

O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique)

William R. Nylén

Cadernos IESE N.º 13P

“Cadernos IESE”

Edição do Conselho Científico do IESE

A Colecção “Cadernos IESE” publica artigos de investigadores permanentes e associados do IESE no quadro geral dos projectos de investigação do Instituto.

Esta colecção substitui as anteriores Colecções de Working Papers e Discussion Papers do IESE, que foram descontinuadas a partir de 2010.

As opiniões expressas através dos artigos publicados nesta Colecção são da responsabilidade dos seus autores e não reflectem nenhuma posição formal e institucional do IESE sobre os temas tratados.

Os Cadernos IESE podem ser descarregados gratuitamente em versão electrónica a partir do endereço www.iese.ac.mz.

“Cadernos IESE”

Edited by IESE’s Scientific Council

The Collection “Cadernos IESE” publishes papers, written by IESE’s permanent and associated researchers, and which report on issues that fall within the broad umbrella of IESE’s research programme.

This collection replaces the previous two collections, Working Papers and Discussion Papers, which have been discontinued from 2010.

The individual authors of each paper published as “Cadernos IESE” bear full responsibility for the content of their papers, which may not represent IESE’s opinion on the matter.

“Cadernos IESE” can be downloaded in electronic format, free of charge, from IESE’s website www.iese.ac.mz.

O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique)

William R. Nylan

Cadernos IESE Nº13P/2014

Dr. William Russell Nylan: Dr. William Russell Nylan é Professor no Departamento de Ciências Políticas na *Stetson University* (DeLand, Flórida, Estados Unidos). Fez o seu Doutoramento na *Columbia University* (Nova Iorque), o seu Mestrado na *Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies* (Washington, D.C.), e a sua Licenciatura na *University of California at Berkeley*. Tem escrito extensamente sobre a política brasileira e os orçamentos participativos em geral. Esteve em Moçambique em 2013 como bolseiro do *Fulbright Scholar Program*.

Novembro de 2014

**Título: O orçamento participativo num regime autoritário competitivo:
um estudo de caso (Maputo, Moçambique)**

Autor: William R. Nylen

Copyright © IESE, 2014

Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)

Av. Tomás Nduda 1375

Maputo, Moçambique

Telefone: + 258 21 486043

Email: iese@iese.ac.mz

Website: www.iese.ac.mz

É proibida a reprodução, total ou parcial, desta publicação para fins comerciais.

Composição e imagem: COMPRESS.dsl

Impressão e Acabamentos: Digital Print Solutions, Cape Town

Número de exemplares: 300

ISBN 978-989-64-21-7

Número de Registo: 8277/RLINLD/2014

Palavras-chave: orçamento participativo, autoritarismo competitivo, administração pública, governação, Banco Mundial, Frelimo, África, Moçambique, Maputo

Agradecimentos

Os meus sinceros agradecimentos ao *U.S. Fulbright Program* pela Bolsa de Ensino/ Investigação de 2013 que permitiu a pesquisa para esta publicação. Gostaria igualmente de agradecer ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo por me ter concedido permissão para realizar este estudo. Devo ainda a todos os meus entrevistados e ‘alvos’ da minha investigação uma imensa dívida de gratidão por me ensinarem ao longo do caminho e, nalguns casos, por me fazerem voltar para aprender mais uma lição. Por último, agradeço ao Alexei Dunaway, ao Louis Helling, ao David Hill e ao Bernd Reiter os seus comentários em versões anteriores.

Sumário

Como funciona um orçamento participativo no contexto dum regime autoritário competitivo? Como e por que tal instrumento da democracia participativa seria implementado num cenário tão desfavorável? Que diferença pode fazer em termos de capacitação democrática ('empoderamento') e de democratização? Esta monografia explora estas questões através da utilização de um único estudo de caso 'típico': o orçamento participativo de Maputo, em Moçambique. A metodologia consiste em '*process tracing*' histórico-institucional, através de entrevistas pessoais, observação participante e recolha de dados nos arquivos relevantes.

1. Introdução

O orçamento participativo (OP) passou de uma experiência exótica brasileira de democracia participativa ao nível local para se tornar numa proposta política central do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Mundial e de bancos regionais de desenvolvimento por todo o mundo.¹ A sua atracção, tanto prática como teórica, tem sido o entendimento de que um orçamento participativo bem concebido permite aos cidadãos normais participarem em decisões de despesa pública nos seus bairros e cidades e, ao fazê-lo, encoraja-os a tornarem-se parte da 'esfera pública' – ao nível local e não só – em vez de se manterem mergulhados na desmobilização cívica e no cinismo apolítico que parece minar tantos sistemas políticos nos últimos anos. Tal envolvimento do cidadão é visto como gerando benefícios adicionais no aumento da supervisão cidadã das despesas públicas, ajudando desta forma a reduzir a corrupção e o nepotismo, a empoderar um conjunto mais diverso de activistas políticos, reduzindo o elitismo e o clientelismo e, em última análise, fornecendo aos cidadãos maior acesso a serviços básicos e uma melhoria das suas condições de vida.² Como resultado ou não deste tipo de argumentos, o orçamento

1 '... Sintomer, Herzberg & Röcke (2005) [...] definem OP da seguinte forma: 'o orçamento participativo permite a participação de cidadãos não eleitos na concepção e/ou alocação das finanças públicas'. Adicionalmente, os autores propõem cinco critérios: (1) a dimensão financeira tem que ser discutida; (2) o nível da cidade tem que estar envolvido; (3) o processo tem que ser repetido; (4) tem que haver alguma forma de deliberação pública; (5) é necessária alguma forma de responsabilização'. Nesta definição alargada, o OP pode, naturalmente, tomar diferentes formas e os modelos de OP podem variar significativamente. [...] Embora as iniciativas do OP possam também abordar a saúde financeira em geral dos municípios, o seu enfoque é nas despesas discricionárias' (Wampler [2007] citado em Krenjova & Raudla [2012: 3 & 12]).

Goldfrank (2012: 3) cita os seguintes casos de orçamento participativo, financiados pelo menos parcialmente pelo Banco Mundial: 'Projetos de OP apoiados pelo Banco: Albânia, Bangladesh, Bósnia, República Dominicana, Equador, Gâmbia, Honduras, Indonésia, República do Quirguistão, Madagáscar, Moçambique, Perú, Filipinas, Uganda, e Uruguai'. Destes casos, os seguintes são atualmente, ou foram recentemente, 'regimes competitivos autoritários': Albânia, República Dominicana, Madagáscar, Perú (com Alberto Fujimori, já que o OP surgiu do 'regime sem partido' pós- Fujimori [McNulty, 2011]) e Uganda.

Para mais informação sobre o apoio do Banco Mundial a OPs, além de Goldfrank (2012), ver Shah (2007). Sobre o apoio do PNUD, ver UN (2008), assim como UNDP (2013: 5).

Para uma leitura geral sobre OPs, ver Ganuza & Baiocchi (2012), Wampler & Hartz (2012), Pateman (2012) e também Sintomer *et al.* (2010).

Tal como seria de esperar, os académicos têm escrito sobre orçamentos participativos desde o seu surgimento no âmbito do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade brasileira de Porto Alegre em 1989. Para informação sobre a experiência de Porto Alegre, ver Abers (2000), Fedozzi (1997) e Baiocchi (2005). Para uma revisão da literatura sobre este tema, hoje consideravelmente extensa, ver Nylen (2011), Fung (2011), e Serageldin *et al.* (2003).

2 'As obras públicas são há muito uma fonte essencial de nepotismo entre governos e líderes comunitários. Ao colocar as obras públicas no centro do orçamento participativo, espera-se que o ciclo de política nepotista possa ser quebrado. Quebrar o ciclo de nepotismo envolve a discussão pública das obras públicas, o acesso a informação técnica e a eventual implementação de projectos. Ao retirar as obras públicas da troca clientelista, governos e líderes comunitários esperam poder gerar um novo tipo de política' (Wampler, 2007: 37; ver também Sintomer *et al.*, 2001: 30).

participativo espalha-se agora por todo o globo, chegando até a bairros da cidade de Nova Iorque e a subúrbios do norte da Califórnia.³

Um dos aspectos mais curiosos deste fenómeno tem sido a adopção do orçamento participativo em contextos onde não esperaríamos ver autoridades públicas a apregoar os benefícios da participação e empoderamento dos cidadãos e da transparência do processo de elaboração do orçamento. Inicialmente parte de uma agenda de esquerda do pós-Guerra Fria de 'democratizar a democracia', em reacção às coligações políticas conservadoras que implementavam reformas económicas neoliberais que visavam os programas sociais com apoio popular, o orçamento participativo emerge agora tanto da esquerda como da direita do espectro político (embora seja ainda primordialmente a esquerda que valoriza uma participação e supervisão 'popular' alargada e, especialmente, com resultados favoráveis aos mais pobres) (Moynihan, 2007: 80; Bräutigam, 2004). Até na China, 'existem experiências com orçamento participativo com vários graus de participação, assim como de consulta' (He & Warren, 2011: 21, 2010; He, 2011; Fishkin, He & Siu, 2008; Wu, 2011). O orçamento participativo tem surgido também em vários 'regimes autoritários competitivos' (Levitsky & Way, 2010, 2012): 'regimes civis em que as instituições democráticas formais existem e são globalmente vistas como os principais meios de conquistar o poder, mas em que o abuso de lugares do Estado por parte dos respectivos titulares os coloca numa posição de vantagem significativa em relação aos seus adversários. Por outras palavras, a competição é real mas desleal.'⁴ Nestes regimes, a organização e o activismo autónomos da sociedade

'A participação é particularmente importante porque estimula a boa governação, promove a transparência, aumenta a justiça social ao envolver os pobres e excluídos, e ajuda os indivíduos a tornarem-se melhores cidadãos' (Moynihan, 2007: 58).

3 Ver Chapin (2013).

4 Levitsky & Way (2012: 881, nota de rodapé 10). Para uma lista deste tipo de regimes e as suas trajectórias de desenvolvimento – democratização, autoritarismo instável e autoritarismo estável – entre 1990 e 2005, ver Levitsky & Way (2006: 86, tabela 1.2).

O autoritarismo competitivo é ainda menos democrático do que o conhecido conceito de Guillermo O'Donnell de 'democracia delegativa' (*'delegative democracy'*), descrita por Friedman e Hochstetler (2002: 23) como 'uma democracia onde os actores estatais são seleccionados democraticamente mas se sobrepõem às outras instituições políticas. É ainda particularmente preocupante a capacidade dos executivos de ignorarem as organizações representativas, desde os grupos de interesse a partidos, até ao próprio ramo legislativo'. A diferença essencial é a maior capacidade dos regimes autoritários competitivos para controlar e influenciar o próprio processo eleitoral. Isto está relacionado com a maior capacidade institucional destes regimes relativamente aos da democracia delegativa de natureza mais personalista.

Os casos seguintes são ilustrativos de contextos de Autoritarismo Competitivo, em que orçamentos participativos ou uma forma de planeamento participativo foram tentados num passado recente:

Albânia: Dallyn (2008) citado em Goldfrank (2012: 9, 12-13).

Arménia: Fölscher (2007); OSCE (2013).

Botswana: Bar-On (2001).

Camboja: One World Action (2008).

Camarões: Partnership for Transparency Fund (2012); Charlier & N'Cho-Oguie (2009); Sintomer *et al.* (2010: 45-6); Moçambique: Nguenha (2009, 2011); Reaud (2012); Shall (2007) (baseado nos casos do Dondo e de Manhica).

civil – uma componente-chave na maioria dos casos brasileiros – ou não estão presentes ou são activamente reprimidos.⁵

Por que razão regimes não-democráticos implementam então orçamentos participativos? Serão apenas fachada, como poderíamos supor, ou reflectirão uma outra dinâmica política, talvez mais optimista – uma ‘primeira abertura de estruturas fechadas’ (Sintomer *et al.*, 2010: 7)⁶, por exemplo? Ainda além das questões de motivação, qual tem sido o impacto sistemático destas políticas, nascidas, como foram, de esforços para democratizar estruturas e práticas políticas até então opacas, do topo para as bases e excludentes, mas ‘importadas’ para regimes com poucas das reconhecidas ‘pré-condições e dos factores que facilitam o envolvimento dos cidadãos em decisões públicas’?⁷

Para começar a responder a estas duas questões, irei explorar o ‘puzzle histórico’ (Levi, 2010) do Orçamento Participativo da capital de Moçambique, Maputo.⁸ Tal como estabelecido por

Rússia: Vinogradova (2002); Krylova (2007a); Fölscher (2007).

Ucrânia: Krylova (2007b); Fölscher (2007).

Zimbabwe: UN-Habitat (2008); Mika (2003a, 2003b); Shall (2007, especialmente as páginas 195, 197, 204-205, 209-212, 215-216); Sintomer *et al.* (2010: 50).

- 5 ‘Provavelmente o maior impedimento à adopção de práticas de OP nas novas democracias da Europa Central e de Leste (ECL) é a cultura política prevalecente e a fraqueza da sociedade civil (ver Reguliska, 2009). Do lado do ‘público em geral’, há uma desconfiança popular das instituições políticas e dos processos formais e uma relutância por parte dos cidadãos em se envolverem activamente nos assuntos públicos (Illner, 1998)’ (Krenjova & Raudla, 2012: 26).
- 6 Estas questões baseiam-se de forma superficial na ‘irracionalidade’ destas opções, como reflectidas na seguinte afirmação: ‘Os actores políticos podem sentir-se ameaçados pela participação directa dos cidadãos na governação local, já que perdem essencialmente pelo menos algum do seu espaço de tomada de decisão (Cabannes, 2004; Wampler, 2007)’ (Krenjova & Raudla, 2012: 12).
- 7 ‘A capacidade dos cidadãos de envolverem o Estado na alocação e utilização de recursos públicos – e a probabilidade de o conseguirem fazer de facto – depende de vários factores. Estes incluem a abertura e profundidade democrática do sistema político e de governação; a existência de um enquadramento legal facilitador, incluindo garantias das liberdades básicas; a capacidade de participação tanto dentro como fora do governo; a existência de instituições de comunicação social funcionais e livres; e a vontade e capacidade do Estado de disponibilizar a informação orçamental’ (Fölscher, 2007: 247).
- 8 A referência é para Levi (2010: 3-5):
 [...] *As narrativas analíticas* exploram a mudança institucional numa variedade de locais e ao longo do tempo. Todas se concentram num puzzle histórico específico, por vezes ocorrendo num só país. O objectivo primordial é entender um conjunto de instituições em particular mas a combinação de abordagens e resultados têm efectivamente implicações para um conjunto mais alargado de assuntos. [...] Nesta abordagem, a análise refere-se à construção de modelos derivados da escolha racional, em particular da teoria de jogos de forma extensiva. Isto significa, em primeiro lugar, extrair das narrativas os seus actores-chave, objectivos e preferências, assim como as regras que influenciam efectivamente o comportamento dos actores. Em segundo lugar, significa entender as interacções estratégicas que produzem um equilíbrio que constrange certas acções enquanto facilita outras. A ênfase recai sobre a identificação das razões para a mudança de um equilíbrio institucional numa determinada altura para um equilíbrio institucional diferente noutra. [...] A narrativa das narrativas analíticas estabelece os actores reais e principais, os seus objectivos e preferências, enquanto ilustra as regras efectivas do jogo, os seus constrangimentos e incentivos. A narrativa é a história contada enquanto relato detalhado e compreensivo do contexto e do processo, com uma preocupação com a sequência e a temporalidade.

Levitsky & Way (2012: 876), Moçambique é um ‘caso típico’ (Gerring, 2008) de um universo de casos descritos como ‘regimes autoritários com base em partidos que emergiram de conflitos violentos e ideologicamente motivados’, que inclui, em África, os casos de Angola, Eritreia, Etiópia, Uganda e Zimbábue. Este é um sub-conjunto regional de um universo mais alargado de regimes autoritários competitivos discutidos em detalhe em Levitsky & Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (2010). Como referido anteriormente, um número surpreendente destes regimes tiveram experiências de orçamentos participativos. No caso dos ex-Estados soviéticos do Leste Europeu, por exemplo,

O contexto institucional e político negativo do governo local – juntamente com a ausência de forças de contrapoder de interesse dos cidadãos e da sua capacidade para actuar, assim como a ausência de organizações vibrantes capazes de mobilizar e apoiar a acção dos cidadãos – devia ter posto em causa o desenvolvimento de práticas de orçamento participativo na região. No entanto [...], os cidadãos têm participado nas decisões relativamente a recursos tomadas pelos governos locais ao longo da região. (Fölscher, 2007: 134)

No espírito da análise política comparativa, o que aprendemos com o OP de Maputo pode fornecer-nos uma perspectiva sobre experiências similares em casos comparáveis noutros locais, e vice-versa.⁹

O OP de Maputo existe desde 2008, tendo portanto um histórico de seis anos – ao momento desta investigação – que pode ser analisado produtivamente através de uma metodologia de ‘*process tracing*’ (Faletti, 2006).¹⁰ Acresce ainda que o OP de Maputo existe no seio de

9 ‘Um conjunto de países e estudos de caso permite retirar conclusões preliminares sobre como as diferenças de contexto podem afectar o impacto e a sustentabilidade do orçamento participativo’ (Fölscher, 2007: 128).

Eu prefiro o rótulo ‘regime autoritário competitivo’ a, por exemplo, ‘democracias novas e pós-conflito’ utilizado por Reaud (2012), precisamente porque a palavra ‘democracia’ pressupõe certas características de regime que simplesmente não existem no caso de Moçambique antes de 2013 (quando a pesquisa para esta monografia foi realizada).

10 No ‘*theory-guided process-tracing*’, um método de investigação inserido no enquadramento teórico mais alargado do institucionalismo histórico – por exemplo, Faletti (2006) – o investigador começa com uma ou mais propostas teóricas-causais que podem potencialmente explicar uma situação do mundo real ou um ‘resultado’ observados, traçando explicitamente cada uma das cadeias causais ou ‘trajectórias’ sugeridas, assim como os actores envolvidos no processo (um processo de dedução). Estas ‘cadeias’ deduzidas e actores (ou modelos) são então comparados com cadeias do mundo real/trajectórias e actores observados em um ou mais estudos de caso. Estes últimos operam portanto como testes aos modelos teóricos.

Olhando para o OP de Maputo, podemos descrever como ‘altamente improvável’ tanto o modelo ‘do topo para a base’ e ‘mutuamente construído’ ‘contra o aparato’ baseados nas experiências brasileiras, em que os principais protagonistas são ou Organizações da Sociedade Civil (OSCs) (‘da base para o topo’) ou agentes governamentais com base em partidos e OSCs – e/ou a sociedade civil previamente activa e activistas políticos – actuando em conjunto (‘mutuamente construídos’) para conceber inovações institucionais de participação em torno de ideias conhecidas sobre governação

um contexto histórico de reformas de descentralização e democratização em Moçambique (Weimer, 2012; Ames *et al.*, 2010), cujas análises podem fornecer-nos ainda mais ideias sobre o 'porquê?', o 'como?' e o 'por que interessa?'.¹¹ Antes de explorarmos os detalhes do estudo de caso, é, porém, apropriada uma breve apresentação do contexto histórico do OP de Maputo, seguida de uma revisão da literatura teórica pertinente.

participativa. Estes modelos são a base da maior parte da literatura inicial sobre OPs, tendo como base as experiências brasileira e latino-americana. Estes modelos são altamente improváveis em Moçambique precisamente devido à fraqueza relativa da sua sociedade civil e da sua sociedade política ideologicamente motivada, assim como a relativa ubiquidade do neo-patrimonialismo entre o partido e o Estado, essencialmente desinteressado em estimular a autonomia dos cidadãos e a acção colectiva.

- 11 Tan (2009: 97), por exemplo, vê o OP de Maputo como um exemplo de um processo mais alargado de inovação ao nível do desenvolvimento de políticas tendo início em Moçambique nos anos 1990, advogando 'maior responsabilização vertical e alargando as instituições e processos de representação política'. Nas palavras de um documento recente de análise política, 'Moçambique adoptou uma agenda de reforma urbana que pode fornecer lições valiosas a ter em consideração no desenvolvimento de um ambiente facilitador para o planeamento estratégico' (United Cities & Local Government, 2009: 2).

2. Contexto histórico: Moçambique

A história de Moçambique enquanto colónia portuguesa inicia-se em 1498, com a chegada dos primeiros exploradores portugueses. Durante séculos, a ocupação portuguesa permaneceu essencialmente confinada a um pequeno grupo de enclaves costeiros comerciais (ouro, marfim e, crescentemente, escravos humanos), com incursões militares periódicas para o interior. O século vinte revelou crescentes níveis de ocupação e controlo colonial. A cidade mais a sul, Lourenço Marques (hoje Maputo) tornou-se na capital colonial em 1902.¹² Moçambique do tempo colonial foi seguindo cada vez mais o modelo dos regimes vizinhos de minoria branca da África do Sul e da Rodésia (hoje Zimbabwe), mantendo-se, contudo, firmemente na visão de um império ultramarino centrado em Portugal. A mansão do governador (hoje a Câmara Municipal de Maputo), completada em 1945, tinha uma inscrição na sua fachada proclamando 'Aqui é Portugal'. Na sequência da Segunda Guerra Mundial, os colonos portugueses afluíram para a colónia.

Moçambique começou o seu percurso pós-colonial em 1974, após dez anos de luta armada protagonizada pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) contra as forças militares e da polícia secreta portuguesas. Quando os militares portugueses se mutinaram contra o seu próprio governo nesse ano, as rédeas de um Moçambique independente foram entregues à liderança marxista, alinhada com os soviéticos e ferozmente nacionalista da Frelimo. O novo governo procedeu à implementação do plano de construção de uma nação socialista, com base na governação centralizada de partido único, na propriedade e gestão estatal da economia e numa ideologia '*high modernist*' (Scott, 1999), que interpretava todas as crenças e práticas 'tradicionais' como retrógradas e, portanto, desajustadas à nova nação. Uma grave incapacidade administrativa (os portugueses haviam escolhido deixar uma vasta maioria dos moçambicanos iletrados), políticas económicas ao estilo soviético (por exemplo, colectivização rural e nacionalização das indústrias) e um crescente descontentamento, em algumas partes do país, com as atitudes do governo relativamente à religião e à 'tradição' alimentou as chamadas de uma insurgência armada, iniciada em 1976 pela Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), em larga medida armada e financiada pela Rodésia e pela África do Sul (Emerson, 2014). A guerra civil de dezasseis anos daí decorrente devastou a economia moçambicana, destruiu a maior parte da sua infraestrutura de transportes e comunicações e deslocou, empobreceu ou matou milhões de moçambicanos.

A administração pública de Maputo na altura é descrita por um analista (Grest, 1995) como uma 'gestão de crises', do topo para a base, num 'contexto de recursos em rápida

12 Para um breve relato da administração pública colonial em Moçambique, e uma análise mais detalhada dos desenvolvimentos em Maputo no período pós-independência dos anos 1970 e 1980, ver Grest (1995).

contração e um declínio económico desastroso.¹³ O ‘centralismo democrático’ da Frelimo era uma mistura contraditória. Por um lado, a ‘participação popular’ era uma palavra-chave frequente: ‘era colocada uma forte ênfase na participação organizada de cidadãos, como forma de ultrapassar os problemas nas cidades. Os cidadãos deviam estar organizados em vários níveis. A nível local, os Grupos Dinamizadores (células activistas ao nível do bairro) eram a ligação entre o partido e o Estado.’ Por outro lado, a autoridade do partido era inquestionável: ‘[o] chefe da administração local permanecia uma nomeação política e o grau de controlo do governo central sobre a administração local introduzida pela Frelimo consolidava e levava às últimas consequências o aparato colonial’. No entanto, no final dos anos 1970, ‘[o]s grupos dinamizadores nos bairros e locais de trabalho, que tinham sido fundamentais na mobilização de apoio para a libertação nacional, entraram num processo de decadência’ (Fauvet & Mosse, 2000: 83). Centenas de milhares de refugiados a desembocar nas cidades alimentaram ainda um processo descoordenado de expansão urbana.

Com o final do regime de minoria branca na África do Sul e no Zimbábwe, o desenlace da Guerra Fria e o fim da assistência soviética, a liderança da Frelimo acabou por abandonar o socialismo a favor do mercado livre e do investimento privado (Pitcher, 2002). ‘Juntamente com a adopção de reformas de abertura do mercado, os doadores usaram esta oportunidade para promover a liberalização política’ e a descentralização (Reaud, 2012: 24), estabelecendo um enquadramento legal para a transição para um sistema eleitoral multipartidário (Constituição de 1990).¹⁴ Em 1992, um tratado de paz mediado internacionalmente foi assinado com a Renamo. Desde então tiveram lugar eleições para a presidência e a assembleia geral (1994, 1999, 2004, 2009 e 2014), para um número crescente de municipalidades ‘autónomas’ (1998, 2003, 2009 e 2013) e, mais recentemente, para as legislaturas das assembleias provinciais (2009 e 2014).¹⁵ A Frelimo tem dominado em todas estas eleições, ganhando consistentemente a presidência e a maioria na assembleia nacional, assim como uma esmagadora maioria dos cargos executivos a nível municipal e provincial, além de maiorias nas assembleias municipais.¹⁶ No entanto, a

13 As citações seguintes neste parágrafo são igualmente de Grest (1995).

14 A descentralização dos anos 1990 era uma ‘componente-chave’ do plano de reestruturação económica do Banco Mundial que começara em 1987, de acordo com Reaud (2012: 24), que cita o seguinte relatório: World Bank, *Mozambique-Municipal Development Project*, Project no. MZPE1806, Report no. PID8361, Data da avaliação: 19 de Fevereiro de 2001.

15 ‘Após a Frelimo ter ganho o Parlamento [nas eleições gerais de 1994] com uma margem de apenas 17 lugares, a liderança do partido não teve dúvidas em estender a descentralização democrática às áreas rurais onde a Renamo tinha os seus bastiões de apoio. Este cálculo político consolidou ainda mais a natureza bifurcada da governação moçambicana: áreas urbanas, que se tornaram descentralizadas e áreas rurais que sofreram uma desconcentração limitada. A lei número 10/97 designou 33 municípios [onde a liderança local era decidida via eleições], com 10 municípios adicionais acrescentados pela lei número 3/3008’ (Reaud, 2012: 25; Weimer, 2012). Três novas autarquias foram criadas em 2013.

16 Ver os resultados eleitorais aqui: http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Mozambique [acedido a 9 de Fevereiro de 2014] e aqui http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Mozambique [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].

fraude eleitoral, a ‘partidarização’ do Estado por parte da Frelimo (isto é, o quase monopólio sobre as instituições estatais moçambicanas, incluindo a máquina eleitoral), os boicotes eleitorais por parte da Renamo em 1998 e 2013 e erupções periódicas de violência política – tanto da Renamo como da Frelimo – têm manchado o que seria uma promissora história da transformação política e económica de Moçambique (Lalá & Osteheimer, 2003). A ‘partidarização’ está também activa nas estruturas administrativas a nível local em Maputo: em vez dos velhos Grupos Dinamizadores foram criadas estruturas formalmente não-partidárias – Secretários de Bairro e Chefes de Quarteirão – mas quase todos entre estes servem igualmente como líderes partidários a nível local; concomitantemente, houve uma ressurgência da organização partidária da Frelimo, especialmente nos bairros mais pobres da cidade, no início da década de 2000 (Bowen & Helling, 2011: 4-8).

Durante as décadas de 1980 e 1990, a promessa e a incerteza do desenvolvimento político moçambicano, combinado com descobertas de vastas reservas de riqueza mineral (primordialmente carvão e gás natural), forneceram um terreno fértil para um influxo sem precedentes de investimentos ocidentais, assim como de ajuda para o desenvolvimento, tanto públicos como privados. O interesse ocidental foi estimulado na sequência dos bombardeamentos de 1998 das embaixadas dos EUA na África oriental (Quénia e Tanzânia), os acontecimentos do 11 de Setembro e a crescente ingovernabilidade na Somália, no Líbano e respetivas regiões. Todos estes desenvolvimentos tornaram os corredores marítimos ao longo da costa moçambicana particularmente frequentados e a estabilidade do regime em Maputo merecedora de uma atenção especial. Em 2007, a ‘comunidade doadora’ em Moçambique financiava já 54% do orçamento do país (Scholz & Plagemann, (s.d.): 1);¹⁷ em 2012, esse número situava-se nos 40% (Mozambique Economy Profile, 2013; Reaud, 2012: 33-4). Estes e outros fundos de desenvolvimento vieram, contudo, com condições, uma das quais comprometia o governo a implementar uma série de reformas de ‘boa governação’. Embora a ambiguidade deste termo seja inegável, a premissa base consistia no facto do Estado moçambicano, dominado pela Frelimo, ter que adoptar um maior grau de descentralização, transparência, prestação de contas e participação plural (Canhanga, 2009: 96). Em resposta, elementos reformistas no seio do partido-Estado juntaram-se a crescentes fileiras de licenciados em inúmeros projectos financiados pelos doadores por todo o país, incluindo um esforço concertado para preparar as localidades para uma autonomia a nível municipal e uma liderança eleita até 1998 (ver Weimer, 2012; Canhanga, 2009). Simultaneamente, surgiram por todo o país Organizações da Sociedade Civil (OSCs) financiadas pelos doadores, algumas das quais dedicadas ao apoio às reformas de ‘boa governação’, outras mais centradas na resposta a assuntos sociais específicos (por exemplo, HIV/SIDA, saúde da mulher, direitos sobre a terra, etc.). A maioria destes projectos e esforços – se não todos – foram marcados por tentativas de traduzir o compromisso geral da participação e deliberação públicas em processos ‘participativos’ específicos de tomada

17 De acordo com Sumich (2008: 116), ‘a ajuda externa forneceu cerca de 60 por cento do orçamento governamental entre 2002 e 2004.’

e implementação de decisões a nível local. Foi precisamente neste contexto que o OP de Maputo foi conceptualizado e criado, tal como iremos explorar de forma mais detalhada em baixo.

Antes de saltarmos para essa parte da história, cabe-nos, porém, rever a literatura teórica adequada que se debruça sobre as duas questões desta monografia:

1. Porquê um OP num regime autoritário competitivo?
2. Quais os benefícios de tal OP – se é que algum – neste contexto (isto é, por que nos interessa)?

3. Revisão da literatura

Quase toda a literatura sobre OPs e outras inovações participativas (IPs) segue um enquadramento analítico semelhante. Primeiramente, apresenta os argumentos normativos ou as justificações por que OPs e IPs *devem* ser implementados – o que apelidei noutro texto de ‘promessa participativa’.¹⁸ Podemos igualmente pensar nesta discussão sob o prisma de ‘por que interessam os OPs e as IPs?’, tanto para os seus proponentes no terreno como para os respectivos autores na literatura. De seguida, a literatura faz as descrições empíricas de metodologias e desenhos institucionais particulares desenvolvidos ou emprestados e usados nestes casos. E finalmente apresenta a avaliação de sucesso/fracasso com base na capacidade dos estudos de caso de cumprir a relevante e subjacente promessa participativa e/ou, pelo menos, a sua capacidade para simplesmente sobreviver. Nesta fase, há uma ênfase na exploração das razões e condições por detrás do sucesso/fracasso, de onde decorrem as lições que podem ser aplicadas não só aos casos sob estudo mas a outros similares e comparáveis noutros lugares.

O enquadramento normativo por detrás do OP: as três promessas participativas

A discussão de Goldfrank (2007) das quatro ‘abordagens normativas’ ao OP oferece uma boa entrada ao tema da aparente multiplicidade de promessas participativas. Apenas duas destas abordagens são efectivamente pró-OP: a abordagem ‘democrática-radical’ e a abordagem ‘liberal’ (Ibid.: 94-98). A primeira promove e legitima as IPs e os OPs pela sua capacidade para ‘empoderar’ activamente cidadãos descomprometidos e excluídos e, ao fazê-lo, contradizer os processos usuais das democracias representativas contemporâneas liderados pelas elites e produzir assim políticas públicas mais ‘emancipatórias’ e favoráveis à maioria. A segunda abordagem é mais convencional, na medida em que vê as IPs e os OPs como mecanismos úteis para a supervisão dos cidadãos da construção e manutenção de Estados democráticos capitalistas funcionais (isto é, não-predatórios e não-patrimoniais). Um estudo apelidou esta abordagem da ‘nova agenda de responsabilização’ da teoria e prática do desenvolvimento político *mainstream* (Charlier & N’cho-Oguie, 2009: 221). Eu argumentaria que as diferenças entre estas duas abordagens são essencialmente uma questão de grau.¹⁹

18 ‘A Promessa Participativa, celebrada em muitos dos estudos de primeira geração sobre OPs no Brasil (da década de 1990 a metade da década de 2000), faz ressurgir a esperança de que a agência humana – a agência humana democrática – pode ter e tem um impacto face à intimidante rigidez histórica, estrutural e institucional’ (Nylen, 2011: 481).

19 Em estudos anteriores (Nylen, 2003: 29-34), associei estas duas abordagens no que chamei de perspectiva ‘neo-Tocqueviliana’: uma combinação entre descentralização administrativa (a crescente

Grande parte da chamada primeira vaga (Nylen, 2011) de estudos sobre OPs nos anos 1990 e início dos anos 2000 estava imbuída do mesmo discurso ‘democrático-radical’ partilhado pelos activistas e intelectuais do Partido dos Trabalhadores no Brasil, com quem grande parte desta geração de académicos trabalhou e estudou, tanto no terreno como nas salas da universidade.²⁰ A produção académica implicava ligar a prática emergente de OPs e outras IPs à literatura teórica adequada sobre as insuficiências da democracia representativa liberal do mundo real, ou as ‘poliarquias’, e as qualidades democráticas e de ‘capacitação’ de instituições mais participativas (Pateman, 1970; Barber, 1984; Habermas, 1989; Putnam, 1993, 1995). Para alguns (por exemplo, Abers, 2000; Nylen, 2003), actores políticos progressivos na forma do Partido dos Trabalhadores e dos seus activistas tiveram um lugar proeminente na idealização e construção do OP. Para outros (Avritzer, 2002), os OPs e as IPs foram vistos como frutos de uma nova consciência política e activismo (caracterizada como uma nova ‘sociedade civil’ ou ‘esfera pública’) que emergiu durante ou imediatamente a seguir ao governo autoritário prolongado do Brasil, e que foram posteriormente trazidas para o regime democrático e as instituições partidárias que estes ‘públicos participativos’ ajudaram a construir. Quer ‘do topo para a base’, quer ‘da base para o topo’ – ou ambos (Baiocchi, 2005; Wampler, 2007) – as fundações normativas subjacentes às duas correntes académicas e aos proponentes do mundo real do OP eram solidamente **‘democráticas-radicais’**: as instituições participativas eram (e deviam ser) concebidas para emancipar cidadãos previamente excluídos da sua letargia política e do ‘clientelismo’ passivo (Taylor, 2004) – passados de geração em geração a serem tratados como sujeitos de manipulações políticas – através do seu ‘empoderamento’ por meio de práticas de deliberação aberta relativamente a políticas públicas que afectam diretamente as suas vidas do dia-a-dia. O que eram antes sujeitos passivos seriam, desta forma, transformados em agentes activos na construção em curso de sistemas políticos e sociais alargados como um todo (isto é, no regime de democratização). ‘Os cidadãos desempenham aqui um papel preponderante, e os movimentos sociais fazem frequentemente uso deste modelo onde aspiram ajudar a gerar mudanças fundamentais’ (Sintomer *et al.*, 2010: 63).

Em vagas subsequentes de textos sobre OPs, os vários autores tenderam a estar menos convencidos dos sonhos mais transformadores dos democratas radicais. Enquanto alguns exploraram os fundamentos político-instrumentais mais ‘racionais’ da implementação do OP e da IP (que discutiremos em baixo) e outros permaneciam verdadeiros às suas raízes democrático-radicais (Chavez, 2008; Rückert, 2007; Cammack, 2004 – todos citados em Goldfrank, 2012), a nova literatura emergia de académicos-profissionais da ‘governança’, em larga medida patrocinados por organizações internacionais tais como o Banco Mundial e o PNUD (Baud, 2004; Shah, 2007). A **promessa participativa ‘liberal’** desta literatura pode

autonomia dos governos locais), sociedade civil a nível local e activismo partidário pode criar uma esfera pública e um diálogo mais inclusivo, plural e menos elitista, conduzindo em última análise a políticas públicas mais inclusivas e menos lideradas pelas elites.

20 ‘As motivações ideológicas iniciais para a adopção do OP representam apenas uma das quatro abordagens normativas distintas deste tema (a abordagem democrática radical)’ (Goldfrank, 2007: 94).

ser vista na apresentação do ‘desenvolvimento político’ em termos de descentralização da autoridade que toma a decisão, do crescente envolvimento dos cidadãos e, em última análise, da crescente responsabilização do governo:²¹ ‘uma das esperanças das iniciativas de OP é que, com um desenho cuidadoso e um apoio direccionado, estas podem iniciar uma mudança positiva no ambiente político e governativo, em particular ao despertar o apetite dos cidadãos para um envolvimento positivo e emancipado com o Estado e um governo aberto à contestação’ (Shah, 2007: 11). ‘A exclusão social e política são desafiadas, na medida em que actores políticos de baixos rendimentos e tradicionalmente excluídos têm a oportunidade de tomar decisões políticas’ que os beneficiam directamente (Wampler, 2007: 22). Ao contribuir para a redução da pobreza e da exclusão social, o OP e as IPs podem actuar como um sistema adicional de ‘controlos e equilíbrios’ (*checks and balances*) contra os Estados ‘patrimoniais’ corruptos e burocraticamente sobredimensionados. A propensão destes últimos para beneficiar as elites do Estado e os seus aliados restritos em detrimento de todos os outros gera explosões periódicas de agitação social e violência que acabam por ameaçar processos de desenvolvimento económico e social nestes mesmos Estados e pôr em causa a estabilidade da economia internacional no seu todo. Eu argumentaria que esta preocupação essencial pela estabilidade sistémica e do regime (enraizada num equilíbrio plural Madisoniano/Dahliano [Held, 2006: 158-179]), em vez de pela emancipação e o empoderamento dos cidadãos como fins em si mesmos ou como meios para a transformação sistémica, constitui a linha divisória entre estas duas primeiras promessas participativas – embora seja, na minha opinião, uma linha relativamente difícil de demarcar.

A **terceira promessa participativa** leva os académicos/teóricos, por um lado, e os administradores e ‘engenheiros’ públicos, por outro, a reconhecer que, aos olhos dos actuais actores políticos que supervisionam a implementação do OP e das IPs (ou aqueles

21 ‘A necessidade de responsabilização é legitimada pela noção de representação, que em termos de governação significa que aqueles seleccionados para actuar em nome do povo respondem perante o povo pelos seus sucessos e fracassos. A responsabilização, por sua vez, depende do conhecimento e da informação – transparência – e de arranjos institucionais que criam incentivos para que os agentes públicos ajam de forma fiel, eficaz e honesta no desempenho da vontade do povo. Este enquadramento enfatiza a potencial contestação na selecção de funcionários públicos e a promoção de uma ética de serviço público como ingredientes-chave no apoio à responsabilização’ (Fölscher, 2007: 245).

Ao referir-se a Moçambique nos finais dos anos oitenta e nos anos noventa, Sumich (2008: 118) argumenta que ‘as agências internacionais e grande parte dos países doadores operam sob o pressuposto de que ‘...a democracia deveria trazer maior responsabilização, melhor governação e melhor gestão e desempenho económicos” (citando C. Manning [2002], *The Politics of Peace in Mozambique: Post-Conflict Democratization, 1992–2000*. WestPoint & Londres: Praeger).

Para uma revisão útil da literatura, assim como da história do conceito de promoção da democracia ‘do exterior’ (por exemplo, por doadores externos), ver Reinhard (2010), Harrison (2001), Youngs (2001) e Crawford (2003a, 2003b).

Ikelegbe (2001: 2-5) denomina este fenómeno de ‘paradigma da sociedade civil’ vis-à-vis o Estado autoritário pós-colonial e o ‘projecto de democratização’. E também o apelida de ‘romantismo’ ocidental.

a contemplar tal implementação), as promessas democráticas e liberais são raramente convincentes pelos seus próprios méritos.²² A racionalidade política de tais actores – funcionários eleitos ou nomeados politicamente, administradores públicos em altos cargos, etc. – é a de permanecer no poder, e a de o fazer da forma mais fácil e com menor custo possível. Se estes passam a ver o OP e as IPs como sendo úteis para esse fim (isto é, como um meio para distinguir facilmente o seu partido ou candidatura relativamente aos outros, ou como um meio de construir uma coligação de apoio ao nível das massas, ou ainda como um meio para angariar recursos dos doadores internacionais), então podemos dizer que estas políticas são, realmente, ‘racionais’ – ou, para nos mantermos no nosso enquadramento conceptual, são politicamente ‘promissoras’.²³ Entretanto, em termos de racionalidade política ‘das bases’, ‘[o]s cidadãos estão dispostos a dispender o seu tempo com este processo se acreditarem que os resultados os beneficiarão’ (Wampler, 2007: 35).

A promessa participativa racionalista/instrumental afasta-nos da predisposição teórica/filosófica ou tecnocrática presente em alguma da literatura, ao forçar-nos a reconhecer a dimensão instrumental do OP e das IPs, em que a governação participativa se torna numa ‘nova forma de *networking*’ (Baud, 2004: 13) para todos os envolvidos. No Brasil, em Belo Horizonte e na cidade industrial próxima de Betim, por exemplo, descobri que a maior parte dos participantes activos nos seus respectivos OPs nos finais dos anos noventa era composta por activistas da sociedade civil e de partidos (Nylen, 2002); os OPs nos quais participavam podem, por isso, ser vistos como um meio de manter esses activistas envolvidos com o partido no poder ao elevá-los ao estatuto oficial de representantes dos seus respectivos bairros. Noutros casos do que eu denominaria de ‘pose participativa’ (*participatory grandstanding*) ou ‘cosmética participativa’ (*participatory window dressing*), o OP fornece essencialmente uma cobertura discursiva e uma nova técnica para levar a cabo

22 Nas palavras de Shah (2007: 4), ‘[p]ara o objetivo de participação ter impacto nas decisões do sector público, os argumentos pró-participação precisam de entender a perspectiva do governo e como esta influencia se apoiam a participação e se estão dispostos a ouvir a opinião do público. Entender a perspectiva administrativa suscita a questão de como a participação pode ser incentivada quando o governo lhe é hostil.’

23 Peruzzotti & Selee (2009: 10-11) argumentam que ‘as razões para a implementação [da maior parte das IPs discutidas no seu volume editado] têm pouco a ver com ideologia’ e muito mais a ver com ‘considerações estratégicas de curto-prazo’ da parte de elites políticas em contexto de disputa, na esperança de que possam ‘reafirmar a sua legitimidade ou reconstruir as suas coligações políticas’. Tan (2009: 98) clarifica esta lógica: ‘Como os orçamentos têm um impacto directo nas vidas das pessoas, através ou dos impostos ou da despesa pública, os partidos políticos procuraram activamente apelar ao apoio por parte de grupos sociais ou movimentos sociais, especialmente para políticas de alocação de receitas, de forma a construir novas alianças políticas ou gerar um maior apoio político’. Também Montero & Samuels (2004) sublinham o comportamento estratégico dos políticos que apoiam reformas de descentralização na América Latina nas décadas de 1990 e 2000. No seu parágrafo conclusivo, Shall (2007: 222) reconhece que, ao aumentar ‘o número e o alcance de projectos implementados pelas autoridades locais que têm um impacto directo nas comunidades envolvidas no processo de participação [...] a participação melhorou igualmente as relações entre cidadãos e autoridades locais, uma vez que os cidadãos sentem que as autoridades locais se tornaram mais transparentes e confiáveis.’

políticas clientelistas tradicionais de base patrimonial (Selee, 2009) ou simplesmente para agradar aos doadores internacionais actualmente enamorados dos OPs e das IPs (Sintomer *et al.*, 2010).

Frequentemente os OPs e as IPs não parecem, porém, fazer qualquer sentido (racional instrumental). Comentando a experiência de OP de São Paulo no Brasil, um alto funcionário afirmava, por exemplo, ‘os cidadãos, especialmente em bairros pobres, estavam apenas preocupados com exigências materiais imediatas’ em vez de promessas e complexidades morosas do OP (Singer, citado em Tranjan, no prelo: 224). Em experiências de planeamento participativo nas zonas rurais do Botswana, Bar-On (2001: 62) argumenta de forma semelhante que ‘... enquanto aqueles nas margens se mantiverem dependentes do governo para muitas das suas necessidades, é mais provável que prefiram o provedor de serviços que fornece ‘os bens’, do que um que facilita processos com produtos incertos’. Tais OPs e IPs, aparentemente ‘sem sentido’, alertam-nos para os perigos de adoptar uma tendência instrumental parcial. Por que implementar OPs e IPs se os beneficiários-alvo não querem verdadeiramente saber – se o que realmente desejam é receber dinheiro?

Acontece que alguns actores do mundo real *são efectivamente* motivados ‘irracionalmente’ pelas promessas democrata-radical e liberal-participativa (Nylen, 2003: cap. 8; Rivera-Ottenberger, 2009). O empenho apaixonado no OP e nas IPs da parte de agentes governamentais, por exemplo – que dedicam largas horas (noites e fins-de-semana), que viajam a zonas urbanas distantes e/ou perigosas, e que o fazem ganhado significativamente menos dinheiro do que poderiam ganhar em empregos no sector privado para os quais são perfeitamente qualificados – é evidência do poder ‘irracional’ de crenças, princípios, valores, ideologias e ‘promessas’ enraizados. Se queremos entender as motivações subjacentes à implementação do OP e de IPs em qualquer instância, não podemos simplesmente assumir *a priori* que todos os actores relevantes são motivados puramente por benefícios instrumentais.

Do universalismo aos universos comparáveis

Não obstante muitos académicos sugerirem que a concepção do OP deveria ser adaptada às circunstâncias locais, há pouca teorização sobre como o contexto afecta a concepção. (Goldfrank, 2007: 100)

Embora haja uma ampla e crescente literatura que *descreve* a aplicação do OP e das suas diferentes variações em vários países, há uma ausência de abordagens sistemáticas que discutam a aplicabilidade e a adequação dos vários modelos de OP em diferentes *contextos* (Krenjova & Raqudla, 2012: 3)

Ao tentar entender as explicações específicas por detrás de um caso como o OP de Maputo, é importante reconhecer que nem todas as experiências de OP são comparáveis.

O que torna o OP de Maputo notável, por exemplo, é precisamente o facto de ocorrer no contexto de um regime autoritário competitivo. Grande parte da literatura sobre OPs e IPs está ainda enraizada em casos latino-americanos – especialmente o caso do Brasil – que parece oferecer pouco em termos de implicações comparativas. Certamente que o caso mais celebrado de Porto Alegre, com a sua história pré-OP de activismo das OSCs e de política de esquerda, é agora amplamente reconhecido como tendo um uso limitado como modelo para casos onde tais factores não estão presentes (isto é, em quase todos os outros locais!) (ver Baiocci, 2005; Wampler, 2008; Avritzer, 2009; Goldfrank, 2012). Mas o contexto de democratização da maioria dos casos latino-americanos – em particular a existência de uma oposição política eleitoralmente viável e comprometida com a política eleitoral, assim como um processo eleitoral relativamente transparente – é geralmente dado como adquirido pela literatura; e no entanto, por definição, tal contexto político é, na melhor das hipóteses, uma questão em aberto em regimes autoritários competitivos. Da mesma maneira, o papel ‘crítico’ de advocacia desempenhado por inúmeras organizações da sociedade civil por toda a América Latina (por oposição ao papel politicamente passivo dos co-fornecedores de serviços públicos) não é provável que seja partilhado em regimes autoritários competitivos.²⁴ Entretanto, notoriamente ausentes da maioria dos casos latino-americanos estão as Organizações Não-Governamentais (ONGs) internacionais e as agências dos países doadores que são omnipresentes por toda a África, sudeste asiático e leste europeu como as principais defensoras do OP e das IPs desde os anos noventa (Fölscher, 2007; Goldfrank, 2012).²⁵

Uma leitura da agora volumosa literatura sobre OP e IPs, na América Latina e por todo o mundo, revela uma dezena e tal de factores que ocorrem repetidamente como meios para explicar a implementação bem sucedida ou fracassada de determinados casos de OP e IPs. Eu dividi estes factores na recorrente dicotomia estrutura/agência na Tabela 1 (em baixo). Não é minha intenção testar aqui estas hipóteses de factores mas apenas enumerar os que já surgiram – repetidamente na maior parte dos casos – de tal teste e análise empíricos. A acompanhar estes factores está o que já conhecemos *a priori* sobre o universo dos regimes autoritários competitivos e o que vai ser apresentado, em baixo, sobre o estudo de caso de Maputo. Sem entrar demasiado nos detalhes, é suficiente apontar para a natureza ‘híbrida’ dos regimes autoritários competitivos, como exemplificado pelo estudo de caso de Maputo (novamente, os detalhes serão apresentados em breve). Algumas das características indicadas na literatura como importantes na explicação do surgimento e do sucesso do OP

24 As OSCs ‘orientadas para a advocacia’ contrastam com as OSCs ‘orientadas para a prestação de serviços’. Estas últimas acabam geralmente por servir os objectivos dos governos locais de prestação de serviços. Podem fazer parte da sociedade civil mas são muito mais funcionais para a manutenção do *status quo* político do que para qualquer espécie de transformação desse mesmo *status quo* com base numa advocacia a favor dos direitos e interesses daqueles de outra forma sub-servidos e sub-representados.

25 A principal excepção é o Perú, tal como reconhece Goldfrank (2012), mas que não é incluído na análise de McNulty (2011).

e das IPs estão presentes em Maputo, enquanto que outras não estão – daí a importância de estudar este caso em maior detalhe.

Tabela 1: Porquê implementar e manter OP/IPs? ('[I]ntenções dos criadores e condições locais pré-existentes'[(Shah, 2007: 5)])

Agência & Estrutura	Presença em regimes A-C	OP-Maputo Estudo de caso
ESTRUTURA ²⁶		
Tipo de regime: democrático ou contexto de democratização (especialmente 'sistemas político-partidários desenvolvidos' [Shah, 2007: 7]): OP & IPs como formação de coligação & projecto de 'imagem' para competição eleitoral (argumento da racionalidade)	Mínimo	Mínimo (eleições primárias intra-partidárias)
Localização dos agentes dentro do regime: agentes da oposição 'de fora' da estrutura de poder do <i>status quo</i> → OP/IPs 'transformadores' <i>versus</i> agentes de situação 'de dentro' → OP/IPs 'conservadores'	Situação/ Conservador (mais provável)	Situação/ Conservador
'Conjuntura crítica' histórico-institucional → janela de oportunidade para reformas participativas (ajuda a explicar o puzzle das reformas → devolução de poder)	Uma questão empírica	Sim: início-1990s até metade-2000s
Descentralização política: autonomia fiscal & política/ eleitoral a nível local → potencial para as autoridades locais experimentarem OPs e IPs; também permite 'negociação entre elites políticas sub-nacionais e nacionais' (McNulty, 2011: 11)	Uma questão empírica	Moderado
Economia política: recursos orçamentais suficientes têm que existir e ser alocados ao OP para que este funcione (isto é, para que seja racional para os cidadãos participarem: estes retiram algo de tangível da sua participação)	Uma questão empírica	Mínimo

26 Os factores estruturais são por vezes denominados de 'variáveis do contexto [...] que influenciam o processo do OP e, consequentemente, a escolha do modelo de OP' (Krenjova & Raudla, 2012: 11; 11-16).

Nós dividimos as variáveis que influenciam o processo de OP e consequentemente a escolha do modelo de OP em duas categorias principais: o nível do país e o nível local. As variáveis ao nível do país incluem o grau de autonomia financeira e a cultura política. Estes são os factores que influenciam qual dos modelos de OP será adequado aos governos locais num qualquer país como um todo. Além disso, estas variáveis a nível do país também podem ser consideradas como condições conducentes ao OP; isto é, estas tornam mais provável que o OP possa ser implementado. Em seguida, como o OP é essencialmente praticado a nível local, a segunda categoria das variáveis do contexto diz respeito às características de um município local: tamanho, diversidade e prosperidade. Dependendo das suas variações ao nível local, modelos de OP diferentes podem parecer ser mais aplicáveis do que outros. (Krenjova & Raudla, 2012: 11).

Agência & Estrutura	Presença em regimes A-C	OP-Maputo Estudo de caso
Cultura política local: os cidadãos e os líderes políticos são 'motivados por assuntos de política pública' (Shah, 2007: 9) ou 'capital social' de cooperação	Não	Não
Ideias & modelos de desenvolvimento (estruturas 'ideacionais' internacionais): desenvolvimentismo participativo na década de 1980 em diante	Sim	Sim
Mandatos de OP ou IP: os governos locais são legalmente obrigados a implementar OPs ou IPs, encorajados a fazê-lo ou simplesmente autorizados?	Uma questão empírica	Autorizados ²⁷
AGÊNCIA		
Interesse & liderança do executivo (conselho municipal)	Uma questão empírica	Variável
Sociedade civil: 'advocacia' activa e autónoma das OSCs → parceiros de coligação (liderança e activistas participantes) juntamente com um governo executor ==> 'projectos participativos interactivos' (Avritzer, 2009: 65).	Não	Não
Compromisso/dedicação administrativa: ideologia participativa & profissionalismo entre os agentes públicos administrativos executores	Uma questão empírica	Sim
Ausência de uma oposição 'enfraquecida' (para cortar pela raiz) (Goldfrank, 2007)	Sim	Sim
Sociedade política: partido democrático participativo (mobilização partidária ≠ participação dos cidadãos): por exemplo, Partido dos Trabalhadores (Brasil), Frente Ampla (Uruguai) ²⁸	Não	Não
Assistência externa (Banco Mundial) ³⁹	Uma questão empírica	Sim

27 'A Constituição de Moçambique define o enquadramento legal para a descentralização e as formas como os municípios são criados. Consagra a participação cívica como um dos valores nacionais para o desenvolvimento local. O enquadramento legal e institucional para as autoridades locais está estabelecido na Lei Municipal. De acordo com esta lei, as assembleias municipais devem estabelecer a participação cívica, promover a responsabilização e melhorar a coordenação entre os governos central e local. Esta abordagem de desenvolvimento participativo não é obrigatória' (Shall, 2007: 193).

28 Embora nem todos os OPs surjam destes partidos, a maior parte surge. Alguns executivos/presidentes de conselhos municipais que não são de esquerda podem extrair – e extraem – da 'estrutura ideacional', internacional ou local, ideias e modelos que poderíamos não esperar ver adoptados.

4. Três hipóteses: Porquê o OP de Maputo?

Por que surgiria então um OP em Maputo ou em qualquer outro regime autoritário competitivo comparável? E como é que tal OP reflectiria a sua subjacente promessa participativa (e, conseqüentemente, o seu relativo sucesso ou fracasso na prática)?

Dada a natureza do tipo de regime autoritário competitivo e o contexto económico de um país pobre mas 'dependente e em desenvolvimento', a **primeira hipótese** que se apresenta imediatamente aos olhos dos observadores mais desatentos – e aquela que encontrei com maior frequência entre os menos familiarizados com a política actual – é que o OP de Maputo é, e sempre foi, uma fachada: 'para inglês ver' (para impressionar/iludir estrangeiros, especialmente os doadores) e/ou 'para o povo ver' (para impressionar/iludir os cidadãos, especialmente os eleitores). Sintomer *et al.* (2010: 63) descreve tais OPs como 'em larga medida de uma natureza simbólica e nos quais existe um fosso gritante entre o objectivo proclamado e a realidade. [...] A participação é concebida para apaziguar a população e/ou os doadores financeiros internacionais.'²⁹

Esta hipótese é validada primeiramente pela quase total ausência de OSCs de estilo-advocacia – um dos principais actores em OPs noutros locais – em regimes autoritários competitivos como Moçambique:

[A] natureza e a organização do sistema político pode ajudar a determinar o nível e a qualidade da participação dos grupos de cidadãos ou *lobbies* (o contexto da sociedade civil) e a natureza e o poder do Estado (o contexto do governo local). [...] Os sistemas políticos informais afectam a estrutura de incentivo ao envolvimento dos cidadãos: se os cidadãos consideram que a participação será provavelmente ineficaz, dada a natureza do poder e a sua distribuição na sociedade, é menos provável que se envolvam.³⁰

29 'Uma perspectiva mais comum entre os governos dos países em desenvolvimento vê a participação no processo do orçamento como politicamente obrigatória, ou até politicamente vantajosa, mas de pouca importância prática. Os governos usam a retórica da participação e gestos muito limitados em direcção à transparência orçamental e às consultas comunitárias do orçamento para apaziguar os doadores e reduzir as tensões com a sociedade civil, podendo, porém, não se envolver de forma significativa com o processo – pelo menos inicialmente' (Heimans, 2002 [citado em Moynihan, 2007: 79]).

Tais processos podem mascarar a natureza não-democrática, exclusiva ou elitista do processo de tomada de decisão pública, dando a aparência de uma participação alargada e de uma governação inclusiva, enquanto são usados fundos públicos para promover os interesses das elites poderosas' (Shah, 2007: 1).

30 'Quando os partidos estão ainda baseados em 'personalismo e clientelismo', quando lhes faltam plataformas de elaboração de políticas, dependendo, pelo contrário, de políticas de identidade, é menos provável que os grupos da sociedade civil ganhem uma voz efectiva' (Goetz & Gaventa, 2001 [citado em Fölscher, 2007: 134]).

Uma outra característica de validação da hipótese dos regimes autoritários competitivos é a ‘partidarização’ de quase todos, senão mesmo todos, os elementos essenciais do Estado (por exemplo, os sistemas eleitorais, as burocracias estatais, etc.) e ainda a partidarização de muitas actividades do sector ‘privado’ (Hanlon e Smart, 2008). Temos todos os motivos para prever que o OP de Maputo seria fortemente partidarizado e, conseqüentemente, um instrumento de mobilização ou manipulação partidária, em vez de empoderamento ou supervisão.³¹ Finalmente, na literatura sobre a natureza da política partidária ‘do vale tudo’ em Moçambique, muitos observadores apontam para um claro sentimento de propriedade em relação ao país por parte das elites da Frelimo.³² A Frelimo tem dominado a política em Maputo desde a independência nacional em 1974. A própria liderança inicial do partido era maioritariamente composta por pessoas de Maputo e das províncias vizinhas do sul (Ncuomo, 2013; Sumich, 2008). A Frelimo não só nunca estivera perto de perder uma eleição municipal em Maputo até Novembro de 2013, como as suas estruturas partidárias (sedes do partido ao nível dos bairros e ‘células’ do partido ao nível dos quarteirões) estão distribuídas por toda a cidade e estão totalmente integradas nas estruturas administrativas a nível local do governo municipal (Secretarias de bairro e ‘chefes’ de quarteirão). As agências que implementam o OP de Maputo são precisamente estas estruturas administrativas partidarizadas.

31 Um exemplo ilustrativo:

‘Andrews (2004) conclui que os representantes públicos em Moçambique reivindicam que os esforços de participação [na elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, durante os anos noventa] eram consistentes com a tradição de consulta pública, caracterizados, porém, por uma tendência para incluir grupos com uma formação técnica ou financeira e com fortes ligações ao governo. A sociedade civil mais alargada, as ONGs, os governos locais e os cidadãos estavam pouco representados. Os departamentos do governo defenderam a sua abordagem apontando para a dificuldade em interagir com a sociedade civil num espaço de tempo limitado. As ONGs consultadas reclamaram por terem sido somente incluídas para carimbar as decisões que já tinham sido tomadas. Isto sugere que o envolvimento de alguns participantes tinha apenas um propósito simbólico. Outro indicador desta abordagem simbólica foi o tempo demasiado limitado para a consulta, o que concedeu pouco espaço para o diálogo efectivo. [...] Os líderes locais tinham pouca noção do objectivo do planeamento e pouca possibilidade de acesso aos recursos. Não estavam, por isso, motivados para responsabilizar o governo pela forma como os recursos foram alocados. ‘Os cidadãos não têm ideia de que estes fundos sequer existem ou que há em vigor um plano para melhorar as suas vidas, não tendo, por isso, nenhuma expectativa ou exigências em relação ao governo. A sua relação com as autoridades pode ser descrita como a abordagem da ‘esperança e reza’ (Andrews, 2004: 27)’ (Moynihan, 2007: 64).

32 ‘No próprio entendimento do partido e da elite do partido no poder, o partido é quem molda, é o fazedor *de facto* da história contemporânea de Moçambique e é, assim, num certo sentido, o ‘dono do país.’ (Weimer, Macuane & Buur, 2012: 38; 39-44). Para um exemplo concreto, ver a explicação dos resultados do exercício de ‘planeamento participativo’ de Cuamba (com 75% da votação final nas mãos dos fiéis do partido e do governo) e de Montepuez (onde a votação final está 100% nas mãos de ‘líderes’ ao nível do bairro filiados no partido), como expõe Canhanga (2009: 111-114). A sua conclusão: ‘Com efeito, na falta de grupos independentes organizados e interventivos, associada ainda à ausência de uma consciência consolidada sobre a importância da participação, a organização da planificação participativa faz com que este processo seja um monopólio das estruturas do poder local, que, conseqüentemente, enfraquecem as noções de *social accountability*, colaboração e coordenação na formulação de políticas públicas’ (Canhanga, 2009: 113).

Sumich (2008: 116) discute ao mesmo tempo como ‘circunstâncias políticas em mudança, acompanhadas de uma transição liberal, podem ter tornado imperativo para o Estado aparecer legítimo aos olhos da comunidade internacional fornecedora de recursos’. Moçambique tem dependido dos doadores ocidentais para uma larga percentagem do orçamento operacional do governo nacional; e os municípios dependem do governo nacional para a maior parte dos seus orçamentos operacionais.³³ Tal como discutido em cima, os doadores são motivados pela promessa participativa ‘liberal’, em parte, como um meio para obter uma maior responsabilização relativamente aos seus donativos. Desde a década de 1990 que têm investido consideravelmente em instâncias de ‘planeamento participativo’ e consulta em Moçambique.³⁴ Concomitantemente, os doadores avisam periodicamente os receptores – especialmente o governo moçambicano – que a ajuda e o apoio podem ser retirados se as políticas efectivas não reflectirem esta promessa. Entretanto, as ONGs internacionais desempenham elas próprias ou ajudam a financiar uma ampla variedade de serviços nas áreas da saúde, educação, infraestruturas – quase tudo o que governos menos dependentes dos doadores executam por si só. Em resumo, os doadores bilaterais e não-governamentais (ou os ‘parceiros externos’) são uma parte integrante dos sistemas políticos e económicos locais. As ONGs e as OSCs locais competem com frequência por fundos dos doadores internacionais para prestar estes serviços (e para receber os salários que os acompanham e os privilégios a estes associados, como viagens internacionais). Existe uma tendência da sua parte, referida frequentemente, para não se afastarem das áreas temáticas financiadas, e claramente para não se tornarem ‘politizadas’ ou prejudicar de alguma forma o acesso presente ou futuro ao financiamento de doadores e/ou governo.³⁵

Esta é a natureza instrumental-racionalista da primeira hipótese. Se os parceiros externos querem ver maior participação pública, os parceiros externos verão a *aparência* de maior participação pública.³⁶ E grande parte das ONGs e OSCs ao nível local provavelmente acompanharão estas aparências simplesmente para não perturbar este equilíbrio. Naturalmente que, se esta hipótese fosse verdadeira, a resposta à questão ‘por que

33 ‘Em 2007, os municípios receberam, em média, 42 por cento das suas receitas do governo central’ (Reaud, 2010: 33). Entretanto, o governo central ‘gastou, em média, menos de 5% da despesa nacional ao nível subnacional (distritos e municípios)’ (Weimer, 2012: 72).

34 Ver Borowczak e Weimer (2012). Por exemplo, ‘[o] governo moçambicano assinou a 25 de Maio de 2002 um acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital (FNUDC), sob os quais estas agências das Nações Unidas apoiam durante três anos um projecto de planeamento e financiamento descentralizado nas províncias do norte de Nampula e Cabo Delgado. [...] A curto prazo, o projecto pretende melhorar o acesso a infraestruturas e serviços públicos básicos por parte das comunidades rurais através da descentralização, planeamento participativo e capacitação institucional e financeira levada a cabo localmente.’ (Agência de Informação de Moçambique (AIM, 2002).

35 Ver, por exemplo, os casos do leste europeu (Folscher, 2007: 143).

36 Goldfrank (2007: 93-4) enumera os casos da Bolívia, Nicarágua e Guatemala que implementaram experiências similares ao OP ‘com o intuito de receber fundos de alívio da dívida do programa de Países Pobres Altamente Endividados (HIPC II) a ter início em 2000.’

interessa?’ seria clara: os benefícios ‘privados’ do OP de Maputo (em termos de nepotismo, em primeiro lugar, mas também de imagem pública positiva) seriam inúmeros, enquanto que os benefícios públicos seriam escassos.

A **segunda hipótese** é igualmente ‘racionalista’ mas menos carregada do cinismo de pessoas e organizações inteiras envolvidas meramente para assegurar os seus próprios benefícios de curto-prazo. Esta hipótese começa com uma observação de que nem todos os cidadãos (e, já agora, nem os doadores) são tão facilmente iludidos por aparências sem substância. Procede ainda reconhecendo que a urbanização contemporânea da pobreza e da insegurança por todo o mundo gera grandes exigências aos Estados. O fracasso de um determinado Estado em responder com políticas públicas adequadas, e/ou fazê-lo com um carácter iminentemente repressivo, tende a resultar num ‘conflito cívico’ crescentemente violento – uma crise extrema de legitimidade.³⁷ Esta hipótese encontra-se primordialmente no trabalho de Beall *et al.* (2011) que argumentam que:

um conflito cívico violento: a) está geralmente ligado a fracassos do Estado em fornecer segurança, crescimento e bem-estar nas áreas urbanas; b) consiste em eventos violentos que podem ser isolados ou ligados entre si por uma campanha organizada sustentada ou por um conjunto de exigências políticas; c) raramente envolve uma tentativa de tomar o controlo permanente, ou até mesmo em parte, do Estado; e d) é, conseqüentemente, menos ‘tudo ou nada’ ou ‘indivisível’ (Hirschmann, 1994; Di John, 2008, 2010) do que o conflito civil e soberano e é, nesse sentido, em teoria, mais aberto a resolução’. (Beall *et al.*, 2011: 7)

Brown (2005: 189) argumenta que isto é também entendido pelos doadores e pelas comunidades expatriadas:

Ao contrário de manifestações em massa a favor de reformas políticas no leste europeu em 1989–1990, as mobilizações populares africanas despertam o medo da multidão e a sensação de que tudo pode acontecer. Doadores e elites domésticas estão preocupadas com a potencial violência, perda de vida, políticas populistas ou socialistas, dano à propriedade, produção restringida, interrupções no comércio, aumento dos fluxos de refugiados ou falha nos pagamentos da dívida.

Referindo explicitamente as revoltas em Maputo em 2008 e 2010, que ocorreram devido ao aumento dos preços na alimentação e nos custos de transporte decidido pelo governo, ‘a experiência da FRELIMO em Maputo ilustra como uma perda de confiança no Estado após um período de expectativas altas pode levar ao conflito cívico’ (Beall *et al.*, 2011: 16).³⁸ A

37 ‘[P]elo menos em termos relativos, existe uma tendência global para [...] o conflito cívico. De natureza fundamental urbana, esta forma de conflito, quando violenta e destrutiva, representa comprovadamente uma enorme ameaça contemporânea à segurança humana mundial’ (Beall *et al.*, 2011: 3).

38 É também importante lembrar que a Frelimo foi profundamente desafiada nas eleições nacionais de

última observação neste momento é que ‘a contestação – entendida como uma condição inevitável e uma consequência de desenvolvimento e mudança – pode ser ou canalizada destrutivamente através do *conflito* (entendido como conflito violento) ou de forma mais construtiva através de formas geradoras de *envolvimento*’ (Ibid.: 7, 13-14).

A hipótese implícita relativamente ao OP de Maputo é, então, uma de ‘envolvimento defensivo’ através de um OP face a uma crescente crise de legitimidade do Estado local.³⁹ À medida que a cidade regista níveis de criminalidade crescentes e outras formas de ‘conflito cívico’, e à medida que as respostas-padrão – por um lado, emprego e nepotismo partidário e, por outro, a polícia – não são suficientes, o Estado local pode redobrar esforços e criar ‘formas geradoras de envolvimento’ adicionais que ajudem a neutralizar a situação. O OP e as IPs podem ser vistos nesta perspectiva.⁴⁰ A chave para o seu sucesso ou fracasso reside nas respostas racionais dos cidadãos a tais ofertas de participação ‘do topo’. A lógica desta hipótese é clara:

O envolvimento cívico e a mobilização política não são intrinsecamente importantes: são passos em direcção à transformação e consolidação do Estado desenvolvimentista. [...] Para o alcançar em Estados frágeis, o desafio é alterar a lógica da política, de uma que consiste no conflito violento ou na sua supressão, para uma que envolve a revitalização da contestação política criativa, e é aqui que cidades e o governo metropolitano se tornam importantes. Um lado da moeda do Estado frágil é a incapacidade dos Estados para responderem às exigências, mas a outra é o facto das populações não exigirem o suficiente do Estado, *essencialmente porque os mecanismos para o poderem fazer não existem*. (Beall et al., 2011: 21; ênfase nosso)

É fácil de imaginar que os doadores internacionais, com as suas sempre presentes preocupações com estabilidade, queiram promover e apoiar estes argumentos. ‘Processos conflituosos de adaptação inclusiva’ não são, afinal, inteiramente consistentes com a promessa participativa liberal de responsabilização pluralista (discutida em cima), mas estão no centro das histórias de desenvolvimento democrático da maioria das democracias

1994 e 1999. Neste último ano referido, é altamente provável que a Frelimo tenha ganho a presidência somente através de fraude (ver Weimer, 2012: 43). Daí em diante, cada vez menos moçambicanos se deram ao trabalho de votar em eleições nacionais (ver De Brito, 2007, 2008).

39 ‘No ‘Norte’ global, governação é entendida como uma resposta à complexidade de problemas que não podem ser resolvidos somente pelo governo, enquanto que em velhas e novas democracias por todo o Norte e o Sul existe uma preocupação em fortalecer o défice democrático. Como resultado destes desenvolvimentos, os governos têm sido motivados para criar ‘novos espaços de governação’ para os quais estão convidados um conjunto de actores não-governamentais’ (Howard & Lever, 2011: 3).

Um argumento semelhante é apresentado para o caso do ‘planeamento rural participativo’ no Botswana no início dos anos noventa em Bar-On (2001).

40 Em África, por exemplo, ‘[a] participação em processos orçamentais [...] aumentou o número de projectos que beneficia directamente as comunidades e corresponde às prioridades identificadas através do processo de participação. As relações entre cidadãos e autoridades locais melhoraram, e os cidadãos têm uma atitude mais positiva e um melhor entendimento da autoridade local’ (Shall, 2007: 213).

ocidentais.⁴¹ Nesta hipótese, os doadores não são vítimas ingénuas, mas parceiros de gestão de crises de longo-prazo.

Finalmente, Moynihan (2007: 83) lembra-nos que muitos administradores públicos nestes contextos, independentemente das suas filiações partidárias, sentem pessoalmente o impacto da crise de legitimidade do 'seu' Estado, e é expectável que também promovam 'racionalmente' o OP e as IPs:

A participação também aumenta o apoio público a administradores e programas (Brinkerhoff & Goldsmith, 2000). Agências pouco populares podem usar a participação para melhorar as suas imagens (Kweit & Kweit, 1981; McNair, Caldwell & Pollane, 1983). Os fóruns de participação podem ser concebidos para aumentar a percepção de que as organizações públicas são mais consultivas, dando um ar de legitimidade democrática às actividades do governo (Frederickson, 1982).⁴²

A resposta à pergunta 'por que interessa?' – relativamente aos benefícios do OP de Maputo – depende do nível de participação pública no programa e o nível de satisfação dos cidadãos quanto ao desempenho do próprio OP, mas também da administração da cidade em geral, dado que esta hipótese vê o primeiro como forma de melhorar a imagem desta última.

A **terceira hipótese** para explicar o surgimento e a sobrevivência do OP de Maputo está embebida na literatura histórico-institucional e de '*path dependency*' (dependências históricas) (Skocpol, 1979; Collier & Collier, 1991; Mahoney & Rueschemeyer, 2003; Fernandes, 2002, 2007; Falleti, 2010; Acemoglu & Robinson, 2012) e é a mais esperançosa das três no que diz respeito ao potencial democratizador dos OPs.⁴³ Esta literatura interpreta a mudança institucional, da reforma à revolução, como surgindo durante 'janelas de oportunidade' históricas, quando a trajectória normal das operações institucionais e a ordem social são de alguma forma interrompidas – por norma, como resultado de uma qualquer espécie de crise.

Durante tais 'conjunturas críticas', as redes sócio-políticas e os regimes institucionais que constituem o *status quo* anterior (o '*ancien régime*') tornam-se susceptíveis a transformações outrora pouco prováveis ou até inimagináveis. À medida que as 'velhas' coligações de elites vacilam, novos actores previamente excluídos ou 'efectivamente reprimidos' entram

41 A referência é para Nylen (2003: 2-4) e baseia-se numa 'definição processual de democracia' ou 'democracia enquanto democratização' ('um processo conflituoso de adaptação inclusiva'); também apresentada por Bobbio (1987), Dalton (2002) e Marshall (1950), entre inúmeros outros autores.

42 Da mesma forma, 'a participação cívica aumentou o número e o alcance de projectos locais que têm um impacto directo nas comunidades que estão envolvidas no processo de participação. A participação melhorou igualmente as relações entre cidadãos e autoridades locais, uma vez que os cidadãos sentem que as autoridades locais se tornaram mais transparentes e confiáveis' (Shall, 2007: 10).

43 'Um argumento de *path dependency* centra-se na sequência de eventos num determinado relato histórico. A sua premissa-base é que assim que um evento em particular é revelado, seja uma guerra, uma eleição, uma revolução ou uma decisão importante, a trajectória dos eventos que se sucede é alterada para sempre' (Landman, 2008: 103; ver igualmente a excelente e breve caracterização desta literatura por Thelen, 2009: 474).

na disputa, tentando injectar as suas próprias ideias e interesses num sistema político temporariamente incerto. Novas coligações de elites e redes são formadas – ou as velhas reinstauradas – procurando estabelecer um novo conjunto de orientações e práticas institucionais, fechando, assim, a janela a mais reformas. Thelen (2009: 474) dá-lhe o nome de ‘modelo de mudança de equilíbrio pontuado’.

No caso moçambicano, este enquadramento analítico foi usado proveitosamente por Weimer (2012) para analisar e explicar os esforços de liberalização e descentralização no país, que tiveram início no final dos anos oitenta e continuaram até à primeira metade da década de 2000.⁴⁴ Identificando uma ‘ala reformista’ e uma ‘ala conservadora’ dentro do partido no poder – a Frelimo – Weimer argumenta que os Acordos de Paz de Roma de 1992, que puseram fim a uma guerra de dezasseis anos com a Renamo, constituíram uma conjuntura crítica que permitiu aos reformistas, com ampla assistência externa e apoio tanto dos círculos académicos como dos quadros burocráticos (para não falar de um público cansado da guerra), iniciar um modelo de descentralização democrática ‘radical e inclusiva’, entre inúmeras outras reformas democráticas que emergiam nesta altura – por exemplo, a Lei de Imprensa de 1991 ou a Lei das Associações de 1991. Esta coligação reformista, de acordo com Weimer, concebeu a descentralização como um meio para construir ligações significativas e duradouras entre o partido-Estado, até então altamente centralizado, e os cidadãos – ligações essas que tinham sido seriamente desafiadas, se não quebradas, durante os anos da guerra.⁴⁵ Contudo, dois anos mais tarde, nas primeiras eleições gerais de 1994, a Renamo obteve bem mais votos nas zonas rurais e ricas em minerais do norte do país do que era previsto. Estes resultados considerados ‘ameaçadores’ aos olhos de muitos líderes da Frelimo selaram o destino da versão de descentralização dos reformistas – não tendo, porém, posto fim à descentralização *per se*:

na medida em que um afastamento total da estratégia reformista de descentralização era vista como um potencial embaraço político, considerando, por um lado, as expectativas generalizadas e populares de uma genuína reforma do governo local e, por outro, o apoio dado a este processo pelos principais doadores como o Banco Mundial e o GTZ [a agência alemã para o desenvolvimento], a Frelimo optou por um compromisso misto de desconcentração (para os governos distritais) [descentralização ao nível distrital/provincial mas sem eleições para a liderança] e descentralização (para as zonas urbanas/municípios) [com eleições para a liderança] – estas últimas com uma tendência clara de voto na Frelimo. (Weimer, 2012: 87-88)

44 Uma outra versão deste enquadramento analítico pode ser encontrada na literatura de ‘*policy network*’ aplicada a sociedades ‘a viver uma ‘transição democrática’, como descrito por Lindell (2008: 1881-2) e aplicado à ‘governança urbana’ de Maputo nas décadas de 1990 e 2000.

45 Neste momento, devemos ressaltar a semelhança entre a lógica subjacente às acções destes reformistas e a lógica subjacente à segunda hipótese discutida em cima. A diferença é que esta terceira hipótese se concentra numa conjuntura crítica como a ‘estrutura de oportunidade’ (Tarrow, 1994), que permite a estes reformistas agirem com base nessa lógica perante uma presença reduzida das elites ‘conservadoras’ no partido e no aparelho militar.

Esta história ilustra duas importantes dinâmicas centradas na agência e implícitas nesta hipótese: a primeira é a competição intra-partidária entre facções do partido (neste caso, 'reformistas' e 'conservadores') e a disponibilidade de aliados 'de fora' que enviesam este conflito a favor de um ou de outro grupo; a segunda é o facto das novas instituições que emergem desta conjuntura crítica, mesmo que subsequentemente alteradas, serem raramente eliminadas.⁴⁶ Nesse sentido, a resposta à pergunta 'por que interessa?' relativamente aos benefícios do OP de Maputo deve ser relacionada com o contributo do programa para a competição intra-partidária que o ajudou a criar, assim como as implicações sociais e políticas mais alargadas (quem beneficia?) da contínua existência do programa seis anos depois de ter sido iniciado.

Todas estas três hipóteses reflectem a transição alargada na literatura sobre OPs e IPs, da sua ênfase inicial nas promessas participativas ideológicas e filosóficas até aos entendimentos mais instrumentalistas e racionalistas das suas origens e do seu apelo na prática. As três hipóteses presumem que as ideologias e filosofias participativas – num contexto autoritário competitivo – são 'úteis' para alcançar um objectivo 'racional' desejável *para além* do empoderamento dos cidadãos, o pluralismo ou a democratização:

- Para dar 'cinicamente' a *aparência* de um OP em funcionamento, com o intuito de impressionar a comunidade doadora e quaisquer eleitores que possam valorizar a promessa participativa liberal, e, em última análise, beneficiar dos salários e privilégios e distribuir os benefícios a amigos, família e aliados partidários.
- Para restabelecer 'defensivamente' a ligação entre o partido-Estado local e uma população alienada, crescentemente sujeita a – e propensa à – violência cívica; e fazê-lo presencialmente, distribuindo os benefícios para além dos militantes habituais.
- Para tirar vantagem 'pro-activamente' de uma janela de oportunidade (uma 'conjuntura crítica') para ligar os elementos reformistas do partido-Estado local à população alienada, e fazê-lo presencialmente, distribuindo os benefícios para além dos militantes habituais – em que é pouco provável que as instituições daí resultantes possam ser extintas, na sequência de um retorno ao 'novo normal' ('*path dependency*').

Passemos agora para uma análise aprofundada da história do estudo de caso para verificarmos como estas hipóteses enfrentam o teste de uma situação de OP do mundo real num regime autoritário competitivo.

46 As dinâmicas de auto-preservação organizacional frequentemente observadas são expressões dos interesses de burocratas e outros envolvidos (por exemplo, patrões do partido e doadores) na manutenção dos salários, prestígio e privilégios associados ao emprego estatal (especialmente num contexto de elevado desemprego), assim como as respectivas funções.

5. O orçamento participativo de Maputo

A cidade de Maputo, com uma população de 1,094,315 habitantes (em 2007), espalha-se por 134 milhas quadradas e está dividida em sete distritos e 63 bairros.⁴⁷ 'Maputo contribui com mais de 30% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e tem um PIB per capita de US\$ 1,457, comparado com um PIB per capita nacional de US\$ 332. É, contudo, uma cidade de crescentes desigualdades, com aproximadamente 70% dos seus residentes a viver em habitações informais e 54% a viver abaixo da linha de pobreza' (Bowen & Helling, 2011: 1). As responsabilidades dos governos municipais em Moçambique 'incluem a instalação e manutenção das infraestruturas rurais e urbanas, tais como mercados, feiras e cemitérios, saneamento básico, distribuição de eletricidade, transportes e comunicação, educação, parques e lazer, saúde, protecção das populações vulneráveis e gestão ambiental'.⁴⁸ Um relatório do Banco Mundial escrito na segunda metade da década de 2000 (Wampler, 2009) indicou que em muitas, senão todas, estas áreas, Maputo necessitava urgentemente de reconstrução:

O baixo nível de investimentos nas áreas urbanas da cidade ao longo de muitos anos reduziu a qualidade e a quantidade da prestação de serviços, especialmente na manutenção da infraestrutura existente. As taxas de cobertura eram baixas para a recolha de lixo (25–50%), drenagem (20–30%), manutenção das estradas (15% não-pavimentadas, 47% pavimentadas) e cemitérios (80% de taxas de exumação devido à inadequada capacidade, exacerbada pelo flagelo do vírus HIV/SIDA) (Wampler, 2009: 4).⁴⁹

Tal como todas os municípios de Moçambique, Maputo depende de transferências do governo nacional para grande parte do seu orçamento.⁵⁰

47 Conselho Municipal de Maputo (2010).

48 Teodoro Andrade Waty (2000), *Autarquias Locais: Legislação Fundamental*. Maputo: ML Graphics, pp.111-112 (citado em Reaud, 2012: 71, n.57). A legislação base é: *Lei das Finanças Autárquicas (Lei Nº. 1/2008, de 16 de Fevereiro)*.

49 Wampler (2009) cita a seguinte fonte: *Program Appraisal Document for ProMaputo: The Municipal Development Program* (21 de Dezembro de 2006).

50 'A Lei das Finanças Autárquicas especifica como as finanças locais são organizadas em Moçambique. Espera-se que os governos sub-nacionais preparem, aprovelem e controlem os seus próprios orçamentos, observando as regras e os princípios gerais do sistema orçamental nacional. As fontes de rendimento incluem impostos, taxas, direitos de utilização e transferências do governo central. As transferências do governo central são calculadas de acordo com uma fórmula com base no tamanho da população, área, receitas recolhidas da comunidade pela autoridade local e o nível de desenvolvimento. Estas transferências são incondicionais. A Lei das Finanças Autárquicas permite aos governos sub-nacionais contrair empréstimos em bancos e outras instituições financeiras para financiar despesas de capital. Na prática, isto não ocorreu; pelo contrário, o governo central tem contraído empréstimos em nome dos governos locais' (Shall, 2007: 195-6).

'Não obstante as suas próprias fontes de receitas, as autarquias recebem, em média, pelo menos 50% das suas receitas de transferências do governo central' (Reaud, 2012: 27).

As primeiras eleições municipais em Moçambique ocorreram em Junho de 1998, após dois anos de atrasos e culminando num boicote por parte do maior partido da oposição, a Renamo, e uma vaga de desinteresse dos cidadãos registada numa taxa de participação de menos de 15% a nível nacional e de apenas 13.12% em Maputo.⁵¹ O candidato da Frelimo em Maputo, o antigo governador da província de Manica, Artur H. Canana, conquistou 65% dos votos contra os candidatos de três grupos de cidadãos (uma votação considerada por muitos na altura como surpreendentemente baixa para um candidato da Frelimo).⁵² A Frelimo ganhou igualmente a maioria no corpo legislativo da cidade, a Assembleia Municipal. A administração de Canana de cinco anos é amplamente considerada um desastre de incompetência, corrupção e de más relações com a Assembleia Municipal (Reaud, 2012: 24; Jenkins, 2000; Fauvet & Mosse, 2004: 429-50). Talvez o sinal mais visível tenha sido a incapacidade da administração para lidar com as pilhas de lixo acumuladas nas ruas e lotes por toda a cidade, dos bairros mais 'nobres' às favelas em expansão na periferia da cidade. As constantes lutas de Canana com a Assembleia e o seu presidente, um camarada Frelimista Teodoro Waty, afastou-o cada vez mais dos líderes locais do partido. Num claro reconhecimento dos seus fracassos, Canana perdeu a nomeação do partido para as eleições de 2003 para Eneas Comiche, um ex-líder do Banco Central moçambicano, ex-Ministro das Finanças e, na altura, 'um parlamentar sénior da Frelimo e um membro do conselho de administração do maior banco do país, o BIM' (AIM, 23 de Outubro de 2003; e também AIM, 8 de Fevereiro de 2000; e Reaud, 2012).

Dois anos antes, ainda antes de saber que seria o candidato da Frelimo para Presidente do Conselho Municipal de Maputo, Comiche tornou-se no representante do partido numa iniciativa do PNUD chamada 'Agenda 25 Anos'. Comiche afirma ter ficado intrigado

51 *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique* (21 de Julho de 1998). Segundo Joseph Hanlon, a escrever pouco depois das eleições de 1998:

Em Maputo os partidos pelo boicote tiveram pouca influência e os comícios da Renamo de apelo ao boicote foram tão fracamente concorridos como as outras reuniões políticas. [...] Eis um dos comentários comuns das pessoas que não votaram: 'Votámos em 1994 e não fez qualquer diferença; a nossa vida não melhorou.' Os problemas económicos e a corrupção eram referidos frequentemente: a elite prosperou mas o povo sente-se cada vez mais pobre. [...] Para muitos, a abstenção foi um acto político consciente. Não se tratou de apoio ao boicote, mas sim de uma rejeição a todos os partidos políticos. Foi uma utilização sofisticada do processo democrático em que as pessoas votaram 'não'. Foi uma mensagem à elite política de que as pessoas retiravam o seu apoio a um processo eleitoral que não lhes trouxera quaisquer benefícios. ('Comentário: Por que é que as pessoas recusam votar?', *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique*, 21 de Julho de 1998: 2)

Ver também Braathen & Jørgensen (1998: 31-38).

Nas eleições nacionais para a presidência e a assembleia do ano seguinte, no qual a Renamo participou, a taxa de participação foi de 75%.

52 Apenas três dos 33 candidatos da Frelimo para o conselho municipal tiveram um pior desempenho do que Canana em Maputo: Beira, a segunda maior cidade de Moçambique, onde o candidato da Frelimo obteve 58.51% dos 10.3% dos eleitores que participaram; Inhambane, onde as respectivas percentagens foram 62.91% e 18.93%, e Manhiça, com 58.71% e 30.35% (*Boletim sobre o processo de paz em Moçambique* (21 de Julho de 1998: 14-15).

com a ‘metodologia participativa’ da Agenda: inúmeras reuniões e discussões públicas abertas com o intuito de auscultar a opinião pública nacional sobre ‘como o país deve estar daqui a 25 anos’.⁵³ ‘Tanto o conteúdo como a metodologia do relatório inspiraram-me enquanto candidato a fazer algo de parecido durante a campanha.’ Construiu, por isso, a sua plataforma eleitoral durante a campanha em torno de uma série de reuniões públicas abertas em muitos dos bairros de Maputo. De acordo com quem viria a ser o seu Chefe dos Serviços de Saúde, João Schwalbach, ‘quando Comiche se encontrou com a sua futura equipa governativa, já estava a pensar e a agir segundo esta orientação: ‘como se pode governar pessoas sem de facto lhes perguntar o que precisam?’ Os seus comícios de campanha eram mais como reuniões municipais e incluíam futuros líderes administrativos como eu.’⁵⁴

Comiche foi eleito a 19 de Novembro de 2003 com 76% dos votos (de uma taxa de participação de 26% em Maputo) e com a Frelimo ainda mais firmemente em controlo da Assembleia Municipal (48 dos 61 lugares da Assembleia) (*Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, 12/03: 11; 12/03: 22). A plataforma eleitoral de Comiche era vista ‘como uma crítica implícita ao seu predecessor’, com promessas de lutar contra a corrupção, descentralizar o governo da cidade e liderar uma administração transparente e participativa (AIM, 6 de Novembro de 2003).⁵⁵ Comiche e a sua equipa descobriram cedo, porém, que os recursos para a administração da cidade – tanto físicos como humanos – eram interiramente inadequados para a tarefa de gerir efectivamente uma cidade de mais de um milhão de residentes, muitos dos quais sem acesso imediato a serviços básicos da cidade como água e recolha do lixo. Comiche e o Banco Mundial haviam já discutido um programa de reforma administrativa, mesmo antes de ele ser eleito – um programa de 10 anos que ficaria conhecido como ProMaputo.⁵⁶ A participação dos cidadãos era parte integrante da promessa participativa liberal, na altura no pico do seu acolhimento por parte da comunidade doadora: ‘[a] premissa basilar do projecto ProMaputo é que as intervenções governativas em termos da reforma estatal tradicional (do lado da oferta) e o desenvolvimento inclusivo e participativo (do lado da procura) devem desempenhar papéis

53 Excepto onde expressamente declarado, esta informação provém de uma entrevista pessoal (2 de Abril de 2013); um conteúdo semelhante pode igualmente ser encontrado em/confirmado por Reaud (2010: 190-193). Ao mesmo tempo, Comiche começava a aperceber-se dos muitos exemplos de ‘planeamento participativo’ promovidos pelos doadores europeus – principalmente os suíços e os austríacos – nas partes central e norte do país.

54 Entrevista pessoal (20 de Março de 2013).

55 Assim como entrevista pessoal com Eneas Comiche (2 de Abril de 2013).

56 Entrevista pessoal com Eneas Comiche (2 de Abril de 2013).

Reaud (2010: 191) descreve o ProMaputo da seguinte forma: ‘O PROMAPUTO, uma estratégia de desenvolvimento económico unificada, que abordava as principais preocupações do Manifesto Eleitoral [de Comiche], foi o resultado de três grandes consultas, que tiveram lugar de 2004 a 2008, a participantes que eram membros da sociedade civil, do sector privado, da academia e membros do público. O objectivo das consultas era criar uma estratégia de desenvolvimento multi-sector a dez anos para Maputo. O alcance desta estratégia era significativo dado que não havia ainda nenhum documento de planeamento deste tipo.’

paralelos durante o processo geral de reforma do Estado.⁵⁷ No entanto, nenhuma OSC esteve realmente envolvida do lado da ‘procura’ porque as que existiam ou eram extensões do partido Frelimo ou eram primordialmente orientadas para a prestação de serviços e não para um papel de advocacia em nome das massas. Pelo contrário, o ProMaputo incluía disposições para ‘Cartões de Relatório dos Cidadãos’ anuais, a ter início em 2005, ‘para recolher informação sobre as atitudes dos cidadãos em relação às suas percepções dos serviços prestados pelo governo’ (Wampler, 2009: 8). Comiche tentou igualmente reproduzir a sua estratégia de campanha ‘participativa’, organizando periodicamente ‘Fóruns Públicos’ e reuniões de ‘Presidência Aberta’ nos distritos e bairros da periferia, longe do imponente Conselho Municipal da era colonial no centro da cidade, de forma a partilhar informação sobre os planos e as políticas da sua administração e ouvir, em primeira-mão, as preocupações dos cidadãos (Ibid.).

Ao nível institucional-formal, ‘o ProMaputo iniciou um processo de desconcentração gradual de determinadas responsabilidades para os distritos municipais, ligadas a um programa de reforma organizacional e de capacitação institucional para administrações distritais’ (Bowen & Helling, 2011: 4). Também importante para o futuro desenvolvimento do OP, ‘[a] estratégia de desconcentração do Conselho Municipal de Maputo inclu[ía] não só o reforço das capacidades administrativas e técnicas como a melhoria da governação sub-municipal através do reforço do papel dos cidadãos e dos grupos da sociedade civil na tomada de decisão, co-prestação de serviços e supervisão, especialmente ao nível dos bairros (Ibid.).

Precisamente nesta altura, tanto o Banco Mundial como o UN-Habitat estavam envolvidos ao longo do sub-continente na elaboração de diferentes versões de um manual de formação para OPs de ‘melhores práticas para África’, e Comiche juntamente com vários membros da sua equipa participaram numa série de reuniões internacionais associadas a estes esforços.⁵⁸ Comiche começou nessa altura a considerar a possibilidade de implementar um OP em Maputo. Tão cedo quanto 2004/2005, enviou dois jovens funcionários para estagiar em Porto Alegre, no Brasil. Os seus esforços para adaptar o que tinham testemunhado ao contexto de Maputo acabou, no entanto, por ‘parecer uma lista de compras. Não havia nenhuma metodologia sobre como organizar tal iniciativa.⁵⁹ Esta ideia ficou suspensa e Comiche centrou-se nos seus Fóruns Públicos e nas reuniões de Presidência Aberta (‘Isto era planeamento participativo, para mim na altura. Era o que eu tinha aprendido.’⁶⁰)

57 Wampler (2009: 6).

58 O resultado final destas reuniões foram dois manuais ‘como fazer’: Avritzer & Vaz (2009); e UN-Habitat & MDP-ESA (2008).

Entrevistas pessoais com Sónia Massangaia (14 de Março de 2013); Nelson Dias (5 de Abril de 2013); Eneas Comiche (2 de Abril de 2013).

59 Entrevista pessoal com Eduardo Nguenha (26 de Setembro de 2013).

60 Entrevista pessoal com Eneas Comiche (2 de Abril de 2013).

De acordo com o consultor do Banco Mundial encarregado das operações do ProMaputo (Equipa Reestruturação/Governança dentro do Programa ProMaputo), Louis Helling, a reforma mais inovadora

Entretanto, Armando Guebuza da Frelimo ganhou as eleições presidenciais moçambicanas em 2004. Enquanto Secretário-Geral da Frelimo desde 2002, e um dos líderes mais antigos da Frelimo, Guebuza tinha já encabeçado os esforços dedicados ao reforço do alcance organizacional da Frelimo por toda a nação (incluindo os distritos e bairros de Maputo) – e, mais importante ainda, ao reforço dos seus próprios apoiantes dentro do partido, em detrimento daqueles vistos como alinhando com o presidente Joaquim Chissano (1986–2004).⁶¹ Após a sua eleição, Guebuza embarcou no que muitos chamariam de ‘partidarização’ do Estado moçambicano, mas com um distinto carácter personalista.⁶² Na província de Maputo, que partilha certas funções administrativas com o município de Maputo, por exemplo, Guebuza nomeou um governador ‘Guebuzista’ que frequente e abertamente entrava em confronto com o Presidente Comiche, globalmente visto como um membro da chamada ‘ala Chissano’ da Frelimo.

Em Março de 2008, ‘[a]pós a delegação [incluindo Comiche] participar no Seminário Regional Africano sobre OP organizado em Durban pelo MDP-ESA, UN-Habitat, o Instituto do Banco Mundial e a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, o conselho municipal da capital de Moçambique anunciou que seria lançado um processo piloto de OP’ (Sintomer *et al.*, 2010: 48).⁶³ Comiche regressou da conferência em Durban e montou uma equipa liderada por Eduardo Nguenha, um jovem economista que havia trabalhado como consultor para diversos exercícios de planeamento participativo financiados por doadores no centro e no norte do país – incluindo o conhecido caso de Dondo na província de Sofala (Weimer & Nguenha, 2008) – havia visitado os locais de OP brasileiros e havia trabalhado como consultor para o projecto ProMaputo.⁶⁴ Nas palavras de Nguenha,

de Comiche foi a substituição bem sucedida de Administradores Distritais nomeados pelo governo por Vereadores de Distrito nomeados por, e conseqüentemente a trabalhar para, o presidente do Conselho. Por lei, ele teve que nomear metade do Gabinete da cidade de entre aqueles eleitos para a Assembleia Legislativa. Nesse sentido, ao escolher todos os seus Vereadores de Distrito da delegação da Frelimo na Assembleia, ‘dada a sua comprovada relação com as bases e a liderança do partido a nível do bairro e administrativa’, ele foi capaz de nomear pessoal tecnicamente qualificado – em vez de políticos – para as posições mais substanciais do Gabinete (por exemplo, Saúde, Transportes, Educação, etc.). Entrevista pessoal com Louis Helling (11 de Setembro de 2013).

61 ‘De 1998 a 2009, o governo da FRELIMO tornou a mobilização dos eleitores e o seu registo numa prioridade. A intenção era consolidar a liderança da FRELIMO sobre os municípios, o que conseguiu, aumentando o número de autarquias da FRELIMO de 28 em 2003 para 42 em 2008’ (Reaud, 2012: 209).

O Presidente Chissano é comumente visto como um presidente mais reformista do que Guebuza. Foi Chissano, por exemplo, que supervisionou a transição do socialismo para o capitalismo, os acordos de paz de 1992 com a Renamo e a transição para a democracia multi-partidária.

62 Ver CIP (Dezembro de 2013).

63 A importância da Conferência de Durban como o momento em que o Presidente Comiche se comprometeu inteiramente com a implementação do OP de Maputo é confirmado em várias entrevistas pessoais: Sónia Massangaia (14 de Março de 2013), Eneas Comiche (2 de Abril de 2013), Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013) e Eduardo Nguenha (26 de Setembro de 2013).

64 Entrevista pessoal com Eduardo Nguenha (26 de Setembro de 2013). Para uma perspectiva positiva do ‘modelo de Dondo’, ver Cabannes (2010); para uma visão mista, ver Reaud (2012, especialmente o capítulo 6). O modelo de Dondo é descrito em Nuvunga, Mosse, Varela (2007: 13-14) da seguinte forma:

Assim que eu comecei, Comiche disse ‘desta vez temos que fazer o que for preciso para avançar com o OP’. E o Banco Mundial começou igualmente a mostrar interesse precisamente nesta altura, dizendo ‘nós ajudamos’. Do ponto de vista político, o terreno político era fértil porque o Presidente do Conselho estava interessado. E porque tínhamos alguém [o Banco Mundial] que podia ajudar na oferta de assistência técnica e formação. Por isso avançámos.

Nguenha e este pequeno grupo de técnicos municipais decidiram-se por uma combinação do modelo de Porto Alegre e do ‘modelo de Dondo’ como a sua ‘metodologia’ de OP preferida.⁶⁵ Este modelo híbrido implicava a descentralização do processo de deliberação e estabelecimento de prioridades do OP para ambos os níveis do distrito e do bairro:

- Os cidadãos reunir-se-iam em cada um dos 63 bairros de Maputo para propor, discutir e votar em três projectos de obras públicas (‘as prioridades’);
- Cada reunião de bairro elegeria dois representantes para participar numa reunião de OP ao nível distrital, liderada pelo Vereador Distrital designado, onde todos os representantes de bairro e os Secretários de Bairro negociariam as três maiores prioridades distritais de entre aquelas propostas ao nível do bairro;
- Cada distrito elegeria dois cidadãos representantes e um Secretário de Bairro para acompanhar o Vereador Distrital à reunião do Conselho do OP ao nível de toda a cidade, liderada pelo seu Presidente, para aprovar formalmente e se comprometer com as prioridades finais do OP antes de enviar a proposta orçamental completa à Assembleia Municipal.

Cada bairro tem um conselho consultivo que articula as propostas para o Governo Municipal [de Dondo] para financiar as prioridades da comunidade. O conselho tem um representante para um vereador municipal específico que, por sua vez, está igualmente encarregado de representar esse bairro. Têm consultas anuais para ajudar a elaborar as alocações orçamentais para os fundos [...] Embora este processo seja considerado um modelo nacional, investigadores locais concluíram que não é claro como o contributo dos conselhos de bairro é incorporado nas alocações finais dos recursos no orçamento municipal de Dondo (Ver também Reaud, 2012: 134 e 198)

Sintomer *et al.* (2010: 49) referem-se ao modelo de Dondo como:

[O] sistema de planeamento participativo foi tentado em Dondo (população de 71.600) e outros processos co-financiados pela Agência Suiça de Desenvolvimento e Cooperação [por exemplo, Manica, Catandica, Moatize, Maxixe e Beira]. Dondo tornou-se num dos pontos de referência no manual *Training Companion* (UN HABITAT e MDP). A forte influência do modelo de *desenvolvimento comunitário* nas discussões do plano orçamental é equilibrada pela ligação com investimentos que são co-decididos pelos cidadãos e actores do sector privado. Por outras palavras, estamos a falar aqui de um modelo de múltiplos intervenientes.

Tal como descrito por Canhanga (2009: 104-6), o modelo de Dondo é não só ‘do topo para a base’ como também ‘de fora para dentro’ (isto é, fortemente influenciado pelos doadores/parceiros externos, os suíços).

65 Entrevista pessoal com Eduardo Nguenha (26 de Setembro de 2013); assim como com Nelson Dias (15 de Abril de 2013).

Vale a pena lembrar novamente que as OSCs estiveram notoriamente ausentes deste processo, além de todos os espaços de organização ao nível local terem sido, na realidade, preenchidos pelas estruturas administrativas existentes: os Secretários de Bairro e os Chefes de Quarteirão – ambos tendo permanecido nominalmente não-partidários mas efectivamente partidários.⁶⁶ Entretanto, na ausência de um precedente orientador, a equipa de Nguenha ‘inventou’ um orçamento para o OP de cerca de 12–15% do orçamento de investimento da cidade para ser partilhado entre os sete distritos municipais.⁶⁷ A 12 de Maio – menos de dois meses após terem começado – o OP de Maputo foi oficialmente inaugurado no distrito municipal de Catembe (AIM, 12 de Maio de 2008).

66 Nas palavras de Eduardo Nguenha (entrevista pessoal, 26 de Setembro de 2013): há dois lados da moeda do OP: o lado do governo e o lado da sociedade civil. Do lado do governo, dizemos: ‘temos recursos, o que querem fazer com eles?’ Eles precisam de saber como se organizar, como discutir os temas, etc. O que acabámos por fazer é uma mistura: o governo vai ajudá-los a se organizarem. Contudo, no meio desse processo de organização, muitos erros foram cometidos. [...] Nós dissemos: ‘OK, isto é a sociedade civil; nós queremos trabalhar com os representantes da comunidade’. Já existia uma estrutura mas nós queríamos criar outra. Os conselhos consultivos eram geridos pela administração da cidade. Procura-se uma sociedade civil ‘pura’ e o que se vai encontrar é o Chefe de Quarteirão e o Secretário de Bairro, que são também eles parte da administração da cidade. Ao nível distrital, é o Administrador ou o Vereador: é a mesma coisa.

De acordo com Paulo *et al.* (2007: 28):

Não são claras as fronteiras nos bairros entre o Estado e o Partido, como indica o facto de os secretários do bairro serem sempre membros do partido Frelimo. Alguns bairros mantêm também um nível intermédio de células, que provém da história política do partido Frelimo. Finalmente, os funcionários dos escritórios, a todos os níveis, são utilizados na mobilização dos residentes na comunidade no que diz respeito a manifestações políticas. De facto, o escritório do secretário do bairro alberga frequentemente um membro do partido Frelimo, que pode aí trabalhar numa base regular. É nossa impressão que nem os funcionários do escritório nem os representantes do partido (que em alguns casos são uma e a mesma pessoa) vêem isto como um potencial conflito de interesses, o que realça a necessidade de uma mais clara definição de papéis e responsabilidades, de modo a melhorar a eficiência e responsabilidade e reduzir o favoritismo ou exclusão políticos na prestação de serviços com base na filiação política.

Segundo outros analistas:

Ao nível de cada bairro, o papel do Secretário de Bairro é importante. Todavia, as suas relações com o secretário do Partido e células do Partido que funcionam em paralelo permanecem pouco claras e representam um problema em termos de responsabilização (CMI, 2011)

Para uma análise perspicaz e detalhada das estruturas administrativas locais de Maputo – Vereadores, Secretários de Bairro, Chefes de Quarteirão e Conselhos Consultivos – ver Bowen & Allen (2011: 5-15).

67 Entrevista pessoal com Eduardo Nguenha (26 de Setembro de 2013).

‘Para efeito, de acordo com Nguenha (2009), em 2008, o Município de Maputo colocou para discussão com a população cerca de 43 milhões de Meticals – um valor correspondente a 12% do Orçamento Municipal’ (Langa, 2012: 22). Bowen & Helling (2011: 19-20) interpretam os mesmos M\$43 milhões – ‘na altura equivalentes a aproximadamente US\$1.8 milhões de dólares’ – como 15% do orçamento de 2009. O número dos 43 milhões é igualmente encontrado no Conselho Municipal (4 de Setembro de 2009: 1).

‘As alocações iniciais destes recursos dedicados a cada distrito municipal (isto é, os tectos preliminares do OP por distrito) baseavam-se na fórmula que tinha em consideração população, área, nível de desenvolvimento da infra-estrutura e esforço de receita fiscal (Manual de 2008), subsequentemente simplificado para incluir população, área e índice de pobreza (Manual de 2010)’ (Bowen & Helling, 2011: 19).

A rapidez com que o OP de Comiche e Nguenha avançou nesses últimos meses de 2008 sugere uma lógica dual que não foi sempre internamente consistente. Por um lado, Nguenha e a sua equipa estavam a tentar adaptar fielmente os modelos de Porto Alegre e de Dondo às circunstâncias de Maputo; este era, afinal, o sonho de um técnico-académico de construir um programa modelo do zero, um sonho claramente comunicado em dois textos optimistas que Nguenha escreveu na altura (2009) e pouco depois (2011) e numa tese de um estudante que ele orientou posteriormente (Langa, 2012).⁶⁸ Nguenha queria que o OP de Maputo fosse um caso de um OP ‘real’, e não apenas mais uma instância de ‘planeamento participativo’, tal como os realizados em Dondo e outras municipalidades no norte de Moçambique.⁶⁹ Por outro lado, Comiche estava já em ‘modo campanha’ para as eleições municipais de Novembro de 2008, a tentar claramente reforçar as suas credenciais como o candidato do povo com mais um instrumento de ‘Desenvolvimento Inclusivo e Participativo’ (o slogan oficial do seu governo). Embora as reuniões do OP tenham sido realizadas nos 63 bairros e nos sete distritos, com níveis de participação variados, o orçamento da cidade e os constrangimentos orçamentais às prioridades do OP não foram sequer discutidas nestas reuniões (Langa, 2012:23). E o Conselho do OP ao nível municipal nunca foi implementado porque fazê-lo, segundo Nguenha, ‘teria exigido uma grande mobilização e disponibilidade de tempo’.⁷⁰ No final, muitos dos projectos prioritários foram ignorados (ou atrasados vários anos) a favor de um projecto de larga-escala de construção de estrada numa parte particularmente congestionada da cidade (Chamanculo) (Bowen & Helling, 2011: 21-22).

Mas por que estava Comiche tão preocupado com visibilidade e a sua re-eleição? Uma sondagem à opinião pública realizada três meses antes das eleições de 2008 apontavam para a sua vitória sem oposição efectiva (*AllAfrica*, 20 de Agosto de 2008). Comiche era um Presidente do Conselho Municipal popular a todos os níveis. E pertencia ao ‘partido no poder’: a Frelimo.

As preocupações eleitorais de Comiche residiam aparentemente no seio da própria Frelimo. Comiche havia posto em prática os seus impulsos reformistas de formas que não o aproximaram de muitos dentro do partido. Estes incluíram travar projectos de construção

68 Nguenha (2009, 2011). Não seria exagerado afirmar que Nguenha era o perito sobre OP em Moçambique nesta altura.

69 ‘A leitura das experiências de Orçamento Participativo em Moçambique deve ter em atenção o aspecto da participação directa dos cidadãos em todas as etapas do ciclo do processo orçamental ou pelo menos ao nível de discussão de recursos e da execução dos projectos definidos. Não sendo isso efectivo, então, corre-se o risco de chamar de Orçamento Participativo a simples participação dos cidadãos na definição das suas necessidades que resulta no plano e não no orçamento, daí se chamar de Planificação Participativa. Existe diferença entre Planificação Participativa e Orçamento Participativo. A diferença é que a primeira centra-se na expressão de vontades ou preferências colectivas sobre um futuro desejado e caminhos de alcançá-lo enquanto que o segundo centra-se na discussão do socialmente possível, isto é, da definição das necessidades ou preferências em função de recursos disponíveis ou a dispor (Nguenha, 2009)’ (Nguenha, 2011: 3).

70 Entrevista pessoal (26 de Setembro de 2013).

aprovados pelo seu predecessor, sem licenças e delimitações de zonas adequadas – projectos que envolviam grupos económicos poderosos com ligações aos líderes do partido (*Panapress*, 12 de Agosto de 2004) – despedir funcionários públicos (muitos dos quais também membros do partido) que haviam roubado ou se ‘apropriado’ indevidamente de propriedade da cidade ou que detinham posições redundantes⁷¹ e não ter concedido ‘estatuto especial’ aos membros da Assembleia Municipal quando distribuiu títulos de realocação de terra a famílias afectadas por uma explosão de arsenal vários anos antes (*Savana*, 18 de Julho de 2008; Reaud, 2012: 200). A premência de Comiche em avançar com o OP começa a parecer-se muito com um esforço de angariar favores junto de líderes ao nível distrital e de bairro, permitindo a estes últimos associarem-se a um patrocínio (gastos públicos) de alta visibilidade e a um candidato popular. No entanto, a maior parte dos líderes do partido não ficou impressionada e respondeu nomeando David Simango, o então Ministro da Juventude e do Desporto e ex-governador da província de Niassa, como o nomeado do partido para suceder a Comiche. O silêncio do Presidente Guebuza e da liderança nacional do partido nesta disputa intra-partidária deixou claro onde residiam as suas lealdades. Nas eleições primárias do partido em Agosto de 2008 (onde apenas os líderes partidários locais votam em sessão fechada), Comiche recebeu apenas 32% dos votos para 67% de Simango.⁷² Simango venceu ainda as eleições de Novembro de 2008 com 85.8% dos votos (em 46.6% de participação em Maputo) (*Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, 15 de Dezembro de 2008: 27).

71 Entrevista pessoal com João Schwalback (20 de Março de 2013); ver também Reaud (2012: 190).

72 Reaud, (2012; especialmente o capítulo seis) mostra como a administração reformista de Comiche foi dificultada pelos padrões do partido e pela política intra-partidária da Frelimo. O facto de Maputo ser efectivamente um espaço político dominado pela Frelimo levou a que a dinâmica democrática ‘normal’ de competição-por-eleitores fosse substituída por uma dinâmica de competição-pelo-apoiado-partido (os candidatos ao conselho municipal emergem de uma intensa disputa intra-partidária que culmina numa eleição primária). ‘O Presidente do Conselho melhorou de facto a prestação de serviços aos eleitores no seu mandato de 2003, mas ao desafiar o acesso a recursos por parte do partido dominante, prejudicou a sua nomeação e, subseqüentemente, não foi re-nomeado em 2008’ (Ibid.: 184).

O Dr. Comiche deu uma entrevista na qual reconheceu a divisão dentro do partido da Frelimo entre uma velha e uma nova geração no que foi apelidado [na imprensa] como uma guerra aberta. A nova geração apoiou o Dr. Comiche e salientou a infraestrutura da cidade de cimento e a prestação de serviços como os motivos pelo quais a continuidade da sua candidatura tinha mérito, enquanto que a velha guarda estava insatisfeita com o progresso que a administração de Comiche tinha feito nos bairros degradados da periferia e avançou com David Simango como alternativa. [...] No entanto, de acordo com um político proeminente da oposição, o Dr. Comiche era parte da ala do [ex-Presidente] Chissano, enquanto que Simango era parte da ala do [então-Presidente] Guebuza, que alguns sentiram estar em ascensão. (Reaud, 2012: 200, n.201 & 201). Ver também *Nhamirre* (25 de Agosto de 2008); assim como *Chichava* (26 de Setembro de 2008).

A substituição de Comiche por Simango por parte do partido foi ‘uma forte mensagem às fileiras do partido: preferências locais baseadas na melhoria da governação municipal e prestação de serviços não seriam toleradas se isso entrasse em choque com interesses associados com os segmentos dominantes da elite do partido’ (Weimer, Macuane & Buur, 2012: 68, n.49).

Comiche havia saído mas Nguenha permanecera para promover o OP de Maputo à liderança da nova administração de Simango.⁷³ Era, afinal, parte do Programa ProMaputo, que o Presidente Simango havia aceite anteriormente como base para o programa de cinco anos de desenvolvimento da cidade (Bowen & Helling, 2011: 3). Embora Simango não se tenha efectivamente oposto ao OP, também não tinha nenhum do apoio entusiástico de Comiche. E havia ainda alguma resistência activa dentro do seu Gabinete, particularmente da parte do novo Vereador das Finanças.⁷⁴ Claramente, as despesas do primeiro projecto de construção de estrada do OP – para nomear apenas um entre vários projectos deste tipo – era difícil de ignorar.⁷⁵ E estes eram projectos associados com o nome de Comiche, e não de Simango. Simango pediu portanto à equipa para ‘suavizar a metodologia’ – isto é, essencialmente reduzir a quantia do orçamento municipal sujeito às deliberações do OP e ligar mais formalmente essas deliberações às estruturas administrativas da cidade ao nível do distritos e dos bairros.⁷⁶

Nguenha e a sua equipa – incluindo um alto funcionário nomeado por Simango e convidado para supervisionar o processo – elaboraram uma segunda metodologia do OP, semelhante à primeira mas com algumas mudanças significativas para salvaguardar as preocupações de Simango, incluindo o início de um processo de dois anos de apenas 32 reuniões de bairro por ano (em vez de tentar acomodar os 63 bairros num só ano) e, mais importante, limitar o alcance das reuniões de bairro à discussão e eleição de três áreas de projectos prioritárias (por exemplo, educação pré-escolar, redes de esgotos, bibliotecas, zonas recreativas, etc.) e a eleição de representantes⁷⁷ que, juntamente com o Secretário

73 Simango e Nguenha conheciam-se dos tempos de Simango como governador do Niassa (2005–2010), quando os dois se reuniam periodicamente, juntamente com uma colega de Nguenha, Sónia Massangaia, para discutir a participação desta última nos esforços financiados pelos doadores para promover o planeamento participativo na província. Simango chegou a oferecer a Nguenha a posição de seu Vereador das Finanças – uma oferta que Nguenha recusou, preferindo manter a sua o seu trabalho como consultor no, ProMaputo, financiada pelo Banco Mundial. Entrevista pessoal com Sónia Massangaia (14 de Março de 2013).

74 O consultor do Banco Mundial, Louis Allen Helling, salientou que a oposição provinha fundamentalmente do lado financeiro da administração.

Como todos os demais, eles dizem que querem uma ‘governança participativa’. Qualquer plataforma eleitoral hoje em dia diz: ‘eu quero uma governança participativa. Eu quero governar com as pessoas’. Mas não sabem como fazê-lo de facto. Por isso lhes apresentamos uma política essencialmente técnica – o OP – e clarificar esta política é uma árdua tarefa. [...] Nesse momento, algumas pessoas estavam relutantes em avançar com o OP. Alguns disseram: ‘eu acho que isto só vai complicar as coisas’. (Entrevista pessoal, 11 de Setembro de 2013)

75 Segundo o consultor do Banco Mundial, Louis Allen Helling (entrevista pessoal, 11 de Setembro de 2013), ‘esse projecto fugiu inteiramente do controlo. No final, acabou por ser uma estrada de dois milhões e meio de dólares. Foi crescendo gradualmente e se apropriando dos outros elementos do OP, e se apropriando dos outros elementos do orçamento municipal. Tornou-se simplesmente num monstro’.

76 Entrevista pessoal com Eduardo Nguenha (26 de Setembro de 2013).

77 O número de delegados do OP ao nível do bairro eleitos para participar no processo de selecção ao nível distrital seria determinado pelo número de participantes presentes ao nível do bairro: quantos mais participantes presentes, mais delegados. De acordo com Langa (2012: 23), esta alteração foi sistematicamente ignorada na prática.

de Bairro, eram livres de serem 'guiados' pelas prioridades do bairro ou de as ignorarem completamente nas reuniões do Conselho Consultivo ao nível distrital, onde os projectos eram realmente decididos.⁷⁸

Esta segunda versão do OP de Maputo teve início em 2010/2011. No entanto, a ausência de apoio por parte da liderança da administração, juntamente com estas e outras mudanças na metodologia do OP, teve o seu impacto. Primeiro, muitos dos projectos prioritários do OP de 2008 não tinham sido realizados,⁷⁹ o que travou os níveis de participação, reforçando o cepticismo entre muitos dos cidadãos de que o OP era simplesmente mais um exercício partidário 'para o povo ver' (Langa, 2012: 27). Segundo, embora Nguenha tenha concebido os Conselhos Consultivos ao nível distrital como espaços de deliberação para os delegados de bairro eleitos e funcionários locais, na prática, a liderança intrinsecamente partidária destas estruturas administrativas – o Vereador Distrital e os Secretários de Bairro – acabou por dominar as discussões e os próprios processos de votação.⁸⁰ Curiosamente, dadas as

78 'Tendo sido eliminadas as sessões públicas que permitiam o envolvimento directo dos cidadãos na escolha de prioridades para o seu bairro através do debate e votação de propostas de investimentos, eles perderam o pouco poder que tinham de influenciar directamente o rol de investimentos a serem efectuados pelo Município para o desenvolvimento dos seus bairros' (Langa, 2012: 26).

Para a metodologia, ver Conselho Municipal da Cidade de Maputo (4 de Setembro de 2009); assim como Langa (2012: 20-26).

Há duas passagens relevantes em termos de metodologia que vale a pena enfatizar aqui (p.8):

- 'Respeitar e potenciar as formas existentes de organização local de base comunitária, estabelecendo mecanismos de envolvimento no processo de OP';
- 'Identificar em conjunto com os representantes e lideranças locais mecanismos de mobilização da comunidade para participação no processo de OP'.

79 Por exemplo, no distrito de Kamavota, foi dada prioridade ao pavimento das estradas mas nunca foi levado a cabo (entrevista pessoal com Mavalane 'A' Secretário de Bairro, Jeremias, 25 de Julho de 2013); e no distrito de Maxaquene, uma ponte pedonal a que tinha sido dada prioridade também nunca chegou a ser construída (entrevista pessoal com o Moderador do OP de Maxaquene, Neves, 5 de Agosto de 2013). No caso do projecto de construção da estrada acima referida em Chamanculo, o projecto de vários milhões de dólares só estava a aproximar-se da sua conclusão em 2013.

80 Conselho Municipal, 4 de Setembro de 2009: 4; Langa, 2012: 26-7; ver também Bowen & Helling, 2011: 13-14 & 21-5.

Nas palavras de Nelson Dias, Consultor do Banco Mundial no início de 2012 (entrevista pessoal, 15 de Abril de 2013), as reuniões de bairro funcionavam somente para ouvir opiniões sobre áreas e projectos prioritários: educação, saúde, transportes. O conteúdo dessas discussões eram posteriormente levadas aos Conselhos Consultivos, onde eram tomadas as decisões sobre prioridades em termos de investimento e projectos. Dias chamou mais tarde os Conselhos Consultivos de 'inteiramente uma estrutura partidária'. Dias e Allen concluíram que a metodologia de Nguenha baseada em Belo Horizonte 'estava completamente capturada pelo partido' e que 'os delegados do OP não respondiam perante as bases' (entrevista pessoal com Louis Allen Helling, 11 de Setembro de 2013). Estas interpretações são partilhadas por Langa (2012).

Isto lembra-nos o destino dos Conselhos Consultivos com mandato legal ao nível distrital por todo o Moçambique: '[e]mbora a descentralização tenha aberto novos espaços de participação das comunidades na gestão pública, ela não trouxe necessariamente uma mudança qualitativa na relação entre estruturas locais e as comunidades mais pobres. Os espaços locais criados pela descentralização estão fortemente dominados pelas elites político-administrativas locais e organizações com forte ligação com o partido no poder.' Plataforma do Olho do Cidadão (30 de Março de 2013); Forquilha & Orre (2012) chegam à mesma conclusão.

preocupações iniciais de Simango relativamente aos custos do OP de 2008, o documento oficial que descreve esta segunda metodologia do OP de Maputo refere-se a um largo *aumento* na percentagem do orçamento de investimento geral da cidade alocado ao OP (65%); entretanto, as actas das reuniões distritais do Conselho Consultivo do OP sugerem a ausência na prática de um qualquer limite superior para os custos dos projectos prioritários do OP, não obstante a existência de uma complicada fórmula de avaliação das necessidades para distribuir tais limites distrito por distrito e bairro por bairro.⁸¹ No final, alegando a inexistência de fundos, Simango e o seu Gabinete não incluíram as novas prioridades do OP no orçamento de 2011.⁸² Desencorajados, vários membros da equipa do OP pediram transferência para outras áreas da administração e o OP de Maputo parecia estar no leito da morte.

Aqui entra o Banco Mundial. Durante os agitados meses inaugurais do OP no final de 2008 (quando Comiche era ainda Presidente do Conselho), o Banco Mundial havia contratado Brian Wampler, um reconhecido especialista dos OPs brasileiros, para avaliar como os ‘Líderes de Equipa da Missão’ (*Team Task Leaders*) estavam a incorporar os mecanismos ‘do lado da oferta’ nos seus projectos, incluindo o ProMaputo.⁸³ No que diz respeito à componente de OP do ProMaputo, o relatório de Wampler pode ser descrito como ‘cautelosamente otimista’, com a salvaguarda de que o processo estava então apenas no início e Comiche e a sua equipa (com a qual Wampler estava claramente impressionado) estavam de saída do Gabinete da Presidência do Conselho. Vários anos mais tarde, o consultor do Banco Mundial para o ProMaputo, Louis Helling, referiu-se ao que ele interpretou como as ‘conclusões super-positivas’ ilusórias da parte de Wampler, para explicar a ausência do Banco durante a segunda ronda do OP de Maputo. De repente, ou assim parecia, o OP de Maputo estava à beira do colapso em 2010.

Acreditando que o OP era um complemento importante dos esforços continuados de desconcentração do ProMaputo, Helling tentou descobrir o que havia corrido mal. Ele e outra consultora de longa data do Banco Mundial, Nina Bowen, produziram um ‘estudo de diagnóstico’ (Bowen & Helling, 2011) que se centrou, pelo menos em parte, nas instituições ‘desconcentradas’ ao nível distrital e de bairro que foram efectivamente implementadas nas reuniões públicas do OP de 2008 e 2010. Este relatório criticava o processo sob o qual sugestões oriundas das reuniões de bairro com os cidadãos eram ‘interpretadas’ e traduzidas por funcionários ao nível distrital em investimentos prioritários (incluindo, por exemplo,

81 Conselho Municipal (4 de Setembro de 2009: 20); pesquisa de terreno nos arquivos do OP de Maputo (26 de Novembro de 2013).

82 Entrevista pessoal com Eduardo Nguenha (26 de Setembro de 2013).

Os resultados orçamentais são indicadores importantes do sucesso ou fracasso de um programa, uma vez que ligam as exigências dos participantes ao empenho dos governos municipais na sua implementação. Os governos que são capazes de cumprir as decisões tomadas ao nível da despesa enviam sinais claros aos participantes do OP e à comunidade no seu todo que valorizam as escolhas feitas no âmbito do processo do OP [e *vice versa*]. (Wampler, 2007: 35)

83 O resultado final: Wampler (2009).

novo equipamento de escritório para os gabinetes distritais). Helling contratou um especialista em OP português, Nelson Dias, para elaborar a sua própria avaliação. Segundo Helling, Dias foi escolhido em parte precisamente porque *não* estava ligado aos modelos brasileiros de OP então predominantes (Dias & Allegretti, 2009).⁸⁴ As análises subsequentes de Dias confirmaram as de Bowen e Helling: com a participação substancial dos cidadãos reduzida a um papel mínimo, o OP de Maputo podia, no máximo, ser apelidado de um caso de planeamento consultivo ‘partidarizado’, em vez de orçamento participativo.

Na perspectiva de Nelson [Dias], a não ser que o povo esteja a decidir sobre a alocação dos recursos, não é orçamento participativo; e esta visão não é aceite universalmente: há vários tipos de modelos no Brasil que não são tão vinculativos [...]. E com todos estes modelos híbridos, começa-se a retroceder. Por isso o Nelson tomou essa posição mais forte, de que vamos alocar dinheiro e que o povo vai decidir, e o primeiro princípio é ‘Respeitar a decisão do povo’; não se pode nunca mudar a ordem das prioridades; pode não se poder implementar as suas prioridades por razões técnicas – mas então tem que se voltar e explicar porquê; mas as prioridades estão lá e são sagradas (o que não estava a acontecer).⁸⁵

Em Junho de 2011, Helling e Dias apresentaram os seus resultados ao Presidente Simango e ao seu Gabinete. E terminaram com uma proposta: o Banco financiaria uma doação para assistência técnica que pagaria pela continuação de Dias como consultor, assim como um consultor local a tempo inteiro para ajudar nas comunicações e *marketing* do OP, mas *apenas* se o governo concordasse com uma lista de princípios básicos.⁸⁶ Estes incluíam:

- Os participantes nas reuniões de bairro devem discutir e decidir sobre ‘micro-projectos’ concretos e não sobre áreas alargadas de necessidades. As suas decisões devem ser combinadas com o compromisso de implementar efectivamente estes projectos prioritários (tendo em conta os constrangimentos financeiros e técnicos).
- Os Secretários de Bairro, os Vereadores e os Chefes de Quarteirão não devem continuar a controlar os processos de tomada de decisão ou os resultados do OP. As suas tarefas devem ser exclusivamente de organizar as reuniões e ajudar a executar os projectos. O OP deve-se dissociar das instituições de tomada de decisão e dos actores (partidarizados) ao nível distrital.
- Os recursos para o OP devem estar inscritos no orçamento anual, fornecendo tanto um limite superior para os fundos dos projectos como uma garantia de que o governo não retrocederá dos projectos do OP devido a ‘constrangimentos orçamentais’. E o orçamento do OP deve ser inteiramente financiado localmente: não dependente de doadores externos. A proposta do Banco Mundial era de um orçamento anual do OP

84 Entrevista pessoal com Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013).

85 Entrevista pessoal com Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013).

86 Entrevista pessoal com Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013).

de cinquenta milhões de meticais (cerca de US\$ 1,555.000 na altura), para ser alocado a metade dos bairros elegíveis de Maputo cada ano.

- Os Grupos de Monitoria devem ser eleitos de entre cidadãos participantes ‘normais’ – dois homens e duas mulheres por bairro – para ajudar a assegurar que os projectos são finalizados dentro do prazo e em conformidade com os critérios de qualidade.
- O OP deve ser institucionalizado – deve ter uma ‘morada’ dentro da administração da cidade, ‘para que não seja um órfão ou um acrescento mas um programa efectivo que faz parte do processo de planeamento e das actividades desempenhadas pela Administração.’⁸⁷

No debate que se seguiu, o Vereador das Finanças foi, novamente, o opositor mais crítico, argumentando que seria muito mais eficiente usar os fundos do OP para determinados projectos de obras públicas ‘que todos sabem ser importantes’. ‘Este argumento refere-se ao debate fundamental sobre o que consiste [o OP]. Trata-se de governação ou de planeamento e gestão do investimento?’⁸⁸ Em resposta, Helling argumenta que ‘o OP incide mais sobre ‘participativo’ do que sobre ‘orçamento’. Esta é uma iniciativa de *governação* que está ligada ao processo de planeamento do investimento, e não ao contrário’. Outros estavam preocupados com os recursos humanos necessários para gerir o programa. O papel de Dias era primordialmente fornecer a formação e a assistência necessárias precisamente nesta área. No final, Helling tentou convencer o Presidente Simango e o seu Gabinete de que um bom OP era simplesmente boa política. ‘O argumento básico é aquele que eu cito frequentemente: a melhor forma de ‘comprar votos’ é através da boa governação e da prestação de serviços às populações [...] A boa governação é boa política.’⁸⁹

Simango eventualmente concordou com a proposta do Banco, com o *caveat* significativo de que os requeridos 50 milhões de meticais seriam cortados em metade ‘para reflectir as realidades orçamentais’ (25 milhões de meticais representando 1.7% do orçamento de investimento total de Maputo), mas com uma disposição no documento final ‘que à medida que as receitas aumentassem, aumentaria igualmente a quantia dedicada ao OP’.⁹⁰ Reconhecendo o OP como um instrumento de justiça social, mas também os padrões de participação dos dois OPs anteriores,⁹¹ a nova metodologia deixou cair as partes mais ricas

87 Entrevista pessoal com Dra. Alda Saide, Directora do Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional, Maputo (28 de Maio de 2013).

88 Entrevista pessoal com Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013).

89 Entrevista pessoal com Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013).

90 Esta citação é retirada da entrevista pessoal com Alda Saide (28 de Maio de 2013). O orçamento de Maputo de 2012 incluía \$M1,496,922,888 para investimentos (o que alguns apelidam de ‘orçamento discricionário’ da cidade). A informação sobre o orçamento foi fornecida por Rui Mate (26 de Novembro de 2013).

91 ‘Nós vimos aqui no Maputo nas reuniões, nas sessões do lançamento do OP, o pessoal que vinha não era o pessoal que vive aqui [no cimento]. Era o pessoal lá da periferia que vinha para as sessões saber como remover lixo nesses bairros onde não tem arruamento, e o pessoal lá da Catembe da outra

da cidade (por exemplo, 'a cidade de cimento' do centro), assim como aquelas a receber fundos de outras fontes (por exemplo, os distritos de Catembe e Nhaca). Uma série de fórmulas de avaliação das necessidades foram igualmente aplicadas para determinar quais os bairros elegíveis ou não. Tendo início em 2012, esta terceira versão do OP de Maputo rodaria entre 16 bairros por ano, num ciclo de três anos, que eventualmente cobriria os 48 bairros elegíveis da cidade, com cada bairro a poder dispendir até 1.5 milhões de meticais (cerca de US\$ 50,000) no(s) seu(s) projecto(s) prioritário(s).⁹²

Esta terceira versão do OP de Maputo teve início publicamente em Abril de 2012. 2,706 cidadãos dos 16 bairros (0.68% de uma população de 399,601) participaram nas reuniões de bairro do OP.⁹³ No ano seguinte, participaram 3,446 cidadãos nos 16 bairros diferentes (0.90% de uma população de 383,936). Algumas das características que identificam estes participantes são apresentadas na Tabela 2 (em baixo). A composição partidária desta população é, contudo, uma informação crucial ausente nesta tabela. Não obstante a indisponibilidade de dados concretos, em entrevista após entrevista, ficou claro que a maioria dos participantes nestas reuniões de bairro do OP era ou membro da Frelimo ou pertencia a famílias com raízes e história ligadas à Frelimo. Nas palavras de um Administrador Distrital, por exemplo, 'a maior parte dos participantes está directamente ligada ao aparato administrativo do bairro – os Chefes de Quarteirão, os Secretários de Bairro – pessoas que são mais activas na política por via do partido [Frelimo].'⁹⁴ Nas palavras de um Facilitador do OP de outro distrito, '[m]uitos são membros do partido. Alguns não são. Mas a maioria é membro do partido.'⁹⁵

Os residentes do bairro são informados nas semanas até à reunião do Dia do OP no Sábado de manhã principalmente através de contactos pessoais com os seus Chefes de Quarteirão, que têm essa tarefa, e através de anúncios em locais públicos por todos os seus bairros.⁹⁶ É suposto os Chefes de Quarteirão realizarem reuniões durante a semana anterior ao Dia do OP para discutir possíveis projectos do OP, mas parece raramente acontecer na prática. À medida que os participantes vão chegando à reunião do Dia do OP – que normalmente tem lugar numa escola pública ou num centro do bairro – a equipa da administração da cidade e os voluntários locais recolhem a informação básica dos participantes (os dados da Tabela 2). As reuniões têm início, por norma, uma hora mais tarde do que o previsto para

margem do oceano, etc.' Entrevista pessoal com Sónia Massangaia (14 de Março de 2013).

92 Dados os dois anos de intervalo entre o Dia do OP de um bairro e o dia da inauguração de um projecto finalizado, este 'ciclo de três anos' demora na verdade quatro anos a completar, com o segundo ano dos projectos no bairro iniciados neste último dos três a sobrepor-se com o primeiro ano do ciclo seguinte.

93 Dados recolhidos do Conselho Municipal, Departamento de Finanças (2013).

94 Entrevista pessoal com Anónimo (27 de Maio de 2013). Repetido/confirmado por dois Chefes de Quarteirão em dois distritos distintos (entrevistas pessoais, 15 de Julho de 2013 e 26 de Julho de 2013).

95 Entrevista pessoal com Anónimo (28 de Maio de 2013). Repetido/confirmado por um outro Facilitador do OP de um distrito diferente (entrevista pessoal, 5 de Agosto de 2013).

96 A informação seguinte é retirada da pesquisa de terreno realizada entre 28 de Fevereiro de 2013 e 26 de Novembro de 2013.

acomodar os que chegam tarde (o que é normal em Moçambique) e duram cerca de duas a três horas. O processo tem início formalmente com uma chamada à ordem por parte do Secretário de Bairro e/ou Vereador Distrital. Após uma série de comentários introdutórios (supostamente, mas nem sempre, não-partidários), o Secretário delega a reunião para um dos dois 'Facilitadores' do OP, com formação para conduzir estas reuniões do OP.⁹⁷ Durante os 15 a 20 minutos seguintes, os facilitadores explicam os conceitos básicos: orçamentos, orçamento participativo, micro-projectos, selecção de projectos prioritários através do voto e a eleição dos Grupos de Monitoria. O orçamento municipal total não é discutido directamente, de forma a não desviar a atenção da tarefa específica da reunião: seleccionar o micro-projecto prioritário para o bairro. A discussão dá-se frequentemente na língua indígena mais falada no bairro ou há tradução sequencial, primeiramente na língua indígena e depois em português. É explicado com algum cuidado que 1.5 milhões de meticais é apenas suficiente para micro-projectos (são incluídas na apresentação uma série de desenhos à mão representando os tipos de projectos: substituição de cadeiras/secretárias de escola, reparações de edifícios escolares, reparação ou melhoria de mercados, fossos de drenagem, parques de estacionamento, paragens de autocarro cobertas, etc.) e também que estes micro-projectos só serão construídos no final do ano seguinte.

Os participantes têm nessa altura oportunidade de colocar perguntas sobre o processo.⁹⁸ Quando todas as questões foram respondidas, os participantes são divididos aleatoriamente em grupos de quinze a vinte, procurando quebrar grupos pré-estabelecidos de família ou amigos, e têm entre 20 minutos e meia-hora para discutir e chegar a um consenso, ou um voto por maioria, relativamente ao micro-projecto prioritário para o bairro. Na maior parte dos casos, escolher alguém para tirar notas e escrever os nomes de todos os participantes retira desde um quarto até metade do tempo alocado. A discussão tem que ser feita rapidamente. Os funcionários do OP vão-se movendo de grupo em grupo, oferecendo ajuda e mais informação quando necessário. As discussões são, contudo, livres e, por vezes, bastante animadas entre todos aqueles que querem dar o seu contributo (nem todos o fazem, claro). Assim que todos os grupos votaram no seu projecto 'prioritário', os participantes reagrupam-se para uma Sessão Plenária para ouvir um representante de cada grupo anunciar os seus resultados. Os administradores do OP apontam todas as propostas nomeadas num quadro ou numa folha grande de papel para ajudar a guiar a discussão que se segue. Quando todos os projectos prioritários dos grupos foram apresentados, o

97 Em duas ocasiões durante o ciclo de 2013 onde Secretários de Bairro agiram de forma ostensivamente partidária (uma das quais observei, a outra foi reportada para o Grupo Coordenador por um Facilitador), as reacções dos líderes do Grupo Coordenador foram parte irritação ('Precisamos de ter uma pré-reunião antes da reunião para evitar isto') e parte resignação (os Secretários de Bairro não só são eleitos, como são quase sempre líderes locais do partido 'intocáveis', com aliados no partido e na administração).

98 Em todas as reuniões a que assisti ou de que ouvi contar em segunda mão (por exemplo, nas reuniões semanais do Grupo Coordenador a que assisti entre Abril e Junho de 2013), houve sempre algumas queixas sobre o orçamento reduzido (afinal, há bairros com enormes problemas) e sobre o atraso de ano e meio na finalização dos projectos.

debate é aberto a discussões, *lobbying* e perguntas. É então pedido aos voluntários para se tornarem membros dos Grupos de Monitoria do OP do bairro e, se houver mais nomeados do que os necessários dois homens e duas mulheres, há uma votação de mão no ar. A cada participante é posteriormente dado um papel representando o seu voto para uma proposta de projecto específica. Num espaço de voto improvisado – uma sala de aulas, um canto com uma cortina à frente, etc. – os participantes depositam o seu voto numa urna, ao lado do desenho à mão da sua proposta de projecto preferida (um por um, para transmitir uma noção de voto secreto).

Após o último voto ser depositado, todos os votos são contados publicamente e o projecto vencedor é anunciado. Um número considerável de participantes não fica até ao final do processo.⁹⁹ Por exemplo, em sete dos 16 bairros para os quais tenho dados numéricos durante a ronda de 2013, em média, apenas 54% dos participantes chegou a votar, sendo a taxa mais alta de 78% (Bagamoio) e a mais baixa de 39% (Malhazine). Em dois bairros adicionais, os facilitadores falaram em taxas altas de ‘abstenção’ e ‘muito menos votos’ do que participantes, mas não forneceram nenhum número concreto.¹⁰⁰

Tal como Eduardo Nguenha salientou, o OP não é um evento, é um processo ou um ciclo.¹⁰¹ Cada ano os 16 Dias do OP – quatro são realizados todos os Sábados durante quatro semanas consecutivas em Abril/Maio – são apenas um dos aspectos mais notórios do processo. Por exemplo, antes da primeira iniciativa dos Dias do OP no ciclo de 2012-2013, o consultor do Banco Mundial, Nelson Dias, reuniu em inúmeras ocasiões com a Directora do OP de Maputo, Laura Parruque (do Departamento de Finanças) e com a equipa coordenadora do OP espalhada por sete departamentos diferentes dentro da administração da cidade, para acordar os detalhes da nova metodologia e a sua iminente implementação. Outras reuniões do género se seguiram a cada uma das visitas bi-anuais de Dias a Maputo para ‘acertos’ menores na metodologia. Também faziam parte de todo este processo as sessões de formação para os Moderadores Distritais do OP, os Administradores Distritais, os Secretários de Bairro, e as reuniões semanais durante os meses em torno da mais intensa actividade do OP – os Dias do OP (Março–Maio) e os dias de inauguração dos projectos finalizados (Novembro-Dezembro). As propostas de projectos bem-sucedidas precisam de ser concebidas e projectadas correctamente, depois sujeitas a um processo de concurso público competitivo entre inúmeras pequenas empresas de construção. Os Grupos de Monitoria – chamados de ‘olheiros da comunidade’ – precisam de ser treinados (duas ou

99 Esta informação provém das minhas anotações retiradas das reuniões da Equipa Coordenadora do OP (30 de Abril de 2013 e 7 de Maio de 2013) e nas reuniões do Dia do OP em Mavalane ‘A’ (13 de Abril de 2013), Bagamoio (20 de Abril de 2013), Polana Caniço ‘B’ (27 de Abril de 2013) e Munhuana (4 de Maio de 2013).

100 Em algumas reuniões, os representantes fechavam literalmente as portas de saída e não deixavam as pessoas saírem até a votação estar finalizada. Numa das reuniões, houve tal agitação relativamente a esta tática que tiveram que abrir as portas a mais de metade dos participantes. Na sua maioria, os que saíram eram mulheres reclamando terem que regressar a casa para preparar o almoço. Outros sentiram que já sabiam pelo teor da reunião plenária que projecto sairia vencedor.

101 Entrevista pessoal (26 de Setembro de 2013).

Tabela 2: Características dos participantes do OP de Maputo (2012 & 2013)

Ano	Nº participantes	% de pop. relevante			
2012	2,706	0.68%			
2013	3,446	0.90%			
	Masculino	Feminino	Nº respostas rel. sexo		
2012	1300 (48%)	1366 (50%)	40 (1%)		
2013	1570 (46%)	1772 (51%)	104 (3%)		
	Até 35 anos de idade	35-59 anos	60 anos e mais velhos	Nº respostas rel. idade	
2012	1023 (39%)	1108 (41%)	535 (20%)	40 (1%)	
2013	1063 (31%)	1372 (40%)	822 (24%)	189 (5%)	
	Empregados	Desempregados	Estudante	Reformado	Nº respostas rel. ocupação
2012	1211 (45%)	915 (34%)	221 (8%)	109 (4%)	210 (8%)
2013	1319 (38%)	1030 (30%)	546 (16%)	366 (11%)	n.a. (5%)
	Educação primária	Educação secundária	Educação pré-universitária	Educação universitária	Nº respostas rel. educação
2012	1417 (52%)	466 (17%)	264 (10%)	103 (4%)	416 (15%)
2013	1466 (43%)	806 (23%)	511 (15%)	226 (7%)	n.a. (12%)

mais sessões por ano) e mobilizados para acompanhar os seus projectos. Visitas periódicas aos locais têm de ser planeadas e coordenadas, assim como uma ou mais cerimónias de final do ano.¹⁰² Como a segunda metade do processo de 2012–2013 se sobrepôs à primeira metade do processo de 2013–2014, 32 bairros estavam envolvidos em várias etapas do OP simultaneamente.¹⁰³ Só os esforços de coordenação eram de facto intimidantes.

Testemunhar a inauguração da ronda de 2013–2014 do OP de Maputo por parte do Presidente Simango tornou claro que este tinha percorrido um longo caminho em termos de aceitação do programa. Simango falou entusiasticamente e com conhecimento, sem apontamentos, para uma grande multidão de ouvintes supostamente simpatizantes, sobre as linhas essenciais do OP e sobre a sua promessa participativa (interpretada essencialmente de forma liberal). Esta era também uma oportunidade para tirar vantagem da promessa participativa para um político: poder mostrar-se a potenciais e efectivos apoiantes/eleitores (e a um conjunto de meios de comunicação locais) e associar-se à ‘participação popular’ seis meses antes da competição para sua re-eleição.¹⁰⁴ Quando terminou o seu discurso, foi entretido com uma apresentação de música e dança por parte de mulheres locais. Simango permaneceu por vários minutos na cabeceira da mesa, à medida que os Facilitadores do OP iniciavam as suas funções. Em seguida, ele e a sua comitiva retiraram-se discretamente para o seu transporte oficial e o processo continuou sem ele. Nesse dia, a maioria dos participantes votou para restaurar uma das escolas primárias locais do bairro.

Quando este texto está a ser escrito (final de 2013 e início de 2014), a terceira versão do OP de Maputo está no final do seu segundo ano, a um ano de completar o seu primeiro ciclo de três anos. A ‘equipa’ inter-agência do OP de Maputo tinha sido construída tanto ao nível municipal (o ‘grupo coordenador’) como em cada um dos distritos, completada com novas contratações, com extensa formação e reuniões semanais durante grande parte do ano. O processo tornou-se inteiramente institucionalizado (embora possa ser revertido se Simango ou um futuro Presidente do Conselho Municipal assim o entenderem). O Presidente Simango concordou, no entanto, em Outubro de 2013 aumentar o financiamento do OP de Maputo para 2015–2016 em 32%, de 25 para 33 milhões de meticais por ano (de

102 Assim que os projectos são inaugurados, o processo/ciclo do OP termina efectivamente. Nessa altura, o Conselho Consultivo ao nível do bairro, liderado pelo Secretário de Bairro e composto, na sua maioria, por Chefes de Quarteirão, assume a gestão e/ou manutenção dos novos micro-projectos. Ao contrário dos casos brasileiros de que tenho conhecimento, as ‘cerimónias’ de inauguração do OP de Maputo não são eventos festivos para todo o bairro. Estes tendem a envolver apenas o Secretário de Bairro, o Grupo de Supervisão do Projecto e um pequeno grupo de representantes distritais e municipais do Grupo Coordenador do OP. A excepção é o primeiro projecto, que é anunciado com muito alarido e inclui a presença do Presidente do Conselho, de outros administradores e da imprensa.

103 Os detalhes sobre a administração efectiva do OP de Maputo (a ‘metodologia’) não estão no âmbito desta monografia. O que é fornecido aqui pretende apenas dar um ‘aroma’ dos procedimentos.

104 ‘O Presidente assumiu finalmente este projecto no ano passado. Começou a ir às reuniões do OP. Primeiro, recebeu informações que isto se estava a passar e que as pessoas estavam a falar dele’ (Entrevista pessoal com Louis Allen Helling, 11 de Setembro de 2013). Ver Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2012).

US \$830,000 para US\$ 1,100,000).¹⁰⁵ Mesmo com o aumento das receitas da cidade em 2013, representava ainda um ligeiro aumento na percentagem do orçamento de investimento da cidade dedicado ao OP de Maputo, de 1.7% para 1.9%. A Tabela 2, em cima, demonstra um ligeiro aumento no número de participantes em 2013, comparado com 2012, e esse número representa igualmente uma percentagem ligeiramente mais alta de residentes do bairro. O teste real à popularidade do OP será, no entanto, se ambos os conjuntos de números aumentarem em rondas subsequentes relativamente a estes números apresentados aqui – mas essa informação será apenas pública no ciclo de 2015–2017.

A minha amostra de visitas nos Dias do OP demonstraram níveis de envolvimento dos participantes moderadamente elevados, especialmente na fase da discussão em pequenos grupos (a parte mais participativa e menos ‘guiada’ do exercício) mas com quebras de entusiasmo significativas nas fases subsequentes, incluindo a da votação final ou a da ‘selecção do projecto prioritário’. Entretanto, dos 16 projectos de 2012 calendarizados para finalização no final do ano, apenas um tinha sido já inaugurado, outros dois estavam dentro do prazo, seis estavam ‘em construção’ mas atrasados e sete estavam ainda na fase de serem adjudicados a construtores (isto é, mais de seis meses atrasados). Em entrevistas por telefone com membros dos Grupos de Monitoria (todos igualmente membros da Frelimo), cerca de metade demonstrava um conhecimento razoável do estado do seu projecto, enquanto que metade pode apenas ser descrita como mal informada. Dos que tinham conhecimento, poucos julgavam que a sua participação no Grupo de Monitoria era influente, embora todos considerassem que o OP era ‘positivo para o bairro’.¹⁰⁶

105 Correspondência pessoal com Louis Helling.

106 Baseado na observação participante do autor numa pequena mas representativa amostra de participantes numa reunião, ‘Formação de Grupos de Monitoria, 3ª Edição (2012–13)’, que teve lugar no Conselho Municipal de Maputo a 2 de Agosto de 2013. As entrevistas por telefone foram realizadas entre 18 de Novembro de 2013 e 29 de Novembro de 2013.

6. Identificação do OP de Maputo

Antes de podermos avaliar as três hipóteses iniciais sobre o porquê da existência do OP de Maputo, dado o aparente terreno infértil para uma *policy-making* participativa (isto é, um regime autoritário competitivo), precisamos de responder a uma questão prévia: é o OP de Maputo realmente um OP? Embora não exista um modelo único para OPs (isto é, o contexto tem impacto nos diferentes parâmetros para os limites de participação e contestação), há algumas características essenciais que todos os OPs partilham:

... Sintomer, Herzberg & Röcke (2005) [...] definem OP da seguinte forma: 'o orçamento participativo permite a participação de cidadãos não eleitos na concepção e/ou alocação das finanças públicas'. Adicionalmente, os autores propõem cinco critérios: (1) a dimensão financeira tem que ser discutida;¹⁰⁷ (2) o nível da cidade tem que estar envolvido; (3) o processo tem que ser repetido; (4) tem que haver alguma forma de deliberação pública; (5) alguma responsabilização é necessária. Nesta definição alargada, o OP pode, naturalmente, tomar diferentes formas e os modelos de OP podem variar significativamente (Krenjova & Raqudla, 2012: 3).

A história do OP de Maputo relatada em cima mostra que os critérios gerais dos OPs apresentados por estes analistas – 'a participação de cidadãos não eleitos na concepção e/ou alocação das finanças públicas' – são cumpridos nas três metodologias. Nesta perspectiva, podemos afirmar que sim, que o OP de Maputo *tem* sido um 'OP real' desde o seu início. Mas vamos olhar para os critérios mais específicos destes autores para uma análise mais pormenorizada e reveladora.

No que diz respeito às discussões da 'dimensão financeira' ao 'nível da cidade' (os primeiros dois critérios), um dos consultores contratados pela Equipa Coordenadora do OP de Maputo para transformar as propostas de projectos do OP em construções arquitectónicas formais apresentou uma crítica incisiva ao processo (cujas premissas posso afirmar, das minhas observações e análise do processo, serem inteiramente verdadeiras): 'Este não é verdadeiramente um OP. Ninguém discute o orçamento municipal. Vota-se apenas numa quantia de dinheiro pré-determinada uma vez em cada três anos.'¹⁰⁸ Segundo Eduardo Nguenha, a ideia original do Presidente Comiche era para as deliberações do OP serem incluídas na informação orçamental da cidade e num conjunto alargado de investimentos

107 'Embora as iniciativas de OP possam abordar a saúde financeira geral dos municípios, o seu enfoque é nas despesas discricionárias (Wampler 2007)' (Krenjova & Raqudla, 2012: 12). Isto não é invulgar por entre a grande variedade de experiências de OPs, especialmente em África: '[e]m alguns países, os cidadãos participam na tomada de decisão apenas no que diz respeito ao orçamento de capital, o que representa uma pequena parte do orçamento total. Não estão incluídos nas discussões de fontes de receitas ou na definição de taxas e tarifas' (Shall, 2007: 217).

108 Anotações retiradas de uma conversa com Anónimo (30 de Julho de 2013).

municipais mesmo aqueles de fora do OP.¹⁰⁹ Estas aspirações não chegaram, contudo, a ser traduzidas na prática. Em conjunto com os pré-existentes Fóruns Públicos e reuniões de Presidência Aberta do Presidente Comiche, este critério de ‘prestação de contas’ foi pelo menos parcialmente concretizado, embora de uma forma não coordenada com o OP.¹¹⁰ As reuniões de Presidência Aberta continuaram com o Presidente Simango, embora eu não possa comprovar se os assuntos orçamentais são discutidos da mesma forma que sob o mandato de Comiche.¹¹¹ Com a terceira e actual metodologia do OP de Maputo, a discussão de assuntos financeiros e orçamentais alargados é deliberadamente retirada da agenda de forma a não ‘confundir o processo’ das reuniões de bairro. Pelo menos um conjunto de investigadores apelidou este modelo de ‘orçamento participativo comunitário’ (Krenjova & Raudla, 2012: 9-11). Qualquer aprendizagem e ‘empoderamento’ dos cidadãos que possa ocorrer com este modelo está limitado à localidade (os actores e os processos) envolvida neste projecto de OP específico; por isso Krenjova & Raudla (Ibid.) apelidam esta configuração de ‘parceria co-governativa’ entre participantes e administradores locais. Os recursos para o projecto, assim como para o processo orçamental em si, são transmitidos ‘do topo’ em vez de negociados ou sequer discutidos.

O terceiro critério – a repetição do processo – está claramente satisfeito. Não obstante o Presidente Simango ter ignorado os resultados da segunda ronda, ele concordou com a reforma do OP sob a orientação do Banco Mundial e até concordou em aumentar o seu orçamento para a ronda subsequente de 2015–2016. A terceira metodologia/ronda iniciou o seu terceiro ano de operação no final de 2013.

O quarto critério, tal como referido, é essencialmente o mesmo que o mais genérico discutido em cima: ‘a participação de cidadãos não eleitos na concepção e/ou alocação das finanças públicas.’ Os textos académicos de Nguenha sobre o OP de Maputo expõem um requisito mais exigente no que diz respeito à ‘soberania’ da participação cidadã no processo – o grau de incorporação dos resultados das deliberações dos cidadãos na concepção e implementação das políticas públicas:

... o aspecto da participação directa dos cidadãos em todas as fases do processo orçamental ou, pelo menos, na discussão dos recursos disponíveis e na implementação dos projectos definidos. Se acaba por não ser o caso na realidade, então corremos o risco de identificar como OP a simples participação dos

109 Entrevista pessoal (26 de Setembro de 2013).

110 Entrevistas pessoais com Eneas Comiche (2 de Abril de 2013) e com João Schwalbach (20 de Março de 2013). Ver também Wampler (2008: 8).

111 ‘O Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, David Simango, dirige hoje, na Escola Secundária Josina Machel, uma reunião de austeridade das principais preocupações dos cidadãos, por ocasião do primeiro aniversário da tomada de posse do Executivo da cidade. Deverão participar no encontro, inserido no âmbito da Presidência Aberta, para além dos vereadores, todos os secretários dos bairros de todos os distritos municipais, empresários, dirigentes partidários e outros representantes de grupos sociais’ (*Notícias*, 6 de Fevereiro de 2010).

cidadãos na discussão das suas necessidades no contexto de um documento de planeamento e não do orçamento efectivo; neste caso deveríamos estar a dar o nome de Planeamento Participativo.¹¹²

No contexto de um regime autoritário competitivo, podíamos argumentar que, apesar do planeamento participativo ser uma versão ‘menor’ do OP em termos da soberania dos cidadãos, pode ainda representar potencialmente uma oportunidade significativa de aprendizagem para os participantes e uma supervisão do que seriam processos políticos liderados pelas elites. Os factos deste caso forçam-nos, porém, a questionar a primeira e a segunda metodologias do OP de Maputo como tendo sequer instituído um ‘planeamento participativo’. A tomada de decisão soberana efectiva em relação a projectos prioritários do OP teve lugar, primeiro, dentro dos Conselhos Consultivos ao nível distrital (efectivamente sob controlo dos funcionários da administração) e, segundo, dentro do Gabinete do Presidente do Conselho (por exemplo, a decisão de Comiche de dar prioridade a um projecto de construção de estrada em detrimento das prioridades eleitas no OP, e a decisão de Simango de ignorar por inteiro as prioridades do OP). Na melhor das hipóteses, então, as primeiras duas metodologias do OP de Maputo podem ser apelidadas de ‘planeamento consultivo’ – uma versão ainda ‘menor’ do OP que o ‘planeamento participativo’ de Nguenha. A terceira metodologia do OP de Maputo – o ‘modelo do Banco Mundial’ – abandonou as aspirações elevadas de Comiche e Nguenha e as instituições de tomada de decisão partidarizadas a favor de um ‘modelo de micro-projecto’ minimalista, que incorpora orçamentos anuais e por bairro e faz um esforço deliberado para reconstruir os procedimentos deliberativos em torno dos residentes do bairro, em vez dos funcionários do partido-Estado – que discutem, votam e supervisionam a construção dos ‘seus próprios’ micro-projectos específicos para cada bairro. O foco de vários projectos do ciclo de 2013 terem emergido deste processo, não obstante as preferências óbvias (para os participantes) dos respectivos Secretários de Bairro, sugere que a soberania foi efectivamente transferida para os cidadãos participantes no âmbito da terceira metodologia do OP de Maputo.¹¹³ O acrescento dos Grupos de Monitoria, cujos membros não podem fazer parte do aparato administrativo, pretendia fornecer uma presença soberana de cidadãos para além do processo de tomada de decisão do Dia do OP e durante o processo de ano e meio da implementação do projecto. Em muitas instâncias (não todas), alguns membros desses grupos (não todos) desempenharam um papel de observador informado na implementação do projecto de OP do seu bairro, juntamente com o Secretário de Bairro e a equipa administrativa a nível distrital.

O critério final – a responsabilização – é um desafio em qualquer regime autoritário competitivo, e é certamente um desafio para o OP de Maputo. A ausência efectiva de um mecanismo de responsabilização eleitoral (isto é, a Frelimo ganha sempre) significa

112 Nguenha (2011: 3). Esta conclusão tem eco em Langa (2012).

113 Informação retirada da observação participante e das anotações do autor.

que o fraco desempenho nesta e noutras políticas públicas não se traduz (ou não se pode traduzir) em rejeição pública na mesa de voto.¹¹⁴ Esta situação é ainda reforçada pela ausência de vozes da oposição (ou vozes autónomas de advocacia) ao nível da sociedade civil organizada. Os efeitos de tais lacunas nas inovações participativas, tais como o OP, já foram realçadas na literatura e podem ser observadas no estudo de caso de Maputo: a partidarização do processo¹¹⁵ e a implementação ineficaz dos projectos (por exemplo, atrasos na implementação dos projectos e não inclusão das prioridades do OP no orçamento final na primeira e segunda metodologias). Embora a terceira metodologia do OP de Maputo tenha trazido a soberania da tomada de decisão para as reuniões de bairro, e a tenha retirado assim dos líderes do partido-Estado, o facto da vasta maioria dos participantes nos Dias do OP serem membros e apoiantes da Frelimo ('camaradas') questiona as implicações definitivas desta mudança ao nível da responsabilização.¹¹⁶ É assim evidente que a limitação da representação estaria directamente associada à diminuição da responsabilização daqueles de fora do processo.¹¹⁷ Os líderes e administradores locais entrevistados admitem que os participantes também tendem a ser confidentes da liderança local do partido-Estado: Chefes de Quarteirão e Secretários de Bairro. Da mesma forma, o facto de todos os membros dos Grupos de Monitoria entrevistados serem membros da Frelimo põe ainda mais em causa a responsabilização do processo de implementação do projecto, pelo menos na dimensão do desempenho administrativo (embora possa servir para reforçar a pressão de responsabilização dos construtores

114 É amplamente afirmado que o fraco desempenho e a capacidade da Frelimo de ganhar sempre as eleições tem contribuído para as taxas de abstenção cronicamente altas em Moçambique: as pessoas não votam porque não vêem por que fazê-lo. Ver, por exemplo, De Brito (2007, 2008).

Isto pode estar a mudar. As eleições de 2013 em Maputo deram a vitória oficial ao Presidente Simango (Frelimo). Mas há indícios de fraude alargada que pode ter invertido os resultados reais que teriam dado a vitória ao candidato do MDM, Venâncio Mondlane. Mesmo com fraude, o MDM conseguiu o bloco de oposição mais alargado da história da Assembleia Municipal de Maputo (27 de 67 lugares), diminuindo efectivamente a delegação da Frelimo em 21 votos (de 58 para 37).

115 Por exemplo, Canhanga (2009: 113), em relação aos modelos de planeamento participativo no norte de Moçambique:

Com efeito, na falta de grupos independentes organizados e interventivos, associada ainda à ausência de uma consciência consolidada sobre a importância da participação, a organização da planificação participativa faz com que este processo seja um monopólio das estruturas do poder local, que, conseqüentemente, enfraquecem as noções de social accountability, colaboração e coordenação na formulação de políticas públicas.

116 Comprovado igualmente por Canhanga (2009: 110), nos casos de planeamento participativo que analisou.

117 Se o processo não for representativo (isto é, desprovido do pluralismo encontrado na população 'representada'), não se pode esperar que os participantes sejam responsabilizados perante a população excluída. É por isto que múltiplos analistas de OPs e outras IPs insistem na necessidade de representatividade entre os participantes. Um exemplo ilustrativo é-nos dado por Shall (2007: 221):

A identificação cuidadosa de todas as partes interessadas de forma a assegurar uma representação alargada de todos os segmentos da sociedade, incluindo os grupos desfavorecidos e vulneráveis, é essencial para facilitar o processo participativo. [...] A comunidade tem de fazer parte da condução do processo para que este seja sustentável. De forma a acolher a diversidade, pode ser necessário adoptar estratégias diferentes para vários grupos para que cada um possa participar da forma mais apropriada.

privados que executam os projectos). Que todos os membros da Equipa Coordenadora do OP investigados/entrevistados pelo autor, assim como as equipas de implementação ao nível distrital, são igualmente membros do partido põe ainda mais em causa as medidas de responsabilização pública. Por último mas não menos importante, o facto da Assembleia Municipal ser esmagadoramente Frelimista (58 dos 67 lugares durante o primeiro mandato do Presidente Simango, 2009–2013) ajuda a explicar por que o interesse legislativo e a supervisão do OP de Maputo tem sido praticamente nula. Entretanto, *quase* toda a informação sobre o OP de Maputo é produzida e disseminada quer ‘em casa’ (isto é, via o *website* e o *facebook* da cidade), e assim disponibilizada a um pequeno número de seguidores, ou reproduzida via o jornal diário ‘oficial’ (isto é, Frelimista), o *Notícias*.¹¹⁸ Parece não existir uma cobertura mediática crítica do OP de Maputo que poderia contribuir para uma cultura de responsabilização entre os administradores do OP e os participantes. Ainda assim, a transparência do processo do OP – com o seu orçamento definido e os seus procedimentos abertos de tomada de decisão – torna, contudo, virtualmente impossível que esta pequena porção do orçamento de investimento de Maputo seja posta de parte ou comprometida. De igual modo, a claridade das funções atribuídas e a cadeia de comando no âmbito da terceira metodologia fornece um grau de responsabilização administrativa que não existia anteriormente. Pelo menos no seio do aparato administrativo, os obstáculos e o fraco desempenho têm agora uma ‘morada’ clara. O facto dos habitantes de algumas destas moradas poderem estar politicamente protegidos – como ‘clientes’ de actores mais poderosos ou *camaradas* leais do partido – aponta simplesmente para a ubiquidade dos desafios da responsabilização no contexto de qualquer regime autoritário competitivo.¹¹⁹

Em defesa do OP de Maputo, não obstante todas as suas limitações, vários dos seus administradores argumentam a necessidade de o analisar como um processo evolutivo que começou com as ideias de Comiche e Nguenha, está actualmente na fase de micro-projecto do Banco Mundial e evolui lentamente na direcção de um OP do estilo brasileiro.¹²⁰ Esta visão reconhece muitas das falhas do processo, tal como está actualmente configurado (em vez de as ignorar), mas vê-as realisticamente como componentes essenciais de algo melhor mais à frente. E inclui até a partidarização e as ineficiências burocráticas. Nas palavras de um alto funcionário deste processo, por exemplo:

118 Para visitar o sítio na internet do governo de Maputo, ver, por exemplo, Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2013a); assim como Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2013b). Para o Jornal *Notícias*, ver, por exemplo, *Notícias* (2013). Observações anotadas, apoiadas ainda por uma entrevista pessoal com o ex-consultor de media do Banco Mundial para o OP de Maputo, Orlando S. Matenga (5 de Dezembro de 2013).

119 O fraco desempenho de um Secretário de Bairro num dos bairros durante a ronda de reuniões do OP de 2013 é um bom exemplo. A presença foi escassa neste Dia do OP no bairro, o planeamento da reunião foi caótico do ponto de vista logístico do qual ele estava responsável, o seu discurso de abertura foi pontuado por apelos ostensivamente partidários e ele participou abertamente como líder de um dos pequenos grupos de discussão. Os administradores do OP não tiveram qualquer poder para reagir.

120 Entrevista pessoal com Laura Peruque, Directora, Orçamento Participativo, Maputo (28 de Fevereiro de 2013 e 25 de Outubro de 2013); assim como reuniões do Grupo Coordenador do OP de Maputo (30 de Julho de 2013 e 2 de Agosto de 2013).

O OP é partidarizado e toda a gente o sabe. E a maior parte das pessoas não espera que o OP seja capaz de executar projectos dentro do prazo, ou sequer de os executar, em parte devido à história passada das primeira e segunda rondas. O contexto do partido-Estado *torna efectivamente* difícil caminhar na direcção do ideal do OP de estilo brasileiro. Mas podemos começar por surpreender toda a gente e executar projectos dentro do prazo e de elevada qualidade.¹²¹

O apoio da ‘equipa’ do OP de Maputo para as reformas bem-sucedidas do processo por parte do Banco Mundial pode ser interpretado nesta perspectiva: retirar o OP da influência debilitante e contra-producente do partido e das elites administrativas a nível local (e fazê-lo sem que sintam a sua autoridade comprometida), elevar a consciência dos cidadãos de que a sua participação nos assuntos públicos dos seus bairros vale a pena, e fazê-los atribuir esta bem-sucedida operação do OP de Maputo à ‘boa governação’ da administração da cidade. Testar se estes esforços foram ou não produtivos a longo-prazo está fora do alcance deste estudo; e, claro, é impossível prever o futuro para testar inteiramente o argumento evolutivo. Não obstante, é inegável que houve alguma ‘evolução’ ao longo da mudança da primeira para a terceira metodologia. Por exemplo, utilizando os critérios de McGee (2003) de tipos/qualidade de participação do OP (apelidados de ‘soberania’, em cima), o OP de Maputo evoluiu claramente de mera ‘consulta’ para ‘tomada de decisão partilhada’, embora numa escala micro-local.¹²²

O OP de Maputo é um caso de ‘OP comunitário’, bastante circunscrito ao nível micro-local em termos de participação e deliberação dos cidadãos, e focada essencialmente na construção de micro-projectos. Tornou-se parte, ainda que uma pequena parte, da administração pública de Maputo, tal como medida pela percentagem de recursos orçamentais discricionários que engloba (1.7% em 2012/2013). Embora os processos de tomada de decisão do Dia do OP posicionem a soberania da tomada de decisão nas preferências dos participantes ao nível do bairro, a participação está ainda restringida em termos de identificação partidária. Esta partidarização, juntamente com as instituições estatais partidarizadas nas quais assenta o processo, representa um desafio crucial à responsabilização definitiva – e legitimidade alargada – do OP de Maputo.

121 Entrevista pessoal com Anónimo (14 de Maio de 2013). Naturalmente, isto reflecte a visão dos agentes do Banco Mundial, Allen e Dias.

122 ‘McGee (2003) distingue quatro tipos de participação: partilha de informação, consulta, tomada de decisão conjunta e abertura e controlo por parte dos intervenientes’ (Fölscher, 2007: 134 & 137).

Krenjova & Raudla (2012: 6) fornecem um enquadramento semelhante para rotular tipos de participação: ‘[d]ependendo do grau de influência da sociedade civil sobre a decisão final, a literatura sobre OP sugere três níveis de empoderamento: ‘escuta selectiva’, parceria co-governativa e competências *de facto* na tomada de decisão (Fung, 2006; Herzberg, 2011)’. Também aqui o OP de Maputo parece mais próximo do segundo, mas apenas ao nível micro dos bairros.

7. Explicação do OP de Maputo: Abordando as hipóteses

A evidência aqui apresentada – baseada numa pesquisa de *'process tracing'*, envolvendo uma leitura exaustiva de fontes primárias e secundárias relevantes, extensas entrevistas a administradores e participantes, e quase um ano de observação-participante – é a de que o OP de Maputo começou como um esforço reformista do topo para a base e 'de dentro' para adaptar um modelo externo inovador de governação local participativa às circunstâncias específicas de um Moçambique autoritário competitivo. Os seus dois protagonistas iniciais – o Presidente Eneas Comiche e Eduardo Nguenha – estavam bem familiarizados com o OP e outras IPs que se espalhavam então por todo o mundo através da sua participação em múltiplas conferências e outras oportunidades para verem a aplicação destas políticas em primeira-mão. Ambos eram 'verdadeiros crentes' nestes processos. Mas ambos eram também solidamente Frelimo, e a história da Frelimo havia há muito associado práticas de participação dos cidadãos a mobilização partidária.¹²³ Até hoje (2013), enquanto legislador da Frelimo, Comiche pode falar das suas periódicas missões exploratórias ao interior do país – organizadas pelas estruturas administrativas partidárias dos governos provinciais e municipais e, nesse sentido, contando primordialmente com a presença de membros e simpatizantes do partido – como 'consultas populares' e exercícios de 'governação participativa'.¹²⁴ Estes eram técnicos 'reformistas' do estilo-Frelimo, e não democratas

123 Imediatamente após a independência e durante os anos da guerra civil, a mobilização em torno de personalidades, instituições e símbolos da Frelimo era a única forma de dar provas de patriotismo. Ser-se anti-Frelimo era equivalente a traição. Hoje, o partido continua a disseminar esta ideologia, o que, juntamente com o seu controlo do Estado, serve para manter os seus membros leais e os dissidentes silenciosos.

124 Entrevista pessoal com Eneas Comiche (2 de Abril de 2013).

Numa entrevista pessoal a 11 de Setembro de 2013, o consultor do Banco Mundial, Louis Allen Helling, analisou o entendimento 'contraditório' da participação dos cidadãos por parte da Frelimo e discutiu como este é revelado em discussões ao mais alto nível sobre o OP de Maputo. Vale a pena citá-lo aqui, já que influenciou a minha própria interpretação dos eventos e processos:

A Frelimo tem um conjunto muito complicado de tradições relativamente à governação participativa, algumas delas extremamente interessantes e positivas dos seus primeiros anos, e depois mais tarde [assobio e gesto manual para indicar uma viragem autoritária]. Variava muito ao longo do país e foi sempre misto. Aqui em Maputo havia mais mobilização, mas, por outro lado, havia muitos militantes da Frelimo que vinham dos bairros indígenas de Maputo. Havia, portanto, ambivalência sobre o OP ao nível do sistema de governação territorial, mas com algum interesse. [...] Uma coisa que os confundia – e isto já vem de Comiche e é parte do sistema mais geral – é esta questão das Presidências Abertas e estas grandes reuniões. A sua visão era do ponto de vista das finanças – e isto era parte do que confundia Comiche, e também Simango, sobre esta história – é que 'TODO o nosso orçamento é um orçamento participativo, porque nós consultamos o povo'. Esta orientação, a) 'Fomos eleitos e isso torna o orçamento participativo' e b) 'Nós saímos e vamos a estas reuniões em massa e as pessoas dizem-nos o que querem, nós ouvimos, voltamos e apontamos'. Nesse sentido, a ideia de tomada de decisão versus consulta, enquanto critério crucial do OP, não estava clara. Havia, conseqüentemente, alguma resistência, porque a lógica era 'Qual é o problema? Já corre bem. Tudo aqui é participativo.'

radicais ou mesmo pluralistas liberais. Comiche e Nguenha pretendiam descentralizar e profissionalizar a administração pública de Maputo, ao mesmo tempo que construíam e reconstruíam laços de solidariedade com os residentes mais necessitados da cidade (e ainda dos mais leais apoiantes do partido) através destas 'novas' formas de participação. O facto das metodologias iniciais do OP de Maputo terem sido construídas com base nas instituições existentes do partido-Estado Frelimo (em vez de contra estas) não é surpreendente.

A implementação apressada do OP de Maputo, mesmo no final do mandato do Presidente Comiche, pode ser explicada, em primeiro lugar, por um esforço sem êxito no início do seu mandato (isto é, o envio dos estagiários a Porto Alegre); em segundo lugar, pelo facto de Comiche e do seu Gabinete terem há muito assumido que estariam em funções durante dois mandatos consecutivos (haveria, portanto, tempo de o fazer 'como deve ser'),¹²⁵ e, em terceiro lugar, no contexto da disputa intra-partidária relativamente à sua própria sucessão nas eleições de 2008, pela aparente convicção de Comiche de que um OP de grande visibilidade mobilizaria cidadãos e, mais importante, líderes partidários locais em torno da sua visão 'Inclusiva e participativa' da administração pública. A derrota de Comiche nesta disputa intra-partidária implicou que o OP ficasse órfão pouco depois da sua criação. O Presidente do Conselho Municipal que o sucedeu, David Simango, não abraçou esta política embrionária com muito entusiasmo, mas também não a aboliu completamente. Nguenha e um pequeno grupo de tecnocratas tentaram promovê-la com uma metodologia ligeiramente revista em 2010. No entanto, quando Simango e o seu Gabinete ignoraram os resultados dessa ronda, o OP de Maputo parecia condenado ao esquecimento.

Podemos afirmar com segurança que o Banco Mundial salvou o OP de Maputo, enquanto, simultaneamente (2011), o transformou de um modelo 'maximalista' ao estilo brasileiro (embora modificado e nunca executado na prática) para um modelo 'minimalista' de micro-projecto e micro-local: 'um OP comunitário'. Os representantes do Banco Mundial envolvidos neste processo argumentam, seguindo a promessa participativa liberal, que o que quer que pudesse ser feito para quebrar o monopólio da tomada de decisão do partido-Estado valia a pena, mesmo se abarcando somente uma porção muitíssimo limitada do orçamento geral e do funcionamento da cidade. Nas palavras do consultor do Banco Mundial Nelson Dias, esta é apenas uma parte integral do que o Banco Mundial faz – procedimentos de funcionamento normalizados (*standard operating procedures*):

Sim, estas quantias são muito limitadas. Mas os objectivos são a boa governação e a transparência, e estes estão presentes em tudo o que o Banco faz. Não há nenhuma agenda escondida. Ninguém pensa que o OP vai mudar fundamentalmente as coisas, mas é parte do caminho para nos levar até lá.¹²⁶

125 Entrevista pessoal com João Schwalbach (20 de Março de 2013).

126 Entrevista pessoal (15 de Abril de 2013).

Os funcionários do OP de Maputo no seio da administração da cidade, tendo mantido os seus empregos (uma parte evidente, ainda que implícita, da explicação) argumentam igualmente que esta política ajuda a cidade – eles, os seus líderes políticos (Simango e o seu Gabinete, neste caso) e os administradores ao nível do bairro ficam bem vistos ao efectuarem os necessários projectos de infraestruturas que um grupo ‘representativo’ de cidadãos afirmou desejar. Os funcionários da cidade parecem ter entendido que tais benefícios prometidos não eram facilmente cumpridos com as metodologias anteriores, e que teriam melhores hipóteses de serem implementados ao redireccionar a soberania da tomada de decisão dos líderes locais do partido-Estado para os cidadãos participantes ao nível do bairro. O facto da maioria destes cidadãos ser membro do partido tornava esta reforma relativamente pouco ameaçadora aos olhos destes funcionários marginalizados do partido e partidarizados (e é justificado ou racionalizado tanto pelo Banco Mundial como pelos líderes municipais como um primeiro passo – se não um ‘mal necessário’ – num processo evolutivo de transição da realidade moçambicana de domínio por parte do partido único de todas as interações Estado-sociedade para um possível futuro de pluralismo democrático). Finalmente, a liderança política (por exemplo, Simango) parece ter entendido a promessa política imediata do OP: que o outro lado da ‘transparência’ e da boa governação é uma grande visibilidade, especialmente em ano de eleições.

Estamos agora em posição de examinar o contributo desta explicação do surgimento e da transformação do OP de Maputo, verificada empiricamente, para uma avaliação das hipóteses descritas no início desta análise.

A **primeira hipótese** apresentada sugeria que o OP de Maputo havia sido sempre e simplesmente ‘para inglês ver’ – por outras palavras, havia sido construído e executado ‘cínicamente’ para dar a *aparência* de um OP em funcionamento para impressionar a comunidade doadora e quaisquer eleitores que pudessem valorizar a promessa participativa e, em última análise, para que os seus administradores e cúmplices pudessem usufruir de salários e privilégios e pudessem distribuir os benefícios do OP a amigos, família e aliados partidários. Os factos deste caso não parecem confirmar esta hipótese:

- Em primeiro lugar, é difícil de ver o cinismo por detrás dos principais protagonistas deste estudo de caso: Comiche, Nguenha ou os consultores do Banco Mundial. Só porque Comiche e, mais tarde, Simango acolheram a promessa participativa para o político (que o OP conquista votos) não constitui automaticamente um negócio cínico: os políticos querem mostrar serviço de inúmeras formas para conseguirem ser reeleitos. Isto faz parte simplesmente da lógica interna da democracia eleitoral. De igual modo, o facto dos administradores do OP e os consultores do Banco Mundial serem pagos pelo seu trabalho e fazerem efectivamente o seu trabalho (isto é, os Dias do OP são planeados e implementados, propostas de projectos são transformadas em realidades arquitectónicas, empreiteiros são contratados através de competições públicas, etc.) não tem nada que ver com cinismo e tudo que ver com a racionalidade a nível individual da administração pública e, efectivamente, a ‘boa governação’.

Entretanto, é relevante lembrar que o OP de Maputo, ao contrário de muitos dos seus famosos predecessores no Brasil, nunca foi um OP 'transformador' protagonizado pelas forças da oposição com o intuito de estabelecer um novo conjunto de instituições para as massas, isolando assim as instituições tradicionais clientelistas e as suas lideranças enquanto, simultaneamente, forneciam um espaço alternativo para grupos e líderes das massas aliados e um possível terreno fértil de recrutamento para novos apoiantes. Pelo contrário, o OP de Maputo, emergindo de dentro das instituições do *status quo* do partido-Estado, precisa de ser reconhecido e entendido como um esforço 'conservador' para revitalizar e reforçar estas instituições ao nível das massas.¹²⁷

- Em segundo lugar, as dificuldades que todas as três metodologias têm tido para transformar os projectos prioritários do OP em obras públicas finalizadas pode convidar a uma interpretação cínica. No entanto, longe destas dificuldades estarem enraizadas em esforços deliberados para enganar o público, este problema particular parece, pelo contrário, residir nos esforços de Comiche e Nguenha para fazer avançar uma versão 'maximalista' do OP antes de todos os intervenientes relevantes a terem acolhido. As três metodologias sofreram com inúmeros problemas técnicos e ineficiências administrativas para completar os projectos do OP. Os exemplos são demasiado numerosos para enumerar, mas incluem Gestores Distritais cruciais para o processo de implementação do projecto seriamente sobrecarregados de trabalho, questões legais complexas envolvendo direitos sobre a terra nos locais dos projectos e problemas com a capacidade dos empreiteiros para cumprir as suas obrigações dentro do prazo.¹²⁸ A facilidade com que estas dificuldades podem ser descobertas – isto é, a abertura do processo em si – argumenta contra qualquer esforço concertado ou capacidade para tapar os olhos aos doadores e eleitores.
- Em terceiro lugar, podemos argumentar que a primeira e segunda metodologias do OP de Maputo pretendiam 'cínicamente' beneficiar a liderança local e os *camaradas* da Frelimo. Eu prefiro, contudo, apresentar um argumento histórico-cultural sobre as heranças mentais de uma governação de partido único pós-libertação (isto é, a fusão de Comiche entre participação e mobilização), assim como um argumento histórico-institucional

127 As diferenças podem ser resumidas da seguinte forma:

- 'Contra o Aparato': tal como o PT no Brasil, principalment nos anos '80 e '90, usando o OP como um meio para lutar contra ou pôr fim à anterior organização/mobilização clientelista (política do aparato), e articulando e demonstrando as diferenças essenciais de ideologia política e abordagem, para construir uma contra-organização/mobilização democrática participativa em aliança com ONGs de pensamento semelhante e partidos/grupos/indivíduos progressistas;
- 'Do aparato' (ou 'No aparato'): tal como a Frelimo em Moçambique, usando o OP como um meio para impulsionar e complementar a organização/mobilização partidária e o apoio dos cidadãos através da retórica e dos instrumentos de democracia participativa; ao fazê-lo, cooptando ou prevenindo uma contra organização/mobilização.

128 Entrevistas pessoais com dois Administradores Distritais anónimos (25 de Julho de 2013 e 27 de Maio de 2013), e com os consultores do Banco Mundial Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013) e Orlando S. Matenge (4 de Dezembro de 2013).

sobre respectivas heranças institucionais (isto é, a inevitável utilização dos Secretários de Bairro e dos Chefes de Quarteirão ‘partidarizados’ como administradores do processo ao nível das massas e a necessidade dos titulares de cargos da Frelimo estarem mais preocupados em apaziguar os líderes/activistas do partido que votam nas primárias do partido, do que em apelar a uma pluralidade de cidadãos nas eleições gerais). A última metodologia, mais ou menos imposta pelo Banco Mundial, com a soberania da tomada de decisão nas mãos dos participantes do bairro, retira a capacidade dos benefícios do OP serem ‘distribuídos’ de qualquer outra forma que não através de uma argumentação convincente e uma pluralidade de votos dos participantes por votação secreta. Este é um claro progresso, ainda que relativamente limitado, quando comparado com as promessas participativas maximalistas que a maior parte dos observadores apresenta.

A **segunda hipótese** é a de que OP de Maputo foi concebido para restabelecer ‘defensivamente’ a ligação entre o partido-Estado e uma população alienada, crescentemente propensa a violência cívica; e para o fazer presencialmente, distribuindo os benefícios para além dos habituais militantes. Por outras palavras, o OP de Maputo pode ser entendido como um esforço para prevenir uma manifesta crise de legitimidade, de acordo com a promessa participativa liberal (segundo a qual, como descrito em cima, ‘a descentralização da autoridade que toma decisões, o crescente envolvimento dos cidadãos e, em última análise, a crescente responsabilização do governo’ constituem um meio para alcançar a ‘preocupação última da estabilidade sistémica e do regime’). O consultor do Banco Mundial Louis Helling torna esta ligação explícita:

Uma das questões em Maputo é que o pacto entre a autoridade governativa e os cidadãos é frágil. E uma das formas de reforçá-lo é confiando nas pessoas que tomam as decisões e posteriormente desempenhando o respectivo papel de os ajudar a implementar essas decisões.¹²⁹

No entanto, mesmo no contexto das revoltas em Maputo referidas em Beall *et al.* (2011: 16), de onde esta hipótese é retirada, não há evidência que a violência cívica em Maputo tenha sido uma preocupação motivadora para os protagonistas iniciais do OP de Maputo. *Existe* evidência, porém, de uma preocupação com o manifesto mal-estar no seio da população, especialmente no que diz respeito ao desempenho das instituições político-administrativas moçambicanas. Tal como mencionado, o Presidente Comiche parece certamente ter visto o OP como parte de uma revitalização e rejuvenescimento global das instituições municipais existentes – no caso do OP, via uma maior participação dos cidadãos nos assuntos que mais lhes interessam: melhorias da infraestrutura do bairro e projectos de obras públicas (e, no caso de outros aspectos da administração pública da cidade, via reformas de ‘boa governação’ que se traduziriam num melhor desempenho de serviços públicos, como a recolha do lixo, a manutenção das ruas e a cobrança de receitas).¹³⁰

129 Entrevista pessoal com Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013).

130 Para estes últimos, ver Wampler (2008) e Reaud (2012).

O problema com a visão de Comiche foi ter chocado directamente com o lado mais sombrio do sistema partido-Estado que ele pretendia reformar: a propensão do clientelismo baseado no partido de se transformar facilmente em corrupção e exclusão. Tal como muitos, senão todos, os sistemas não-competitivos, o partido-Estado da Frelimo foi construído e mantido através da continuação e até expansão deste 'lado sombrio', em detrimento de um serviço público universalizado e generalizado.¹³¹ Para alguns, isto sugere até a *impossibilidade* de uma reforma significativa.

Neste contexto, a solução proposta e iniciada pelo Banco Mundial – remover uma porção muito pequena do orçamento municipal de investimento das mãos dos líderes e quadros locais do partido – é comprovadamente uma pequena mas considerável vitória. A afirmação de Helling, citada em cima, demonstra claramente que ele entende as premissas subjacentes a esta segunda hipótese. A literatura, e o contínuo trabalho de Helling com o Banco, sugerem que este entendimento reflecte igualmente o do Banco (isto é, a promessa participativa liberal). Só o tempo dirá se estas pequenas reformas se tornarão significativas a longo-prazo.

A **terceira hipótese** considerava o OP de Maputo como um exemplo de elementos reformistas do partido-Estado local a tirar vantagem 'pro-activamente' de uma janela de oportunidade (uma 'conjuntura crítica') para estabelecerem uma ligação com uma população alienada; e fazê-lo presencialmente, distribuindo os benefícios para além dos militantes habituais. Wampler (2007: 40) apresenta a lógica política desta hipótese tal como se aplica aos OPs em geral: 'Os programas de OP subvertem o clientelismo [o *status quo*] ao proporcionarem processos abertos e transparentes de *policy-making*. Os governos reformistas apostam que, ao delegarem a tomada de decisão nos cidadãos participantes, enfraquecerão a velha política clientelista e fortalecerão as suas próprias posições'.¹³²

A argumentação histórico-institucionalista pode ser usada para explicar inovações políticas transformadoras significativas ('momentos críticos' e a subsequente '*path dependency*'), assim como fortes continuidades perante heranças institucionais de longa data.¹³³ Este enquadramento é igualmente aplicável aos altos e baixos mais ou menos normais do poder e da influência entre grupos e indivíduos no seio de um determinado regime. Aplicá-lo ao caso do OP de Maputo no contexto do regime autoritário competitivo

131 'A cooptação clientelista pode permitir ao Estado local se consolidar, ao incluir um conjunto abrangente de elites nas redes de partilha de rendimento que previnem o conflito; mas o próprio estabelecimento deste equilíbrio pode impedir o Estado de se transformar verdadeiramente, uma vez que o desenvolvimento inclusivo raramente será uma prioridade' (Beall *et. al.*, 2011: 19-20).

132 Ver Moynihan, 2007 (especialmente pp.58-60) para a ligação explícita entre participação e esforços 'reformistas' para melhorar a administração pública em países em desenvolvimento.

133 Por exemplo, como referido em cima, 'o lado mais sombrio do sistema partido-Estado [Comiche] esperava reformar: a propensão do clientelismo baseado no partido de se transformar facilmente em corrupção e exclusão'; 'a contínua predominância dos membros e simpatizantes do partido no seio dos cidadãos participantes do OP de Maputo (isto é, 'os militantes habituais') representa um desafio permanente à sua capacidade para fazer a ponte entre um público céptico e um Estado partidarizado'.

moçambicano requer um entendimento das facções no seio do partido no poder – uma tarefa difícil, dada a frequentemente comentada opacidade do aparato da Frelimo.¹³⁴ Tal como referido, Weimer et. al. (2013) usam, contudo, de forma profícua, o enquadramento histórico-institucionalista para explicar a emergência das reformas de descentralização em Moçambique do início à primeira metade da década de 1990, assim como a sua subsequente diluição que teve início no final dos anos noventa.

No caso do OP de Maputo, a conjuntura crítica e a *path dependency* subsequente são reconhecidas num modelo de reforma com duas etapas, mas não explicam necessariamente a dinâmica destas circunstâncias em particular:

- Uma ‘Conjuntura Crítica’ (mas não necessariamente a conjuntura crítica do OP de Maputo):¹³⁵ sob o Presidente Canana (1998-2003), a corrupção e a inépcia tornaram-se tão problemáticas que um economista de formação, gestor financeiro e notório reformista da ‘boa governação’, Eneas Comiche, foi trazido para se tornar no candidato da Frelimo ao Conselho Municipal para as eleições de 2003, nais quais o maior partido da oposição, a Renamo, participou pela primeira vez.
- Uma Coligação Anti-Reforma Temporariamente Enfraquecida: num sistema dominado pelo executivo, a queda do Presidente Canana significou a dissolução desta coligação governativa e da sua proeminência no seio do partido local. Comiche ocupou este espaço. Na sequência das reformas do Presidente Comiche que efectivamente – e não apenas retoricamente – atacaram benefícios burocráticos e outros privilégios partidários (isto é, ‘corrupção’ ou ‘benefícios da lealdade partidária’), uma nova coligação pró-partido/anti-reforma começou a formar-se dentro da Assembleia Municipal dominada pela Frelimo e pela organização local do partido. Esta coligação pró-partido/anti-reforma foi impulsionada pela eleição do Presidente Guebuza em 2004, que continuou os seus esforços para estabelecer a hegemonia dos seus fiéis dentro do partido-Estado (Comiche era um membro da facção do Presidente cessante, Chissano). Estes dois processos levaram à substituição de Comiche por David Simango em 2008.
- Duas coligações reformistas: o Gabinete de Comiche formado primordialmente por profissionais qualificados foi apoiado pelos doadores internacionais (por exemplo, o Pro-Maputo) e pela opinião pública; no entanto, tal como característico de um regime autoritário competitivo, sem a participação da sociedade civil autónoma ou da facção organizada do partido. O OP foi implementado à última hora na administração de Comiche, como um esforço da sua parte para (re)construir uma coligação vitoriosa entre líderes locais do partido e activistas para a convenção de nomeação da Frelimo.

134 O ‘pluralismo na discussão e unicidade na acção pós-decisão’ da Frelimo [...] obriga a uma posição mais ‘low profile’ em público’ (Macuane, 2013: 17).

135 A ‘crise’ que de facto precipitou o OP de Maputo, tal como discutido em baixo, foi a progressiva perda de apoio do Presidente Comiche no seio do partido local que afectava a sua campanha de reeleição em 2008.

Quando esse esforço fracassou, o OP foi avançando aos solavancos sob Eduardo Nguenha e uma mão cheia de burocratas até 2011, quando o Banco Mundial propôs, e o Presidente Simango aceitou, uma coligação 'reformista-reformada' por detrás de uma metodologia de OP 'minimalista' e fundamentalmente transformada.

- Um 'Novo Normal': as primeiras duas metodologias do OP de Maputo foram construídas num vácuo político, por um presidente do conselho municipal cessante (Comiche) e por um tecnocrata sem o apoio efectivo do novo presidente (Nguenha). O seu fracasso reflectiu o fecho da 'janela de oportunidade' para uma reforma, que tinha sido brevemente aberta em 2003. A terceira versão do OP de Maputo 'pegou' em 2011, quando as intenções maximalistas anteriores (com um impacto mínimo) foram transformadas, sob a orientação do Banco Mundial, num OP comunitário, bastante circunscrito ao nível micro-local em termos de participação e deliberação dos cidadãos e centrado finalmente na construção de micro-projectos.

Finalmente, a candidatura e a administração reformista de Comiche, assim como a sua decisão de implementar um OP, pode ser, sem dúvida, entendida em termos histórico-institucionalistas. No entanto, o OP de Maputo não surge da mesma conjuntura crítica que colocou Comiche em funções (como na hipótese inicialmente formulada), mas da sua resposta ao ressurgimento de facções anti-reforma no seio do seu próprio partido (descrito em termos histórico-institucionalistas como heranças institucionais inerentes, senão dominantes, no seio de qualquer regime autoritário competitivo ou com um partido único dominante). Por outras palavras, o OP de Comiche foi uma reacção defensiva ao *fechar* da janela de oportunidade para a reforma – e não à sua abertura. E a sua política parecia visar mais a mobilização do apoio das elites do partido a nível local (de que ele claramente precisava) do que a mobilização do apoio da população em geral (que ele já possuía). Com a hegemonia das facções pró-partido/anti-reformistas do partido (Guebuza/Simango) que se seguiu, o OP de Maputo estava condenado à insignificância política, mesmo avançando lentamente sob a inércia burocrática durante alguns anos. A subsequente 'reforma da reforma' – na qual a versão moribunda Comiche/Nguenha foi transformada na versão do Banco Mundial – foi levada a cabo com uma intervenção 'externa' significativa (o Banco Mundial) e este fenómeno não faz parte do modelo histórico-institucionalista essencialmente endógeno.

O estudo de caso reforça uma explicação com duas partes que requer uma cuidadosa mistura, primeiro, do modelo histórico-institucional para entender as dinâmicas do partido-Estado Frelimo (e, dessa forma, as decisões dos indivíduos nesse contexto) e, segundo, da promessa participativa liberal para entender as motivações subjacentes à intervenção do Banco Mundial. Ao contrário de outros OPs que emergem em regimes democráticos ou em verdadeira democratização (por exemplo, na maioria dos casos latino-americanos), as OSCs e as ONGs estão notoriamente ausentes deste caso.

8. Para além da criação, transformação e sobrevivência: sucesso ou fracasso da promessa participativa em Maputo (por que interessa?)

Esta pesquisa esteve essencialmente preocupada em explicar o surgimento do OP de Maputo no contexto surpreendente do regime autoritário competitivo de Moçambique. Tendo alcançado esse objectivo nas páginas anteriores, vale a pena dedicar algum tempo a discutir como é que o OP de Maputo se posiciona em relação às promessas participativas que formam a fundação normativa da literatura sobre OPs (e que servem frequentemente para justificar a aplicação desta política no mundo real).

Em primeiro lugar, é importante reafirmar que os arquitectos do OP de Maputo nunca pretenderam que este fosse uma inovação política transformadora segundo o formato associado ao modelo de Porto Alegre.¹³⁶ Não obstante ter sido inspirado por algumas componentes deste modelo – como ter cidadãos a participar nas reuniões de bairro ao lado das autoridades locais – é abundantemente claro que todas as versões do OP de Maputo pretendiam, em última análise, mobilizar apoio em torno do *status quo* das autoridades no poder. O empoderamento dos cidadãos e a autonomia da sociedade civil não faziam certamente parte da agenda da primeira versão (2008–2012), apesar desta política emanar da ala ‘reformista’ do partido-Estado Frelimo. O Presidente Comiche acabou por ser um proponente de revitalizar a cultura ‘participativa’ mobilizadora do topo para a base da Frelimo dos anos do início da independência e da governação de partido-único (e uma boa dose de personalismo) – uma ‘cultura’ ou estilo que podia ser considerada característica de regimes autoritários competitivos em geral. Mesmo a terceira versão (do Banco Mundial), não obstante todos os esforços para reservar a soberania da tomada de decisão aos próprios cidadãos-participantes, em última instância, teve que funcionar dentro das fronteiras institucionais do partido-Estado Frelimo (como ficou evidente pelo facto da maioria dos ‘cidadãos-participantes’ serem leais a, e membros da, Frelimo). Nesse sentido, o OP de Maputo está claramente num universo completamente diferente dos casos de OP de Porto Alegre e de grande parte do resto do Brasil. É por isso desadequado e injusto julgar o OP de Maputo com base na promessa participativa ‘radical’ frequentemente associada a estes outros modelos – e vulgarmente associada a esta política em geral.

136 Ao tornar explícito o uso da promessa participativa ‘democrática radical’ (isto é, empoderamento dos cidadãos, autonomia da sociedade civil e um Estado ‘facilitador’), o OP de Porto Alegre serviu para cimentar uma coligação política entre um novo partido da oposição e um grupo de OSCs ‘contenciosas’, alinhados contra a coligação do *status quo* das elites políticas e económicas tradicionais e as suas redes de ligação clientelistas. Assim, em Porto Alegre, a promessa ideológica ‘radical’ encaixou-se perfeitamente, pelo menos por um tempo, com a promessa política ‘racional’ (isto é, o apoio político tanto para administradores como para participantes).

Tendo nascido como um esforço fracassado de consolidar apoio partidário por detrás de um candidato 'reformista' e uma facção do partido no governo Frelimo, nem a promessa participativa 'pragmática' dos políticos, com base em racionalidade política (OP para ganhar votos), foi importante na fase inicial do processo. Tal como muitos, senão todos os, OPs (Fölscher, 2007: 143-7), os primeiros dois OPs de Maputo foram marcados por altas expectativas, despesas fora de controlo e projectos incompletos ou muito atrasados. Neste caso, a promessa participativa politicamente racional aos cidadãos participantes (participação em troca de projectos) ficou igualmente por cumprir. Usando a definição de Wampler (2007: 7-9) de sucesso e fracasso de um OP, o OP de Maputo fracassou claramente:

Os programas bem sucedidos delegam autoridade real nos cidadãos e implementam uma vasta gama de políticas públicas seleccionada pelos participantes do OP. Os programas que fracassam são notórios pela sua ausência de delegação e pelo número limitado de projectos do OP que são implementados pelos agentes governamentais. [...] Neste sentido, o principal critério para o sucesso é o alcance e a eficácia da autoridade exercida pelos cidadãos.¹³⁷

Até à sua transformação sob os auspícios do Banco Mundial, a promessa participativa politicamente racional do OP de Maputo residia numa mão cheia de burocratas politicamente isolados e intelectuais (OP para efeitos de estatuto/posições e uma crença que uma coligação política mais alargada com base no OP seria possível e até benéfica para os cidadãos de Maputo pior servidos). Com o resgate à última da hora do Banco Mundial, a política foi 'reduzida' e, na sua mais recente encarnação enquanto OP comunitário, conquistou finalmente o apoio activo da administração de Maputo e da liderança local da Frelimo, assim como de um pequeno, mas não insignificante, número de cidadãos participantes, na sua maioria militantes partidários. O eventual acolhimento do OP por parte do Presidente Simango assinala uma aceitação alargada da promessa participativa 'política' – embora ainda a uma escala limitada, tal como medida pelos recursos orçamentais dedicados ao processo. Simango passou a ver o OP, tal como o Presidente Comiche o vira anteriormente e muitos outros políticos o passariam a ver, como uma plataforma para 'mostrar serviço' (demonstrar eficiência), não só perante os militantes e filiados no partido, como perante os eleitores apartidários. Dado que as eleições locais em Maputo se têm tornando mais competitivas nos últimos anos, e se essa tendência se mantiver em futuras eleições, esta lógica política deve tornar-se cada vez mais atractiva.

Nada disto terá muito interesse, porém, para aqueles analistas da democracia que esperam maiores promessas de democratização das políticas públicas participativas,

137 Avritzer (2009: 14) define sucesso de forma semelhante como um 'aumento no número de actores sociais envolvidos na formulação de políticas' e 'democratização do acesso a bens públicos' assim como 'aplicação de políticas sociais ao nível local' (isto é, maior 'responsabilização' ao nível local). Estas componentes não existiram no caso do OP de Maputo até à versão do Banco Mundial em 2012.

para além de simplesmente facilitarem a vitória de coligações políticas.¹³⁸ No entanto, estes analistas devem lembrar-se de que nenhuma das suas preocupações sobre empoderamento democrático, autonomia e responsabilização têm grande interesse para políticos fundamentalmente preocupados em ser eleitos e manter-se no poder, ou para administradores públicos preocupados em apoiar os seus patrões políticos e/ou progredir nas suas carreiras. De facto, um dos meus argumentos tem sido o da necessidade de cobrir todos os lados relevantes desta história.

Mas a última lição a retirar deste caso é que o OP de Maputo não é *somente* sobre racionalidade política e estratégica. Embora as aspirações democráticas radicais sejam excluídas pelas instituições autoritárias competitivas, a promessa participativa liberal – a ‘agenda de responsabilização’ – está reflectida na versão do OP de Maputo do Banco Mundial, que exorta à soberania da tomada de decisão e a uma direcção menos clientelista, afastando-se da liderança local da Frelimo que dominava as reuniões de bairro nas etapas iniciais e aproximando-se dos que participavam nos Dias do OP, na sua maioria militantes e apoiantes da Frelimo. Actualmente, o OP de Maputo pode ser visto como um esforço de liberalização para desconstruir uma pequena parte da herança autoritária: o facto dos líderes locais do partido e os administradores locais serem os mesmos.¹³⁹ Pelo menos no que diz respeito aos projectos de OP, os representantes ao nível do bairro foram transformados de *decision-makers* a administradores de projectos do OP, e são eles os responsáveis perante as preocupações dos eleitores quanto ao ritmo e à qualidade da implementação dos projectos.¹⁴⁰ Portanto, em termos globais, a discussão e a alocação dos fundos do OP de Maputo são hoje em dia mais abertos e transparentes do que alguma vez o foram.

138 Por exemplo, Canhanga (2009: 110) conclui que resultados semelhantes em Cuamba e Montepuez ‘pode levar-nos a entender que o processo de planificação participativa está sendo encarado como um simples acto político e não, necessariamente, como um efectivo exercício democrático da governação e *modus vivendi* daquelas instituições de poder local.’

139 No seguimento da definição de Wampler de sucesso/fracasso dos OP (2007: 9), ‘[u]m segundo critério de sucesso baseia-se na forma como a delegação de autoridade afecta o grau de responsabilização e dos direitos de cidadania’. Iguualmente, ‘[u]ma das reformas importantes associadas a programas de OP bem sucedidos é a implementação de projectos de OP através de um processo regularizado e burocrático. Os procedimentos administrativos são cumpridos, substituindo a intervenção directa dos políticos nas burocracias’ (Ibid.: 31).

140 De acordo com Canhanga (2009: 97), ‘[e]m termos pragmáticos, uma vez que através da descentralização se organiza a participação dos cidadãos na solução dos seus problemas definidos a nível local, exige-se dos dirigentes e funcionários nestes sectores mais responsabilidade e qualidade dos serviços produzidos e prestados ao público’. Isto é ainda mais necessário neste caso, porque os representantes ao nível do bairro têm historicamente sido propensos a corrupção e abuso de poder: ‘[o]s secretários do bairro passaram a ser os mais propensos a receber pagamentos ilícitos dos municípios para a obtenção de declarações de residência. Estes são seguidos pelos chefes do quarteirão’ (Conselho Municipal de Maputo/COWI, 2013: 17).

Para o argumento de que os OPs podem estimular o desenvolvimento/a modernização administrativos (isto é, desenvolvendo a ‘cooperação inter-departamentos’ no seio da máquina administrativa, trazendo quadros administrativos para próximo dos bairros e dos cidadãos, etc.), ver Sintomer *et al.* (2010: 64).

As limitações destas mudanças são, contudo, claramente evidentes. Os Dias do OP ocorrem uma vez em cada três anos (uma vez em cada dois anos, depois de 2014). Apenas um conjunto muito limitado de cidadãos participa nestes Dias do OP (na sua maioria apoiantes/membros da Frelimo).¹⁴¹ Os Grupos de Supervisão do Projecto (cujos membros são também quase exclusivamente de entre os militantes da Frelimo) desempenham somente um papel mínimo de supervisão e não tendem a ver como sua responsabilidade ou competência desafiar os administradores locais filiados ou os líderes partidários. E, naturalmente, o Presidente Simango e o seu eventual sucessor pode eventualmente abolir o programa inteiramente, não obstante o descontentamento do Banco Mundial e a ‘inércia burocrática’. A ausência de uma participação/apoio autónomos por parte da sociedade civil torna esta política particularmente vulnerável a tais ‘choques’ políticos.

E então... será esta pequena e frágil mudança efectivamente de destacar?

Uma possível resposta é dada pelo consultor do Banco Mundial Louis Allen Helling que nos lembra que os OPs facilitam uma função básica de serviço público – a prestação de serviços públicos que os cidadãos efectivamente desejam e que os burocratas e políticos podiam, de outra forma, não entender:

Um pouco de dinheiro gasto ao nível mais local pode fazer uma grande diferença. Pode significar uma diferença em termos práticos, ao servir uma necessidade que não é visível enquanto prioridade nos escalões mais altos do sistema. É esse o argumento básico para a gestão descentralizada de tudo.¹⁴²

Ajuda lembrar que esta dimensão ‘substancial’ da política – ‘micro-projectos’ de obras públicas – é a preocupação essencial dos participantes ao nível do bairro e dos não-participantes beneficiários-residentes. Análises do impacto destes projectos nas vidas e subsistências do dia-a-dia dos cidadãos moçambicanos – tais como as realizadas, por exemplo, por Leubolt *et al.* (2009) em Porto Alegre¹⁴³ – estão fora do âmbito desta pesquisa. Estas podem, porém, ser extremamente úteis na avaliação do OP de Maputo na perspectiva dos supostos beneficiários desta política.

Mas, novamente, qual o contributo do OP de Maputo para a democracia moçambicana, e para a teoria democrática? O que eu identifiquei anteriormente como o ‘argumento evolutivo’ dos administradores do OP de Maputo tem um homólogo na literatura académica quando, por exemplo, Selee & Peruzzotti (2009: 8) falam de inovações participativas que geram ‘mudanças incrementais que podem reforçar a promessa e a prática da democracia

141 ‘O grau de envolvimento é reduzido quando apenas um pequeno número de cidadãos ou um grupo sócio-económico em particular domina a tomada de decisão – estendendo-se com o envolvimento de grupos de interesse.’ (Moynihan, 2007: 61). Os resultados de Maputo neste indicador são semelhantes aos dos estudos de caso de planeamento participativo de Cuamba e Montepuez (ver Canhanga, 2009).

142 Entrevista do autor com Louis Allen Helling (11 de Setembro de 2013).

143 Leubolt, Novy & Becker (2009); ver também Peixoto (2012).

representativa'. De igual modo, o trabalho de Kathleen Thelen (2004; 2009) sobre a mudança institucional – em particular, sobre 'o modo mais importante em que as instituições mudam ao longo do tempo... gradual e cumulativamente transformador' (2009: 475-476) – pode ser aplicado aqui. As dinâmicas macro-políticas e estruturais subjacentes podem, segundo Thelen, transformar fundamentalmente o que eram inicialmente pequenas reformas, quando apanhadas nas disputas diárias da política 'normal', sejam partidárias/eleitorais, inter-burocráticas, intra-partidárias e/ou distributivas em termos da alocação de recursos e serviços do Estado. Por outras palavras, nem todas as mudanças institucionais significativas emergem durante períodos de crise ('conjunturas críticas') para em seguida ficarem 'presos' em '*path dependency*' até que surja a próxima crise – isto é, o modelo de mudança baseado em 'equilíbrio pontuado' (Thelen, 2009: 474) da nossa terceira hipótese, descrita em cima. Infelizmente, o modelo de mudança preditivo de Thelen (Thelen & Mahoney, 2010) parece não se aplicar a uma instituição como o OP de Maputo, já que este não motivou a entrada de potenciais actores de veto – uma componente-chave da 'teoria de coligação política sobre mudança institucional' de Thelen (2009: 476) – na política contenciosa de reforma institucional em torno do OP. Pelo contrário, todos os envolvidos ou potencialmente envolvidos aceitaram a aliança do Banco Mundial com os intervenientes burocráticos do OP de Maputo, para transformar o programa inicial fracassado num OP comunitário e, mais recentemente, para dobrar o seu financiamento e encurtar o ciclo de três para dois anos. Só o tempo dirá se o OP de Maputo, agora transformado de uma forma 'limitada', será enraizado e ainda mais alterado no contexto de transformações mais latas que parecem estar a emergir na política contemporânea moçambicana.

9. Conclusão

O estudo de caso do OP de Maputo enfatizou uma explicação em duas partes que requer uma combinação entre, primeiro, o modelo histórico-institucional para ajudar a entender a dinâmica do partido-Estado Frelimo (e as decisões dos indivíduos nesse contexto) e, segundo, a promessa participativa liberal para entender as motivações subjacentes à intervenção do Banco Mundial. O estudo de caso sugere que os OPs podem surgir 'do topo para a base' em regimes autoritários competitivos em função da competição intra-partidária (na ausência de partidos da oposição e de OSCs com apoio alargado ao nível das bases) e do envolvimento burocrático. No entanto, componentes características destes regimes como o clientelismo e a corrupção, historicamente facilitados, se não mesmo encorajados, por um Estado totalmente partidarizado, facilmente se combinam para isolar e, em última instância, marginalizar os grupos reformistas que ameaçam esta mina de ouro. A assistência externa pode reforçar um OP não-confrontacional, se ajudar a promover uma execução eficiente de projectos de OP primordialmente junto a apoiantes partidários que as autoridades municipais possam reivindicar como seus.

O OP nasceu no final dos anos oitenta no Brasil, no contexto de competição democrática: o Partido dos Trabalhadores de Porto Alegre tentou reforçar o seu controlo precário sobre o poder executivo através da contínua co-participação das 'bases' com ONGs locais, activistas partidários e qualquer cidadão interessado em participar construtivamente nos processos do OP. À primeira vista, nada poderia ser mais diferente das origens do OP de Maputo quase vinte anos mais tarde. O OP de Maputo teve início num contexto de completa hegemonia por parte do partido no poder; os partidos da oposição, as OSCs e as ONGs estavam notoriamente ausentes.¹⁴⁴ Na realidade, a génese do OP de Maputo foi a competição política intra-partidária no seio do partido no poder (Frelimo), a meio da década de 2000. O Presidente do Conselho Municipal de Maputo, Eneas Comiche, adoptou a ideia como

144 O celebrado caso do OP de Dondo parece ser semelhante. Não tanto em muitas das outras cidades na parte central e norte do país que receberam apoio dos suíços e de outros doadores europeus para os seus OPs. Nestes casos, a reconciliação de ex-combatentes era um dos principais objectivos, senão mesmo o principal, das ONGs que promoveram o processo. A ideia era construir um processo inclusivo, mesmo quando as instituições normais da administração pública local estavam firmemente nas mãos de um único partido, quer fosse a Frelimo quer fosse a Renamo.

Quando este texto foi entregue para publicação, Nelson Dias (consultor do Banco Mundial), com financiamento do Departamento para o Desenvolvimento Internacional britânico (via a ONG *Diálogo*), estava a exportar o 'modelo de Maputo' para as cidades de Nampula e Quelimane, ambas geridas pelo partido da oposição, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Claramente estes casos 'Contra o Aparato' diferem bastante do caso de Maputo. Nas palavras de Louis Helling (correspondência com o autor, 23 de Julho de 2014), 'a agenda de reforma municipal do MDM e a complexidade da contestação com a Frelimo ao nível do bairro, sobre a legitimidade de várias estruturas de liderança locais (secretários de bairro, 'líderes comunitários' e vários comités locais e estruturas associativas, incluindo as ligadas ao OP), são muito mais complexas e interessantes do que o contexto 'autoritário competitivo' relativamente simples de Maputo.'

forma de ligar os bairros dominados pela Frelimo e os seus líderes (que votam nas primárias do partido). Quando os esforços de Comiche falharam, o OP de Maputo afundou-se. Sem o apoio activo do Presidente seguinte, a inércia burocrática da 'equipa' administrativa do OP (aparentemente incluindo alguns compromissos sinceros aos princípios do OP) e a eventual inclusão/envolvimento dos líderes partidários e administrativos ao nível dos bairros (a 'partidarização' ao nível do bairro) não foram suficientes para manter o processo em andamento, especialmente dado o custo significativo herdado do esforço inicial de Comiche. À beira do colapso, representantes locais do Banco Mundial deram nova vida ao OP de Maputo, embora num formato distinto. O modelo do Banco Mundial de OP pretendeu profissionalizar (isto é, des-partidarizar) a administração do OP ao nível do bairro enquanto reconstruía as ligações entre a equipa do OP e a liderança política da cidade (ambos em nome de maior 'responsabilização' e 'boa governação'). O resultado final foi: por um lado, uma gestão mais transparente e fiscalmente responsável da selecção prioritária participativa e da implementação de 'micro-projectos' ao nível do bairro (um 'OP comunitário'); e, por outro, uma forma apenas ligeiramente alterada da partidarização do processo de OP, uma vez que a rigidez institucional conspirou para manter o OP de Maputo amplamente confinado aos membros do partido a cada momento da sua implementação (isto é, uma equipa administrativa do OP ainda partidarizada, instituições partidarizadas ao nível micro responsáveis pela administração do OP nos bairros e pelo recrutamento de participantes, na sua maioria cidadãos participantes do partido, e o aparentemente inevitável 'guião' de estilo-Frelimo de participação-enquanto-mobilização).

A experiência de Maputo com o OP, embora claramente diferente da associada ao Partido dos Trabalhadores no Brasil, não deixa de partilhar uma semelhança básica: os processos de OP servem processos políticos de construção ou manutenção de redes e alianças de apoio político para os presidentes dos municípios que os implementam, muito mais do que servem elevados ideais democráticos como 'empoderamento democrático' e 'transparência orçamental' – confirmando, assim, os argumentos de Peruzzotti & Selee (2009) relativos a 'considerações estratégicas de curto-prazo' subjacentes à maioria dos casos latino-americanos de OP de 'segunda-geração'.¹⁴⁵ Estes últimos podem ser os principais motivos para certos parceiros do OP, como as ONGs de Porto Alegre ou os agentes do Banco Mundial em Maputo. Na medida em que estes parceiros são importantes para a sobrevivência política de um presidente do conselho municipal, tais ideais não podem ser simplesmente descartados, especialmente podendo ser transformados (como tem sido o caso com muitas experiências de OP no Brasil) em políticas públicas benéficas para os sectores da população habitualmente ignorados e pior servidos. No entanto, mesmo sem tais parceiros com consciência cívica, os OPs podem sobreviver e até crescer se o/a presidente os vir como politicamente úteis e se a sua administração e/ou partido conseguir produzir um número respeitável de participantes ao nível dos bairros – como tem sido o caso de Maputo. O argumento principal é, porém, o seguinte: não obstante os argumentos

145 Ver nota de rodapé 23.

dos textos académicos e dos manuais das agências de desenvolvimento, os OPs do mundo real são essencialmente sobre política, e isto é verdade quer estejamos a observar uma democracia multi-partidária, quer estejamos a observar um regime autoritário competitivo. Só entendendo a natureza de um determinado regime político – tanto ao nível nacional como local – podemos começar a entender a natureza de um determinado OP a operar dentro desse mesmo regime.

Referências

- Abers, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nova Iorque: Crown.
- Agência de Informação de Moçambique (AIM) (2008), 'Município de Maputo lança orçamento participativo', *Relatórios AIM*, No. XXX, 12 de Maio de 2008, in http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/governacao/maio2008/nots_go_256_mai_08/ [acedido a 24 de Janeiro de 2013].
- Agência de Informação de Moçambique (AIM) (2000), 'Comiche to head largest bank', *Relatórios AIM*, No. 175, 8 de Fevereiro de 2000.
- Agência de Informação de Moçambique (AIM) (2002), *Relatórios AIM*, No. 233, 5 de Maio de 2002.
- Agência de Informação de Moçambique (AIM) (2003), 'Candidates for Municipal elections', *Relatórios AIM*, No. 263, 23 de Outubro de 2003.
- Agência de Informação de Moçambique (AIM) (2003), 'Comiche promises to wage war against corruption', *Relatórios AIM*, No. 264, 6 de Novembro de 2003.
- AllAfrica (2008), 'Mozambique: Opinion Polls Shows Comiche Most Popular Candidate', *AllAfrica.com*, 20 de Agosto de 2008, in <http://allafrica.com/stories/200808210082.html> [acedido a 12 de Novembro de 2013].
- Ames, Barry; Connerley, Edwin; do Rosário, Domingos M.; Nguenha, Eduardo & Franciso, Laudemiro (2010), 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique In-Country Assessment Report', *Report prepared for the United States Agency for International Development*. Contract: DFD-I-00-04-00227-00, Task Order 15 (Setembro de 2010).
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore/Washington: Johns Hopkins University Press/Woodrow Wilson Center.
- Avritzer, Leonardo & Vaz, Alexander Cambraia N. (2009), *Participatory Budgeting step-by-step guideline: justification and contextual analysis for insertion of the program in African cities, Consultancy report*. Belo Horizonte: EDITORA, May.
- Baiocchi, Gianpaolo (2005), *Militants and Citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bar-On, Arnon A. (2001), 'Poverty, Democratisation, and the Civil Service: Revitalizing Popular Participatory Planning in Botswana', *Social Development Issues*, vol. 23(2), pp.62-72.
- Bartlett, Dave (2001), 'Human Rights, Democracy & the Donors: The First MMD Government in Zambia', *Review of African Political Economy*, vol. 28(87), pp.83-91.

- Baud, Isa (2004), *Learning from the South: Placing Governance in International Development Studies*. Amsterdão: Vossiuspers UvA.
- Beall, Jo; Goodfellow, Tom & Rodgers, Dennis (2011), 'Cities, Conflict, and State Fragility,' *London School of Economics Crisis States Working Papers Series No.2*, Working Paper no. 85.
- Bobbio, Norberto (1987), *The Future of Democracy: a Defense of the Rules of the Game*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Borowczak, Winfried & Weimer, Bernhard (2012), 'Andar com bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011,' in B. Weimer (ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo ...* Maputo: IESE, pp.103-162.
- Bowen, Nina & Helling, A. Louis (2011), *Demand-Side Governance Diagnostic Of Maputo Municipality, Mozambique*, Prepared for Africa Region Social Development (AFTCS). Washington, D.C.: The World Bank, Setembro de 2011 [manuscrito por publicar].
- Braathen, Einar & Jørgensen, Bettine Viig (1998), 'Democracy without People? Local Government Reform and 1998 Municipal Elections in Mozambique,' *Lusotopie*, vol.(no.), pp.31-38.
- Bräutigam, Deborah (2004), 'The People's Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy,' *Development Policy Review*, vol.22(6), pp.653-668.
- Boletim sobre o processo de paz em Moçambique*, No. 21 (7/21/98).
- Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, No. 28 (12/03: 11).
- Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, No. 29 (12/03: 22).
- Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, No. 37 (12/15/08).
- Brown, Stephen (2005), 'Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa,' *The European Journal of Development Research*, Vol.17, No.2, June 2005, pp.179-198.
- Cabannes, Yves (2004), 'Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy,' *Environment and Urbanization*, vol.16(27), pp.27-46.
- Cabannes, Yves (2010), 'Participatory budgets in Africa,' *Villes en development*, No.88 (March), pp.4-5.
- Cammack, Paul (2004), 'What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why it Matters,' *New Political Economy*, vol.9(2), pp.189-211.
- Canhanga, Nobre de Jesus Varela (2009), 'Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais,' in Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava & António Francisco (eds.), *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, pp.90-118.
- CIP (Centro de Integridade Político) (2013), *Governação e Integridade em Moçambique*. Maputo: CIP.
- Chapin, Brandon Kent (2013), 'From the Ashes of Bankruptcy: an assessment of the collaborative nature of the City of Vallejo's participatory budgeting process,' submitted in partial satisfaction of the requirements for a Masters Degree in Public Policy and Administration, California State University at Sacramento.
- Charlier, Florence & N'cho-Oguie, Charles (2009), *Sustaining Reforms for Inclusive Growth in Cameroon: A Development Policy Review*. WCD: World Bank, p.221.

- Chavez, Daniel (2008), 'The Watering Down of Participatory Budgeting and People Power in Porto Alegre, Brazil,' *Participatory Learning and Action*, 58 (June), pp.57-60.
- Chichava, Sérgio (2008), 'Eneias Comiche e Daviz Simango: porque caíram?,' *O País*, Maputo, 26 de Setembro.
- CMI (Chr. Michelsen Institute - Norway) (2011), 'Avaliando as Implicações do PARPA II em Maputo 2007 – 2010,' *CMI Resumo*, vol.10(3), Junho.
- Collier, Ruth Berins & Collier, David (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2009), 'Metodologia do OP, 2ª edição revista,' 4 de Setembro de 2009.
- Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2010), 'Perfil Estatístico do Município, 2007-2008,' data.
- Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2012a). 'Dezasseis bairros beneficiam de fundos do Orçamento Participativo,' data, in <http://www.cmmmaputo.gov.mz/CMMBalcao/Default.aspx?Tag=CONTENT&ContentId=3151> [acedido a 24 de Janeiro de 2013].
- Conselho Municipal da Cidade de Maputo, Departamento de Finanças (2012b), '3ª Edição do Orçamento Participativo - Maputo' & '4ª Edição do Orçamento Participativo - Maputo' (documento por publicar)
- Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2013a), 'Apresentação: Orçamento Participativo de Maputo,' data, in <http://www.cmmmaputo.gov.mz/CMMBalcao/Default.aspx?Pageld=175> [acedido a 14 de Fevereiro de 2014].
- Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2013b). 'Dezasseis bairros beneficiam de fundos do Orçamento Participativo,' data, in <http://www.cmmmaputo.gov.mz/CMMBalcao/Default.aspx?Tag=CONTENT&ContentId=3151> [acedido a 14 de Fevereiro de 2014].
- Conselho Municipal de Maputo/COWI (2013), 'Report Card Sobre a Satisfação dos Municípios – 2012, Relatório Final,' Março.
- Crawford, Gordon (2003a), 'Promoting Democracy From Without – Learning From Within (Part I),' *Democratization*, vol.10(1), pp.77-98.
- Crawford, Gordon (2003b), 'Promoting Democracy From Without – Learning From Within (Part II),' *Democratization*, vol.10(2), pp.1-20.
- Dallyn, Sam (2008), 'World Bank Participatory Budgeting Pilots in Albania: 'Empowerment' in Practice?' *British International Studies Association Conference*, Dezembro de 2008 [citado em Goldfrank, 2012].
- Dalton, Russell J. (2002), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, 3rd Ed*. Nova Iorque: Chatham House.
- de Brito, Luis (2007), 'A Democracia à Prova das Urnas: Elementos para um Programa de Pesquisa Sobre a Abstenção Eleitoral em Moçambique,' Comunicação apresentada na Conferência Inaugural do IESE, 'Desafios para a investigação social e económica em Moçambique,' *IESE Conference Paper Nº 3*, 19 de Setembro de 2007.
- de Brito, Luis (2008), 'Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique,' *IESE Discussion Paper nº 04*.

- Dias, Nelson & Allegretti, Giovanni (2009), 'The Variable Geometry of Participatory Budgeting: Which Lessons from the new Portuguese Explosion?'; in Katherine Daly, Daniel Shugurensky & Krista Lopes (eds.), *Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship Education and Participatory Democracy*. Toronto: Transformative Learning Centre, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto, pp.623-37.
- Emerson, Stephen A. (2014), *The Battle For Mozambique: The Frelimo-Renamo Struggle, 1977-1992*. West Midlands, England: Helion & Co.
- Falleti, Tulia G. (2006) 'Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New'; *APSA Newsletter*: 1-8.
- Falleti, Tulia G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fauvet, Paul & Mosse, Marcelo (2004), *É proibido pôr algemas nas palavras: uma biografia de Carlos Cardoso*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Fedozzi, Luciano (1997), *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda.
- Fernandes, Antônio Sérgio Araújo (2002), 'Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados'; *BIB, São Paulo*, vol.53(1), pp.79-102.
- Fernandes, Antônio Sérgio Araújo (2007), 'Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados'; *Associação Nacional de História – ANPUH XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA*, pp.1-9.
- Fishkin, James S.; He, Baogang & Siu, Alice (2008), 'Public Consultation through Deliberation in China: The First Chinese Deliberative Poll'; in Sina Odugbemi *et al.* (eds.), *Governance Reform Under Real World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*. Washington, D.C.: World Bank.
- Fölscher, Alta (2007), 'Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe'; in Shah (2007), pp. 127-156.
- Forquilha, Salvador Cadete & Orre, Aslak (2012), 'Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique'; in Luis de Brito *et al.* (eds.), *Desafios para Moçambique, 2011*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, pp.35-53.
- Friedman, Elisabeth Jay & Hochstetler, Kathryn (2002), 'Assessing the Third Transition in Latin American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil'; *Comparative Politics*, Vol. 1, Outubro, pp.21-42.
- Fung, Archon (2011), 'Reinventing Democracy in Latin America'; *Perspectives on Politics*, vol.9(4), Dezembro, pp.857-71.
- Ganuzza, Ernesto & Baiocchi, Gianpaolo (2012), 'The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe'; *Journal of Public Deliberation*, vol.8(2), Artigo 8.
- Gerring, John (2008), 'Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques'; in Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady & David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York Oxford?: Oxford University Press, pp.645-84.

- Goldfrank, Benjamin in Shah (2007), 'Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting,' in Shah título/local/editora?, pp.91-126.
- Goldfrank, Benjamin (2012), 'The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting,' *Journal of Public Deliberation*, vol.8(2), Artigo 7.
- Grest, Jeremy (1995), 'Urban Management, Local Government Reform and the Democratisation Process in Mozambique: Maputo City 1975-1990,' *Journal of Southern African Studies*, vol.21(1).
- Hanlon, Joseph (1998), 'Comentário: Por que é que as pessoas recusamam de votar?,' *Buletim sobre o processo de paz em Moçambique*, 21 de Julho de 1998.
- Hanlon, Joseph & Smart, Teresa (2008), *Há mais bicicletas - mas há desenvolvimento?* Maputo: Missanga Ideias & Projectos Lda.
- Harrison, Graham (2001), 'Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania,' *Development and Change*, vol.32(4), Setembro, pp.657-679.
- He, Baogang & Warren, Mark E. (2010), 'Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development,' [on-line draft], in http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Authortarian_Deliberation_POP_October_2010.
- He, Baogang (2011), 'Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work,' *Public Administration and Development*, vol.31, pp.122-133.
- Held, David (2006), *Models of Democracy*, 3rd Ed. Stanford: Stanford University Press.
- Howard, Joanna & Lever, John (2011), 'New Governance Spaces: what generates a participatory disposition in different contexts?,' *Voluntary Sector Review*, vol.2(1), pp.77-95.
- Ikelegbe, Augustine (2001), 'The Perverse Manifestation of Civil Society: Evidence from Nigeria,' *The Journal of Modern African Studies*, vol.39(1), Março, pp.1-24.
- Krenjova, Jelizaveta & Raudla, Ringa (2012), 'Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies,' Paper prepared for Halduskultuur - Administrative Culture conference, Department of Public Administration, Tallinn University of Technology, Tallinn, 27-28 de Abril de 2012.
- Krylova, Elena (2007), 'Russia: Civic Participation in Subnational Budgeting,' in Shah, Participatory Budgeting. Washing DC: World Bank, Parte 3, pp.67-90.
- Krylova, Elena (2007), 'Ukraine: Civic Participation in Subnational Budgeting,' in Shah, Participatory Budgeting. Washing DC: World Bank, Parte 3, pp.155-80.
- Lalá, Anícia e Osteheimer, Andrea E. (2003), *Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003)*. Maputo: KAS.
- Landman, Todd (2008), *Issues and Methods in Comparative Politics: An introduction*, 3rd Ed. Nova Iorque: Routledge.
- Langa, Líria Quelídio (2012), *Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa: o caso do Município da Cidade de Maputo (2008-2011)*. Tese para a Licenciatura em Administração Pública, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Moçambique.
- Leubolt, Bernhard; Novy, Andreas & Becker, Joachim (2009), 'Changing Patterns of Participation in Porto Alegre,' *International Social Science Journal*, vol.59(no), Setembro.

- Levi, Margaret (2010), 'Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives,' in <http://www.yale.edu/probmeth/Levi.pdf> [acedido a 25 de Fevereiro de 2014].
- Levitsky, Steven & Way, Lucan A. (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. New York Cambridge?: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven & Way, Lucan A. (2006), 'Competitive Authoritarianism: The Origins and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era,' in <http://iis-db.stanford.edu/pubs/24290/Levitsky-Way-Stanford.pdf> [acedido a 25 de Fevereiro de 2014].
- Levitsky, Steven & Way, Lucan A. (2012), 'Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability,' *Perspectives on Politics*, vol.10(4), Dezembro, pp.869-89.
- Lindell, Ilda (2008), 'The Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City,' *Urban Studies*, vol.45(9), Agosto, pp.1879–1901.
- Macuane, José Jaime (2013), 'Guebuza, Hoyê,' *Savana*, 19 de Abril de 2013.
- Mahoney, James & Rueschemeyer, Dietrich (2003), 'Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas,' in Mahoney & Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.3-14.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (2009), 'A Theory of Gradual Institutional Change,' in J. Mahoney & K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-37.
- Margarida, Paulo; Rosário, Carmeliza & Tvedten, Inge (2007), 'Xiculungo' - Relações Sociais da Pobreza Urbana em Maputo, Moçambique,' *Relatórios CMI*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, in <http://www.cmi.no/publications/file/2963-xiculungo-relaes-sociais-da-pobreza-urbana-em.pdf> [acedido a 25 de Fevereiro de 2014].
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McNulty, Stephanie L. (2011), *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Mika, J. (2003a), *Sub-National Experiences in Civic Participation and Policy Making and Budgeting Process: The Case for Gweru, Zimbabwe*. Harare: MDP/WBI.
- Mika, J. (2003b), *Sub-National Experiences in Civic Participation and Policy Making and Budgeting Process: The Case for Mutoko, Zimbabwe*. Harare: MDP/WBI.
- Montero, Alfred P. & Samuels, David (eds.) (2004), *Decentralization and Democracy in Latin America*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- Moynihan, Donald P. (2007), 'Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries,' in Shah (2007), pp.55-87.
- Mozambique Economy Profile (2013), in http://www.indexmundi.com/mozambique/economy_profile.html [acedido a 24 de Fevereiro de 2014].
- Nguenha, Eduardo Jossias (2009), 'A Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos de Planificação e Orçamento Participativo.' Maputo, Moçambique: IESE.
- Nguenha, Eduardo Jossias (2011), 'Orçamento Participativo em Moçambique: Modelos, Práticas e Indicadores de Medição de Desempenho,' Comunicação preparada para uma conferência na Universidade São Tomás de Moçambique, em parceria com AWEPA e o

Instituto Florence para o Desenvolvimento, 27-28 de Junho de 2011.

Nhamirre, Borges (2008), 'Que motivos ditaram a derrota de Eneas Comiche?', *Canal de Moçambique* 25 de Agosto de 2008, in <http://www.canalmoz.co.mz/component/content/article/3-artigos-2008/13848-que-motivos-ditaram-a-derrota-de-eneas-comiche> [acedido a 25 de Fevereiro de 2013].

Notícias (2010), 'David Simango em Presidência Aberta,' *Notícias*, Maputo, 6 de Fevereiro de 2010, in http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/02/david-simango-em-presid%C3%A2ncia-aberta.html [acedido a 14 de Fevereiro de 2014].

Notícias (2013) 'IV Edição do Orçamento Participativo – Reabilitação de escolas prioridade dos municípios,' *Notícias*, Maputo, 11 de Junho de 2013, in <http://www.noticias.mozmaniacos.com/2013/06/iv-edicao-do-orcamento-participativo-reabilitacao-de-escolas-prioridade-dos-municipes.html#ixzz2tK3Jus6o> [acedido a 14 de Fevereiro de 2014]

Nuvunga, Adriano; Mosse, Marcelo & Varela, César (2007), *Relatório do estudo sobre transparência, áreas de riscos e oportunidades de corrupção em seis autarquias moçambicanas: Chibuto, Chimoio, Dondo, Gurue, Nacala e Vilanculos*. Maputo: Centro de Integridade Pública.

Nylen, William R. (2002), 'Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil,' *Comparative Politics*, vol. 34, Janeiro, pp.127-45.

Nylen, William R. (2003), *Elitist Democracy v.s. Participatory Democracy: Lessons From Brazil*. Nova Iorque: St. Martins/Palgrave.

Nylen, William R. (2011), 'Participatory Institutions in Latin America: the Next Generation of Scholarship,' *Comparative Politics*, vol. 4, Julho, pp.479-97.

One World Action [London] (2008), 'Citizens' participation and local governance in South East Asia,' Maio, in <http://www.gadnetwork.org.uk/storage/20.%20Citizens%20Participation%20in%20Local%20Governance%20SE%20Asia.pdf> [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].

OSCE [Organization for Security and Co-operation in Europe] (2013), 'OSCE promotes civic activism and women's political participation in Armenia,' in <http://www.osce.org/yerevan/103846> [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].

Panapress (2004) 'Maputo embarga 20 obras de construção não licenciadas,' *Panapress.com*, 12 de Agosto de 2004, in <http://www.panapress.com/Maputo-embarga-20-obras-de-construcao-nao-licenciadas--13-394663-18-lang4-index.html> [acedido a 13 de Novembro de 2013].

Partnership for Transparency Fund (2012), 'Improving Governance Through Participatory Budgeting and Community Monitoring in Cameroon,' in <http://ptfund.org/2012/12/community-budgeting-monitoring-cameroon/> [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].

Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole (2012), 'Participatory Democracy Revisited,' *Perspectives on Politics*, vol.(10), pp.7-19.

Peixoto, Tiago (2012), 'The Benefits of Citizen Engagement: a (Brief) Review of the Evidence,' 24 de Novembro de 2012, in <http://democracyspot.net/2012/11/24/the-benefits-of->

- citizen-engagement-a-brief-review-of-the-evidence/ [acedido a 7 de Fevereiro de 2014].
- Plataforma do Olho do Cidadão (2013), 'A participação dos cidadãos e da sociedade civil em Moçambique ainda está numa fase incipiente', 30 de Março de 2013, in <http://politica40.blogspot.com/2013/03/a-participacao-dos-cidadaos-e-da.html> [acedido a 14 de Fevereiro de 2014].
- Reaud, Beatrice Anne (2012), 'The Political Economy of Local Democracy: Decentralization and Performance in Mozambique since 1998': PhD Thesis, The American University, International Relations.
- Reinhard, Janine (2010), 'EU Democracy Promotion Through Conditionality in its Neighborhood: the temptation of membership perspective or flexible integration?', *Caucasian Review of International Affairs*, vol.4(3), pp.196-213.
- Rivera-Ottenberger, Anny (2009), in Selee & Peruzzotti (eds.), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore/ Washington: Johns Hopkins University Press/Woodrow Wilson Center.
- Rückert, Arne (2007), 'Producing Neoliberal Hegemony? A Neo-Gramscian Analysis of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) in Nicaragua', *Studies in Political Economy*, vol.79, pp.91-118.
- Savana (2008) 'Eneas Comiche negou terrenos a camaradas' *Savana*, 18 de Julho de 2008, in http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2008/07/eneas-comiche-n.html [acedido a 12 de Novembro de 2013].
- Scholz, Ingo & Plagemann, Johannes (s.d.), 'Opportunities and Risks of Budget Assistance: The Example of Mozambique', in http://www.kas.de/wf/doc/kas_13055-544-2-30.pdf?080316141644 [acedido a 24 de Fevereiro de 2014].
- Scott, James C. (1999), *Seeing like a State : How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Selee, Andrew (2009), in Selee & Peruzzotti (eds), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore/ Washington: Johns Hopkins University Press/ Woodrow Wilson Center.
- Selee, Andrew & Peruzzotti, Enrique (eds.) (2009), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore/ Washington: Johns Hopkins University Press/ Woodrow Wilson Center.
- Serageldin, Mona *et al.* (2003), 'Assessment of Participatory Budgeting in Brazil', a report prepared for the Inter-American Development Bank, based on research undertaken by Harvard University's Center for Urban Development Studies on participatory budgeting in Brazil as part of its continuing documentation and case study preparation on participatory processes in urban planning and management.
- Shah, Anwar (2007), *Participatory Budgeting*. Washington, D.C.: World Bank.
- Shall, Adrienne (2007), 'Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting', in Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*. Washington, D.C.: World Bank, pp.191-223.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Allegretti, Giovanni & Rocke, Anja (2010), 'Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global', *Dialog*

- Global, Number 25*. InWEnt gGmbH– Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World.
- Sintomer, Yves ; Herzberg, Carsten & Röcke, Anja (eds.) (2005), *Participatory budgets in a European comparative approach*. Berlin: Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität.
- Skocpol, Theda (1979), *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sumich, Jason (2008), 'Politics after the Time of Hunger in Mozambique: A Critique of Neo-Patrimonial Interpretation of African Elites', *Journal of Southern African Studies*, vol.34(1), pp.111-125.
- Tan, Celine (2009), 'Global Civil Society and Budget Participation', in Ashwani Kumar, Jan Aart Scholte, Mary Kaldor, Marlies Glasius, Hakan Seckinelgin & Helmut Anheier (eds.), *Global Civil Society 2009: Poverty and Activism*. Sage Publications, pp.96-116.
- Tarrow, Sidney (1994), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Lucy (2004), 'Client-ship and Citizenship in Latin America', *Bulletin of Latin American Research*, vol.23(2), pp.213-27.
- Thelen, Kathleen (2009), 'Institutional Change in Advanced Political Economies', *British Journal of Industrial Relations*, vol.47(3), pp.471–498.
- Tranjan, J. Ricardo (no prelo), *Participatory Democracy in Brazil: Social and Economic Origins*.
- United Cities and Local Governments (2009), 'Policy Paper, UCLG committee on Strategic Urban Planning: Reflections from Africa: Mozambique and South Africa', Abril, in http://www.uclg.org/sites/default/files/EN_532_mzsapolicypaperwithattachment.pdf [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].
- United Nations (2008), *Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)*. Publication based on the Expert Group Meeting on Engaged Governance: Citizen Participation in the Implementation of the Developmental Goals including the Millennium Development Goals (MDGs) 1-2 November 2006, Nova lorque.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2013), *2013 Human Development Report - The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. Nova lorque: United Nations.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa (MDP-ESA) (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa - Volume I: Concepts and Principles*. Nova lorque: United Nations.
- Vinogradova, T. (2002), 'Participation In Budget Process In Russian Cities: St.Petersburg, Murmansk, Petrozavodsk, Pskov, Velikije Luki, Samara, Novosibirsk, Yuzno-Sakhalinsk', *LogoLink International Workshop on Participatory Planning*. Approaches for Local Governance, Bandung, Indonesia, 20-27 de Janeiro de 2002, in <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Participation-in-Budget-Process-in-Russian-Cities-St.-Petersburg-Murmansk-Petrozavodsk-Pskov-Velikije-Luki-Samara-Novosibirsk-Yuzno-Sakhalinsk.pdf> [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].

- Wampler, Brian (2007), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Wampler, Brian (2009), *ProMaputo Case Study: Maputo Municipal Development Program, Mozambique*, prepared in collaboration with the Urban and Local Government Program team at the World Bank Institute.
- Wampler, Brian & Hartz-karp, Janette (2012), 'Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World,' *Journal of Public Deliberation*, vol.8(2), Artigo 13.
- Weimer, Bernhard (ed.) (2012), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo; Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Weimer, Bernhard; Macuane, José Jaime & Buur, Lars (2012), 'A Economia do *Political Settlement* em Moçambique: contexto e implicações da descentralização,' in B. Weimer (ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo; Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, pp.31-75.
- Weimer, Bernhard & Nguenha, Eduardo (2008), 'A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez: Descentralização e Municipalização em Moçambique: Orçamento, Transparência e Controlo Social,' *SDC Texto de Discussão No. 1*. Maputo: Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação.
- Wikipedia, 'Politics of Mozambique,' in http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Mozambique [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].
- Wikipedia, 'Elections in Mozambique,' in http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Mozambique [acedido a 9 de Fevereiro de 2014].
- Wu, Yan (2011), 'The rationalization of public budgeting in China: a reflection on participatory budgeting in Wuxi,' *Public Finance and Management*, vol.11(3), Junho, pp.
- Youngs, Richard (2001), 'Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy,' *Center for European Policy Studies, Working Document No. 167*, Outubro.
- Youngs, Richard (2003), 'European Approaches to Democracy Assistance: Learning the Right Lessons?,' *Third World Quarterly*, vol.24(1), Fevereiro, pp.127-138.

Outras Publicações do IESE

Livros

Desafios para Moçambique 2014. (2014) Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Desafios para Moçambique 2013. (2013)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. (2012)

Bernhard Weimer (organizador)

IESE: Maputo

A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012)

Sérgio Chichava e Chris Alden (organizadores)

IESE: Maputo

Desafios para Moçambique 2012. (2012)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Desafios para Moçambique 2011. (2011)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo.

Desafios para Moçambique 2010. (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo

Cidadania e Governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)
IESE: Maputo

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)
IESE: Maputo

Cadernos IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas.)

Cadernos IESE nº 12E: The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude. (2013)

Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo

Cadernos IESE nº 12P: A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e comunidades Rurais em Xinavane e Magude. (2013)

Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo

Cadernos IESE nº 11: Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana. (2011)

António Alberto da Silva Francisco

Cadernos IESE nº 10: Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. (2011)

António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo

Cadernos IESE nº 9: Can Donors 'Buy' Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique. (2011)

Paolo de Renzio

Cadernos IESE nº 8: Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate. (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

Cadernos IESE nº 7: Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

Cadernos IESE nº 6: Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique. (2011)

António Francisco

Cadernos IESE nº 5: Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível? (2011)

Nuno Cunha e Ian Orton

Cadernos IESE nº 4: Questions of health and inequality in Mozambique. (2010)

Bridget O'Laughlin

Cadernos IESE nº 3: Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

Cadernos IESE nº 2: Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana? (2010)

Sérgio Inácio Chichava

Cadernos IESE nº 1: Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

Working Papers

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

WP nº 1: Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

Discussion Papers

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

DP nº 6: Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

DP nº 5: Mozambique and China: from politics to business. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

DP nº 4: Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique. (2008)

Luís de Brito

DP nº 3: Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

DP nº 2: Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

DP nº 1: Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

Boletim IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

Nº 63p: Poupança interna moçambicana: 2000–2010, uma década inédita (2014)

António Francisco e Moisés Siúta

Nº 63e: Mozambican domestic savings: 2000–2010, an unprecedented decade (2014)

António Francisco and Moisés Siúta

Nº 62: Medias e campanhas eleitorais (2014)

Crescêncio Pereira

Nº 61: Indignai-vos! (2014)

Egídio Chaimite

Nº 60: Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento (2014)

Oksana Mandlate

Nº 59: A Política Macroeconómica e a Mobilização de Recursos para Financiamento do Investimento Privado em Moçambique (2014)

Fernanda Massarongo e Rogério Ossemane

Nº 58: As “revoltas do pão” de 2008 e 2010 na imprensa (2013)

Crescêncio Pereira, Egídio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo

Nº 57: Cheias em Chókhwè: um exemplo de vulnerabilidade (2013)

Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egídio Chaimite

Nº 56: Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais?

Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo

Nº 55: Ligações com mega projectos: oportunidades limitadas a determinados grupos (2013)

Epifania Langa

Nº 54p: Viver mais para viver pior? (2013)

Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker

Nº 54e: Is living longer living better? (2013)

Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker

Nº 53: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Finger mann (3). (2013)

Sayaka Funada-Classen

Nº 52: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Finger mann (2). (2013)

Sayaka Funada-Classen

Nº 51: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Finger mann. (2013)

Sayaka Funada-Classen

Nº 50: Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013. (2013)

Domingos M. Do Rosário

Nº 49: Os mitos por trás do PROSAVANA. (2013)

Natália N. Fingeremann

Nº 48P: Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala. (2013)

Marc de Tollenaere

Nº 48E: Analysing elections results and electoral dynamics in Sofala. (2013)

Marc de Tollenaere

Nº 47: Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento. (2012)

António Alberto da Silva Francisco

Nº 46P: Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique. (2012)

António Francisco & Gustavo Sugahara

Nº 46E: The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique's Ageing Population. (2012)

António Francisco & Gustavo Sugahara

Nº 45: Moçambique e a Explosão Demográfica": Somos Muitos? Somos Poucos? (2012)

António Alberto da Silva Francisco

Nº 44: Taxas Directoras e Produção Doméstica. (2012)

Sófia Armacy

Nº 43E: MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI. (2012)

Rogério Ossemane

Nº 43P: ITIEM—Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE. (2012)

Rogério Ossemane

Nº 42E: Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique. (2012)

Rogério Ossemane

Nº 42P: Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique. (2012)

Rogério Ossemane

Nº 41: Estado e Informalidade: Como Evitar a "Tragédia dos Comuns" em Maputo? (2012)

António Francisco

Nº 40: “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. (2011)
Carlos Nuno Castel-Branco

Nº 39: Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. (2011)
Sérgio Inácio Chichava

Nº 38: Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. (2011)
Luís de Brito

Nº 37P: Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? (2011)
António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara

Nº 37E: Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity. (2011)
António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara

Nº 36: A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011. (2011)
António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali

Nº 35P: Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. (2011)
Marc Wuyts

Nº 35E: Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience. (2011)
Marc Wuyts

Nº 34: Pauperização Rural em Moçambique na 1.ª Década do Século XXI. (2011)
António Francisco e Simão Muhorro

Nº 33: Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique? (2011)
António Francisco

Nº 32: Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? (2010)
António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

Nº 31: Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede. (2010)
António Francisco

Nº 30: A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (2010)
Fernanda Massarongo

Nº 29: Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento. (2010)
Carlos Uilson Muianga

Nº 28: Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro? (2010)
António Francisco

Nº 27: Sociedade civil e monitoria do orçamento público. (2009)
Paolo de Renzio

Nº 26: A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique. (2009)
António Francisco

Nº 25: Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique. (2009)
Rogério Ossemane

Nº 24: Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo. (2009)
António Francisco

Nº 23: Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique. (2009)
Sofia Amarcy

Nº 22: Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009. (2009)
Luis de Brito

Nº 21: Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo. (2009)
Jeremy Grest

Nº 20: Sobre a Transparência Eleitoral. (2009)
Luis de Brito

Nº 19: "O inimigo é o modelo"! Breve leitura do discurso político da Renamo. (2009)
Sérgio Chichava

Nº 18: Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais. (2009)
Eduardo Jossias Nguenha

Nº 17: Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)
Emílio Dava

Nº 16: A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique. (2009)
Eduardo Jossias Nguenha

Nº 15: Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique. (2009)
António Francisco

Nº 14: A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira. (2009)
Virgílio Cambaza

Nº 13: Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda. (2009)
Luís de Brito

Nº 12: Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique. (2009)
Sérgio Inácio Chichava

Nº 11: Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável. (2009)
Carlos Nuno Castel-Branco

Nº 10: Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários. (2009)
Carlos Nuno Castel-Branco

Nº 9: Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística. (2009)
Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue

Nº 8: Sobre os Votos Nulos. (2009)
Luís de Brito

Nº 7: Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia. (2008)
Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame

Nº 6: Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique...
Até Quando? (2008)
António Francisco

Nº 5: Beira - O fim da Renamo? (2008)
Luís de Brito

Nº 4: Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação. (2008)
Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

Nº 3: Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa. (2008)
Sérgio Inácio Chichava

Nº 2: Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral. (2008)
Luís de Brito

Nº 1: Conceptualização e Mapeamento da Pobreza. (2008)
António Francisco e Rosimina Ali

Outras Publicações

Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

Growing old in Mozambique: Dynamics of well-being and Poverty (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia (2012)

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de Partilha de Informação,
IESE

IESE: Maputo

Monitoria e Advocacia da Governança com base no Orçamento de Estado: Manual de
Formação (2012)

Zaqueo Sande (Adaptação)

IESE: Maputo

Pequeno Guia de Inquérito por Questionário (2012)

Luís de Brito

IESE: Maputo

IESE é uma organização moçambicana independente e sem fins lucrativos, que realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral.

Tematicamente, a actividade científica do IESE contribui para a análise da política pública e social e da governação, com enfoque nas problemáticas de pobreza, política e planeamento público, cidadania, participação política, governação e contexto internacional do desenvolvimento em Moçambique.

