

Ciclo de Debates “Parcerias e Desenvolvimento Local: Lições e Experiências, Nacionais no Combate à Pobreza

Alianças e Parcerias no Combate à Pobreza em Moçambique:

Cidadãos como Parceiros do Governo?

António A. Da Silva Francisco
Março 2007
Maputo

“Uma palavra que está sempre na boca transforma-se em baba” (Provérbio Burundi)

- O provérbio Burundi alerta-nos para o risco do uso de palavras indiscriminadamente, como bandeiras, clichés, ou um invólucro vazio, em que colocamos o que bem entendemos, conforme as circunstâncias.
- O poeta Sebastião Alba usa o provérbio Burundi, para comentar sobre clichés introduzidos em poemas. Mas a ideia também é válida para a análise política e científica. Quando transformamos as palavras em clichés, sem nada lhes insuflarmos, o que vemos? Aquilo que Alba nos diz:

Não suportando a beleza

Que as circunda, abismam-se

Em seu ridículo

- **É dever do cidadão, sobretudo do intelectual, lutar para que os conceitos importantes não se abismem no ridículo.**
- Se não tivermos cuidado, faremos ao **conceito de parceria**, o mesmo que temos feito às formas de participação do cidadão, por exemplo: “Consultas”.
- A consulta é, sem dúvida, uma forma de participação. Mas vale o que vale, e não deve ser usada para criar ilusões no cidadão que é essa a melhor via de se “empoderar”.

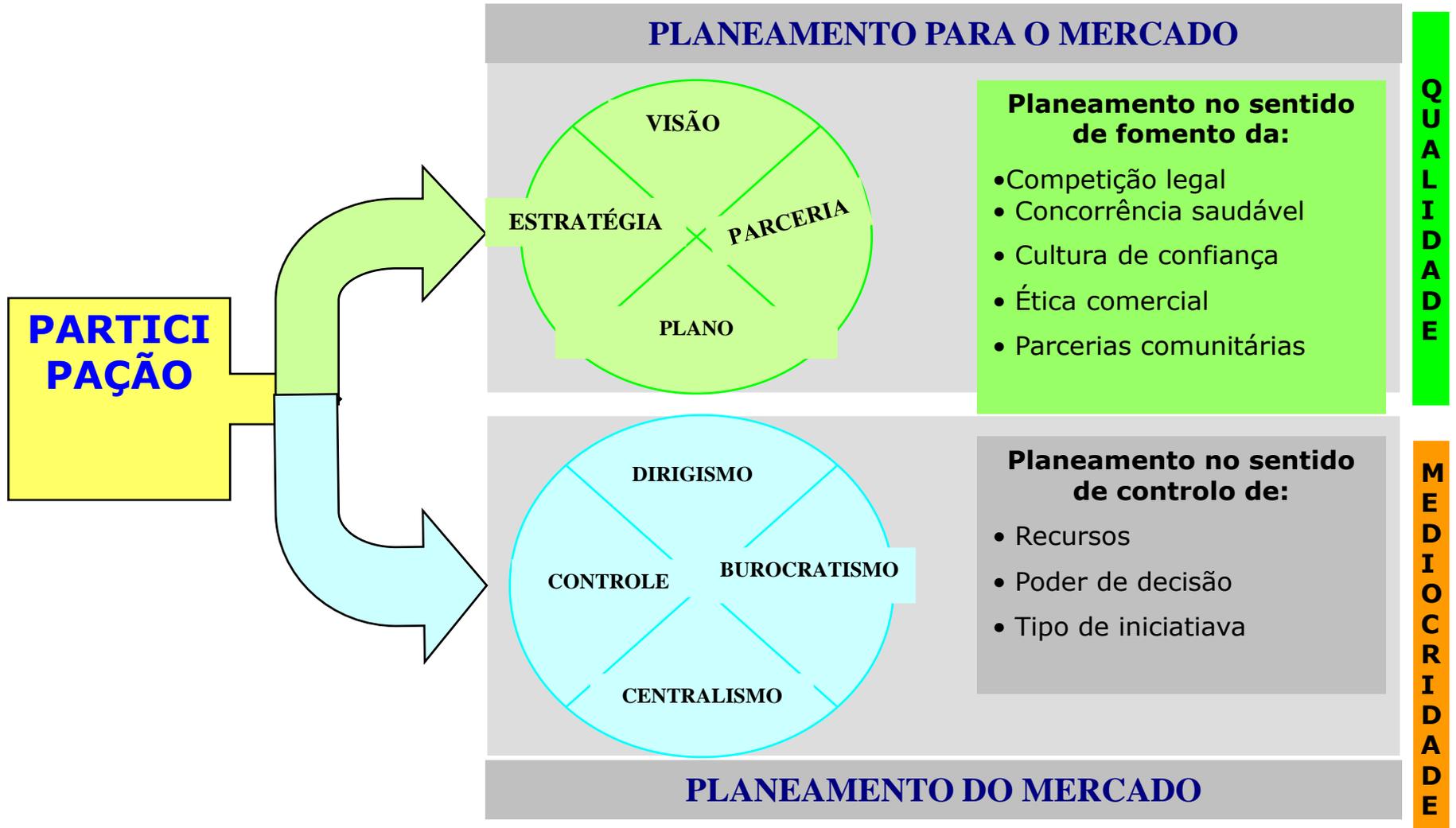
1. ANTECEDENTES DESTA APRESENTAÇÃO

- **Agosto de 2006:** debate sobre a EDR, a sugestão que a SC é parceira do Governo. Ou seja, que o CIDADÃO é parceiro do GOVERNO. Parceiro em que sentido? Que tipo de parceiro é o cidadão, quando a relação é descomprometida, sem mutuas responsabilidades.
- Na vida quotidiana, o cidadão comum, sabem bem o que é um parceiro, uma parceira:
 - Os casais que vivem maritalmente, sem papel passado, tratam-se por parceiros ou companheiros.
 - Uma relação minimamente séria, mesmo que informal, é sentida como parceria.
 - aual é o MÓBIL duma parceria? O COMPROMISSO DAS PARTES.

1. ANTECEDENTES DESTA APRESENTAÇÃO

- **Finais de 2004:** Reflexão sobre o PARPA I – *A constatação sobre a fadiga: Oya, 2004; Francisco, 2005a*
- Oya (2004) comentou e propôs algo, mas Francisco (2005a) propõe algo para nos tirar do pântano intelectual em que a participação do cidadão está mergulhada:
 - Que o Governo transformasse o PARPA II em seu instrumento de parceira com os actores nacionais. Tal como tem feito com os doadores.
 - O mesmo documento discute ainda o papel do PARPA no
PLANEAMENTO:
 - *Planeamento DO ou PARA o mercado?*
 - Aí, disseram-me, estás a começar a ser ideológico. Mas uma pessoa que explicita as coisas é mais ideológico que aquela que se refugia na técnica, para veicular a sua ideologia de forma dissimulada?

Figura 9: Que tipo de Planificação Participativa?
Planificação **DO** ou **PARA** o Mercado?



2. OBJECTIVO DA APRESENTAÇÃO

1. Melhorar a percepção sobre a relação entre “poder” e “participação” do cidadão, em múltiplos níveis;
2. Compreender o papel desses conceitos - poder e participação – tanto no incentivo e facilitação, como no bloqueio ou resistência, ao empoderamento do cidadão;
3. Identificar o estágio e formas de participação do cidadão, o que vulgarmente se chamado “sociedade civil” em processos participativos, com destaque para o tão apregoado combate à pobreza absoluta;
4. Analisar e aprofundar o debate sobre a **QUESTÃO FUNDAMENTAL:**
“Que forma de participação poderá promover uma participação ampla, inclusiva e genuinamente fortalecedora do poder e da capacidade do cidadão, em termos de melhoria da eficácia e eficiência do seu desenvolvimento humano e bem-estar individual?”
5. Proposta de alternativa participativa que contribua, de forma efectiva e não enganadora, para a viabilização do combate à pobreza extrema, e pobreza humana, em geral.
6. Propor pesquisas específicas para aprofundar o conhecimento sobre a participação do cidadão moçambicano.

2.1. O QUE É PARTICIPAÇÃO?

- Na definição do dicionário, a palavra participação, tem um duplo significado:
 - a) “tomar ou ter parte em ...”, “associar-se a ...”;
 - b) “fazer saber, dar parte de ...”.

2.2. PARA QUE SERVE A PARTICIPAÇÃO?

- **Para empoderar o cidadão.**
- **Participação é PODER DO CIDADÃO**
- **A participação é a estratégia através da qual o pobres porcuram informar, consultar e debater as políticas, influenciar o planeamento, a produção, a gestão dos recursos, quer seja do Governo, de uma comunidade, um programa ou um projecto local.**

1. QUADRO CONCEPTUAL: “A Escada da Participação Cidadão”

1. Não-participação: Manipulação e terapia

1º DEGRAU: MANIPULAÇÃO - Tem algo de sofisticado acima da violência, mas acaba por ser um artefacto dissimulado ou grosseiro para esconder as intenções dos protagonistas ou as dimensões exacta do dos factos.

2º DEGRAU: TERAPIA – É também não-participação. Ocorre quando os lesados ou possíveis interessados em benefícios são estimulados a queixar-se e exprimir os seus anseios. As pessoas depõem sobre os seus problemas, desespero e aflições, mas depois nada é feito para que o caso individual ou social seja resolvido

3. QUADRO CONCEPTUAL: “A Escada da Participação Cidadão”

2. Tokenismo - “Participação simbólica”: Informação, Consulta e Pacificação

3º DEGRAU: INFORMAÇÃO – Representa o princípio da concessão mínima de poder”:

- Sem informação precisa e actualizada não é possível decidir com exactidão
- Informar é o início da possibilidade de construção da cidadania.

4º DEGRAU: CONSULTA – Presupõe a formulação de perguntas e resposta, debate, diálogo, esclarecimento.

- Já exige alguma troca de posicionamento, entre os governantes e governandos.
- Pressupõe lidar com os resultados da consulta, o que muitas vezes conduz a grandes decepções e desmobilização, porque o se

5º DEGRAU: PACIFICAÇÃO – É o último no nível da concessão mínima de poder. Como diz Gomes, é ainda uma “tentativa de tapar o sol com a peneira”. Mas já é um estágio mais evoluído, porque o poder e os cidadãos, entram em pactos, negociações. Os detentores de poder procuram pacificar o grupo com doações ou soluções com algum valor, o famoso “cala-a-boca”.

3. QUADRO CONCEPTUAL: “A Escada da Participação Cidadão”

3. Poder Cidadão

6º DEGRAU: PARCERIA – A partir daqui, entramos no campo chamado por Abstein de nível de poder cidadão, porque já envolve co-gestão, cooperação efectiva entre parceiros, respeito mútuo no relacionamento, compromisso, etc.

O QUE É PARCERIA? **Uma modalidade de participação, ou no caso da gestão, um método utilizado pelas organizações que procuram alcançar excelência. O objectivo da parceria é envolver os actores relevantes numa relação que permita atingir o objectivo ou desempenho que dificilmente poderá ser conseguido isoladamente.**

7º DEGRAU: DELEGAÇÃO DE PODER – É a distribuição ainda mais consciente de poder, incluindo pessoas em posicionamento hierárquico baixo nas relações de poder, ou seja de fora dele.

8º DEGRAU: CONTROLE CIDADÃO – Pressupõe que qualquer cidadão, mesmo aquele tratado com o excluído, possa intervir nos processos de tomada de decisão sobre qualquer coisa que lhe afecte.

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.1.1 Poder Político do Cidadão: Poder directo e Delegado versus Abstenção

Que poder possui efectivamente o cidadão moçambicano sobre os órgãos de soberania, executivo, legislativo e administrativo?

Desde 1990, Constituição da República 2004, Art. 147:

O cidadão moçambicano pode eleger o Presidente da República e os presidentes de 33 municípios, por “sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico”.

Sobre os restantes órgãos de soberania, executivos e de administração pública, o cidadão não exerce poder directo. O seu **poder é delegado aos partidos**, que indicam os deputados com assento na Assembleia da República, ou aos Presidentes, da República ou dos Municípios, para que eles nomeiem os governantes.

Os deputados com assento na Assembleia da República, **prestam contas aos líderes e órgãos dos seus respectivos partidos, não ao eleitorado.**

A nível inferior na hierarquia governativa de administração pública, os 128 administradores e 419 Chefes de Posto, também prestam contas, a quem os nomeia e não directamente ao cidadão.

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

Em década e meia de exercício de poder democrático, o distanciamento e desinteresse do cidadão em fazer uso do seu direito de voto e exercício de escolha dos governantes, tem sido galopante e exponencial.

A abstenção nacional aumentou, de 12,5% em 1994, para 64% em 2004. A nível provincial os níveis variam, mas, por exemplo, na província do Niassa, a abstenção aumento de 11% em 1994, para 67% em 2004.

Figura 2: Poder Directo e Poder Delegado do Cidadão

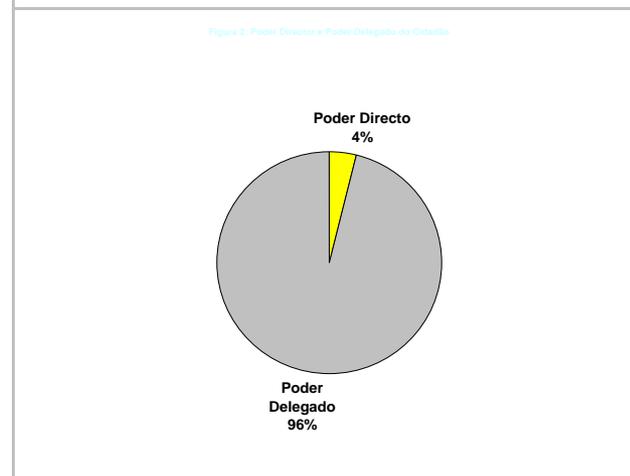
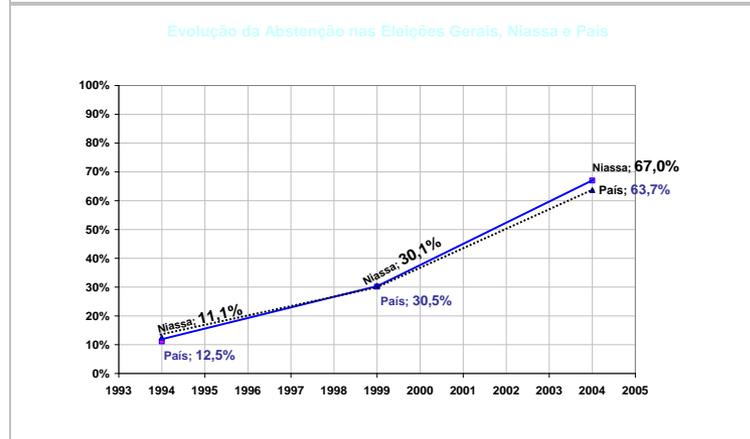


Figura 3: Evolução da Abstenção nas Eleições Gerais Multipartidárias, 1994-2004



3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.1.2 Poder Económico do Cidadão: Inquilinos e Senhorio

Que expectativas permite a Constituição de 2004, no que diz respeito ao poder de apropriação e posse dos recursos naturais, situados no solo e no subsolo?

- Por lei, os recursos naturais, incluindo a terra, são propriedade **única e exclusivamente do Estado**
- Ou seja, posse e uso, sim, propriedade privada não! Isto significa que o cidadão pode ser inquilino, mas não senhorio.

O que é que isto significa do ponto de vista do empowrment económico do cidadão? Do desenvolvimento do capital rural? Da viabilização e sustentabilidade da agricultura?

Este assunto só não é tabu, porque não foi há muito tempo que o Presidente Guebuza, reiterou que a questão nem está em discussão. Nem mesmo para discutir a transação de título. Penso que aqui a Sociedade Civil, a tal chamada SC, tem tido um papel lamentável, e vai pagar a factura por isso.

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.2. Manipulação: “Fabricação de consentimento”

Significa manobrar de forma pervertida, com más ou boas intenções, mas geralmente por vias dissimuladas, obscura e enganosas.

A despeito dos seus defeitos, a manipulação do cidadão é, sem dúvida, um estágio mais avançado e melhorado do que:

- **A escravidão, opressão, repressão ou agressão directa do cidadão, como no período colonial,**
- **Ou como acontece, ainda nos dias de hoje, quando as autoridades agridem e violentam cidadãos.**
- **É melhor do que a guerra que vivemos até 1992**

Mas o facto de ser melhor, não significa ser boa. E, claro, como a Constituição não proíbe a manipulação, pode-se dizer que é permitida.

No texto recordo o que nos ensina Noan Chomsky sobre a “fabricação do consentimento”, essa arma sofisticada, através da propaganda, quando o Poder não pode recorrer à força.

Populismo e demagogia, como formas de manipulação:

O problema do populismo, como processo participativo, é que cria a ilusão de se partilhar o poder de decisão com o cidadão, mas na verdade, nunca se criam condições para que tal poder seja exercido na prática, de forma eficaz eficiente e sustentável, a longo prazo.

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.2.1 Manipulação: que evidências existem que a manipulação domina as ONGs e OSC?

Negrão (2003) no seu artigo referiu-se, de forma ligeira, á instrumentalização, tanto pelo Governo como pelos Doadores;

Cristiano Matsinhe (2006), no livro “*Tábula Rasa*” descreve a emergência das ONGs, recorda quando os curandeiros são resgatados e convidados a fazer parte dos programas do Governo

Leite de Vasconcelos (1999). Pela *Boca Morre o Peixe*.

Entre muitos exemplos claros de manipulação, vale a pena recordar esta frase, do artigo: “Manda-chvas e guarda-chvas”:

“Em crianças e donzelas, ingenuidade é sinónimo de virtude. Nos políticos significa incompetência ou dissimulação. Ninguém espera dum político que se apresente à sociedade como uma virgem incauta, um Capuchinho Vermelho que desconhece os caminhos da floresta e confunde os lobos com as avozinhas. Mas parece ser esta atitude pueril a preferida por um número significativo dos políticos da área do poder quando confrontados com perguntas relativas à corrupção. Lembram os lendários macaquinhos chineses: não veêm, ão ouvem, não falam”.

Pequenino (2006): “Sociedade Civil em Moçambique: voz do povo ou negocios através de projectos?”

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.1. Manipulação: Populismo e Demagogia

As falsas eleições nas Faculdade da UEM

Fingir que se elege, para parecer democrata.

O que se tem descentralizado na UEM:

Trabalho, sim.

E o poder de decisão? Não!

E o poder de gestão? Também não!

Valem para que aquelas eleições?

Para que pedir nomes, se depois o direito legal permite escolher quem quer?

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.2. Terapia: Os placebos da participação do cidadão

As reuniões para lamentar e queixar

Mia Couto descreve formas de terapia no seu “Queixa-andar”

Os debates na TV, cada vez mais vulgares e divulgados, em que se fala e queixa, mas para quê?

Os movimento religiosos

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.3. Informação: participação em sentido-único

Muito se tem avançado em termos de produção de informação.

Na Universidade, as oportunidades de acesso a informação melhoraram muito, não só por causa da internet, mas porque passamos a ter liberdade de expressão e divulgação de informação

Eu fiz o curso numa altura em que pedir os dados do Censo era suspeito, porque era considerado “segredo de Estado”

Sobre a pobreza: IAF 1996/97 e IAF 2002/03

Os doadores ajudaram muito na facilitação do acesso à informação

As páginas de Web

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.4. Consulta: Diálogo, Esclarecimento

A consulta, tem constituído o foco principal do Governo e Doadores, nas relações de partilha de poder com o cidadão.

Este nível sugere um processo interactivo, muito mais interactivo do que o nível de informação, mas sem compromissos

Os participantes pelo menos podem opinar, a favor ou contra uma determinada proposta, plano, ou sugestão.

Em certos casos, em que o dirigente seja pró-activo e dinâmico, acaba por convencer uma parte dos cidadãos, que até são reconhecidos e considerados.

(exemplo do ex-Governador de Nampula)

Como um representante do G-20 explicou:

“Pelo menos, agora já somos ouvidos, ou convidados a assistir aos encontros do ‘Joint-Review’, entre o Governo e os Doadores. Antes de 2005, não nos era permitido”.

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.4. Consulta: Diálogo, Esclarecimento

O Observatório da Pobreza: Serve para quê?

“O Observatório da Pobreza Provincial (OPP) é um fórum consultivo e participativo entre o Governo e os demais parceiros intervenientes para monitoria e avaliação do PARPA”.

Para proporcionar diálogo

Esclarecimentos

Mas os esclarecimentos são extremamente superficiais

Ex. das preparações para o próximo PO em 21 de Março

Divulgar o PES, quando já foi aprovado pelo Parlamento?

Qual o nível de debate?

Como é o processo de envolvimento da SC:

15 de Fevereiro

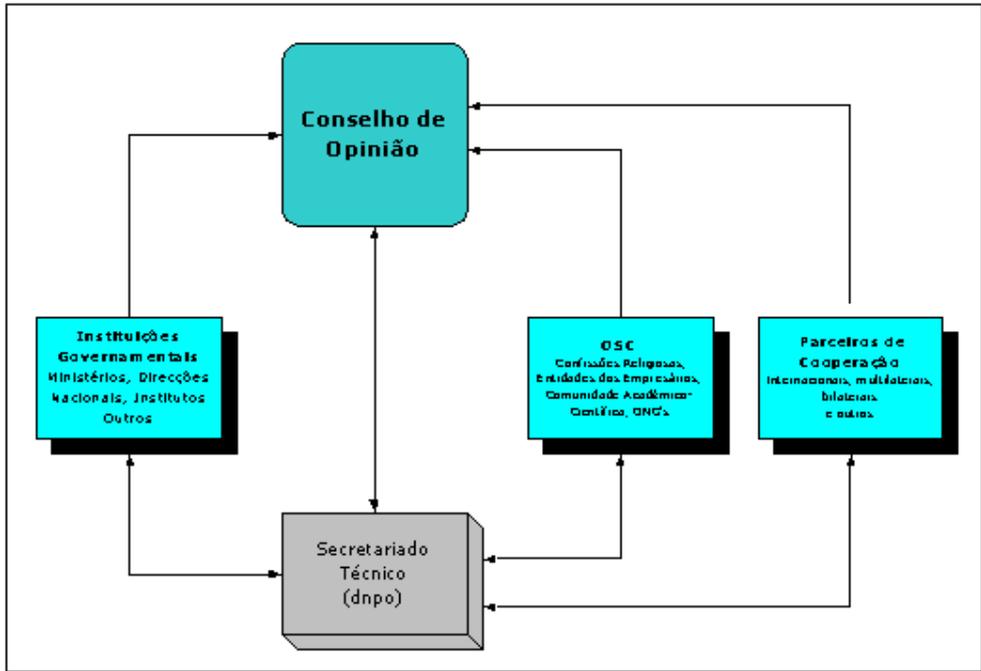
20 de Fevereiro, Comunicado no Jornal

21-22 de Fevereiro – preparação

Ficamos a saber e preparados para o novo Evento?

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE

OBSERVATÓRIO DA POBREZA



3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.5. Pacificação- Último nível da concessão mínima de poder.

“Tentativa de tapar o sol com a peneira”.

Mas já é um estágio mais evoluído, porque o poder e os cidadãos, entram em pactos, negociações.

Os detentores de poder procuram pacificar o grupo com doações ou soluções com algum valor, o famoso “cala-a-boca”.

Ex mais emblemáticos:

“O caso Madjermane”

“Operação espelho”

3. SITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MOÇAMBIQUE

3.5. Parceria: Cooperação para melhorar o desempenho

Face às fragilidades institucionais, evidenciadas no elevado e crescente nível de abstenção dos cidadãos, de oportunidades de exercício do seu poder, a parceria aparece como uma alternativa repleta de potencialidades.

Se a sociedade civil apostar com empenho e profissionalismo, será possível confirmar, se os demais actores, principalmente o Governo e os doadores, estão mesmo dispostos a fazer uso de parcerias, com vista a melhorar o desempenho dos parceiros.

Potenciais constrangimentos e desafios dos Observatórios da Pobreza, para dar origem a parcerias.

Em 2000, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), chegou a esboçar uma proposta que continha o embrião para um processo participativo, mais na forma de Parceria do que meramente Consultiva (Figura 10).

MODELO ESQUEMÁTICO DE MONITORIA

COMUNIDADE INTERNACIONAL (WB, FMI, DOADORES)



SOCIEDADE CIVIL (REDE DE TRABALHO) - I

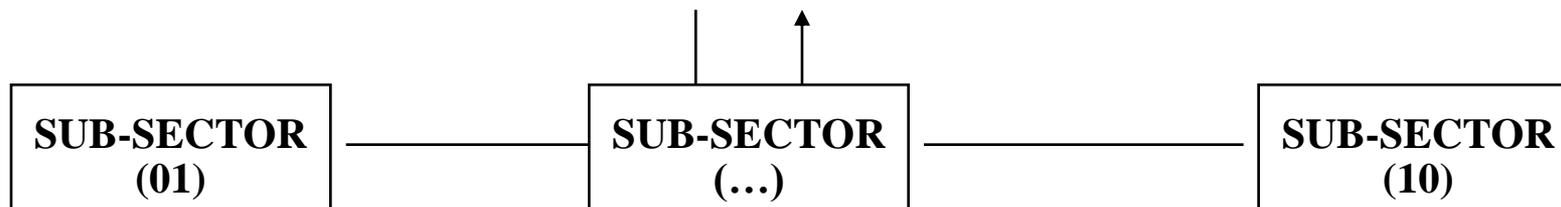
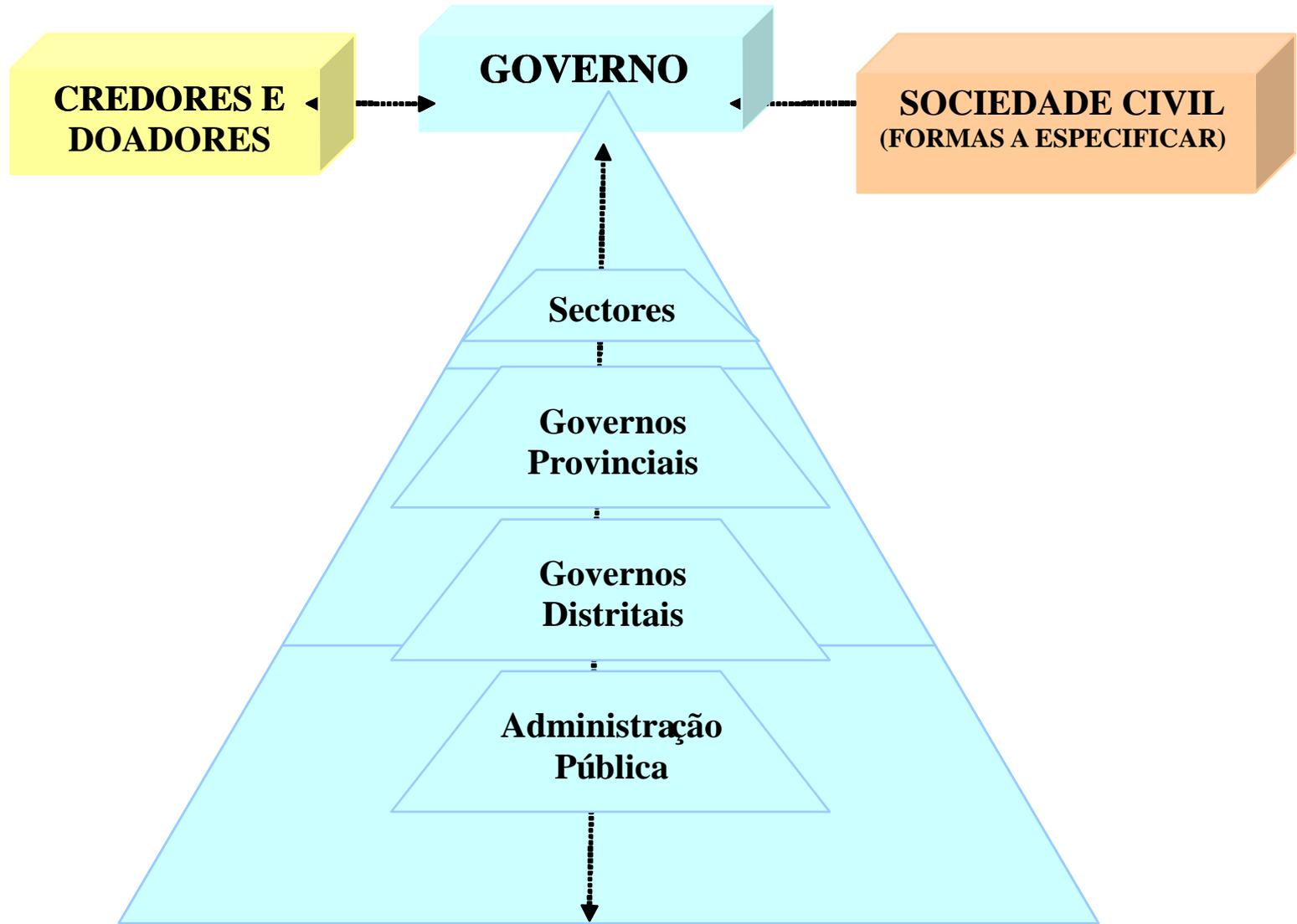


Figura 2: TIPOS DE PARCERIA QUE O PARPA PODE DESENVOLVER



Fonte: Adaptação de Fonseca, 2004.

Fonte: Adaptação de Fonseca, 2004.

SOBRE PARCERIAS É IMPORTANTE ESCLARECER:

- O que são parcerias – benefícios e oportunidades, barreiras e desafios
- Três maneiras de olhar para parcerias: a motivação, a estrutura e pessoas envolvidas
- Formas de parcerias:
- Grandes parcerias oficiais, alianças estratégicas (ex: Joint-review, outras parcerias entre Governo e Doadores (ex. PROAGRI);
- Concertação social tripartida, que no caso da fixação do salário mínimo, aproxima Governo, Privados e Sindicatos. Porém, a concertação social nesse âmbito poderia, ou deveria, no âmbito do combate à pobreza, estabelecer termos de referências relevantes, para a melhoria da produtividade, produção e crescente satisfação das partes envolvidas (trabalhadores, empresários e governo).
- Parcerias de índole local, que envolvem parceiros públicos e privados, ou organizações não-lucrativas.
- Alianças de curta duração criadas para desenvolver um dado projecto ou programa;
- Subvenções, doações e outras formas de colaboração para partilha de informação e apoio mútuo consideradas “redes”.
- Formas jurídicas que as parcerias podem assumir:
- Acordo de colaboração, ou protocolo;
- Memorando de entendimento, pacto;
- Contratos

PARCERIAS

FACTORES DE SUCESSO

- Acordo sobre a necessidade da parceria (traz valor acrescentado)
- Respeito e confiança entre os interessados
- Liderança de um indivíduo ou indivíduos respeitado (s)
- Empenho dos interessados desenvolvido através de um processo claro e aberto
- Desenvolvimento de uma visão partilhada
- Tempo para construir para construir a parceria
- Mandatos ou agendas partilhados
- Desenvolvimento de formas de trabalho compatíveis e flexíveis
- Boa comunicação, talvez com a ajuda de um facilitador
- Decisão colaborativa, com empenho em alcançar consensos
- Gestão organizacional eficaz
- Acesso a mais recursos (capacidades, formação, financeiros, etc.)

FACTORES DE INSUCESSOS

- Antecedentes de conflitos entre os interessados
- Falta de confiança
- Um parceiro manipula ou domina
- Falta de um propósito claro
- Objectivos irrealistas
- Diferenças de filosofia e formas de trabalhar
- Falta de comunicação
- Desequilíbrio de poder e de controlo
- Interessados importantes ficam de fora da parceria
- Interesses ocultos ou incompatíveis
- Os encargos financeiros e de tempo superam os benefícios potenciais
- Falta de clareza da definição de tarefas, responsabilidades e liderança
- Falta de tempo necessário para desenvolver relações e planos exequíveis
- Adesão tardia de alguns parceiros

Fonte: Fonseca, 2004: 94.

Hodges e Tibana (2005), no “Economia Política do Orçamento em Moçambique” mostram que o Governo presta contas mais aos doadores do que à SC, através do Parlamento.

A parceria pode ser uma via de se criar pontes entre a SC e o Parlamento.

Difícilmente Moçambique poderá desenvolver-se, de forma viável e sustentável, enquanto a produtividade e a produção da sociedade continuar a ser menos valorizada do que a ajuda internacional.