mesmo sabendo que os novos já teriam tomado posse. Associado a este assunto, também é uma resposta de rejeição das lideranças comunitárias que representam a comunidade, porém muitos deles têm uma relação de clientelismo com o governo e o partido no poder, o que poderia atrapalhar o processo.

Assim, os grupos de monitoria como representantes da comunidade no OP foi uma resposta acertada no nosso entender, pois, acreditamos que, se estes representantes legítimos e os reconhecidos pelo governo fossem representantes da comunidade no OP estaríamos a reproduzir os mesmos problemas que estes têm gerado na comunidade, não só, como também continuaríamos a reproduzir os mesmos instrumentos de participação em que estes representam a comunidade, mas se encontram a serviço do executivo e nunca ao serviço do povo. Ou seja, teríamos no OP representantes que só participam desse espaço para disfarçar que há uma participação da população por meio de seus representantes e que na verdade estão ali para responder o interesse de quem os colocou ali.

Igualmente, termos o grupo de monitoria como representante do povo no OP quebra um paradigma de que quem vence as eleições autárquicas ou presidenciais é quem indica os representantes das comunidades, independentemente de que relação os indicados têm com a comunidade ou de não pertencer à comunidade, e mostra que é possível emigrarmos para instrumentos/espços de participação em que pode se encontrar um meio termo em que a comunidade elege quem gastaria de que os representasse, sem, no entanto, ser político (ocupar um cargo político) e recorrer ao voto autárquico ou presencial. Outrossim, transmite para a comunidade a ideia de que qualquer membro da comunidade tem o direito e pode se candidatar para representar a sua comunidade sem muita burocracia, sem ser líder comunitário, sem pertencer a um partido e sem ter uma relação de clientelismo com o executivo. Isto pode devolver o real sentido da representatividade.

Ainda sobre o mesmo assunto, esta atitude chama a atenção para a responsabilidade e a criatividade dos governos e governantes que ao pretenderem implementar um instrumento de participação façam uma leitura crítica e profunda do contexto em que se pretende instalar o instrumento. Não só na questão da representatividade, mas todos os aspectos que possam vir a atrapalhar o processo.

6.3 PONTOS FORTES E ENTRAVES DO PROCESSO

Esta é a categoria que responde à pergunta principal o trabalho, uma vez que a maior preocupação foi encontrar quais são os pontos fortes e negativos no processo de implantação do OP na cidade de Nampula. O processo de análise e interpretação nesta categoria será o mesmo que anunciamos no início desta seção. Arrolaremos as nossas análises e interpretações de forma conjunta (CMCN, sociedade civil e a população), baseando-nos nas interpretações do pesquisador. Primeiro apresentaremos os pontos fortes e entraves que ambos abordaram e as nossas interpretações e, posteriormente, alguns que foram citados em nenhuma das duas partes anteriores, mas que o pesquisador acredita ser relevante.

6.3.1 Pontos fortes

Um dos grandes empecilhos, se não o maior, da participação popular nas políticas públicas ou nos processos de tomadas de decisão acontece quando uma liderança ou presidente de uma determinada organização não tem vontade política em implementar instrumentos ou espaços de participação popular. Por isso, vários estudiosos na matéria apontam que enquanto não houver a vontade política de quem está à frente do poder, a participação não fluirá como dever ser e se flui, com muitas dificuldades e de forma debilitada, e muitas das vezes tutelada, como tem acontecido em contexto moçambicano.

Em Nampula, a implementação do OP é prova de que a instalação de instrumento de participação só acontece quando as nossas lideranças têm vontade. Na subcategoria anterior já introduzimos um pouco daquilo que foi a vontade política do presidente do dia para a instalação do OP, quando se refere que a iniciativa do OP é atribuída a este presidente. Dito de outro modo, a vontade política do presidente do dia foi o primeiro ponto forte para a participação popular em Nampula por meio do OP. Isto também foi confirmado pela população, pelo próprio CMCN e pela sociedade civil, ambos expressaram em vários momentos como a vontade deste presidente foi fulcral para implantar e fazer fluir a participação dos cidadãos na sua governança.

Em relação a este ponto, pouco temos a analisar e interpretar pela clareza dos fatos, basta que olhemos para os outros presidentes que passaram pelo CMCN que pouco manifestaram a vontade de implantar um instrumento participativo que fosse diferente dos habituais. Houve uma tentativa no mandato de Castro Namuaca (último antes do Mahamudo Amurane) que implementou a PP, este que dissemos anteriormente que devido a sua natureza não permite que a população decida ou faça parte do processo de tomada decisão sobre os seus problemas, ou seja, neste instrumento a decisão ainda continua nas mãos do CMCN

(executivo), ele é mais de auscultação e informativo. O DIÁLOGO tentou por várias vezes, sem sucesso, negociar com o presidente Casto Namuaca para uma possível implantação do OP e este nunca se mostrou com vontade. Enquanto Mahamudo Amurane foi bem diferente e aberto, claro que ele já tinha essa intenção antes do DIÁLOGO, todavia ele mostrou interesse em cooperar com o DIÁLOGO. No mesmo viés interpretamos e entendemos que o estagnamento e o abandono do OP na cidade de Nampula é consequência da ausência da vontade política do presidente atual.

Portanto, a vontade política do presidente foi o primeiro ponto forte no qual abriu novas possibilidades de participação na cidade de Nampula. Dado muito importante neste ponto é que a vontade do presidente pode ser transmitida para o CMCN como um todo, de modo que os seus colaboradores sentissem a mesma vontade no sentido de se comprometerem com a causa. E isso foi possível notar no rosto do pessoal do CMCN quando eles falavam do falecido e quando falavam do OP, eles transmitiam nas suas falas a vontade que eles tinham para com o OP, que eles se identificavam muito com o instrumento e por isso davam tudo para a implantação do OP, e sabiam que podiam contar com tudo que solicitassem para o OP, pois a vontade do presidente traduziu-se também na autorização e livre trânsito para tudo que fosse necessário para deixar o OP fluir. Fato este que é comungado por Hobbes (2001) quando diz que a vontade política não deve ser simplesmente individual do presidente, mas deve ser transformada em vontade de todos.

Neste cenário surge um novo dado bastante importante nesse campo da vontade política do presidente. Notamos aqui que o partido não estava alinhado em termos de ideologias com o presidente Amurane, e isso foi possível de notar pelos problemas de discrepância que estes tiveram ou vice-versa. Com a saída do Amurane do MDM, percebeu-se que o partido não deu continuidade dos projetos de OP e vários projetos que Amurane esteve à frente durante a sua governança. Com a morte deste ficou claro que a ideia e a manifestação de implantação do OP foi totalmente e de responsabilidade individual do Mahamudo Amurane. Assim, entendemos que não houve um alinhamento entre o presidente Amurane e o partido no que diz respeito à agenda de governança, por isso ele se desvinculou e decidiu criar o seu partido, porque ele não se identificava com as ideologias do MDM.

Prontamente entendemos que não se pode explicar que o CMCN como instituição não tenha a institucionalização dos instrumentos de participação, que independentemente de qual for o governo ou presidente seja obrigatório a participação popular, pois este fato obrigaria que qualquer presidente ao entrar devesse cumprir este ponto. Infelizmente a participação popular em Moçambique está amarrada à vontade política de quem governa, por conta disso é

necessário criar dispositivos legais a nível municipal, que garantam a participação popular, independentemente de que presidente entrar no governo. Como, por exemplo, no Brasil, que tem o plano diretor, e ali já se especifica claramente que é obrigatória a participação popular e quais são os canais para que essa participação flua.

O segundo ponto forte para o processo de implantação do OP diz respeito a mobilização. A mobilização jogou um papel importantíssimo nesse processo, principalmente numa sociedade em que não tem uma experiência com instrumentos de participação popular direta, numa sociedade com um grau elevado de analfabetismo, com pouca instrução de cidadania etc. No nosso entender, este trabalho foi bem realizado porque conseguiu trazer as pessoas a acreditar e a fazer parte do processo de implantação do OP, uma vez que a população tinha perdido a confiança para com os governantes no qual seria um obstáculo para esse projeto. Por meio desta mobilização foi possível notar a aderência significativa das pessoas no OP, mesmo tratando-se da primeira experiência.

Entretanto, quando os nossos entrevistados falavam da mobilização social, percebemos que o objetivo fulcral era justamente levar as pessoas a participar a todo custo. Isto foi notável tanto nos pronunciamentos do próprio CMCN, da sociedade civil e da população, pois eles deixavam transparecer que a mobilização pretendia a participação em massa da população, o que não está errado. Todavia, fazendo uma análise mais profunda notamos que careceu aqui de um trabalho de conscientização da população em relação a participação, visto que a população não ficou conscientizada, pois a mobilização social, mais do que levar as pessoas a participar, deve despertar a população para o exercício da cidadania. Em outras palavras, o processo de mobilização social também passa por um processo de conscientização da população, de modo que ela sozinha desperte para a necessidade de participar da vida pública da sua localidade, ou seja, do exercício da cidadania crítica. Percebe-se aqui que a população ainda não despertou para uma cidadania crítica, encontrando-se numa cidadania conformada. Portanto, esse processo de mobilização devia abranger esta questão de educação do pessoal no sentido de este ultrapassar o nível da consciência real da situação indesejada para alcançar a conscientização, como propõe Paulo Freire (1968).

Atualmente o OP está estagnado, as pessoas também ficaram totalmente dispersas deste instrumento, sem reivindicar a retomada do OP ou de algum outro instrumento participativo, isto dá-nos uma interpretação que nem a população e nem a sociedade civil conseguiram desenvolver uma cidadania crítica. Por outro lado, isto também comprova a

debilidade da sociedade civil moçambicana que, por sinal, foi um dos entraves que será desenvolvido posteriormente.

Portanto, esta é a crítica que fazemos ao processo de mobilização, pois a conscientização deve ser prioridade quando se pensa na mobilização social, porque será responsável por despertar as pessoas. A ideia da participação popular não se pode resumir simplesmente a uma participação física e momentânea, por isso entendemos que essa mobilização social precisa buscar formas para a capacitação da sociedade para que ela consiga se empoderar dos instrumentos participativos e desenvolva uma cidadania crítica capaz de reivindicar, questionar e exigir a criação de instrumentos de participação, onde ela possa influenciar nos processos de tomada de decisões sobre o desenvolvimento das suas localidades. Igualmente precisamos ser mais humildes ao ponto de não crucificar a mobilização como a única fase responsável pelo processo de conscientização da sociedade, o trabalho de conscientização deve ser um trabalho integrado de todo processo de implantação do OP.

Associado a questão da mobilização, encontramos a parceria como o terceiro ponto forte na implantação do OP, até porque não tem como o OP fluir sem contar com parcerias de vários atores sociais de acordo com a natureza do próprio instrumento, seja estes do setor privado, nacionais ou estrangeiros, sociedade civil, governo central ou provincial, entre outros. Para o caso do OP na cidade Nampula, pelos dados obtidos e por aquilo que se deu no âmbito de implantação, o CMCN teve parceria com o programa DIÁLOGO, Banco Mundial/DFID, *In Loco* Portugal, AJOVECIMENA, AVTG e a rádio encontro de Nampula. Este ponto associa-se a mobilização porque quase todo o processo de mobilização das comunidades foi realizado com ajuda dessas parcerias, principalmente do programa DIÁLOGO, AJOVECIMENA, AVTG, e a Rádio Encontro de Nampula, que trabalharam bastante nesse processo de mobilização e no acompanhamento do todo o processo, desde as preparações das sessões do OP, auxílio técnico até monitoria e avaliação do OP.

O DIÁLOGO foi o maior parceiro do CMCN na implantação do OP, pois eles subsidiaram despesas de capacitações e formações, articularam com a sociedade civil e custearam as despesas dos programas de debates e mobilização na rádio encontro, praticamente fora dos fundos disponibilizados para execução dos projetos eleitos no OP, a DIÁLOGO esteve junto com o CMCN em todo o processo. Por outro lado, a parceria não se limitou simplesmente no âmbito da mobilização. O Banco Mundial/DFID teve a sua parceria no âmbito financeiro para ajudar na implantação de boa governança contemplando o próprio OP.

A sociedade civil firmou uma parceria muito importante para a implantação do OP, estes grupos (AVTG e AJOVCIMENA) foram os maiores mobilizadores e sensibilizadores das comunidades no âmbito de participação. Um trabalho brilhante a destacar é o da AVTG, fazendo uma análise mais apurada, esta influenciou abundantemente para a participação da mulher neste espaço, uma vez que temos ciência que nesses espaços a presença da mulher é bastante reduzida. Porém, no OP foi possível registrar 33% da participação da mulher, o que na nossa ótica representa uma vitória, sabendo que a mulher ocupa mais de 50% da população no país e ainda assim ocupa pouco o espaço desses fóruns.

Consideramos que foram boas parcerias, apesar de entendermos que estas precisam ser ampliadas. Sentiu-se falta de parcerias com instituições de ensino superior, com o governo provincial e outras instituições. Embora interpretemos que o contexto não permite, pois quando se trata do governo provincial sendo governado pelo partido no poder e a cidade de Nampula sendo governada pela oposição, seria difícil, mas há uma necessidade de romper essas barreiras partidárias. Acreditamos que é por aí que não se fizeram parcerias, pois foi possível nos relatos observar que houve tentativas de parcerias com algumas instituições de ensino superior, sendo que houve uma rejeição justamente por serem instituições Estatais, e estas estarem sob comando do partido no poder. Por exemplo, na Cidade de Nampula tem a UNILURIO (Universidade Lúrio de Moçambique) com faculdades de Arquitetura e urbanismo, administração Estatal, engenharia civil, entre outras áreas que poderia ser muito útil para ambos numa parceria. Por outro lado, temos as universidades privadas que tampouco estiveram interessadas em firmar parcerias com o CMCN.

Para finalizarmos a questão da parceria, notamos que a sociedade civil deixou muito a desejar. Parece que estamos sendo contraditório, pois anteriormente afirmamos que houve uma excelente parceria entre o CMCN e a sociedade civil, porém, quando olhamos para quem esses grupos cívicos (sociedade civil), vamos reparar que foram AJOVCIMENA, AVTG, podem até existir outros, mas estes foram os mais destacados pelo bom trabalho e o seu desempenho em todo o processo. Entretanto, notamos que estes grupos estiveram ali por causa do programa DIÁLOGO. Ou seja, estes grupos trabalham para o programa DIÁLOGO muito antes do OP, o que significam que são tuteladas pelo programa DIÁLOGO, inclusive estes recebem um subsídio financeiro do programa pelo que fazem.

Por outro lado, a cidade de Nampula tem vários grupos de sociedade civil, mas poucos estiveram nesse processo de OP, aliás quase nenhum, fora os que já foram citados. Era de se esperar mais parcerias com os demais grupos cívicos e não se limitar nesses grupos acima citado. Isto mostra como há um déficit da sociedade civil naquilo que são as suas lutas.

Estamos a falar de implementação do OP, um instrumento de participação popular, é indispensável que não haja uma sociedade civil em grande escala.

O último ponto forte para a implantação do OP diz respeito à entrega dos projetos escolhidos pela população a tempo e hora ou mesmo antes, como aconteceram na primeira edição, onde todos os primeiros projetos foram entregues dentro do tempo previsto. Este ponto é trazido pela população, por isso pode ser questionável. Todavia, fazendo uma análise mais profunda e quando olhamos para aquilo que é a consolidação, ou seja, a sustentabilidade do OP, este ponto faz sentido que seja considerado um dos pontos fortes, principalmente quando olhamos para uma sociedade em que já não tinha confiança no CMCN; uma sociedade que para participar do OP teve que se fazer um trabalho árduo; e uma sociedade que nunca teve uma experiência de gênero recebe projetos escolhidos por eles, é sem dúvida, motivador para que eles e os demais atores juntem-se para fazer parte deste instrumento. Até porque o OP sem estes projetos entregues não faz sentido, ou seja, se os projetos não são entregues significa que o OP não atingiu os seus objetivos. Por isso acreditamos e entendemos que o aumento do número dos participantes da primeira edição para segunda deve-se também a este ponto.

Contudo, apesar deste aspecto ser considerado um aspecto positivo para a participação popular, entendemos que estes aspectos não são tão lineares quanto pareceu. Não se pode ignorar o quanto contribuiu e influenciou naquilo que foi a segunda fase do OP, devolvendo a confiança aos cidadãos, mostrando que valeria a pena participar. Portanto, este não é um aspecto que influencia para o OP de forma linear, vai depender muito de caso a caso. Por isso não concordamos que seja um ponto forte, porque este incide sobre a segunda fase do OP. E a questão é buscar pontos fortes que possam influenciar o processo de uma forma geral.

6.3.2 Entraves no processo de implantação do OP

No que diz respeito aos entraves, seguimos a mesma lógica metodológica de análise e interpretação dos pontos fortes. Neste item apuramos os seguintes entraves: a conotação política, a dupla representatividade, fraca cidadania, falta de conhecimento sobre o OP, indigência de hábitos de participação e falta de interesse da população. Todavia, neste item tivemos alguns entraves em que ambos sujeitos convergiram nas suas respostas e outros que foram apresentados somente pela população. Neste caso, os últimos três entraves foram os apresentados pela população. Para os dois primeiros entraves acima citados, respectivamente, a conotação política e a dupla representação fizemos uma análise e interpretação conjunta,

visto que estão estreitamente ligados, embora nos dados os sujeitos apresentem de forma separados.

A conotação política aqui refere-se aos conflitos partidários com o propósito de dificultar ou prejudicar a governança municipal do presidente do dia, visto que se tratava de um partido da oposição. Como podemos acompanhar nos dados apresentados, existia um partido no poder que através dos antigos secretários dos bairros foram perpetuando ações para que os seus membros do partido e a população no geral não aderissem ao OP, alegando que se tratava de um projeto político partidário da oposição. Sem dúvida, este aspecto dificultou bastante o processo de implantação do OP. No fundo, estes perceberam que a implantação deste projeto de participação popular abonaria créditos e confiança à oposição, e isto foi o que aconteceu. Este cenário não seria muito bom para o partido no poder, pois seria difícil recuperar a cidade de Nampula. Por outras palavras, interpretamos que este é um comportamento dos partidos cessantes que se agarram ao poder e têm receio de que os novos partidos façam uma governança boa ao ponto de fazer esquecer os partidos cessantes. O que significa também que este não é um comportamento somente do partido no poder, é também de todos os partidos anteriores. Porém, como os outros partidos não têm o mesmo poder do partido no poder, fica difícil de perpetuar a conotação política. Por isso que os nossos entrevistados apontaram a essa conotação à FRELIMO.

Associado a este aspecto de conotação política, temos a questão da dupla representatividade, em que os antigos/cessantes secretários dos bairros do partido FRELIMO continuaram a exercer ilegalmente as suas funções de secretários, mesmo sabendo que os novos secretários do novo governo teriam tomado posse, confundindo assim a população no processo de mobilização social, uma vez que estes secretários muitos deles permaneceram mais de dez anos em exercício e facilmente poderiam desinformar a população por serem mais conhecidos em relação aos novos secretários. Esta conotação foi grandemente perpetuada por estes secretários cessantes.

Destacamos que esta questão não se manifestava somente neste âmbito e que se tornou uma cultura do partido no poder. Houve uma ordem não oficial e não documentada no qual orientava que algumas instituições públicas e privadas não aceitassem declarações emitidas pelos secretários do MDM, mas sim as emitidas pelos secretários do partido no poder, os mesmos que teriam cessado. Portanto, a conotação política é um assunto perpetuado ao mais alto nível. Se estes têm esse poder de manipulação, imagina num processo de mobilização social para a participação popular do OP perpetuadas contra os novos secretários.

Ainda nesse viés de dupla representação, na cidade de Nampula temos a Administração Estatal do distrito de Nampula em representação do governo central e o Conselho Municipal da cidade de Nampula, ambos a governarem os mesmos territórios o que, de certa forma, cria confusão para a governança, visto que os dois órgãos atuam no mesmo território da cidade.

Analisando e interpretando estes dois entraves, primeiro entendemos que a conotação política é uma realidade comum no contexto em causa, que infelizmente tornou-se numa cultura no âmbito político, principalmente quando se trata dos partidos no qual perderam o poder ao nível local, falando especificamente das autarquias locais. Olhando para o caso em que estamos estudando, a conotação política foi perpetuada pelos tais secretários e alguns simpatizantes do partido FRELIMO, como se pode acompanhar em vários momentos de intervenção dos nossos sujeitos da pesquisa. Importante destacarmos que este é um assunto antigo e ainda mais complexo, que extrapola o OP. Este fenómeno acontece em quase todas as situações de governança em que oposição se encontra no poder. Sendo que desta vez aparece neste estudo como um entrave da participação popular.

Ainda sobre o mesmo assunto, esta conotação só acontece nas autarquias onde a oposição tem estado a governar. No caso de OP na cidade de Nampula, todos os bairros passaram por isso, onde não só os secretários assim como membros do partido no poder desinformavam a população para não participar do OP. Em alguns casos a população até era ameaçada, aproveitando-se de uma população pacata e com pouca instrução cidadã. A título de exemplo, no bairro militar da cidade de Nampula, que é uma zona maioritariamente de militares e de membros da FRELIMO houve muita dificuldade de implantação do OP, os moradores não queriam saber do OP, mesmo no processo de mobilização. Portanto, nesta lógica este assunto afeta a questão da participação popular, porque as pessoas foram instruídas a não aderir ao OP. Colocou em algum momento a população confusa numa situação em que por um lado tinha o CMCN a mobilizar e do outro lado outra ala que desmobilizava.

Por outro lado, como descreveram os nossos entrevistados, a conotação política não se manifesta só nessa vertente. Anteriormente, ao analisarmos a questão das parcerias, entendemos que esta poderia ter se estendido para as universidades públicas, privadas, governo central e ou até governo provincial, mas porque se tratava de um projeto da oposição, estes não podiam firmar parcerias, isto por serem instituições públicas com alto nível de partidarização para o caso das instituições públicas e pra o privado porque muito destas estão atrelados aos membros seniores e filiados ao partido no poder. E foi possível ouvir nos depoimentos do pessoal do CMCN e da sociedade civil, que várias vezes disseram que

tentaram firmar parcerias com algumas dessas instituições no qual foram rejeitadas. Esta questão pode até ser questionada, mas a experiência que vivenciamos, nos mostra esta realidade.

Concluimos deste modo nestes dois entraves decifrando que a conotação política representa o comportamento de rejeição dos partidos em cederem o poder para novos partidos vencedores, mesmo quando clamam pela democracia. Ou seja, este é um comportamento autoritário e centralista em que alguns partidos não aceitam sair do poder e dar a oportunidade aos outros de governarem sem criar barreiras para a oposição. Por outro lado, é fruto da nossa cultura política tentar impedir que os outros governem sem perturbação. E mais as conotações políticas notamos em autarquias onde a oposição encontra-se a governar, principalmente em autarquias em que dependem mais do fundo do governo central e não das receitas próprias. Este cenário é notório quando os presidentes desses municípios várias vezes têm reclamado dos atrasos dos desembolsos de fundos do governo central para as suas atividades.

A fraca cidadania é igualmente considerada como entrave no processo de implantação do OP. Antes de interpretarmos e analisarmos esta questão é importante lembrarmos que os nossos participantes da pesquisa olharam para a fraca cidadania no âmbito do desconhecimento dos direitos e deveres por parte dos cidadãos. Estes alegam que este déficit os coloca indiferente nas questões da participação. Se porventura participam, nota-se que as suas participações são mesmo indolentes e muitas das vezes passivas. Assunto este que pode ser observado no tema posteriormente de avaliação da participação popular no OP.

Portanto, ao interpretamos esta situação percebemos que a fraca cidadania se refere a uma questão da fragilidade das organizações sociais/sociedade civil, pois quando olhamos para uma boa parte das organizações sociais na cidade de Nampula de forma particular e em geral do país, compreendemos que estas se encontram distantes de perfis políticos, estas se recusam a intervir nas questões políticas. Muitas delas envergando perfis filantrópicos, outras a operaram como ONGs e ainda muitas criadas somente para responderem interesses específicos de cada classe ou grupo. A título de exemplo, encontramos associações de professores, médicos, enfermeiros, jovens, mães, trabalhadores, engenheiros, associações para meio ambiente, dos pescadores, associações para desenvolvimento X, Y e Z etc.

Contudo, quando fazemos uma análise mais profunda destas organizações, vamos perceber que o âmbito das suas atuações se distancia de questões políticas, ou seja, da luta política. Entretanto, as organizações da sociedade civil com um perfil político lutam contra as desigualdades sociais, injustiças sociais, luta pelos direitos humanos, civis, pela moradia, para participar das políticas públicas, coagindo estas a desenvolverem ações para encontrar

espaços de participação que lhes permitem lutar por essas causas. Nisso entendemos que é neste exercício que a cidadania flui, são nestas organizações onde o cidadão pratica o exercício da participação, onde provavelmente desenvolve-se a consciência cidadã.

Portanto, entendemos que este déficit de organizações da sociedade civil com essa pauta contribui de alguma forma para o enfraquecimento da cidadania. Em consequência deste fenômeno, quando temos espaços de participação como é o caso do OP, as pessoas não têm essa experiência de participação e o seu desempenho fica afetado, como podemos ler em vários relatos dos sujeitos apresentados anteriormente. É justamente nessa lógica que alguns autores como Demo (1988), Bordenave (1988) e Luís De La Mora (1988) arrematam que a participação não se aprende na escola, a participação aprende-se praticando. É através destas organizações da sociedade civil com perfis políticos que o cidadão ganha experiência de participação política. A título de exemplo, a minha vinda para o Brasil no qual me deu a oportunidade de participar e ter contato com várias organizações da sociedade civil de cunho político e participando dos fóruns de participação em Recife me permitiram entender como estas organizações são importantes para o desenvolvimento do exercício da cidadania.

Inclusive estas organizações da sociedade civil com fortes cunhos políticos que pautam pelas lutas sociais, já são espaço de participação e ao mesmo tempo são ambientes que proporcionam a aprendizagem dos direitos e deveres dos cidadãos. São espaços onde os cidadãos aprendem como articular para reivindicar esses tais direitos e deveres e quais são os canais em que o cidadão possa recorrer para participar das políticas públicas a nível do seu município.

Quando olhamos para o OP na cidade de Nampula, foi possível perceber que houve uma presença significativa da população, embora tratando-se de uma experiência nova. Porém, a população apresentou-se apática em termos daquilo que foram suas prestações nas sessões do OP por falta de experiências em eventos similares. Experiência estas que na nossa ótica podem se buscar fazendo partes de organizações da sociedade civil com perfis políticos. Entretanto, é importante referirmos que a fragilidade das organizações da sociedade civil não é o único fator para a fraca cidadania. Existe todo um histórico social, político e cultural que também concorrem para uma cidadania fraquejada.

Prosseguindo na onda dos entraves, citamos a falta de conhecimento por parte dos cidadãos sobre o OP, a falta de interesse da população em relação à participação e falta de hábitos de participação. Estes entraves foram todos citados pelos cidadãos que fizeram parte do estudo. Serão analisados e interpretados em simultâneo, pois estão estreitamente relacionados. A análise que fazemos em torno destes entraves, é que estes podem trazer vários

questionamentos sob o ponto de vista daquilo que são suas implicações sobre o OP, até porque estes aspectos levam a outros estudos, que não é nosso caso. Entretanto, quando olhamos para aquilo que é o nosso contexto e a nossa realidade estas questões estão bem presentes nos cidadãos e elas afetam de fato a qualquer processo de participação popular neste contexto. Inclusive o próprio processo de votação, que é mecanismo de participação política mais conhecido pelos cidadãos é também bastante afetado por estas questões. Basta que olhemos para o número de abstenção das pessoas nas mesas de voto.

A falta de conhecimento por parte do cidadão diante do OP é um fato inquestionável neste estudo. Participar de um instrumento no qual o cidadão não tem conhecimento sobre ele compromete a qualidade do processo. Os cidadãos que participaram do OP mostraram-se que não tinham conhecimento sobre o instrumento, não só, como também conhecimentos de informações que podem enriquecer os debates no OP (sobre orçamento, receitas, despesas, contratos de adjudicação, áreas de investimento prioritárias no OP, fiscalização, monitoramento e avaliação, etc.).

Portanto, a ausência deste conhecimento fez com os cidadãos ficassem bem passivos, desde as sessões do OP até ao acompanhamento de todo o processo, o que acaba comprometendo a qualidade dos debates e do processo em si no geral. Importante ressaltarmos que o objetivo do OP não passa simplesmente por ter o cidadão a participar fisicamente, mas participar ativamente e com qualidade, e para isto é necessário que este tenha algum conhecimento que podem capitalizar a sua participação de modo que este seja mais ativo nas suas intervenções e nas fases subsequentes do processo. Portanto a falta de conhecimento afeta neste âmbito da qualidade das intervenções dos cidadãos nesse processo.

Ainda em torno destes entraves, é importante ressalvamos que por um lado vivemos em um contexto em que a participação popular na política não faz parte das preocupações da maioria dos cidadãos, tanto para classe analfabeta assim como os alfabetizados; um contexto em que fomos ensinados que os projetos políticos são de responsabilidade do Estado; um contexto em que temos um governo democraticamente eleito e Estado de direito, mas com características centralizadas e paternalistas; um contexto histórico colonial onde a população sempre foi excluída do direito de participar dos projetos políticos; um contexto extremamente violento, em que não se consente que os cidadãos participem politicamente da governança por meio de vigilância, de fiscalização do governo, através do senso crítico, combatendo as omissões e a corrupção, etc.; um contexto em que os cidadãos que tentaram enveredar por esta participação política foi brutalmente agredido fisicamente e uma boa parte assinados.

Ou seja, vivemos em um contexto que os cidadãos já não acreditam nos governantes e preferem se distanciar de toda questão política e consequentemente da participação. Estes todos aspectos, entre outros, geraram a falta de hábito e de interesse dos cidadãos na participação. Portanto, a falta de interesse fez com os cidadãos participassem sem motivação e quando não há motivação para participar eles só vão figurar nas sessões, já que muitos foram coagidos a participar e outros obrigados. Nos seus relatos, eles deixam claro que só foram participar porque foram convidados e não porque tinha um propósito. É nesta lógica que concordamos com Demo (1988), a participação dever ser um ato de conquista, pois quando é assim, os cidadãos tendem ser mais participativos ativamente e com desempenho palpável, uma vez que eles conquistaram esse espaço para o efeito.

Por fim, temos a falta hábito de participação que, em nossa opinião, provoca esses outros dois últimos entraves. Há um déficit nessa cultura participativa porque não temos hábito de fazer parte de espaços participativos que podem nos providenciar experiências, conhecimentos e interesse pela participação política de modo que o cidadão tomar decisão sobre os seus problemas e necessidade. Os cidadãos foram habituados a participar de reuniões como mecanismo de participação onde a população está ali para pedir favor aos governantes em relação as suas necessidades. Infelizmente esta é a realidade do nosso contexto.

Quando o cidadão se deparou com o OP foi um choque, pois este instrumento traz em si a ideia de que os cidadãos sejam promotores e responsáveis pela discussão, a fim de encontrar as suas próprias soluções para resolver os seus problemas, coisa que não estão habituados. Por isso que eles disseram, em algum momento, que estiveram perdidos nas sessões porque não sabiam e não tinham experiências parecidas, mesmo com orientações dos técnicos. Isto fez com que os debates e as suas intervenções fossem em torno de alguns problemas que já eram pré-indicados por alguns técnicos. Ou seja, existiram alguns projetos eleitos em que não representaram ou resolviam as reais necessidades dos moradores, ou problemas que afetavam mais a comunidade. Foi eleita a construção de um mercado, mas eles diziam que o maior problema que eles estavam enfrentando no bairro era o problema de saneamento e da água que era causadora de várias doenças nos bairros, como malária, cólera, diarreia, entre outras.

Portanto, estes três últimos entraves afetaram o OP no que diz respeito a postura dos cidadãos em relação a qualidade das intervenções diante das sessões do OP e o seguimento de todo o processo até o fim. Todavia, isso não quer dizer que o processo não tenha tido sucesso, pois como vimos, viemos de contexto com bastante controversas, é normal que estas situações aconteçam, pois estamos diante da primeira experiência na cidade de Nampula. Por isso

dizíamos que estes entraves podem ser questionados. Eles afetam o processo, mas não o suficiente para comprometer completamente a implantação do OP no geral. São questões que podem ser melhoradas com mais tempo de experiências deste gênero.

6.4 AVALIAÇÃO DO PROCESSO PARTICIPATIVO NO OP

Uma das questões que nos preocupou neste estudo sobre o processo de implantação do OP como um instrumento de participação popular na cidade de Nampula foi a aferição da qualidade participativa do cidadão, pois na nossa ótica é aqui onde temos ponto fulcral do instrumento participativo. Relembrando que para este efeito foram definidos quatros critérios para aferir a qualidade: graus de participação, níveis, formas e representatividade, como podem acompanhar tanto na seção metodológica, quanto durante a apresentação dos dados.

Em relação aos graus é importante recordarmos que eles se referem a qualidade das intervenções dos cidadãos nas sessões do OP. Estes variam do 1º grau, representando o baixo, ao 6º grau, representando o mais alto grau. Para rememorar também sobre os resultados, tivemos 50% dos participantes que se encontram no 1º grau; 0% no segundo grau; 27% no terceiro grau; 10% no quarto grau; 3% no quinto grau e, por fim, 10% no sexto grau.

Fazendo uma apreciação destes resultados, antecipadamente percebemos que a maior parte dos cidadãos não conseguiram ter uma participação ativa, isto é, podem não ter conseguido expressar as suas preocupações, necessidades e provavelmente propor soluções, uma vez que 50% encontram-se no 1º grau, o mais baixo. Isto explica que participaram apenas fisicamente. Ainda na mesma análise, tudo adverte que tem um número mínimo de cidadãos que consegue participar de forma ativa, isto é, expressar os problemas e propor soluções ao ponto de influenciarem na decisão final. Portanto, os resultados mostram que os dois últimos graus que representariam a participação desejada e deviam ter uma boa parte dos cidadãos (5º grau tem 3% e o 6º tem 10% dos cidadãos) para que os debates fossem mais dinâmicos e produtivos são os que tem menos cidadãos, o que não é afável para aquilo que se pretende quando se busca o instrumento de participação popular. Isto levava-nos a interpretar que existe um grupo menor que vai dominando as sessões dos debates do OP, e provavelmente possa ser este grupo a tomar decisões na voz de todos pela passividade dos outros.

Ainda no mesmo viés, o fato deste grupo tomar as sessões leva-nos a interpretar que nem todas as prioridades eleitas representaram as maiores prioridades do bairro, ou seja, podem até ajudar a resolver algumas necessidades, porém existiam problemas maiores que na ótica de muitos deveriam ser prioridades, mas por conta da passividade da maioria nas sessões

acabaram sendo eleitas outras prioridades. Aliado a esta interpretação, foi possível ouvir de muitos cidadãos que eles estavam felizes com os projetos implantados, mas ao mesmo tempo afirmaram que, para eles, “ao invés da construção do mercado, tinham problemas de o acesso à água e saneamento básico que o bairro precisaria resolver com urgência, porque são problemas causadores de outros problemas”. Portanto, isto demonstra que, com o fato de ter um menor grupo a tomar as sessões, corre-se o risco de termos prioridades eleitas que representam interesses de um pequeno grupo e não da maioria. Isto é o que os instrumentos de participação popular tendem a evitar porque corre-se o risco de reprodução de instrumentos participativo viciados. Até mesmo as atas não relatam os debates no momento de escolhas de prioridades como prevê o regulamento do OP. Simplesmente aparecem as prioridades como se pode ver em alguns exemplos no Anexo C.

Por outro lado, esta análise confirma o que tínhamos abordado anteriormente, que a maioria dos cidadãos na cidade de Nampula apresentam déficit de instrução da cidadania ao mesmo tempo que o nível elevado de analfabetismo pode estar por trás desta passividade nas sessões do OP, afetando assim as suas intervenções diante dos debates nas sessões. É importante referenciarmos que podia se dar o caso em que algumas prioridades não fossem eleitas por conta daquilo que são os critérios de elegibilidade. Contudo, neste caso, trata-se da passividade da maioria dos cidadãos que não conseguiram ter intervenções ao ponto de colocarem essas pautas à plateia para que fossem discutidas por todos.

O segundo critério ligado aos graus diz respeito aos níveis de participação. Sobre este critério, os resultados apontam o mesmo dos graus, tendo 50% dos cidadãos a um nível baixo de participação. Quanto aos cidadãos neste critério, o cenário muda um pouco porque temos uma boa parte num nível intermediário com 40% dos cidadãos e tem menos 10% que consegue decidir.

Portanto, em relação aos graus, temos a conclusão de que a participação dos cidadãos é de baixa qualidade, o que compromete o processo participativo. Este fato obriga-nos a buscar uma reflexão de que é importante mobilizarmos sim a população para participar do OP, mas precisa-se antes fazer um trabalho com mais tempo, trazendo um processo educativo para o fortalecimento da cidadania, de modo que os cidadãos entendam e incorporem o espírito participativo diante dos espaços participativos, desenvolvendo uma postura estiva e compromissada com o espaço.

No terceiro critério temos as formas de participação que podem nos ajudar a alcançar a qualidade do processo. Neste item tendemos a saber como surge a iniciativa da participação do cidadão, ou seja, quais foram as motivações que o levaram a participar do OP. Porquanto,

isto também pode ditar de alguma maneira o seu desempenho diante do instrumento participativo. O resultado aponta que mais da metade dos cidadãos (57%) participaram do OP por indução; 30% de forma espontânea, 10% de forma imposta e 3% conquistada.

Ao analisarmos estes resultados, primeiramente percebemos que a maioria dos cidadãos aderiram ao OP sem ter o entendimento de que é um direito e que precisavam desse espaço para participarem das políticas públicas, ou seja, para o desenvolvimento das suas localidades. Por outras palavras estes cidadãos participaram do OP porque foram induzidos pelo governo municipal e os seus parceiros, que na nossa ótica fizeram o seu trabalho de mobilização. Contudo, no nosso entender, ter a comunidade participando por indução pode até despertar no cidadão o interesse na participação para as políticas públicas, mas no contexto em causa, esta forma de levar os cidadãos a participar coloca em causa a qualidade do processo participativo, pois faz com que o cidadão adira ao espaço sem consciência da realidade, tendo como consequência uma participação apática, se fazendo representar no espaço apenas fisicamente e sem noção plena do instrumento. Participar exige certos conhecimentos e habilidade políticas, principalmente sobre as matérias a serem debatidas (MOTTA, 2003).

Por outro lado, percebemos que também existe um número significativo de cidadãos que participaram do OP de uma forma espontânea embora não tivessem um objetivo definido, ou seja, não sabiam por que estavam participando, simplesmente relataram que era mesmo por curiosidade. À semelhança da forma anterior teremos os cidadãos que participam do instrumento participativo sem ter em mente o seu papel ao participar o OP. Isto mostra que a qualidade dos debates foi de fato afetada negativamente porque os cidadãos não tinham propriedade para debater sobre os aspectos.

Portanto, isto faz-nos perceber que o governo induziu a população com objetivo simplesmente de ter um bom número de população nos debates, e não com o objetivo de conscientização do instrumento. Isto fica bem visível no contexto em causa que não se dá uma continuidade do processo de participação popular, uma vez que o OP foi extinto e não estão interessados em retomar. Além disso, o setor executivo ao implantar o OP demonstra que a sua maior preocupação é de induzir a participação da população em massa nas sessões, sem olhar para a qualidade e para o processo de conscientização da população para se apropriarem do instrumento.

6.4.1 Representatividade

Um dos assuntos que tem influenciado a qualidade do processo participativo nos instrumentos de participação tem sido o papel desempenhado pelos representantes dos cidadãos nesses espaços. Desempenho este que também depende da relação que estes têm com a comunidade ou governantes. Para analisarmos este assunto, definimos a representatividade como um dos critérios em que possamos aferir a qualidade participativa definindo dois eixos: um referente a quem representa a comunidade no OP e outro referente a quais foram critérios de elegibilidade deles.

Os resultados apontam que 93% responderam os grupos de monitoria como os representantes da comunidade no OP. Outro grupo, de 7%, acreditava serem os secretários dos bairros representantes das comunidades no OP. Por outro lado, em relação aos critérios, 97% afirmaram que foi a população a eleger os seus representantes e 3% afirmaram ter sido o CMCN quem elegeu os representantes neste caso.

A primeira análise que trazemos aqui sobre este ponto é que estamos diante de uma prática não habitual em que pela primeira vez nestes fóruns de participação é a população quem nomeia o seu representante, o que é saudável porque afasta a possibilidade de o instrumento ser partidarizado. Por outro lado, entendemos a preocupação e compromisso do edil, ou seja, dos do CMCN e dos parceiros, em quererem de fato que este instrumento fosse diferente dos outros em que os representantes são os secretários dos bairros no qual representam mais o partido do que a comunidade. Ainda interpretamos que esta é uma lição que governantes devem ter quando pretenderem implantar um instrumento de participação popular.

Isto também mostra que o governo responsável por implantar o OP na cidade de Nampula fez uma leitura do cenário transato e colocou uma nova figura para evitar os constrangimentos vividos por outros fóruns/instrumentos participativos na cidade e no geral em Moçambique. Sabemos que quando há instrumentalização dos espaços/fóruns/instrumentos de participação popular, acaba sendo um processo de exclusão que não responde aos anseios da comunidade e sim do executivo, reproduzindo novamente espaços/fóruns/instrumentos de participação em interesse do executivo.

Isto também mostra a preocupação do CMCN em ter um instrumento altamente participativo que não excluísse a ninguém e que não tivesse cor partidária, classe, etc. Aqui é de louvar essa iniciativa do OP em buscar uma nova figura e dar a oportunidade de qualquer cidadão se candidatar para representar a sua comunidade sem, no entanto, se aliar a um partido, como acontecia antes. Este cenário de certa forma ainda mostra e abre as mentes dos

cidadãos de que é possível ser representante sem, no entanto, estar filiado a um partido e mais: mesmo para a própria comunidade é um aprendizado que eles podem a nível dos seus bairros escolher quem os representará nos fóruns participativos sem esperar as eleições gerais ou municipais.

Rematando, este cenário pelo menos afastou a possibilidade de um clientelismo no OP, que tem sido o grande calcanhar de Aquiles dos espaços de participação que temos no nosso contexto. Por isso, neste âmbito de representatividade, assumimos que foi um sucesso esta dinâmica dos grupos de monitoria como os representantes das comunidades e ainda eleitos no momento pela comunidade. Contudo, neste contexto em que foi realizado o estudo, desvendamos que a questão da representatividade não foi um aspecto que influenciou na qualidade do processo participativo no OP como teríamos acreditado antes. Ou seja, esta categoria influencia sim em outros contextos, mas neste contexto não foi fundamental ao ponto de definir a qualidade participativa do cidadão no OP, pois existiram outros aspectos que pesaram bastante, como vimos anteriormente. Categoria esta que pode levar a outras pesquisas ou estudos. Sendo que esta categoria é de extrema importância na aferição da qualidade da participação, entretanto vai dependendo de contexto para contexto.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

A tese do doutorado em causa apresenta, como tema, a participação popular: uma perspectiva dos entraves e pontos fortes para participação popular nas políticas públicas municipais de Nampula, tomando como base o caso do OP na cidade. A complexidade da participação popular nos remete a uma série de processos que precisam ser estudados como: governança; instrumentos participativos, quadros legais da participação; sociedade civil; setor privado; ações que se articulam para o envolvimento das comunidades nessa governança, entre outros. É nesta perspectiva que estudar este tema constituiu um desafio enorme para o pesquisador, principalmente em Moçambique.

Nesta seção pretendo formar conclusões sobre o estudo em causa e ao mesmo tempo formar recomendações/sugestões para os futuros estudos para que possam ajudar a melhorar a questão da participação popular na cidade de Nampula, em particular, e de modo geral em Moçambique. Estas conclusões estarão a responder os objetivos do estudo. Lembramos que o objetivo principal destes estudos consistiu em identificar os entraves e pontos fortes para a efetivação da participação popular nas políticas públicas municipais de Nampula, que serão respondidos aqui. A partir desta pesquisa sobre o processo de participação popular na cidade de Nampula por meio do OP, foi possível identificar os entraves e os pontos fortes para a efetivação da participação popular; analisar o contexto histórico político relacionados a participação popular; aferir a participação do cidadão no processo de tomada de decisões no OP, entre outros objetivos específico da pesquisa.

Primeiramente, é importante destacarmos que a pesquisa demonstrou que o OP foi um dos instrumentos de participação mais inovadores e revolucionários nos últimos anos com relação a governança ao nível na cidade de Nampula, trazendo os cidadãos a participarem de forma direta nos processos de tomada de decisões sobre as políticas públicas municipais. Assim, desde que Nampula tornou-se uma autarquia local o OP foi o instrumento de participação no qual deu mais oportunidades de os cidadãos participarem e influenciarem nas políticas públicas diretamente e que trouxeram resultados expressivos. Ficou visível na pesquisa que independentemente de outros resultados aqui apresentados e das dificuldades, o OP foi um sucesso sob dois pontos de vista, a saber: primeiro, o uso de uma parte das receitas municipais em que o próprio cidadão foi quem decidiu e definiu para onde estas deviam ser empregues; e segundo, na concretização de projetos eleitos pelo próprio cidadão diante de um instrumento participativo, uma vez que na primeira e na segunda edição deste instrumento todo os projetos foram entregues a tempo e com o sucesso.

A participação popular nas políticas públicas é uma questão que por um lado depende muito daquilo que é o arcabouço legal e, por outro lado, como o Estado se posiciona para materialização desse arcabouço. Em relação a esta questão, a tese demonstrou que existe um largo aparato legal sobre a participação no qual o Estado trabalha desde a Constituição da República até os demais decretos específicos, contudo existe uma incongruência entre o aparato legal e a prática. Ainda por um outro lado, o aparato legal deixa muitas lacunas sob o ponto de vista de clareza e entrosamento. Percebemos que as reuniões entre os dirigentes e as comunidades, as eleições gerais, municipais e recentemente as eleições para governadores e as consultas comunitárias são os mecanismos de participação popular mais buscados pelo Estado e Governo, que demonstra que o Estado pouco busca mecanismo que capitalizam a participação direta do cidadão sobre as políticas públicas.

Quando nos propusemos a estudar este tema, pretendíamos responder a seguinte questão: quais são os entraves e os pontos fortes para a efetivação da participação popular? Obviamente esta questão norteou nosso objetivo central. Neste viés, o estudo constatou como os principais entraves para a participação popular nas políticas públicas na cidade de Nampula os seguintes: a conotação política; a dupla representação dos secretários nos bairros; a fraca cidadania; a falta de conhecimento da população em relação ao instrumento participativo; a falta de interesse e hábito de participação. Com relação aos principais pontos fortes para a efetivação da participação popular nas políticas públicas na cidade de Nampula o estudo arremata os seguintes: sem dúvida, a vontade política do presidente do dia (Mahamudo Amurane); a mobilização social; as parcerias que o CMCN firmou com os demais atores sociais. As entregas dos projetos eleitos nas sessões do OP também entram para pontos fortes, no sentido em que devolve as esperanças daquela população que já não confiava nos governantes e nas formas tradicionais de participação. Testemunhando os projetos a serem entregues e com sucesso, os cidadãos sentiram-se mais motivados em participar das edições posteriores do OP, o que se conclui que quando os projetos públicos eleitos pelo povo são efetuados com sucesso há uma motivação para a participação popular nas políticas públicas.

Ainda relacionado com os projetos eleitos, embora a população tenha manifestado felicidade com a realização e entrega dos projetos, percebemos que houve projetos que na opinião de muitos cidadãos não respondiam as necessidades urgentes do bairro, ou seja, as escolhas da maioria. Isto significa que houve um domínio de um pequeno grupo no qual foi sobrepujando as sessões e, aproveitando-se da passividade da maioria dos membros, foi influenciando a maioria dos cidadãos a concordarem com as suas escolhas, visto que eram passivos e meigos ao ponto de não conseguirem expor e contrapor os argumentos contrários.

A pesquisa também demonstra que a população local se encontra desestruturada em termos de organização e articulação para buscar e reivindicar o direito de novos espaços de participação popular, sem que dependa da vontade política do presidente do município, ou seja, do presidente do dia. Nisso, podemos perceber que os espaços/instrumentos de participação popular estão longe de serem frutos da conquista popular, tornando estes espaços dependentes da boa vontade do presidente do município do dia. A implantação do OP na cidade de Nampula é um exemplo concreto de que este instrumento foi fruto da vontade individual do presidente Mahamudo Amurane de tal maneira que, quando este perde a vida, o OP na cidade de Nampula foi extinto. No mesmo viés, o estudo constatou que o próprio CMCN não está preocupado com a implantação de instrumentos de participação popular nas políticas públicas que capitalizam outras formas de participação popular direta do cidadão diferentes das tradicionais, de modo que o cidadão tenha capacidades de influenciar diretamente nas tomadas de decisões.

Associado ao posicionamento do CMCN, o estudo nos fez perceber que apesar das lacunas que este órgão possa ter no processo, há um mérito do pessoal que participou na projeção do OP, pelo fato de projetarem este instrumento a partir de uma reflexão crítica dos instrumentos habituais (tradicionais) de participação dos governos passados com o intuito de não reproduzir os mesmos erros. Como fruto deste posicionamento foi possível evitar um dos grandes enigmas dos instrumentos de participação em contexto nacional que é a partidarização destes. Por conta desta reflexão crítica na projeção, suprime-se os secretários dos bairros como representantes do povo no OP; cria-se uma nova GM que representará o povo neste instrumento, que pode ser qualquer morador daquele bairro que esteja disposto a servir independentemente da sua cor partidária, raça, etnia e estrato social, sendo que este seria eleito pelo povo no momento das sessões do OP. Com base nisso, notamos que esta reflexão permitiu quebrar o paradigma de que para representar o povo nos instrumentos participativos é necessário que seja membro do partido no poder e tenha uma influência dos governantes.

No mesmo viés, concluímos que, por outro lado, este mérito estende-se ao fato de se montar uma equipe do OP com base no conhecimento e na competência na área de governança participativa, evitando assim uma equipe por influência partidária. Como fruto, a equipe do OP era composta por membros de MDM, RENAMO, FRELIMO e outros partidos. Este aspecto fez muita diferença para que o processo de implantação do OP decorresse sem muitos sobressaltos e sem excluir por uma parte dos funcionários do CMCN e por outra parte

os cidadãos pelas suas cores partidárias, fato este que é um aprendizado para uma governança inclusiva para os futuros governos.

No referente a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões sobre as políticas públicas por meio do OP, na pesquisa, através de uma avaliação feita, ficou patente que a participação destes foi comprometida pelo nível e grau de passividade da maioria dos cidadãos em relação as suas intervenções, prejudicando assim a qualidade do processo em si. Isso trouxe consequências nas eleições dos projetos, sob ponto de vista de não refletirem nas escolhas da maioria dos cidadãos, ou seja, de não refletirem nas prioridades mais pontuais da maioria. Portanto, houve uma participação mais presencial do que uma participação com intervenções mais ativas. Ainda sobre o assunto, percebemos que a maioria dos cidadãos aderiram a participação sem reais motivações e sim pela indução através do grande trabalho de mobilização da equipe do OP, colocando uma situação em que muitos cidadãos não sabiam por que estavam a participar.

Associado à epígrafe acima, pudemos constatar dois aspectos importantes, a saber: primeiro, a equipe de OP ao projetá-lo estava mais preocupada em ter resultados imediatos no que diz respeito a implantação e entrega dos projetos eleitos com sucesso do que observar a qualidade ou não da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão deles. Segundo, não projetou o OP com forte intuição de ser um instrumento que capitalizasse a participação popular como um processo de desenvolvimento da construção da cidadania, de modo que desenvolvesse uma conscientização no cidadão da importância dos espaços de participação como seu direito e como forma de influenciar nos processos de tomada de decisões nas políticas públicas de suas localidades ou de participar no desenvolvimento das suas localidades. Isto ficou patente quando o OP é extinto por conta do desaparecimento físico do presidente do dia, em que o cidadão não está mais preocupado com o retorno do OP e nem sabe como cobrar a entrega dos projetos eleitos na 3ª edição.

No decorrer da pesquisa foi possível observar o quanto as pessoas têm medo de falar de política, tantos as pessoas com pouco nível de escolaridade, quanto as com nível de escolaridade avançado, até graduados. Mesmo para concederem entrevistas, não foi fácil. Isto faz-nos perceber que estamos diante de uma sociedade/cidadãos não emancipada, que tem medo de expressar suas opiniões. Uma sociedade que aceita quase tudo e pouco consegue lutar por seus direitos. Isto dificulta qualquer um que seja o processo de participação popular.

O estudo também nos levou a perceber que a maioria das organizações da sociedade civil em Moçambique não são instituídas com um espírito de luta pela conquista dos direitos sociais e dos espaços de participação popular para o devido efeito. A maioria destas são

fundadas com intuito de responderem a demanda de um determinado grupo de pessoas que buscam nestas organizações uma fonte de renda. Para isso estão mais preocupados em buscar financiamento internacional para implantarem projetos de várias índoles, fugindo assim de alguma forma da essência da natureza da OSC que seria ter um perfil cultural e sociopolítico que possibilitam diversas formas de organizar a população ao ponto de lhes permitir expressar as suas demandas. Estes *modus operandi* das organizações tornam-nas mais fracas sob ponto de vista do seu envolvimento na participação política.

Por último, o estudo finaliza que embora com muitos percalços, o estágio atual da participação popular no contexto moçambicano encontra-se em ascensão, embora lento. Percebemos assim que, por um lado, este estágio é fruto de conjunturas políticas que carregam consigo uma forte veia autoritária e resistência dos governantes que não veem com bons olhos a questão da participação popular. Por outro lado, pelas questões sociais e culturais que não permitem que a população enxergue a participação como crucial para o alargamento da democracia participativa e como um direito fundamental para o desenvolvimento do país. Algumas destas questões são: o índice elevado do analfabetismo, pobreza, guerras civis, corrupção, partidarização do Estado, sistema nacional de educação, entre outros. Portanto estas todas as conjunturas não permitem que a participação popular flua de forma mais eficiente e eficaz. Não obstante, só pelo fato de termos alguns municípios na busca de instrumentos participativos como o OP, PP, CPC, entre outros, significa que estamos a registrar algum avanço, pois há anos não existiam essas opções como espaços de participação.

Durante o estudo nos deparamos com outras questões relevantes, que não foram possíveis de trabalhar pela natureza e limitações da própria tese, como a demanda do tempo específico para o desenvolvimento da mesma e pela delimitação ou recortes temáticos do nosso principal problema, dentre outras limitações. A seguir apresentaremos algumas dessas demandas.

Dentre as demandas, há uma necessidade de se pensar numa inter-relação entre os arcabouços legais da participação e prática. Um caminho para equacionar esta demanda seria perceber como o Estado (governo) entende a participação da população e, na sua visão, quais seriam outras formas de dinamizar a participação popular de forma direta e diferente das que já existem. Seria importante também estudar a partir do que já existe como arcabouço legal, quais são os desafios para a ampliação da participação popular capaz de influenciar nos processos de tomada de decisões.

Outrossim, seria interessante fazer uma pesquisa sobre as experiências dos municípios nacionais que implementaram o OP, buscando as peculiaridades de cada município; os

avanços e recuos; saber o estágio atual do OP em cada um desses municípios. Igualmente seria conveniente nessas pesquisas entender da população a sua percepção sobre o OP e se houve um processo de conscientização e apropriação do instrumento por parte desta.

Houve algumas questões que foram apenas tangenciadas, mas que careciam de estudos mais profundos, como é a questão da população que mesmo depois de 46 anos de independência apresenta-se desinteressada com a participação popular nas políticas públicas, sem o hábito de participação política, e ainda se mostra com medo de participação política. Nesses estudos seria possível perceber as principais e reais motivações por de trás deste comportamento da população.

Ainda nesta perspectiva de estudos profundos, as universidades têm desempenhado um papel importante na luta por uma governança mais participativa e no fortalecimento de movimentos sociais/OSC, por meio de programas de pesquisa e extensão, prestando possíveis apoios científicos e técnicos. No contexto moçambicano, as universidades encontram-se fora desse radar. Seria formidável pesquisar o porquê desse distanciamento. Nisso, torna-se importante percebermos qual é a relação que estas têm com o município e as comunidades nesta índole; saber quais são os projetos de pesquisa e extensão destas universidades que mantêm uma relação com os municípios e as comunidades.

Em relação a sociedade civil enfraquecida, é importante estudarmos a sua constituição, tentando perceber quais são os movimentos sociais, filantrópicas, religiosas, ONGs, etc. Aqui seria importante procurarmos saber quais destes movimentos atuam no contexto político, especificamente na fiscalização do Estado como forma de garantir os direitos humanos e o porquê que muitas destas preferem atuar não na fiscalização do Estado, mas nas lutas sociais e na conquista dos espaços que lhes permitam lutar para esses direitos.

Por fim, como proposta para melhorar o cenário de participação popular no contexto em causa, seria interessante trazer a educação como a base para o povo alcançar a emancipação, ou seja, trabalhar a educação como a ferramenta principal para a libertação dessas amarrações que provocam na população o desinteresse, a falta hábito e ainda o medo de participar da vida política do país. Igualmente, seria interessante saber até que ponto a educação em Moçambique tende a ser emancipadora ou mesmo opressora. Por outro lado, seria importante sabermos como a cultura tem contribuído para uma sociedade livre e emancipada; aqui seria atraente trazer as práticas culturais concretas que promovem essa emancipação da sociedade e do cidadão em particular. Um dos caminhos que acreditamos ser útil para se chegar a essa demanda seria recorrer ao principal método proposto por Paulo Freire em “A Pedagogia do Oprimido” (1968) e buscar contextualizar a nossa realidade sem,

no entanto, desfocar-se da essência deste método. Nós partimos da hipótese de que enquanto a participação popular depender do executivo e não for fruto das conquistas do povo, maior a probabilidade desta ser uma utopia.

Com esta pesquisa não pretendo de forma alguma cerrar o debate sobre este tema, pelo contrário, pretendo fazer parte e dar continuidade a estes debates que já vinha tendo na minha graduação e no mestrado. Esperamos que este estudo seja mais uma etapa que possa suscitar outras tantas pesquisas nesta matéria. Desejamos que estes diálogos e pesquisas sobre a participação não se restrinjam só às universidades, mas que se ampliem para diversas camadas sociais, pois desta forma acreditamos que podemos contribuir mais para a reconstrução de uma sociedade participativa.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, H; NELSON, A. **Moçambique em transição**: um estudo da história do desenvolvimento durante o período de 1974-1992. Maputo: Padrigu-CEE-ISRI, 1992.
- ALMOND, G. The intelectual history of the civic culture. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.). **The civic culture revisited**. Boston: Little, Brown and Company, 1980, p. 1-37.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1963].
- ANYANG`NYONGÒ, P. Discourssurla Démocratieen Afrique. In: ESHETU, C. & IBRAHIM, J. (Orgs.) **Processus de Démocratisationen Afrique**. Paris: Difusion, 1995.
- ARAÚJO, M. M. Cidade de Nampula: a Rainha do Norte de Moçambique. **Finisterra**, v. XL, n. 79, pp. 209-222, 2005. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1501>. Acesso em: 18 de outubro de 2021.
- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, 1969, pp. 216-224. Disponível em: <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Acesso em: 10 de abril de 2020.
- ARRUDA Jr, E. L.; FILHO, N. B. Gramsci: Estado, direito e sociedade. Florianópolis: Letras contemporâneas, 1995.
- AVRITZER, L. **O orçamento participativo e a teoria democrática**: balanço crítico. Coimbra: CEFA, 2007.
- BAILEY, S. J. **Local Government Economics**: Principles and Practice. Londres: Macmillan Press, Lda, 1999.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BORJA, J. **Democracia Local**: Descentralización del Estado, Políticas Económico - Sociales en la Ciudad y Participación Popular. Barcelon: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.
- BUSSOTTI, L. A gestão do “risco político” na democracia moçambicana, análise e perspectiva. **Est. Soc.**, Recife, v. 2, n. 20, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235557/28524>. Acesso em: 16 de outubro de 2021.
- CABANNES, Y. **72 perguntas sobre Orçamento Participativo**. Porto Alegre: UN.HABITAT, 2009.
- CALDERÓN, A. I. **Democracia local e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2000.

CANHANGA, N. de J. V. **Os desafios da descentralização participativa na configuração de agendas políticas locais: Cidadania e governação em Moçambique**. Maputo: IESE, 2002/2010. pp. 90-118.

CAPES. Edital Programa de Estudantes - Convênio de Pós-Graduação PEC-PG. **Edital nº 23/2016**. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/07102016-edital-23-2016-pec-pg-pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

CARDOSO, T.; ALARCÃO, I.; CELORICO, J. **Revisão da literatura e sistematização do conhecimento**. Porto: Porto Editora, 2010.

CARVALHO, C. M.; ARAÚJO, G. J. F. O orçamento participativo avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania social. **Revista Eletrônica, Gestão e Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 458 – 488, 2010. Disponível em: <https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/941>. Acesso em: 16 de outubro de 2021.

CÉZAR, M. C. As organizações populares do Recife: trajetória e articulação política (1955-1964). **Cad. Est. Soc.**, Recife, v. 1 n. 2, p. 161-182, 1985. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/970>. Acesso em: 16 de outubro de 2021.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CONSELHO MUNICIPAL DE NAMPULA. Orçamento participativo de Nampula. **Homepage**, [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <http://cmnampula.gov.mz/orcamento-participativo/#>. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

COUTINHO, C. N. Gramsci e Sociedade civil. **Gramsci e o Brasil**, [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv93.htm>. Acesso em 01 de setembro de 2019.

COUTINHO, C. N. **Il pensiero politico di Gramsci**. Milano: Unicopli, 2006.

CRESPI, F. **Manual de sociologia da cultura**. Lisboa: Estampo, 1997.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005.

DE LA MORA, L. Aferição da qualidade da participação dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local: Uma proposta metodológica. In: LACERDA, N.; LEAL, S. **Do Local ao Global, o papel dos novos atores nas políticas públicas**. 1. ed., Recife: UFPE, 2002.

DE LA MORA, L. Aferição da qualidade da participação dos novos atores sociais nos mecanismos de gestão democráticas das políticas públicas. In: LACERDA, N.; LEAL, S. **Do local ao global, o papel dos novos atores nas políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1998.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

DIAS, N.; SOUSA, V. **Orçamento participativo de Nampula**: Manual metodológico. Conselho municipal de Nampula. Nampula. 2015.

EISA. Missão de Observação Eleitoral. Eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais. **Relatório n. 53**. 15 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.eisa.org.za/pdf/moz2014eomr1.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

ENDERS, A. **Le lusotropicalisme, Theoriedéxpeortation: GilbertoFreyre en son pays. Inslusotopie**. Paris: Edkarthala, 1997.

FANDRYCH, S. **Kommunalreform und Lokalpolitik in Mosambik**: Demokratisierung und Konflikttransformation jenseitsdeszentralistischenStaates? Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 2001.

FEDOZZI, L. Esfera pública e cidadania: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Rev. Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 19. n. 2, p. 236 – 271, 1998. Disponível em: <https://revistas.dee.spvgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1931/2306>. Acesso em: 17 de outubro de 2021.

FEDOZZI, L. **Eu e os outros**: participação e transformação da consciência moral. Porto Alegre: Editora Tomo, 2007.

FEDOZZI, L. **Inovações e dimensão na Gestão Pública**: A experiência de Porto Alegre (Brasil). Rio Grande do Sul: Oficina do CES, 1988.

FORQUILHA, S. Descentralização e Conflito em Moçambique. O Desafio da Construção do Estado. In: L. BRITO, C. N. CASTEL-BRANCO, S. CHICHAVA, et al. (Orgs.). **Desafios para Moçambique**. Maputo: IESE, 2017, pp. 35–59.

FORQUILHA, S.; et al. **Barómetro da Governação Municipal 2018**. Relatórios de Dados Quantitativos. Maputo: IESE, 2019.

FORQUILHA, S. C.; ORRE, A. Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique. In: B. WEIMER (Org.). **Descentralizar o Centralismo?** Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, 2012. p.330-354.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 37. ed. São Paulo: Paz e Terra. 1968.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GÓMEZ, M. B. **Educação Moçambicana – História de um processo**: 1962-1984. Maputo: UEM, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Lisboa: Guimarães Editores, 1990.

HUSSERL, E. **Ideias para uma fenomenologia pura e para uma filosofia fenomenológica**. 7. ed. São Paulo: Ideias e Letras, 2018.

INSTITUTO NACIONAL ESTATISTICA. **II Recenseamento geral da população e Habitação - Censo 2007**. Maputo, 1999.

INSTITUTO NACIONAL ESTATISTICA. **IV Recenseamento geral da população e Habitação - Censo 1999**. Maputo, 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. INTOSAI. **Code of Ethics**. (ISSAI 130). Viena, 2016a. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/IJGA_Issues/former_years/2016/eng_vol43_2_spring_2016.pdf. Acesso em: 23 de setembro de 2019.

JORNAL DA NOITE. **Seico-STV**, Maputo, 2017, 29 nov. Programa de televisão.

KAUFAMANNI, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **The Worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues**. Washington, D.C.: The World Bank. 2010.

LALÁ, A.; OSTHEIMER, A. E. **Transação e consolidação da democracia em África: como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e da democratização em Moçambique (1999-2003)**. MOÇAMBIQUE: ONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 2003.

LEAL, S. **Fetice da participação popular. Novas práticas de planeamento, gestão e governança democrática no Recife**. Pernambuco: CEPE, 2003.

LINDLEY, F. O que a RENAMO exige nas negociações de Roma. **O jornal**, p. 25, 02 de agosto de 1991. Disponível em: http://www.mozambiquehistory.net/history/peace_process/91/08/19910802_o_que_renamo_exige.pdf. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

LOPES, J. S. M. **Cultura acústica e letramento em Moçambique: em busca de fundamentos antropológicos para uma educação intercultural**. São Paulo: EDUC, 2004.

MACAMO, E. Power, conflict, and citizenship: Mozambique's contemporary struggles. *Citizenship Studies*, v. 21, n. 2, p. 196-209, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621025.2017.1279796>. Acesso em: 17 de outubro de 2021.

MANOR, J. **Political Economy of Democratic Decentralization**. Washington, DC: World Bank, 1999.

MARTINEZ, F. L. **O Povo Macua e a sua cultura: Análise dos valores culturais do povo Macua no ciclo vital**. Mauá, Moçambique 1971-1985. 2. ed. Maputo: Paulinas, 2008.

MARX, K. **O capital**. 10.ed. São Paulo: Difel, 1985.

MASC. Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil. **Manual de boa governação internas nas organizações da sociedade civil**. Moçambique: MASC, [s.d.].

MATSINHE, C. Moçambique: Tem início julgamento do assassinato do observador eleitoral Anastácio Matavel. **DW**, 12 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-tem-início-julgamento-do-assassinato-do-observador-eleitoral-anastácio-matavel/a-53417665>. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

MAZULA, B. **Eleições, Democracia e Desenvolvimento**. Maputo: 2002. pp. 26-77.

MICOA. Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental. **Estratégia de intervenção nos assentamentos informais em Moçambique**. Maputo: MICOA, 2010.

MOÇAMBIQUE. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Maputo. **Imprensa Nacional de Moçambique**. E. P. 1990.

MOÇAMBIQUE. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Maputo. **Imprensa Nacional de Moçambique**. E. P. 1994.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 11/2005, de 10 de junho. Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n 23, splm. 2, p. 9-36, 10 de junho de 2005.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 15/2000, de 20 de junho. Estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do estado com as autoridades comunitárias. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 24, série I, 20 de junho de 2000.

MOÇAMBIQUE. Eleições gerais e das assembleias provinciais. **Relatório Final**, missão de observação eleitoral. 15 de outubro de 2019. Disponível em: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/808cb71c-b1e8-49f5-a318-174bc17a0394/Mozambique_general&provincial-elections_15-October-_2019_EOM_final-report\(PT\).pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/808cb71c-b1e8-49f5-a318-174bc17a0394/Mozambique_general&provincial-elections_15-October-_2019_EOM_final-report(PT).pdf). Acesso em: 18 de outubro de 2021.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 02/1997. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, splm. 2, n. 7, série I, 18 de fevereiro de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 03/1994. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 3, p. 11, série I, 21 de janeiro de 1994.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 08/2003, de 19 de maio. Estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do estado. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 20, série I, 19 de maio de 2003.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 10/1997 de 31 de Maio. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 22, série I, splm 4, 31 de Maio de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 04/2019. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 105, série I, p. 2112, 31 de maio de 2019.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 67/2009 de 20 de março. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 56, série I, p. 1798-1801, 20 de março de 2009.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 09/1996, de 22 de novembro. Cria o Instituto Nacional de Estatística – INE. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 35, série I, p. 04-07, 28 de agosto de 1996.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 05/2019 de 31 de maio. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 105, série I, p. 2119, 31 de maio de 2019.

MOÇAMBIQUE. Portaria n. 11.600 de 22 de Agosto. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 33, série I, splm 5, 22 de agosto de 1956.

MOÇAMBIQUE. Portaria n. 2.377 de 19 de Dezembro de 1934. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 51, série I, 19 de Dezembro de 1934.

MOÇAMBIQUE. Resolução n. 03/1981 de 2 de Setembro. Boletim da República. Publicação Oficial da República de Moçambique, **Imprensa Nacional de Moçambique**, n. 35, série I, 2 de Setembro de 1981.

MONTEIRO, J. O. **Desafios para Moçambique - 2011**: Estado, descentralização e cidadania-Equação possível ou imperativa? Maputo: IESE, 2011. (p.23-35).

MORAIS, B. **Desempenho dos municípios da província de Nampula**. Nampula: CEPKA-UCM, 2009.

MOTTA, F. C. P. Administração e Participação: Reflexos para a educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 369-373, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/Z5P7stVFCMSBLBRkYRrJbJm/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2021.

NGUENHA, E. J. Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns aspectos importantes para o desenho e implementação de modelos de orçamento participativo. **II Conferência do IESE sobre dinâmica da pobreza e padrões de acumulação em Moçambique**, 2009.

NILYN, W. R. **O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: Um estudo de caso (Maputo – Moçambique)**. Maputo: IESE, 2014.

NIVUNGA, A. **Tendências nas eleições municipais de 1998, 2003, 2008**. Cidadania e governação em Moçambique (pp. 90-118). Maputo: IESE, 2010.

OLIVEIRA, O. P. **Embaixadores da participação**: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013. Tese de doutorado [Doutorado em Ciência Política] – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PARPA II. **Plano de ação para redução da pobreza absoluta 2006-2009**: Versão final. Conselho de Ministros. Maputo. 2006.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEÑA, D. S. de la. **Experiments in Participatory Urbanism**: Reform and Autogestión as Emerging Forms of Urban Activism in Barcelona. 2013. Tese de Doutorado [Doutorado em Landscape Architecture and Environmental Planning] – Universidade da Califórnia, Berkeley, 2013. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/1x0646mf>. Acesso em 10 de Abril de 2020.

PIRES, D. O.; PIMENTEL, J. A.; CLARET, A. M.; et al. Projeto conexão local: orçamento participativo. **Relatório Final**. Recife (PE), 2009.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Orçamento participativo - como funciona - geral - funcionamento geral. **Prefeitura de Porto Alegre**, n. d. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Orçamento participativo - Como funciona - Distribuição dos recursos - Critérios gerais para distribuição de recursos entre regiões e temáticas. **Prefeitura de Porto Alegre**, n. d. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=22. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

REVISTA TEMPO, n. 438. 25 de fevereiro, 1979, MAPUTO.

RICOEUR, P. **Teoria da interpretação**: o discurso e o excesso de significação. Rio de Janeiro: Edições 70, 1976.

SANTO, B. **Breve história do processo de descentralização e Governação Local em Angola**. Luanda: Direção Nacional da Administração Local do Estado, 2012.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

TOURAINE, A. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TERCEIRO MUNDO. Reativar a economia e os transportes. **Terceiro Mundo**, n. 101, setembro de 1987, p. 18-21. Disponível em: http://www.mozambiquehistory.net/economy/conditions/19870900_reactivating_economy.pdf. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

TRIVINÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2010.

VIGLIO, E. J., TEXEIRA, B. A. N. Orçamento Participativo de Jaboticabal/ SP: Limites e Debilidades para uma Efetiva Partilha de Poder. **Org & Demo**, v. 8, n. 1, p. 93-114, 2007. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/384>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

VOA PORTUGUES. Marcelino dos Santos e o capitalismo da FRELIMO. **Voa** [áudio], 14 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/2179472.html>. Acesso em: 17 de outubro de 2021.

VOA PORTUGUES. Moçambique: Morreu Marcelino dos Santos. **Voa** [áudio], 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/moçambique-morreu-marcelino-dos-santos-/5284175.html>. Acesso em: 17 de outubro de 2021.

WEIMER, B. **Descentralizar o Centralismo**. Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, 2012.

WUYTS, M. Gestão econômica e política de reajustamento em Moçambique. **Estudos moçambicanos**, n. 8, 1990, p. 99-124. Disponível em: http://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/08/wuyts_em_08.pdf. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

WUYTS, M. **Money and planning for socialist transition**: The Mozambican experience. Hants: Aldershot, 1989.

ZARKA, Y. Hobbes e a invenção da vontade política pública, **Revista Discurso**, São Paulo, n. 32, pp. 71-84, 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/38054>. Acesso em: 26 de outubro de 2021

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS COM TÉCNICOS E GESTORES MUNICIPAIS

IDENTIFICAÇÃO: T & G M ()

1. Como gestor, em que área técnica, Departamento ou sector você atua na Gestão Pública dentro do município?
2. Você conhece ou já ouviu Orçamento Participativo ou qualquer outro instrumento de participação popular no município de Nampula?
3. Qual é seu entendimento sobre o Orçamento Participativo? Qual é o conhecimento que tem sobre Orçamento Participativo?
4. Na sua opinião de quem é a responsabilidade de iniciativa e execução do Orçamento Participativo no município de Nampula?
5. Quem são ou eram os principais intervenientes do Orçamento Participativo?
6. Num contexto geral, você considera que houve participação popular dos moradores e moradoras dos bairros nas decisões no processo de elaboração, implementação, execução, monitoramento e avaliação do Orçamento Participativo?
7. Qual é a avaliação que você faz como gestor e tendo em conta as diferentes etapas de execução do Orçamento Participativo de Nampula?
8. Quais os principais aspectos negativos (obstáculos/entraves) encontrados para o processo de implantação do Orçamento Participativo?
9. Quais os principais os principais aspectos positivos (pontos fortes) que podem facilitar o processo de implantação do orçamento participativo?
10. Quem são os representantes da população no Orçamento Participativo?
11. Quais são os critérios levados em conta para indicação dos representantes da população?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS COM
REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (SECRETÁRIOS DOS
BAIRROS E SOCIEDADE CIVIL) E MORADORES (MUNÍCIPES)**

IDENTIFICAÇÃO: R ()

IDENTIFICAÇÃO: M ()

TÓPICOS PARA GRUPO FOCALIS

1. Como morador(a), você participa de alguma Instituição (Organização) Social, Cultural, Ambiental e/ou Religiosa do seu bairro ou da cidade Nampula?
2. Você conhece já ouviu falar de Orçamento Participativos como um processo de participação popular?
3. A quem você atribui a iniciativa e execução do Orçamento Participativos?
4. Você já participou alguma vez na discussão na planificação, implementação ou execução do Orçamento Participativo? Caso tenha participado, como foi essa participação?
5. Como você considera a sua participação, como morador ou moradora durante as diferentes etapas do Orçamento Participativo?
6. Num contexto geral, você considera que houve participação popular dos moradores e moradoras dos bairros nas decisões no processo de elaboração, implementação, execução, monitoramento e avaliação do Orçamento Participativo?
7. Qual é a avaliação que você faz como morador/a e tendo em conta as diferentes etapas de execução do Orçamento Participativo de Nampula?
8. Na sua opinião como morador acha que o Orçamento Participativo de Nampula permite ou proporcionou uma maior participação popular de seus moradores?
12. Quais os principais aspectos negativos (obstáculos/entraves) encontrados para o processo de implantação do Orçamento Participativo?
13. Quais os principais os principais aspectos positivos (pontos fortes) que podem facilitar o processo de implantação do orçamento participativo?
14. Quais foram os vossos representantes no Orçamento Participativo?
15. Como é que foi o processo de indicação desse vosso representante?

**APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO, PARA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO
POPULAR NO OP NA CIDADE NAMPULA**

1. Qual seu sexo?

- ☐ Feminino.
- ☐ Masculino.

2. Qual a sua faixa etária (idade)?

- ☐ De 18 a 20 anos
- ☐ De 21 a 30 anos.
- ☐ De 31 a 40 anos
- ☐ De 41 a 50 anos
- ☐ De 51 a 60 anos
- ☐ Mais de 61 anos.

3. Participa de alguma instituição social

- ☐ Cultural.
- ☐ Religiosa
- ☐ Associações
- ☐ Outras (indique) _____

4. Você já ouviu falar de Orçamento Participativo no município de Nampula?

- ☐ Não
- ☐ Sim

5. A quem você atribui a iniciativa e execução do Orçamento Participativo?

- ☐ População
- ☐ ONGs
- ☐ CMCN
- ☐ Sociedade civil
- ☐ Outros

6. Você já participou em algum momento na discussão, planificação, implementação, ou execução, avaliação do Orçamento Participativo?

☐ Sim.

☐ Não

7. Responda esta questão, se na anterior respondeu SIM. Quais são os momentos em que participou? _____

8. O que lhe levou a participar no Orçamento Participativo?

☐ Fui obrigado a participar

☐ Fui convidado e aceitei o convite.

☐ Tenho informação sobre OP decidi fazer parte.

☐ Como cidadão é meu direito e senti necessidade de participar.

9. Tendo participado como classifica a sua participação (sua intervenção)?

☐ Não falei nada sobre as decisões (ausente)

☐ Estive presente, mas não contribui para tomada de decisão

☐ Apresentei e reclamei sobre os problemas que nos afetam.

☐ Exige informações sobre o OP.

☐ Apresentei minhas opiniões para melhoria da cidade.

☐ Apresentei várias propostas.

☐ Contribui com informações e propostas nas tomadas de decisões

10. Num contexto geral como morador que participou do Orçamento Participativo, considera que houve uma participação? (*por favor, assinale apenas uma opção abaixo*).

☐ Não houve.

☐ Houve pouco

☐ Houve, mas não foi boa.

☐ Houve muita participação.

11. Quem tem representando o bairro no Orçamento Participativo?

☐ Secretário do Bairro

☐ Chefe do posto

- ☐ Regulo/líder comunitário
- ☐ Outros (indicar)_____

2. Quem elege estes representantes? *(por favor, assinale apenas uma opção abaixo).*

- ☐ Conselho Municipal.
- ☐ Partidos.
- ☐ Governo provincial.
- ☐ A população.
- ☐ Outros (indicar)_____.

Muito Obrigado pela atenção dispensada

ANEXO A – EXIGÊNCIAS DA RENAMO PARA ACORDOS GERAIS DE PAZ/DEMOCRACIA

«O Jornal» revela

O que a Renamo exige nas negociações de Roma

03. 2/8/91
p. 25

«O Jornal» revela documento de Afonso Dhlakama: objectivos da Renamo nas negociações com a Frelimo

Frank Lindley
Washington

O MOVIMENTO rebelde moçambicano pretende que durante a transição do seu país para a democracia o Governo seja controlado pelas Nações Unidas e 17 artigos da actual Constituição sejam suspensos — nos termos de um documento negociado pelo presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, a que «O Jornal» teve acesso.

O documento foi redigido no quartel geral da Renamo, na Gorongosa, em Julho passado e intitula-se «Negociar a Transição Pacífica para uma República Constitucional em Moçambique: Elaboração de uma Posição Diplomática para a Renamo, com Base em Antecedentes Honrosos das Nações Unidas».

Nele, ao traçar os objectivos da Renamo para as conversações de paz com o governo de Maputo,

Afonso Dhlakama preconiza o envio imediato de uma delegação da ONU para o seu país, para garantir o respeito pelos direitos humanos; a retirada imediata de todas as tropas estrangeiras; a delegação de poderes provisórios de governo numa equipa da ONU; a suspensão de provisões constitucionais politicamente delicadas; a elaboração de uma lei eleitoral que faça depender o processo de uma equipa das Nações Unidas (UNTAM — United Nations Transitional Authority in Mozambique); um cessar-fogo verificado pela ONU; regresso dos refugiados; e libertação dos prisioneiros políticos.

A parte certamente mais controversa deste documento é o seu Capítulo III, em que se advoga, à luz de um plano semelhante elaborado pelas Nações Unidas para o Camboja, que a ONU assuma o controlo de cinco ministérios: Negócios Estrangeiros, Defesa, Finanças, Segurança e Informação.

Segundo Dhlakama estes ministérios são a chave dos principais meios de intimidação, nomeadamente através da canalização sectorial de fundos para certos partidos, da utilização das Forças Armadas para intimidar os eleitores, da atribuição de «benesses» aos militantes do partido no poder, e do controlo e manipulação dos meios de

Comunicação Social.

O presidente da Renamo recorda, no seu documento, que o plano para o Camboja permite ao representante especial do secretário-geral das Nações Unidas controlar os cinco ministérios e «contratar, despedir e transferir funcionários do governo; supervisionar a aplicação da lei e a manutenção da ordem com eficácia e imparcialidade; e assegurar a protecção dos direitos humanos fundamentais».

«A Renamo», prossegue Dhlakama, «propõe que a componente administrativa do plano da ONU para o Camboja, seja aceite em Moçambique (...). A Frelimo pode delegar, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, poder provisório sobre as instituições que podem afectar os resultados eleitorais».

Não menos controversa é a proposta do presidente da Renamo para a suspensão de 17 artigos da Constituição que considera «politicamente delicados»:

— os artigos 13.º e 14.º «porque garantem cidadania e direito de voto, com base na participação na luta pela libertação;

— o artigo 32.º «porque proíbe os partidos se eles forem regionais, ou não defenderem o conceito de interesse nacional preconizado pela Frelimo, (...) ou não contribuirão

para o reforço do patriotismo»;

— o artigo 46.º «porque proíbe a propriedade privada da terra; (...) Como, pode a Renamo ou outro partido funcionar, se a Frelimo é o senhorio dos terrenos necessários para a instalação de prédios do partido?»

— o artigo 69.º «porque proíbe discursos e manifestações destinadas a promover oposição contra a Frelimo, porque eles podem minar a segurança nacional, ou perturbar a harmonia social»;

— o artigo 74.º «porque proíbe a cobertura noticiosa de opiniões contrárias à política externa, à política de defesa, ou sejam críticas à Constituição»;

— o artigo 86.º «porque autoriza a expropriação de propriedades em quaisquer termos impostos pelo governo»;

— o artigo 96.º «porque proíbe o exercício de liberdades individuais se esse exercício irritar ou temer e, em face disso, ameaçar a ordem pública; se apoiantes da Frelimo ameaçarem uma manifestação da Renamo, a manifestação poderia ser proibida»;

— o artigo 105.º «porque estabelece um Conselho Superior da Comunicação Social para administrar os direitos e as restrições dadas ou impostas aos meios de Informação; isto não passa de

um conselho de censura»;

— o artigo 106.º «porque pode prejudicar uma campanha, debate ou esforços justos para a realização de eleições»;

— o artigo 118.º «porque requer a um candidato presidencial cinco mil assinaturas de proponentes, com pelo menos 200 em cada uma das províncias do país»;

— o artigo 120.º «porque autoriza o presidente a aliciar apoiantes para a Frelimo, através da oferta de títulos, recompensas em dinheiro e distinções oficiais»;

— o artigo 132.º «porque coloca o presidente acima da lei por qualquer ultraje cometido no exercício dos seus poderes oficiais, ainda que seja a tortura de adversários políticos, a detenção de jornalistas, ou fraude eleitoral»;

— o artigo 146.º «porque permite à Assembleia da República desqualificar qualquer deputado por qualquer razão prevista na lei»;

— o artigo 165.º «porque autoriza a punição ou demissão de juízes cujas decisões não agradam ao Governo»;

— o artigo 175.º «porque permite o julgamento de civis em tribunais militares»;

— e o artigo 181.º «porque cria um Conselho Constitucional, cuja composição é determinada pela Frelimo, para se pronunciar sobre a constitucionalidade ou legalidade dos actos do Governo».

O plano de objectivos para as negociações inclui, ainda, outras propostas menos controversas.

Dhlakama afirma pensar que os «monitores» de Direitos Humanos são essenciais, não só por beneficiarem directamente os moçambicanos, como porque «reduziriam a desconfiança entre a Renamo e a Frelimo».

Quando advoga a retirada de todas as forças militares estrangeiras do país, imediatamente após a conclusão de um acordo de cessar fogo, o líder rebelde moçambicano modera a exigência anterior — de que a retirada devia anteceder as negociações — e recorre aos paralelos da Namíbia e de Angola.

A lei eleitoral, continua Afonso Dhlakama, deveria colocar a organização, condução e supervisão das eleições na dependência das Nações Unidas. «A UNTAM devia promover programas de educação eleitoral, recenseamento, sistema de inscrição dos partidos políticos, métodos de listagem dos partidos nos boletins de voto, garantir o respeito pela liberdade de expressão, reunião e movimento, garantir acesso justo aos meios de informação, criar métodos de contagem de votos, e investigar irregularidades», escreve-se no documento.

Da mesma forma se reserva à ONU a verificação e controlo de todos os passos de um acordo de cessar-fogo.

ANEXO B – DOCUMENTOS SOBRE PREE E PRES

Reativar a economia e os transportes



Veloso: apoio aos produtores rurais, com ênfase nas unidades familiares

Agressão externa e a seca estão impondo a Moçambique modificações básicas não só no seu programa económico como na estratégia militar, destinada a combater o terrorismo.

Apoiada e armada pela África do Sul, a Renamo tem atuado preferencial-

mente contra alvos económicos, desorganizando o sistema de transportes, sobretudo o ferroviário, e a produção agrícola.

O governo está envidando esforços especiais para restabelecer o funcionamento dos principais eixos ferroviários do país (ver matéria "As vias estratégi-

cas...", pág. 22), não apenas reconstruindo as estradas mas limpando do seu percurso os bandos terroristas.

Um dado positivo para a reabertura do chamado "Corredor de Nacala" é a posição do Malaui, cujo território foi usado durante muito tempo para a infiltração de terroristas. Com essa via paralisada, o Malaui teve de recorrer, para as suas exportações, ao sistema ferroviário da África do Sul, encarecendo as suas mercadorias.

Em entrevista exclusiva a **terceiro mundo**, o ministro da Cooperação, Jacinto Veloso, afirmou que a reativação das linhas ferroviárias será efetivada. "Estamos chegando a um entendimento com o Malaui. Já existe um acordo assinado para a não-utilização do seu território para ações de desestabilização em Moçambique. E, o que é fundamental, o Malaui tem interesse em poder usar os corredores da Beira e de Nacala", declarou Veloso.

A via marítima

Um outro alvo permanente das sabotagens, além das vias férreas, são as rodovias e pontes. Organizar um eficaz sistema de transportes, inclusive marítimo, é, portanto, um dos desafios fundamentais em qualquer plano de reativação económica.

Moçambique depende em grande parte do transporte marítimo para escoar a sua produção. Por isso, dentro dos projetos de reativação económica, seu governo já manifestou a disposição de se associar com países vizinhos, co-



"Moçambique tem enormes recursos hídricos, mas ainda não foi possível aproveitar a água por falta de meios. Quando isso acontecer, em um ou dois anos, venceremos a seca"

mo o Zimbábue, para fundar companhias de navegação. O transporte de cabotagem poderia beneficiar das facilidades que os seus 10.800km de costa oferecem. "Mantendo a capacidade de transporte ao longo do litoral, podemos ativar a economia de maneira substancial", afirma Veloso.

O ministro da Cooperação considera muito viável a criação de uma frota mercante que atinja esses objetivos. Há pouco tempo foi realizado, com êxito, o transporte de alimentos e medicamentos por via marítima, ao longo da costa, num programa das Nações Unidas. Também em alguns rios, como o Zambeze, têm sido usados barcos, com um bom aproveitamento.

"Isso tem dado uma nova dinâmica aos transportes, mas é claro que não cobrimos hoje nem um centésimo de nossas necessidades", diz-nos o ministro moçambicano.

Atualmente, Moçambique tem uma companhia estatal de navegação, que faz o transporte com navios maiores (3 mil a 4 mil toneladas). Mas o transporte menor é administrado localmente, quase sempre por proprietários privados.

Simultaneamente às medidas para vitalizar o sistema de transportes, o governo moçambicano está incentivando o aumento da produção, através de várias iniciativas de apoio aos produtores ru-

rais, a começar pelo estímulo às pequenas unidades familiares. A meta é conseguir que estas se auto-abasteçam e ainda disponham de excedentes para comercializar.

O governo assegura aos produtores uma série de estímulos e fornece-lhes instrumentos para o trabalho, aparelhos de utilidade doméstica, roupas, sabão, calçados etc. Também orienta os produtores sobre preços, condições de mercado e outros dados importantes para a colocação dos excedentes e propicia-lhes ensinamentos sobre melhores métodos de plantar, principalmente algodão, e colher e tratar a castanha do caju, grande riqueza nacional.

"No ano passado, foram utilizadas novas sementes para o arroz e a sua produção subiu bastante", esclarece Veloso. "Tivemos uma boa colheita, naturalmente insignificante para as necessidades do país, mas o importante é que se colheu bem, a um nível que nem na época colonial foi atingido".

O ministro da Cooperação chama a atenção para a ampliação do sistema cooperativista. "As cooperativas ainda são poucas, mas o importante é que o camponês já manifesta interesse em se associar a outros".

E a seca?, perguntamos. "Tem sido forte e prolongada. O Estado tem feito tudo ao seu alcance para minorar os

MOÇAMBIQUE

efeitos da seca e vem contando com a ajuda internacional. Além das medidas de emergência, o governo vem dando grande prioridade ao abastecimento de água, nas cidades e no campo".

O ministro Veloso esclarece: "Moçambique tem, pelo menos, dez grandes rios e está entre os 10 ou 12 países do mundo com maiores recursos hídricos, com a sua abundante água subterrânea (em alguns lugares a cinco, seis, dez metros de profundidade). Mas, embora a água exista em quantidade, ainda não foi possível aproveitá-la de acordo com as nossas necessidades".

"Estamos tentando todos os meios, a começar pelo uso das bombas manuais, para ampliar o uso das águas subterrâneas. Se conseguirmos fazer com que as famílias tenham acesso a esses meios, a seca será completamente vencida, com a água do subsolo."

As poucas cooperativas, empresas privadas, estatais e familiares que conseguiram obter água estão com uma boa média de produção. "Se nós resolvermos o problema da água, podemos modificar em um, dois ou três anos a situação alimentar de Moçambique", afirma o ministro.

Um dos problemas mais graves nas zonas rurais de Moçambique é o deslocamento de populações, atacadas pela seca e pelas agressões terroristas. O ministro Jacinto Veloso avalia em 4,5 milhões o número de pessoas afetadas.

A guerra de desestabilização forçou o governo a redimensionar alguns projetos. Um deles foi o complexo do Vale do Limpopo, que foi, desde a independência, uma das bases do plano econômico da revolução. A grande empresa original foi dividida em pequenas empresas, que assumem as tarefas de orientar e coordenar os produtores.

"Mas o Limpopo - acentua Veloso - continua sendo um eixo fundamental do nosso desenvolvimento econômico, sobretudo agora, com a reativação do caminho-de-ferro que corta a região e que também serve ao Zimbábue."

E como repercute todo esse esforço de transformar a economia agrícola junto aos camponeses?

- Bem. Um fenômeno novo, com aspectos muito positivos, é que muita gente já pensa em voltar ao campo ou até mesmo já está fazendo isso.

E os grandes projetos de desenvolvimento econômico planejados com a vitória da Frelimo?

— Nós temos valiosas riquezas naturais já identificadas. Uma parte das reservas já está inclusive avaliada, o que nos permitiria pôr em prática numerosos projetos, por exemplo, na área de energia hidrelétrica, carvão, fertilizantes etc., que numa década fariam de Moçambique um país próspero e estável. Mas é exatamente nessas áreas que ocorrem as destruições, os comandos terroristas, as bombas, os atentados, como acontece na província de Inhambane.

“Atualmente, nós importamos fertilizantes mas podemos ser um produtor, não só para cobrir nossas necessidades como também as de toda a região. Os terroristas agem no sentido de sabotar o nosso programa”.

A guerra popular

O sr. tem falado sobre os efeitos da agressão e da seca. O que está fazendo o governo para conter e derrotar as ações da Renamo, que é, em Moçambique, o braço terrorista da guerra de desestabilização movida pela África do Sul?

— Em 1985, foi iniciado um estudo para se definir como sair dessa situação. Ficou claro que não se pode desconhecer a existência da guerra. Não é possível fazer planos para desenvolver a economia, sem levar em conta a operação de desestabilização. A estratégia que estamos seguindo é adaptar as estruturas militares para enfrentar a ação terrorista e, ao mesmo tempo, criar condições para que alguns projetos econômicos possam avançar.

Mas o exército moçambicano nasceu na guerrilha. Não estava apto para enfrentar essa nova situação?

— As nossas forças armadas, depois da guerra de libertação, desenvolveram-se de uma maneira convencional, com armamentos mais ou menos modernos. Esse tipo de desestabilização não estava previsto. Agora, voltamos à situação da época da luta pela independência, à guerra popular. Naquela época, era a própria população que desenvolvia as ações de guerra, desde que tivesse algum armamento ou mesmo sem ele. Hoje, o que está em prática é também um conceito de defesa popular.

Negociação com o FMI

□ “O FMI apresentou um programa que não era aplicável em Moçambique; seria um desastre e nos criaria dificuldades maiores das que existem agora”, explica o ministro Veloso. “Então decidimos apresentar o nosso próprio programa de reabilitação econômica, que está previsto para três anos: 88-90. Foi esse programa que pusemos em discussão com o FMI. Discussão em termos técnicos, puramente técnicos. Os aspectos financeiros, econômicos, militares, as reformas, os salários, os preços, tudo isso foi definido segundo a nossa visão do problema”.

“Naturalmente, sabemos que a população vai se sacrificar mais ainda, mas o que importa é que com esse programa temos perspectivas de superar a crise. O que queremos é que o poder de compra dos trabalhadores, em relação aos produtos essenciais, não seja afetado um milímetro. Quanto aos outros produtos, isso já é um outro problema.

“Finalmente, chegamos a um acordo com o FMI depois de mais de um ano de discussões exclusivamente sobre esse programa (porque

a discussão em termos gerais já dura mais de três anos). O acordo já foi ratificado pelo FMI e quando, em situações análogas, temos de discutir com algum país, seja do Leste ou do Oeste, é esse o programa que apresentamos. Porque é o nosso programa para superar as dificuldades atuais.

“Quando pusemos em prática o programa de emergência, o PRE, uma das ações foi a desvalorização do metical (a moeda moçambicana). Durante 12 anos não mexemos na moeda, mantivemos a paridade com o dólar (40 meticais, mais ou menos), com pequenas variações, que não correspondiam de maneira nenhuma à realidade.”

Com a primeira desvalorização, o dólar passou a 200 meticais (cinco vezes menos, portanto). E no início de julho último houve uma segunda desvalorização, quando o dólar passou a 400 meticais. “Pensamos que, agora, essa paridade vai se manter, podendo haver reajustes”, explica Veloso. “Ela ainda não corresponde à realidade financeira mas acreditamos que já esteja bastante próxima daquilo que devia ser”.

As forças armadas não podem estar em todos os lugares. Então, o que temos feito, e com grande sucesso, é entregar em todo o país armas à população para que possa se defender. E nos lugares onde nós fizemos isso o banditismo não ataca. As forças armadas ficam responsáveis pelas ações mais importantes e também fazem o treinamento dos civis, o que tem dado origem a uma espécie de milícias populares.

Na sua guerra não-declarada contra Moçambique, o regime sul-africano tem apoiado preferencialmente ações da Renamo que visam a atingir alvos econômicos. Um dos maiores “feitos” nesse terreno foi a sabotagem contra as linhas de transmissão de energia da barragem de Cabora Bassa. Elas estão interrompidas há mais ou menos dois anos, quando uma operação extremamente bem montada destruiu mais de

500 torres de uma só vez. A linha já estava toda pronta: “Íamos iniciar o fornecimento de energia em 15 dias para a África do Sul”, para onde o governo colonial tinha estendido a primeira linha de transmissão. “Agora, estamos estudando uma nova linha, que fornecerá energia para o Zimbábue”, declara o ministro.

“Quando a linha de Cabora Bassa está funcionando, nós recebemos, via África do Sul, a nossa própria energia, portanto não temos despesa, ou melhor, é uma despesa interna. Neste momento, estamos pagando quase um milhão de dólares por mês a Pretória para podermos ter energia vinda das termelétricas sul-africanas.”

Quem ajuda Moçambique

Ninguém melhor do que Jacinto

Veloso, como ministro da Cooperação, para conhecer quais são os países que mais têm ajudado Moçambique diante da sua crítica situação e quais os que podem chegar a desenvolver projetos mais importantes e de interesse comum.

"Naturalmente, o Ministério da Cooperação, tem que procurar apoio para o programa de emergência, por um lado, e para o Programa de Reabilitação Econômica (PRE), por outro", afirma o ministro. Ele acrescenta que "em relação ao programa de emergência, tivemos uma boa resposta da comunidade internacional. Numa conferência em Genebra, em Março passado, após um apelo do secretário-geral das Nações Unidas, recebemos aproximadamente 200 milhões de dólares, quase 80% do que era necessário para a compra de comida e remédios. A operação está em curso e novos doadores vão aparecendo. Ainda estamos com muitas dificuldades com remédios, roupas e cobertores".

Em relação aos projetos que possam ser desenvolvidos com países que se propõem a investir em Moçambique, o Ministério da Cooperação está estudando quais são os campos de interesse.

"Para nós, por exemplo, o Brasil é um dos países prioritários para desenvolver uma cooperação: não só falamos a mesma língua como existem muitas semelhanças culturais, além de interesses comuns", afirma o ministro. "Com o Brasil, interessam-nos os projetos de formação e de assistência técnica, a vinda para Moçambique de técnicos brasileiros, conselheiros, consultores etc., para o desenvolvimento da agricultura, navegação etc.

"Os problemas da dívida com o Brasil já estão discutidos. Pretendíamos terminar a discussão com o FMI e com o Clube de Paris para então encontrarmos uma solução para a dívida com o Brasil, que será um reescalonamento. E, a partir daí, deveremos criar novos programas. A questão do carvão poderá ser extremamente interessante, uma base material para construir uma cooperação que é do interesse de ambas as partes. Para isso, devemos aguardar que haja condições militares na região para explorar essa nossa riqueza."

Em relação à cooperação internacional para o Plano de Reabilitação Econômica, Veloso explica: "Hoje, uma das maiores ajudas que recebemos do exte-

O papel de Lisboa

Os contra-revolucionários da Renamo contam com um sistema de comunicação muito rápido e aperfeiçoado. "Por isso, muitas notícias chegam a Lisboa antes mesmo de chegar na própria sede do distrito onde se passa o fato", diz o ministro Veloso.

"Lisboa é o centro de propaganda e talvez de outras ações dos bandi-

dos armados. De modo que, o fato de Lisboa ser um centro irradiador de notícias não deve ter sido por acaso, porque a informação que sai de lá, mesmo mentirosa, em princípio, para o mundo ganha mais ou menos credibilidade. Isso porque se supõe que Lisboa devia conhecer exatamente o que se passa nas suas ex-colônias."



"O nosso país teve boa resposta da comunidade internacional, em termos de ajuda alimentar"

rior vem da Itália, mas também temos cooperação muito estreita com a União Soviética, mesmo em alguns projetos que ainda não estão funcionando por problemas de segurança. Os Estados Unidos também nos ajudam, em particular com alimentos (200 toneladas de cereais). Os países do norte da Europa, especificamente a Holanda, dão-nos um apoio bastante significativo e o Canadá começa a apoiar-nos, tanto o governo quanto as organizações não-governamentais. A França, depois de um certo tempo em que haviam cessado os seus investimentos, já começou a retomá-

los. Estamos no processo final de acordo".

"Por outro lado, Moçambique é um país importante por sua posição geoestratégica. É natural que desenvolva relações privilegiadas com os países do oceano Índico. Temos excelentes relações com Madagascar, Maurício, Seychelles etc., onde existem populações de origem moçambicana, assim como no nosso país temos populações de origem daqueles países. Por isso, é claro que nos interessa a cooperação com eles, nos campos, por exemplo, do comércio e da navegação na própria região." ●

ANEXO C – ATAS DAS SESSÕES DE OP/ ESCOLHAS DE PRIORIDADES

Folha de Propostas dos Grupos

Posto Administrativo Nhamitopo	Participantes 33 Nelson Mandela 17 Mulheres 16 Homens
Bairro Nhamitopo	
Nº do Grupo 6 U/C Nelson Mandela MOANONA	

Propostas	Local de implementação	Proponentes	Nº de Votos
Furo de água	Nelson Mandela	Abdala Abacar Abdala Lourenço	
Uma escola Primária C	1 de Janeiro	Dionísio A. Paulo Filomena Martins	
Melhoramento da estrada	Nelson Mandela	Muassite Sumaila Silva Murete	
Iluminação da Estrada	Nelson Mandela	Joana João Aty	
Clube Cultural	Nelson Mandela	Abelha Punguira Amade Vamiquaia	
Dispersão	Nelson Mandela	Mamade Abdala Mamade	
Melhoramento do Mercado	Nhamitopo	Rosa Paulino	
Furo de água	Nelson Mandela	Nelson Samuel	
Furo de água	Nelson Mandela	Ayira Chande	
Furo de água	Nelson Mandela	Aty Adomapi	
Furo de água	Nelson Mandela	Sifa Constantino	

Melhoramento da Estrada	Nelson Mandela	Muamatta Summala
Melhoramento da Estrada	Nelson Mandela	Ismael M. M. M.
Melhoramento da Estrada	Nelson Mandela	Tranquilo P. P. P.
Melhoramento da Estrada	Nelson Mandela	Miriam A. A. A.
Melhoramento da Estrada	Nelson Mandela	Jerônimo A. A. A.
Iluminação da Estrada	Nelson Mandela	Laura A. A. A.
Iluminação da Estrada	Nelson Mandela	Amira R. R. R.
Iluminação da Estrada	Nelson Mandela	Fátima W. W. W.
Iluminação da Estrada	Nelson Mandela	Elisa A. A. A.
Discharge	Nelson Mandela	Amira A. A. A.
Melhoramento do Mercado de Mucatha		Muamatta Alberto
Uma escola Primária Camilo de Almeida		Fátima W. W.
Uma escola Primária Camilo de Almeida		Elfina João
Clube Cultural	Nelson Mandela	Sara Grande
Furo de água	Nelson Mandela	Muamatta Assane

Assinatura do representante do Grupo

Data

Filamira Martins

Grupo de Trabalho
 Trabalho de Comissão - Nelson Mandela - dito Agostinho
 Furo de água - Nelson Mandela
 Furo de água - Nelson Mandela
 Furo de água - Nelson Mandela
 Furo de água - Nelson Mandela
 Data 14.07.2025