

14

Percepções e práticas da cidadania no Moçambique urbano: serviços públicos, Estado e utentes entre comunicação e alienação

Luca Bussotti

Introdução

Esta pesquisa parte de uma preocupação de fundo: compreender como é concebida e praticada a 'cidadania' pelos moçambicanos que vivem em contexto urbano (nomeadamente na cidade de Maputo). Trata-se de uma abordagem de tipo micro-sociológico, inerente à relação que os utentes instauram com a instituição Estado, mediante a fruição de alguns serviços públicos. Deste complexo fenómeno tem-se geralmente uma ideia bastante pré-concebida, polarizada entre dois opostos: por um lado, um Estado ineficiente e escassamente propenso a satisfazer as instâncias provenientes dos cidadãos, além de hiper-burocratizado e, por isso mesmo, não muito funcional; por outro, uma massa indistinta de indivíduos que aceita, de forma passiva, tudo o que é emanação da 'autoridade', por definição incapaz de qualquer auto-tutela face aos abusos e disfunções do sector público. A este propósito, várias fontes com um bom grau de credibilidade científica têm proposto o conceito de cidadania 'acrítica' (Shenga e Mattes 2009), enquanto outras (provavelmente a maioria) se têm debruçado mais sobre o estudo deste relacionamento em meio rural, procurando destacar o papel das instituições 'informais' ou 'tradicionais' (tais como os tribunais comunitários), principalmente do ponto de vista da gestão da justiça e do conflito social (Santos e Trindade 2003).

O tipo de conceptualização que será utilizado poderia parecer, à primeira vista, impróprio se referido a um contexto como o moçambicano, em que a formação das entidades institucionais ainda está em devir, e em que a própria ideia de cidadania implica diversidades relevantes se comparada com o mundo

ocidental. Não obstante, decidiu-se optar pelo dito tipo de conceptualização basicamente por duas razões.

Em primeiro lugar, não importa aqui estabelecer como e porquê o Estado moçambicano existe e actua diariamente consoante as regras institucionais que caracterizam qualquer outra entidade do género. Sobretudo em âmbito urbano (e ainda mais em Maputo) as relações baseiam-se num cada vez mais acentuado tom de ‘modernidade’ e de ‘formalidade’, o que vale também no que diz respeito à interacção do cidadão com os serviços públicos. Um tal contexto tem sido portanto ‘programado’, pelo menos oficialmente, para funcionar através das normas sociais típicas da convivência moderna, cujos actores fulcrais, neste estudo, são o Estado – que se manifesta por meio dos serviços que fornece – e o Cidadão-Utente, sendo que os dois se encontram (ou ‘desencontram’) no fazer da actividade burocrática. Este relacionamento origina uma certa forma de cidadania e de relação com o poder constituído que, provavelmente, merece a atenção de uma investigação de tipo sociológico.

Consequentemente, o uso de tais categorias representa uma ‘dignificação’ da condição de Utente em Moçambique. Isso vai permitir fazer com que o cidadão moçambicano seja lido como um sujeito em princípio consciente dos seus direitos e, portanto, não totalmente passivo perante tudo o que provém do ‘alto’, um sujeito que pode ter a possibilidade de se livrar das suas categorias em aparência inalteráveis, que nunca lhe irão permitir transformar a sua relação com o Estado num sentido para ele mais favorável e maduro. A abordagem adoptada assenta basicamente nas investigações levadas a cabo através de estudos de campo, dos quais resulta que o moçambicano médio é tudo menos ‘acrítico’, e que as suas reacções, provavelmente julgadas como ‘fracas’ de acordo com critérios ocidentais, representam os possíveis mecanismos de resposta/adaptação ao contexto sócio-político-cultural específico. Seguramente, há uma evidente discrepância entre avaliação das prestações dos serviços públicos e subsequente reacção, que raríssimas vezes desemboca num protesto aberto e manifesto. Tal aconteceu, por exemplo, no resultado de um trabalho de campo realizado em 2005, do qual emerge que, de uma amostra de 245 moradores do Bairro Liberdade, no Município da Matola, 124 julgaram negativamente o desempenho dos serviços públicos moçambicanos (20 não conseguiram expressar uma opinião), sem que isso resultasse numa postura mais activa e ‘interventiva’ para alterar a situação de desvantagem em que o utente se encontrava (Bussotti 2008:47-110).

No trabalho aqui apresentado procurar-se-á desenvolver e aprofundar algumas das conclusões acima citadas, desta vez orientando a pesquisa para a análise relativa ao relacionamento directo entre funcionário e público/utente, mediante metodologias puramente qualitativas, que consistem em dois momentos essenciais: experiência directa e correspondente micro-análise do tratamento de alguns expedientes; e observação participante, complementada por uma constante

análise das conversas ocorridas entre os diversos actores sociais presentes no departamento público escolhido, com brevíssimas entrevistas de tipo não-estruturado. A primeira das duas técnicas foi utilizada para procurar compreender o funcionamento dos processos burocráticos no seio das instituições seleccionadas, incluindo a ‘gestão do erro’ por parte da administração; a segunda debruçou-se na análise da relação/comunicação no *front-office*, apontando principalmente as diferentes reacções dos utentes aos ‘inputs’ provenientes do lado de lá do balcão. A opção por um uso muito parco da técnica das entrevistas deve-se ao facto de se ter partido do princípio que no interior do próprio local onde se fornece o serviço, e onde a presença ‘institucional’ é marcante, a relutância dos utentes em responder a perguntas que directamente tinham a ver com o assunto que lá os levava podia ser forte a ponto de tornar as respostas inviáveis. Por isso se recorreu a outras metodologias, talvez mais ‘subjectivas’, mas provavelmente capazes de desvendar, ‘ao vivo’, o que uma pesquisa de natureza mais sistemática e ‘tradicional’ teria ocultado. Desse ponto de vista, ou seja, do ponto de vista da metodologia usada, tratou-se de uma primeira experiência cujos resultados parecem encorajadores, confirmando, e em parte afunilando, as indicações gerais saídas da pesquisa anterior.

A referência ‘institucional’ é a Constituição de 2004, a última aprovada, que introduziu significativas inovações no que diz respeito à tutela dos direitos do cidadão, em detrimento do Estado. No seu Artigo 92º pode ler-se: “Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à protecção da saúde, da segurança dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos”. E, no caso em que haja dificuldades na relação entre Cidadão e Estado, o primeiro tem o direito de queixa e reclamação (art. 79º), e até de indemnização caso o Estado for reconhecido como culpado de violar direitos fundamentais das pessoas, perspectivando um perfil de cidadania muito participativo e avançado. Em suma, Moçambique tem adoptado alguns dos pilares do direito anglo-saxónico (adoptados mais recentemente por diversos ordenamentos de países latinos), facto que deixa vislumbrar um perfil ‘interactivo’ e dialogante no relacionamento Estado-Utente, enfatizando as prerrogativas do segundo.¹ É de notar que esta arquitectura jurídica carece ainda de uma implementação mais séria, essencialmente por meio de leis de actuação e, sobretudo, de *citizen charts* (isto é, verdadeiros ‘contratos’) entre os gestores dos vários serviços públicos e os usuários, situação que está ainda muito longe de ser alcançada em Moçambique. Apesar disso, os princípios constitucionais incontestavelmente definem, de modo claro, pelo menos as linhas orientadoras do relacionamento Estado-Cidadão, o que implica que não podem ser ignorados ou classificados como escassamente relevantes no desenrolar das relações sociais no seio do país.

O estudo de caso: os serviços de Migração

Até ao presente, a questão relativa ao relacionamento Estado-Cidadão foi objecto de três estudos específicos, nomeadamente sobre Migração, Águas de Moçambique e Autoridade Tributária. Dado que esses casos são bastante complexos e diversificados (embora, concedidas as devidas excepções, com resultados de certa forma coerentes), optou-se por focar a atenção apenas no primeiro. Isso devido ao facto de a Migração ser um departamento público investigado desde 2007, portanto bem conhecido, onde a componente da experiência directa joga um papel decisivo e prolongado no tempo. Mais uma vez, é preciso esclarecer que o caso aqui relatado constitui apenas um dos vários (três ou quatro) directamente experimentados, todos do mesmo teor.

A experiência directa

Este primeiro momento de análise aborda essencialmente duas questões: primeiro, a relação entre funcionário e sistema burocrático geral, incluindo a gestão dos erros; e, segundo, a relação directa entre a ‘máquina’ e o utente vítima do dito erro.

O edifício que hospeda a Migração é pouco acolhedor. O espaço onde é feito o atendimento, além de destituído de ar condicionado, é bastante escuro e, sobretudo, não tem um balcão de informações onde os utentes possam colher as primeiras noções relativamente aonde se devem dirigir para tratarem do respectivo expediente: neste caso, a função é em parte desempenhada pelos polícias que ali se encontram, embora isso leve por vezes a complicar a situação em vez de resolvê-la, devido a uma competência nem sempre apropriada desses indivíduos, aliás não pagos para desempenhar um tal trabalho. A máquina que distribui senhas não funciona (pelo menos desde 2007), o que faz com que a confusão reine soberana, ao contrário do que deveria acontecer com procedimentos que precisam de racionalidade administrativa.

Em consequência, logo à entrada, a ideia que se tem daquele departamento é de que existe uma grande distância entre aquilo que se espera e aquilo que vai acontecer. O próprio facto de as filas serem desordenadas – e seguirem mais uma lógica de força ou astúcia dos mais espertos, ou mais ‘amigos’ do funcionário de atendimento, do que de ordem de chegada – indica que a possibilidade de erro é, à partida, elevada, devido a um ambiente de trabalho onde falta o mínimo cuidado organizacional. Mas vamos tentar descrever o que se passou em concreto, no caso ocorrido com o autor destas linhas.

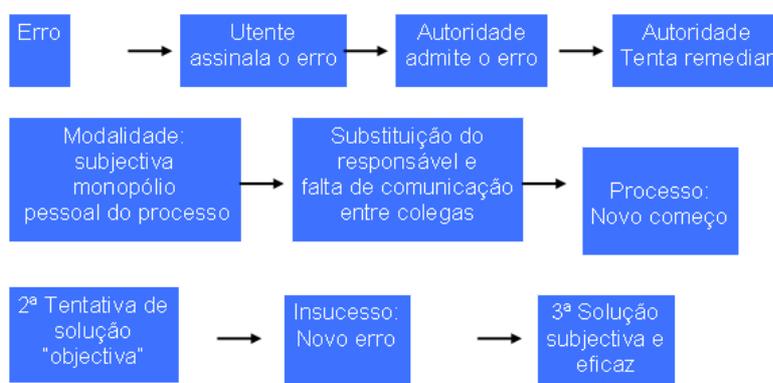
Para os estrangeiros, a Migração é um departamento público estratégico, pois é o local onde se renova o visto de estadia, onde se obtém o documento de residência (DIRE) e onde se tratam todas as questões relacionadas com essas matérias. Para o próprio país é um local importante, pois constitui uma espécie de ‘cartão de visita’.

Cheguei a Moçambique em 2007, proveniente da Itália, munido de um visto de 90 dias (apesar de já ter um contrato assinado com a UEM), visto esse que precisava de ser visado de 30 em 30 dias para permitir a sua renovação até ao cumprimento integral do período previsto. A minha filha (também de nacionalidade italiana, e menor) estava na mesma situação, tendo entrado comigo no país no mesmo dia, a 13 de Agosto. O nosso vôo de regresso estava marcado para o dia 13 de Novembro, exactamente 90 dias mais tarde. Com o visto dela não houve problema: o primeiro carimbo teve a data do dia 14 de Outubro, e o segundo do dia 14 de Novembro. Todavia, comigo as coisas correram de modo diferente. O primeiro carimbo que apuseram no meu passaporte tinha a validade de 11 de Outubro de 2007. Apercebi-me logo do erro e dirigi-me ao funcionário que atendia ao balcão. Ele disse-me que o processo não dependia dele e que o que eu tinha a fazer era dirigir-me às ‘instâncias superiores’. Coisa que de imediato fiz. Fui ter com um senhor a quem vou chamar de Vladimiro, cujo escritório se encontrava no edifício ao lado, no primeiro andar. O sr. Vladimiro atendeu-me e admitiu ter havido um “erro evidente do nosso lado”. Mas eu devia ficar sossegado, pois ele trataria do meu processo. Pessoalmente! Tinha apenas que voltar a procurá-lo uns dias antes de o meu visto caducar, e lembrar-lhe do caso, que ele resolvê-lo-ia sem problemas. Fiz o que ele me sugeriu. Da segunda vez, o sr. Vladimiro lembrava-se do meu processo e disse-me que descesse, preenchesse todos os formulários necessários, pagasse a taxa devida e voltasse a subir ao gabinete dele com o recibo do pagamento e o número do processo. Aguardei nas filas necessárias, preenchi o meu formulário, paguei e fui ter com ele novamente. O sr. Vladimiro ficou com o recibo do pagamento e com o número do processo, e disse-me que eu devia ligar para ele na quinta-feira, isto é, três dias mais tarde. Quando tentei fazê-lo no dia apazado, o seu telemóvel estava desligado. Continuei a insistir durante todo o dia, mas o sr. Vladimiro não atendia. No dia seguinte, sexta-feira, dirigi-me à Migração à procura dele, sem sucesso. “O sr. Vladimiro está muito ‘incomodado’ e não sabemos quando voltará ao serviço”. Perguntei se havia alguém que o substituísse. Disseram-me que o substituto estava nesse momento numa reunião e ninguém sabia quando essa reunião iria terminar. Resolvi descer para levantar o meu segundo visto e para verificar se por acaso se tinha dado algum milagre. Nada. O passaporte da minha filha continuava perfeito, mas o meu estava na mesma, isto é, com o visto válido até ao dia 11 de Novembro de 2007. Falei de novo com os funcionários, que me responderam o mesmo: devia dirigir-me às ‘instâncias superiores’. Subi novamente e esperei pelo substituto do sr. Vladimiro, a quem vamos chamar Alberto. Quando ele apareceu, aproximadamente pelas duas da tarde, pediu-me gentilmente que lhe explicasse o meu problema, do qual, como é óbvio, não tinha qualquer conhecimento. O sr. Alberto não tinha a menor ideia dos processos tratados ‘pessoalmente’ pelo sr. Vladimiro, o que era em si uma primeira

confirmação de que a ‘garantia’ que este último me dera (de cuidar do meu assunto ‘pessoalmente’) constituía exactamente o ponto fraco do meu expediente, que nada tinha a ver com os princípios básicos da racionalidade e continuidade burocrático-administrativas. O sr. Alberto reconheceu ter havido dois erros no meu caso, mas eu não devia preocupar-me. Ele resolveria a situação (isso mesmo, ‘pessoalmente’!). Com uma eficiência a toda a prova, o sr. Alberto chamou um funcionário do balcão, lá em baixo, a quem explicou o caso. Este entendeu e tratou de remediar o erro. Em resultado, desta vez o visto saiu com uma validade diferente, só que mais uma vez errada: 12 de Novembro de 2007. Reparei logo no erro e fui ter de novo com o sr. Alberto, que me perguntou candidamente qual era a data que era preciso colocarem no visto. De forma directa, perguntou-me: “O que é que o senhor quer?”. Tomou nota e disse-me que deixasse o meu passaporte com ele, e que passasse dois dias mais tarde que o problema estaria resolvido. Passado esse tempo voltei ao balcão de atendimento, onde me disseram: “Volte esta tarde que a pessoa que devia assinar ainda não chegou”. Finalmente, às duas e meia da tarde desse dia o meu passaporte tinha um visto com a data de 14 de Novembro de 2007. Reparei, no entanto, que o visto com a validade de 11 de Novembro havia sido anulado, e que tinha agora dois vistos ‘activos’ com o mesmo número de processo, 2827, mas com validades distintas: o primeiro até o dia 12 de Novembro e o segundo até o dia 14 de Novembro. Felizmente que no aeroporto as autoridades não levantaram problemas e aceitaram o meu visto! Talvez estejam habituadas a situações pouco claras como esta!

Nestas situações há sempre uma componente anedótica que, depois de tudo ter passado, deixa apenas um sorriso. Todavia, há que traduzir de uma forma minimamente sociológica alguns dos aspectos relevantes daquilo que aconteceu comigo (e que está longe de ser excepção, pelo menos naquela instituição), com o auxílio de um gráfico simples:

Cadeia do processo e gestão do erro na Migração



Qualquer administração pública está sujeita a cometer erros. Todavia, os da Migração parecem ser recorrentes (em 2009 passei por uma situação ainda pior), ‘ilógicos’, e, sobretudo, favorecidos pelo ambiente de trabalho, notando-se a ausência de uma organização subjacente predisposta para gerir esses casos. Seria também interessante estudar melhor a componente humana, isto é, a motivação e o interesse dos funcionários relativamente ao trabalho, coisa que não tive oportunidade de fazer, mas que, numa análise superficial, parece ter um certo grau de influência nas prestações deficitárias da instituição.

Como foi acima assinalado, não existem mecanismos claros e ‘legítimos’ para emendar os erros cometidos. No meu caso, as prorrogações da validade do visto posteriores à primeira têm como único ponto de referência a data da prorrogação anterior, e não a do carimbo de entrada no país, caso em que se poderia aferir o meu direito de estadia em Moçambique. Tendencialmente, portanto, o erro prolonga-se em cadeia até ao infinito, repetindo-se e violando o direito do interessado. Deste ponto de vista, o funcionário é ‘cego’, e só pode haver possibilidade de correcção se a intervenção for feita a partir de fora do processo administrativo. É, portanto, necessária a mão do homem, que chega a representar implicitamente uma violação dos procedimentos estabelecidos através do exercício de autoridade proveniente de posição hierárquica superior. No caso analisado, a saída foi simbolizada pela pergunta “O que é que o senhor quer?”, frase reveladora, ao mesmo tempo, de boa fé em resolver a questão, mas também da arbitrariedade mediante a qual essa resolução é levada a cabo, além de escassa compreensão do caso.

Embora nem sempre seja o caso, o que é facto é que uma gestão tão desorganizada e caótica dos processos constitui um dos aspectos decisivos para que se desenvolva uma verdadeira relação de poder entre funcionário e utente, até porque este último tem muito poucos instrumentos para fazer valer os seus direitos. Ao mesmo tempo, o funcionário surge como ‘dono’ exclusivo do procedimento, configurando-se uma estrutura organizacional em que cada um desempenha a sua tarefa sem que os outros possam interferir. Esta forma de organização – tipicamente hierárquico-funcional e piramidal – coloca frente a frente dois actores sociais desigualmente fortes, em que um deles pode sempre prevalecer a qualquer altura, exigindo, do outro, prestações ilícitas para ultrapassar o problema. Em suma, o Utente não se relaciona tanto com instituições anónimas e impessoais quanto com pessoas concretas que podem – de acordo com a sua discricionariedade – orientar o expediente num sentido ou num outro de forma totalmente subjectiva. O próprio facto de a máquina de distribuição de senhas de atendimento nunca ter funcionado constitui indício da falta de vontade de criar um ambiente propício a uma gestão mais racional dos serviços, como se poderá ver na segunda parte do trabalho.

Observação participante

Olhemos agora a relação com o Utente e o papel da comunicação. Ao longo das visitas que tive a oportunidade de fazer à Migração pude observar e escutar várias conversas entre os utentes, e entre estes e os funcionários. Parece-me de assinalar a importância do ‘factor comunicação’ na maneira de conceber e praticar a cidadania num contexto urbano africano como o da cidade de Maputo. O ponto de partida, neste caso, pode ser constituído pela postura dos funcionários de balcão ligados à renovação dos vistos: eles são geralmente demasiado lentos, supostamente por diferentes razões. Devido à péssima organização, podem ser obrigados a deixar o balcão por terem sido chamados por superiores, e a sua ausência pode durar dezenas de minutos, o que complica todos os procedimentos inerentes aos serviços dirigidos ao Utente, ficando frequentemente apenas um funcionário a desempenhar tal tarefa e, portanto, aumentando o caos no local. Outras vezes o funcionário atende o telefone celular e fica a falar com familiares ou amigos, ou com pessoas que pretendem informações sobre o seu próprio expediente. Acontece também que o ‘sistema’ é lento, facto que atrasa injustificadamente a colação dos dados mais simples. Só numa circunstância todo o sistema, inclusivamente os recursos humanos que ali trabalham, adquire eficiência: é quando o funcionário consegue romper a rigidez organizacional, passando a uma actuação mais ‘informal’. Goffman diria que estamos perante uma mudança de *footing*, isto é, de *frame*, súbita e inesperada (Goffman 1981). O funcionário abandona a sua fleuma, passando a interessar-se pelos casos, questões e circunstâncias ligadas a utentes particulares, e propondo um relacionamento baseado na confiança pessoal muito mais que na impessoalidade organizacional. Não é objectivo deste estudo representar as manifestações do Estado moçambicano através dos seus serviços, mas apenas tentar perceber o fluxo comunicacional que ocorre quando o funcionário muda de postura. Isso é geralmente notado pelos outros utentes ‘normais’, que reagem. Mas como? Daqui é possível tirar, embora provisórias, algumas conclusões no que diz respeito à prática concreta da cidadania em Moçambique.

Provavelmente, o elemento mais significativo, nesta perspectiva, é o de um Estado que, por meio dos seus funcionários, oferece ‘alternativas’ ao invés de manter uma postura constante e igual perante todos os cidadãos-utentes. Portanto, cabe a estes últimos escolher: aceitar o ‘canal preferencial’, entregando-se completamente nas mãos do funcionário (e não da instituição), desta forma ‘particularizando’ ao extremo o relacionamento, ou continuar pela longa e penosa estrada, cheia de erros, da oficialidade burocrática. Eis as primeiras conclusões deste tipo de investigação:

Em primeiro lugar, há um grupo muito limitado de cidadãos estrangeiros que não aceita a mudança de *footing* e, em nome da dignidade pessoal e da expectativa face ao que deveria ser o dever do funcionário público, recusa qualquer

relação além do ‘dever ser’. Estes indivíduos, que frequentemente trabalham em organizações não-governamentais ocidentais, ou na Igreja Católica, tratam pessoalmente do seu expediente, entrando se necessário for em conflito aberto com a Migração. Nos casos mais extremos não hesitam em usar uma ‘comunicação interrompida’, alicerçada numa concepção ‘europeizante’ da cidadania, que leva o indivíduo – geralmente ciente de estar protegido pela organização de pertença – a escolher a indignação e a abandonar o local. Neste caso eles “não querem saber de mais nada” da Migração e, através dela, da burocracia moçambicana.

Mas uma tal reacção é bastante rara e circunscrita, típica apenas de uma pequena elite estrangeira que se pode dar ao luxo de interromper, até certo ponto, a comunicação com o Estado moçambicano. O grupo mais numeroso é constituído pelos que instauram com a Migração uma ‘comunicação reverencial’. Trata-se de cidadãos geralmente estrangeiros, mas residentes há longa data no país (africanos ou, mais ainda, indianos, paquistaneses, etc.), habituados já à mentalidade e às práticas presentes no contexto social moçambicano. Dentro deste grupo há também muitos moçambicanos que tratam dos vistos dos seus ‘chefes’, geralmente pertencentes à comunidade internacional que opera em Maputo. Este grupo não costuma aceitar de bom grado *footings* alternativos aos ‘oficiais’, e todavia, não tendo saídas credíveis, evitam o conflito aberto, isto é, nunca fazem recurso à interrupção da comunicação com o Estado. Não obstante, não deixam de se sentir vítimas da lentidão, das disfunções e das iniquidades daquele sistema. Têm, portanto, plena consciência de que a actuação dos funcionários não é como deveria ser; porém optam por uma via diferente da do conflito aberto: mantêm a comunicação com a autoridade constituída (não têm outra saída), mas, sobretudo, procuram a solidariedade de outras ‘testemunhas mudas’ que deverão passar ou têm passado pela mesma experiência. Com estes últimos formam âmbitos comunicacionais inter-subjectivos, e até verdadeiros laços de solidariedade, delineando uma evidente distância entre ‘nós’/utentes e ‘eles’/Estado. Provavelmente, uma vez fora do escritório, continuarão a manter o tipo de postura face à burocracia que já haviam expressado ‘dentro’, acentuando desta forma a contrariedade que sentem em relação às modalidades de gestão da coisa pública. Esses indivíduos não parecem particularmente escandalizados pela mudança de *footing* do funcionário, ou não têm a ousadia de contestá-la de forma aberta, cientes de que é mais importante para eles, e para as suas vidas relacionais, construir um bom relacionamento com os ‘outros’ do que solucionar imediatamente e de forma célere um problema, em detrimento de ‘outros’ que percebem como semelhantes a si próprios. A ‘comunicação reverencial’ traduz-se num contínuo ‘resmungar’, que diz muito a respeito da relação de poder entre eles e o funcionário público.

Há outros que não só aceitam a mudança de *footing* como a procuram. Esta postura aproxima-se bastante de um tipo de ‘comunicação preferencial’. Trata-

se, desta vez, de moçambicanos que tratam dos vistos dos seus chefes estrangeiros, e parece que o fazem com frequência. Difícil dizer se há verdadeiros ‘intermediários’ que costumam trabalhar em conjunto com os funcionários da Migração; de qualquer maneira, é evidente uma relação de grande familiaridade e confiança com este ou aquele funcionário, e ela é usada para agilizar ao máximo o expediente. Neste caso, uma tal comunicação visa fazer com que a relação Serviço Público–Utente saia dos canais oficiais para entrar em outros, alternativos. A comunicação orientada desta forma prossegue geralmente na mesma modalidade no interior da própria Migração: são muito frequentes os convites para “voltar depois das 14.00”, quando o atendimento ao público já está fechado e se torna mais simples ‘agilizar’ práticas complicadas ou urgentes. Manter uma comunicação ‘preferencial’ com a administração pública comporta um conflito – mais uma vez tendencialmente não manifesto – com os outros utentes: tais sujeitos estão escassamente interessados em estabelecer relações de solidariedade com os ‘outros’, visando directamente o objectivo, ou seja, o atendimento rápido e eficaz do expediente, o que lhes permite manter propício o terreno para prováveis situações futuras parecidas com a que está a ser tratada. O facto de a máquina de distribuição de senhas de atendimento nunca ter funcionado faz sentido perante o cenário acima descrito: na ‘comunicação preferencial’, um dos primeiros aspectos é exactamente a celeridade do serviço, que seria impossível se houvesse uma ordem estabelecida e imutável da fila.

Reflexões conclusivas

Uma primeira conclusão a que se pode chegar é que, do lado dos utentes, encontramos respostas diversificadas: se é verdade que a reacção mais dura caracteriza, sobretudo, cidadãos estrangeiros europeus, os moçambicanos (de passaporte ou não) não reagem de forma ‘passiva’ ou ‘acrítica’, como algumas vezes tem sido afirmado. O seu nível de consciência e conhecimento do que ‘deveria ser’ uma repartição pública parece bastante elevado, comparável com os membros do grupo que costuma relacionar-se com os serviços públicos mediante a ‘comunicação interrompida’. As últimas duas modalidades de relação aqui apresentadas devem, portanto, ser lidas como formas de reacção possível à postura da máquina burocrática moçambicana. Trata-se de mecanismos – que aqui foram muito simplificados – de resposta/adaptação a um Estado (melhor, a um departamento específico) que ‘desafia’ o cidadão, propondo-lhe, não uma abordagem unívoca e imparcial mas uma ‘opção’ que o Utente é livre de escolher ou de recusar, de acordo com as suas exigências e com as armas na sua posse. Muito trabalho há ainda por fazer no que respeita à comunicação/inter-relação Serviço Público/Utente.

Outro aspecto relevante é a constante intervenção ‘externa’ do factor humano, que se sobrepõe e substitui à racionalidade burocrática, nomeadamente na solução

dos erros. Isso parece coerente com a primeira conclusão, delineando a relação segundo uma óptica de puro poder entre um sujeito que possui todas as garantias e certezas possíveis (o funcionário) e um outro desprovido de qualquer tutela (o Cidadão-Utente). Isso é favorecido pelo facto de o sistema ser extremamente rígido, tornando impossível a sua gestão através dos normais instrumentos burocráticos, razão pela qual se revela frequentemente necessária a ‘intromissão’ humana fora das normas processuais, muitas vezes em patente violação das mesmas.

Finalmente – embora reconhecendo que neste caso estamos no puro âmbito das hipóteses – parece bastante estranho que nada se faça para melhorar a situação, que permanece a mesma desde há muito tempo, e que as próprias conversas informais entre moçambicanos classificam de lastimável e absurda. Será que esta ‘resistência à mudança’ é conscientemente alimentada de maneira a que os funcionários da Migração continuem a exercer o seu poder de forma directa e aleatória, em detrimento de utentes cujas possibilidades de expressar a sua cidadania nunca poderá alcançar níveis plenamente satisfatórios?

Nota

1. Inicialmente intitulado Núcleo de Estudos da Mulher (NEM) e, em 1990, Departamento de Estudos da Mulher e Género (DEMEG).

Referências

- Barbalet, J. M., 1988, *Citizenship*, Milton Keynes: Open University Press.
- Bellamy, R. P., 1993, *Citizenship and Rights*, in R. P. Bellamy, org., *Theories and Concepts of Politics*, Manchester: Manchester University Press.
- Bussotti, L., 2008, ‘O contributo do comportamento social local para o circuito da dependência’, in L. Bussotti e M. Pindula, *Saber, Cidadania e Dependência: Estudos Sobre a Sociedade Moçambicana Contemporânea*, Torino: L’Harmattan Italia.
- Entman, R., 1989, *Democracy Without Citizens*, Oxford: Oxford University Press.
- Goffman, E., 1981, *Forms of Talks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Marshall, T. H., 1964, *Citizenship and Social Class*, in T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Santos, B. de S., e Trindade, J. C., orgs., 2003, *Conflito e transformação social: uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, Porto: Edições Afrontamento.
- Shenga C. e Mattes, R., 2009, ‘Cidadania acrítica numa sociedade de baixa informação: os moçambicanos numa perspectiva comparativa’, in L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco, eds., *Cidadania e Governação em Moçambique: Comunicações Apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos*, Maputo: IESE.

