

3

CONSELHOS LOCAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha e Aslak Orre

1. Introdução⁷¹

Nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990, as reformas políticas em Moçambique foram marcadas essencialmente pela introdução da nova Constituição da República e pelo fim da guerra civil em 1990 e 1992, respectivamente.⁷² Na sequência disso, em 1994 tiveram lugar as primeiras eleições multipartidárias, o que reforçou a abertura do espaço político e permitiu a criação de novas instituições. Considerado um caso de sucesso, por ter conseguido fazer a passagem não só da guerra para a paz como também de um regime de partido único para um regime multipartidário, Moçambique embarcou desde os meados dos anos 1990 no processo de criação e consolidação de instituições democráticas.

Mas, se é verdade que no âmbito do processo de transição e consolidação democráticas, o país conseguiu alguns avanços, que permitiram a criação de espaços de participação para partidos políticos, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, também não é menos verdade que os espaços criados no âmbito do processo de democratização do país parecem estar cada vez mais controlados e até asfixiados pelo sistema de partido dominante. Esse controlo apresenta-se como um desafio para o processo de consolidação democrática e consubstancia-se, entre outros aspectos, nas sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, na instabilidade das instituições da administração eleitoral, na ausência de uma política e estratégia claras de descentralização, no lento processo de

municipalização do país e na colocação de representantes do Estado nos espaços municipalizados.⁷³ Uma das consequências da partidarização do Estado é o défice da inclusão política.

Este artigo procura analisar os desafios da institucionalização democrática em Moçambique, olhando para as dinâmicas e lógicas de funcionamento dos espaços de participação criados no âmbito do processo de democratização do país, particularmente a nível dos distritos. Como já foi referido em várias contribuições para este volume, contrariamente ao que acontece nas autarquias locais, a população dos distritos não goza do direito legal de eleger directamente os seus representantes através de eleições multipartidárias locais. Desde a segunda metade dos anos 2000, os distritos têm estado a institucionalizar os Conselhos Consultivos (CCs) distritais que, de acordo com a legislação (Lei 8/2003, Decreto 11/2005), devem incluir representantes de vários grupos da sociedade local. Existem também CCs a nível dos postos administrativos e das localidades. Estes órgãos têm sido referidos em conjunto como ‘Conselhos Locais (CLs)’ ou, mais comumente, como ‘Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs)’.

O argumento principal do artigo sublinha a ideia de que o funcionamento dos espaços criados na sequência do processo de democratização é estruturado pelas dinâmicas do sistema de partido dominante. O argumento é desenvolvido em dois momentos. Primeiro, faz-se uma análise das dinâmicas do processo de transição política dos anos 1990 em Moçambique e do regime que resultou desse processo; depois, o artigo aborda a constituição e o funcionamento dos espaços de participação criados na sequência do processo de democratização, particularmente nos distritos.

Relativamente à metodologia, a pesquisa foi efectuada em três distritos, nomeadamente Zavala, Gorongosa e Monapo, em dois momentos: em 2009 (Zavala, Gorongosa e Monapo) e em 2010 (apenas em Gorongosa). A escolha destes distritos deveu-se essencialmente ao facto de se localizarem em regiões que tiveram experiências diferentes de institucionalização dos CLs, no âmbito dos Programas de Planificação e Finanças Descentralizadas (GIZ e PPF – Norte). A nossa abordagem metodológica é eminentemente qualitativa, privilegiando fundamentalmente três instrumentos de produção de dados: observação, arquivos distritais e entrevistas semi-estruturadas, numa lógica de complementaridade. Como se pode reparar, o tipo de estudo que trazemos para esta contribuição não é baseado numa amostra representativa, mas sim em casos concretos, muito localizados e etnográficos. Neste contexto, a pergunta que se pode fazer é: até que ponto as conclusões a que o estudo chega podem ser generalizáveis a todo o país? Na medida em que a compreensão da singularidade dos casos estudados nos remete para comparações com outros casos conhecidos no país e para a discussão

do quadro jurídico-institucional em que ocorrem as reformas de descentralização, pensamos que as conclusões deste estudo nos ajudam, em certa medida, a compreender a problemática dos CLs e a institucionalização democrática em Moçambique. Aliás, como refere Rueschemeyer (2003), o estudo de um caso singular não é uma observação singular.

2. Transição política em Moçambique: dinâmicas e configuração do campo político

Diferentemente do que aconteceu em muitos países da África subsaariana, a transição política em Moçambique nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 esteve profundamente ligada ao fim da guerra civil. Com efeito, os Acordos de Paz assinados pelo Governo da Frelimo e pela Renamo em Roma, em 1992, estabeleceram as bases políticas e jurídicas que moldaram o contexto subsequente. Compostos por sete protocolos e quatro documentos (Lei 13/92), os acordos de paz, na prática, eram uma carta de transição política para Moçambique, na medida em que tratavam não só de questões militares como o cessar-fogo, a desmilitarização e a formação do novo exército, como também das bases do processo de democratização do país, nomeadamente os critérios e modalidades de formação dos partidos políticos, as questões eleitorais e a garantia das liberdades fundamentais sob o plano constitucional. Neste sentido, o processo de transição política dependia, em grande medida, do sucesso da pacificação do país, facto que teve implicações significativas na estruturação do campo político pós-transição, marcado por uma forte bipolarização política e por um lugar marginal para os partidos políticos cuja génese não esteve directamente ligada à guerra civil.⁷⁴

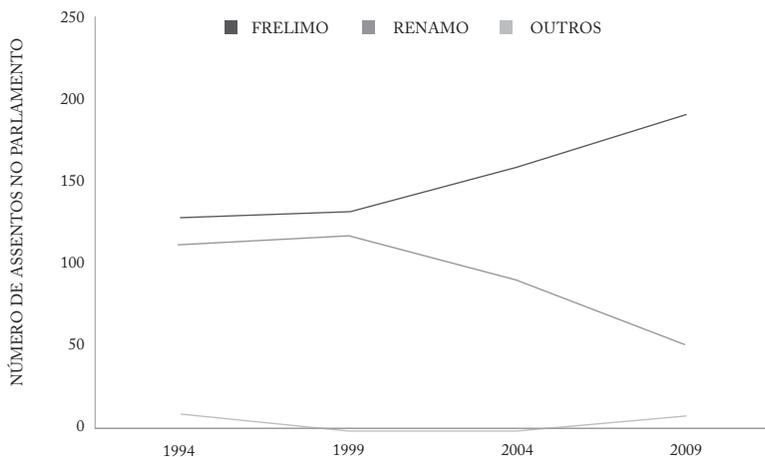
Assim, a transição política em Moçambique confundiu-se, muitas vezes, com a gestão do processo de implementação dos Acordos de Paz. Alguns teóricos das transições políticas sublinham que se pode considerar uma transição completa quando existe um entendimento sobre procedimentos eleitorais, um governo que chega ao poder como resultado de voto livre e popular, e tem *de facto* autoridade para gerar políticas, e quando o poder executivo, legislativo e judicial, saído da nova democracia, não partilha o poder *de jure* com outros órgãos (Linz & Stepan, 1996a: 3). As primeiras eleições, a formação e o funcionamento das novas instituições são, assim, considerados elementos cruciais na efectivação de um processo de transição, o que não quer dizer que sejam a condição suficiente. Com efeito, se as primeiras eleições multipartidárias em Moçambique, em 1994, e as instituições que dela resultaram constituíram um aspecto fundamental do processo de transição política, muito teve que ser feito depois, em termos de discussão, negociação e aprovação

da legislação adequada, para que as reformas levadas a cabo se tornassem efectivas (de Brito, 2010). Foi o caso das sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, da revisão constitucional de 2004, das mexidas na legislação autárquica, entre outros.

2.1 Dos Acordos de Paz e o sistema de partido dominante

Moçambique entrou no processo de transição política nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 como um Estado de partido único, profundamente marcado pela guerra civil e, mais tarde, pela gestão dos Acordos de Paz. Com este pano de fundo, o processo da transição política foi ditando a configuração e a correlação de forças no campo político. Após dois processos eleitorais (1994 e 1999) em que a Frelimo e a Renamo mantiveram um relativo equilíbrio em termos de resultados eleitorais, o cenário mudou significativamente nas eleições subsequentes. A partir das eleições de 2004, a Frelimo foi-se reafirmando cada vez mais como partido dominante e a oposição foi tendo um espaço cada vez mais reduzido. Vários factores, analisados com mais profundidade num outro capítulo deste livro,⁷⁵ concorreram para este cenário, sendo, entre outros: a revitalização das estruturas partidárias da Frelimo no meio rural, particularmente com a chegada de Guebuza à direcção do partido em 2002 (de Brito, 2010); a construção e consolidação de alianças político-partidárias com seguimentos outrora favoráveis à Renamo, como, por exemplo, os chefes tradicionais (Forquilha 2006; Orre 2010); e a utilização da burocracia e de recursos estatais para fins partidários por parte da Frelimo, implicando um Estado cada vez mais ao serviço do partido no governo. Todavia, estes factores não podem ser vistos de uma forma isolada, na medida em que a predominância da Frelimo e a redução do espaço para a oposição política têm também a ver com a erosão interna das estruturas partidárias da própria Renamo, o maior partido da oposição, consubstanciada na fraca e quase inexistente institucionalização do partido e num acentuado autoritarismo e clientelismo na gestão partidária. Assim, num contexto de fraca separação entre o Estado e o partido no poder, a chegada do Estado a zonas onde a Renamo, no passado, teve um apoio considerável, traduziu-se, igualmente, na perda de alianças político-estratégicas por parte da Renamo e na implantação e fortificação da Frelimo a nível local.

Figura 1: Resultados das Eleições Legislativas de 1994 a 2009



Fonte: Adaptado de Luis de Brito, *Cartografia eleitoral*, in www.iese.ac.mz.

Neste contexto, tal como a Figura 1 sugere, a Frelimo foi-se estabelecendo como partido dominante, à semelhança de vários outros sistemas políticos na África subsaariana, no período pós-transição dos anos 1990. A literatura da ciência política sobre sistemas de partido dominante (Sartori, 1976; Giliomee & Simkins, 1999; Carbone, 2003; 2007; Bogaards, 2004; Rønning, 2010;) sublinha que partido dominante é aquele que conquista consecutivamente o poder através de eleições – três ou mais vezes, segundo a definição do Sartori (1976) – em que os partidos da oposição simplesmente não conseguem modificar a preferência dos eleitores (Carbone, 2007). Na sua obra, Sartori (1976) considerou que é importante distinguir partidos (pre-) dominantes de hegemónicos. Diferentemente do partido dominante, o hegemónico conquista o poder num contexto de fraca competição eleitoral e de inexistente possibilidade de alternância política. Partido hegemónico é, assim, tido como sinónimo de partido dominante autoritário (Carbone, 2007). Neste artigo, o conceito de sistema de partido dominante é usado, diferentemente dos outros autores deste livro acima referidos, na sua versão de dominante autoritário, isto é, como sinónimo de partido hegemónico (Carbone, 2007).

É importante referir que há autores que defendem que os sistemas de partido dominante nas suas versões não-autoritárias têm vantagens, sobretudo na estabilização política (Karume 2004; Landsberg, 2004). Aqui colocamos em dúvida este optimismo, referindo-nos às tendências de a dominação desenvolver características autoritárias. Como Rønning (2010) observa acerca dos sistemas

de partido dominante na África Subsaariana: apesar de haver eleições mais ou menos competitivas, os partidos da oposição tendem a enfraquecer-se de eleições em eleições e o partido no poder frequentemente comporta-se com um certo grau de auto-suficiência e arrogância, o que contribui para a apatia dos eleitores e para a abstenção. Além disso, o partido no poder tem uma grande influência sobre a comissão eleitoral, o que limita o campo de jogo eleitoral e favorece fraudes eleitorais. Neste contexto, as eleições constituem um instrumento de perpetuação de uma governação semi-autoritária.

Assim, a Frelimo foi recapturando cada vez mais o Estado através da implantação/revitalização das células do partido nas instituições públicas, facto reforçado particularmente a partir do IX Congresso realizado em Novembro de 2006, em que a militância activa nos locais de trabalho passou a ser obrigatória para os membros, especialmente aqueles que exercem algum cargo de chefia nas instituições estatais a todos os níveis.⁷⁶

2.2 Sistema de partido dominante e suas consequências

Consideramos que o sistema de partido dominante contribui de maneira negativa para a institucionalização da democracia em Moçambique.⁷⁷ Por institucionalização da democracia, entende-se aqui o processo pelo qual as instituições, normas e procedimentos criados no âmbito da ‘transição democrática’ se transformam em atitudes, hábitos e práticas que estruturam o agir dos actores do jogo político no seu dia-a-dia (Schmitter, 1995; Schedler, 1997). Esta realidade torna-se mais perceptível quando se analisa as dinâmicas da constituição e do funcionamento dos CLs.

Ao nível ‘macro’ ou nacional, o sistema de partido dominante não só restringe a real competição eleitoral como também enfraquece os poderes legislativo e judiciário. Isto é resultado, por um lado, de um forte presidencialismo e, por outro lado, de um controlo do parlamento (pela liderança do partido dominante) e dos tribunais através da maioria parlamentar e da nomeação dos juizes (pelo Presidente da República). Por conseguinte, o sistema de partido dominante tende a manter o funcionamento das instituições excessivamente dependentes dos interesses partidários/paroquiais do partido no poder, facto que dificulta sobremaneira o processo da institucionalização da democracia – acentuando a intolerância e a exclusão políticas. Neste sentido, pode-se considerar que, em Moçambique, as transformações políticas no âmbito da ‘transição democrática’ não foram capazes de trazer mudanças significativas às lógicas de funcionamento das novas instituições. Em muitos casos, a hegemonia política da Frelimo retira transparência, abertura e inclusão ao funcionamento das instituições públicas, tornando-as, em muitos aspectos, semelhantes ao que eram durante a vigência do regime de partido único, com consequências para a

participação política em geral. Assim, como de Brito (2010) sublinha na sua análise sobre a transição política em Moçambique:

... depois de quase duas décadas de ‘transição democrática’, a situação de Moçambique pode-se resumir assim: uma participação eleitoral inferior a 50% nas duas últimas eleições gerais, uma maioria qualificada de mais de dois terços para a Frelimo, partido no poder desde a independência, a residência do chefe da Renamo, principal partido da oposição, cercada pela polícia, na sequência do anúncio das manifestações... (de Brito, 2010: 6).

De facto, são muitos os factores que apontam para o autoritarismo latente no sistema. Quando se olha para a África subsaariana, constata-se que a trajectória socio-política de cada contexto estruturou a natureza das instituições criadas no âmbito dos processos de transição política. Para o caso de Moçambique, por exemplo, o funcionamento dos governos e dos parlamentos saídos das sucessivas eleições, desde 1994, foi em grande medida influenciado pelo contexto político precedente de partido único e de correlação de forças no âmbito da guerra civil. Por conseguinte, notou-se pouca abertura, diálogo e inclusão política. No que se refere ao parlamento, por exemplo, as lógicas do passado de confrontação militar entre os ex-beligerantes, muitas vezes, persistiram na maneira como a própria instituição foi funcionando. O mesmo se pode dizer dos órgãos da administração eleitoral, nomeadamente a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE).

A nível local, a trajectória socio-política, associada ao sistema de partido dominante, tornou os espaços criados no âmbito do processo da descentralização administrativa, nomeadamente os CL, menos abertos ao diálogo e à inclusão política, o que, de alguma forma, reflecte o fraco grau de institucionalização da democracia. É o que vamos desenvolver nas próximas secções.

3. Consulta e participação no contexto de sistema de partido dominante: o caso dos Conselhos Locais

Um dos aspectos mais marcantes das reformas políticas a nível local nos últimos anos em Moçambique foi a constituição e a institucionalização dos chamados Conselhos Consultivos (CCs), sendo o termo genérico CLs.⁷⁸ Inicialmente associados às experiências de planificação participativa na região norte do país nos finais dos anos 1990,⁷⁹ os CCs vieram a ter, mais tarde, um enquadramento jurídico-legal, no âmbito da Lei dos Órgãos Locais do Estado aprovada em 2003

(Lei 8/2003).⁸⁰ Apesar disso, na maior parte dos casos, a constituição dos CLs data apenas de 2006, num processo muito ligado ao Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), hoje conhecido por Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).⁸¹ Tidos como espaços de participação e de consulta comunitárias, os CLs foram constituídos e desenvolveram-se num contexto político profundamente marcado pelo sistema de partido dominante e pela ausência do modelo eleitoral multipartidário em vigor nas autarquias, que condicionou não só o processo da sua constituição como também o seu funcionamento e natureza. Este contexto, conseqüentemente, tem implicações no alargamento da base de participação a nível local, na medida em que esta última fica muito circunscrita à dinâmica de implantação das bases do partido dominante. Este facto torna-se mais evidente quando se analisa não só as dinâmicas de representatividade como também o próprio processo de participação dentro dos CL.

A legislação (Lei 8/2003 e Decreto 11/2005) estabelece que se deve institucionalizar CLs a todos os níveis administrativos.

Tabela 5: Órgãos Locais do Estado e Conselhos Locais em Moçambique

Unidade territorial (quantidade)	Órgãos Locais do Estado (OLEs)	Designação dos Conselhos	
		De acordo com Guião	De acordo com LOLE
Província (10)	Governo Provincial	Nenhuma *	Nenhuma *
Distrito (128)	Governo Distrital	Conselho Consultivo do Distrito (CCD)	Conselho Local do Distrito (CLD)
Postos Administrativos (343)	Posto Administrativo	Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA)	Conselho Local do Posto Administrativo (CLPA)
Localidade (1048)	Administração da Localidade	Conselho Consultivo da Localidade (CCL)	Conselho Local da Localidade (CLL)
Povoação **		Conselho Consultivo da Povoação (CCP) e 'Fóruns Locais'	Conselho Local da Povoação (CLP) e 'Fóruns Locais'

Fonte: Lei 8/2003 e Decreto 11/2005; MAE & MPD, 2008.

* As Províncias têm, desde 2008, Assembleias Provinciais eleitas no âmbito do regime eleitoral multipartidário e têm função de fiscalização da governação provincial.

** Povoação é considerada, no âmbito da Lei 7/97 como uma categoria de autarquia (complementando os municípios), apesar do facto de ainda não existir legislação pertinente para a criar.

Na prática, os conselhos locais existem apenas, de maneira regular, aos níveis distrital e do posto administrativo e, de maneira irregular, quanto mais descemos na hierarquia dos níveis administrativos.

3.1 Representatividade nos CLs: o desafio da inclusão política a nível local

Apresentados, no discurso político, como a ilustração de espaços de consulta e participação comunitárias, os CLs são supostamente constituídos na base de uma representatividade que procura reflectir o pluralismo social, económico, etc. a nível

local. Aliás, a LOLE e o seu respectivo regulamento são explícitos a este respeito, ao sublinhar que

integram os conselhos locais, as autoridades comunitárias, os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos conselhos locais ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial... O dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores (Decreto 11/2005).

Esta ideia é retomada pelo guião sobre organização e funcionamento dos CLs nos seguintes termos: ‘os membros dos CLs representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse’ (MAE/MPD, 2008). Tal como se pode constatar, nem no regulamento da LOLE, nem no *Guião sobre organização e funcionamento dos Conselhos Locais* se faz qualquer menção à representação de diferentes sensibilidades políticas dentro dos CLs. Pretende-se, com isso, sublinhar a ideia de que os CLs não são espaços de representação de interesses de partidos políticos. Aliás, o anterior Guião para organização e funcionamento dos CLs punha claramente esta ideia nos seguintes termos: ‘nenhum elemento será seleccionado para representar algum partido político; contudo, ser membro de um partido político não pode ser critério para exclusão de uma pessoa seleccionada por outros critérios’ (MAE/MADER/MPF, 2003: 17).

No entanto, os CLs visam, entre outros aspectos, ‘assegurar’ a representação territorial não só de interesses como também de grupos (*‘representação corporativa’*).⁸² Ora, tanto na prática quanto na lógica, é muito difícil conjugar esses dois princípios de representação num sistema de selecção de representantes. Além disso, o guião sobre organização e funcionamento dos CLs também não estabelece mecanismos de selecção que garantam a representação que pressupõe.⁸³ Teoricamente, é preciso notar que, em vez da representação por escolha ou por preferência política, o *setup* dos CL aposta no ‘princípio de uma melhor apresentação da população segundo os seus interesses de grupo’. Além disso, nem a Lei nem o Guião ou outra qualquer instrução governamental explicam, de maneira explícita, os mecanismos de selecção, eleição, escolha ou identificação que possam garantir uma representação democrática. Pelo contrário, todos os dispositivos legais e orientações⁸⁴ evitam qualquer detalhe sobre o processo de identificação de membros dos CLs. Os efeitos disso têm sido a arbitrariedade e uma grande variedade de práticas de um distrito para o outro – deixando assim grande margem para a influência dos

elementos mais poderosos de cada distrito, como, por exemplo, do administrador e de outras figuras chave do partido dominante.⁸⁵ Isso fica claro quando olhamos para os casos específicos apresentados neste estudo.

Antes de entrar nos detalhes empíricos de Gorongosa, apresentamos a análise numérica da composição dos membros do CCD em Zavala, Gorongosa e Monapo. A documentação oficial deu os seguintes resultados quando agrupámos os membros em dois grupos:

- O *primeiro grupo* é constituído por membros que, claramente, são do partido Frelimo ou do Estado, nomeadamente o Administrador do Distrito ou chefes aos níveis administrativos inferiores; directores sectoriais da administração, outros oficiais Estatais, outros funcionários públicos, autoridades comunitárias, líderes do partido Frelimo ou da OMM. Este primeiro grupo constitui 38% dos membros do CCD em Zavala, 65% em Gorongosa, e 29% em Monapo.
- O *segundo grupo*, constituído pelos restantes membros, segundo a documentação oficial é composto por homens de negócios ou grandes agricultores, professores ou directores de escolas, vendedores do mercado, representantes de associações, pescadores, camponeses, anciãos, líderes religiosos, praticantes de medicina tradicional e/ou membros da Associação de Médicos Tradicionais de Moçambique (AMETRAMO). Além de contrariar as orientações de representação que o Guião dos CLs estabelece, esta composição de membros, na prática, facilita o controlo dos CLs distritais pelos representantes do Estado e do partido dominante, que têm um certo domínio sobre estes espaços de participação.

Embora os dispositivos legais vigentes sobre os CLs façam transparecer a inexistência de interesses político-partidários dentro destes espaços de consulta e participação comunitárias, na prática é possível identificar aspectos importantes que cristalizam as lógicas de ocupação de espaço político dentro dos CLs.

Um estudo sobre experiências de participação e consulta comunitária na planificação distrital, levado a cabo em sete províncias de Moçambique em 2009, identificou quatro categorias de representantes no seio dos CLs, nomeadamente:

- governo, autoridades comunitárias, secretários do partido Frelimo;
- sociedade civil no geral, incluindo camponeses e pescadores, trabalhadores de saúde, educação, indivíduos influentes, líderes religiosos;
- representantes do sector privado, membros da OMM e OJM;
- ex-combatentes e outros. (SAL CDS & Massala Consult, 2009: 16).

Se se tomar em consideração que a OMM, a OJM e a associação dos antigos combatentes são agremiações de carácter político-partidário, na medida em que se trata de organizações filiadas no partido Frelimo, pode-se dizer que a questão da representação de grupos político-partidários dentro dos CLs é uma realidade. Embora a filiação partidária não seja um critério legalmente reconhecido para a selecção de membros das IPCCs, na prática, acaba desempenhando um papel de grande importância. Relativamente às mulheres, por exemplo, alguns casos sugerem que a filiação partidária é um elemento crucial. A este propósito, falando sobre a composição do Conselho Local do distrito de Gorongosa, por exemplo, Fátima Vulande (ela mesma membro do CL) dizia:

...quando a guerra [civil] começou estive aqui em Gorongosa mas quando as coisas começaram a aquecer fui para Beira como deslocada...nessa altura na vila de Gorongosa só havia sofrimento, as pessoas sofriam muito...as pessoas não podiam ir às machambas porque era perigoso por causa da guerra. Voltei para Gorongosa quando a guerra terminou. Quando voltei alguns anos depois comecei de novo as minhas actividades de OMM. Eu sou filha da Frelimo. Entrei na OMM logo depois da independência. Foi o secretário da Frelimo aqui em Gorongosa que me puxou para a OMM... depois eu puxei também outras mulheres. Hoje somos muitas aqui em Gorongosa...mesmo as mulheres que estão nos conselhos consultivos aqui do posto administrativo de Nhamadzi e do distrito são todas da OMM. Por exemplo, no conselho consultivo do Posto Administrativo somos 6 mulheres, todas da OMM. Não existem mulheres de outros partidos políticos nem no conselho consultivo do posto, nem do distrito.⁸⁶

Em alguns casos, representantes de associações nos CLs são também membros da Frelimo. Na percepção destes representantes, a sua condição de membro do partido no poder foi um factor determinante para a sua escolha para o conselho. Este é o caso, por exemplo, do Sr. Janasse, membro da Associação de Camponeses e Criadores de Gado Bovino e Caprino no distrito de Gorongosa:

Eu sou membro do Conselho Consultivo do distrito e do fórum local de Tambarara, aqui na vila sede. Sou membro desde o ano passado de 2009... sou membro activo da Frelimo e isso ajudou muito para eu ser escolhido para ser membro do conselho consultivo e do fórum...aqui em Gorongosa a Frelimo está a ganhar muitos membros...mesmo a população do mato está a passar para a Frelimo. Na selecção dos membros dos conselhos consultivos não era a população a escolher e por isso são todos membros

da Frelimo...mas agora, parece que as coisas vão mudar...estão a dizer para pormos mais membros da população.⁸⁷

O processo de constituição dos CLs é, assim, em grande medida, estruturado pela dinâmica do sistema de partido dominante, em que a ligação com o partido no poder se transforma num elemento importante para a selecção dos membros. A este propósito, é interessante verificar como a ligação que as lideranças de duas associações de camponeses no Distrito de Gorongosa têm com a Frelimo condiciona a representação de cada uma das associações dentro dos CCPA e CCD. Trata-se da *Associação dos Camponeses de Nhabirira* e da *Associação dos Camponeses de Nhauranga*.

Embora as duas associações se localizem num e no outro lado da Serra da Gorongosa, elas têm trajectórias socio-históricas diferentes. A primeira – Associação dos Camponeses de Nhabirira – é composta maioritariamente por ex-guerrilheiros da Renamo, que cultivam a terra que esteve durante vários anos sob o controlo da Renamo. A segunda associação – a Associação de Nhauranga – é composta maioritariamente por pessoas que durante a guerra civil estiveram nos centros urbanos da região, tais como Beira, Dondo, Chimoio e Tete, na condição de deslocados. Diferentemente dos seus pares da Associação dos Camponeses de Nhabirira, que estiveram nas matas durante a guerra civil e, por isso mesmo, distantes do Estado durante vários anos, os membros da Associação de Nhauranga nunca perderam o contacto com o Estado e muitos deles são, de facto, membros da Frelimo. As duas associações gerem dois sistemas de regadios e cultivam extensas áreas agrícolas nas encostas da Serra da Gorongosa. Com 58 membros cultivando uma área de cerca de 64 hectares, a Associação de Nhabirira não tem representante em nenhum escalão dos Conselhos Consultivos do Distrito de Gorongosa. Contrariamente, a outra associação – de Nhauranga – que conta com 28 membros, está representada no CCD, através do seu presidente, ele próprio antigo combatente e membro da Frelimo, tal como mencionou nas suas palavras:

...eu nasci aqui em Gorongosa e tenho 63 anos. Durante a guerra [civil] estive no Chimoio e regresssei para Gorongosa em 1994. Sou antigo combatente, membro da Frelimo... dois anos depois do meu regresso do Chimoio, eu e outros camponeses fundámos esta Associação e em 2003, com a ajuda da FAO, foi construído o nosso regadio. Sobre o conselho local, eu sou membro desde 2003...isso aconteceu assim: naquele ano [2003] eu estava em Tete e fui escolhido pelo Administrador para ser membro do conselho consultivo do distrito... quando voltei de Tete disseram-me que fui escolhido para ser membro do conselho consultivo...lembro-me

que naquela altura muitos foram escolhidos pelo Administrador. Hoje nossa associação funciona bem e até já apresentámos um projecto que foi financiado pelos 7 milhões. A Associação recebeu 125 mil meticais...o projecto foi aprovado pelo Conselho Consultivo do Distrito...⁸⁸

A dinâmica da constituição dos CLs está também ligada à maneira como os actores locais, nomeadamente os Administradores distritais, se apropriam e interpretam a legislação e as orientações referentes à governação local. Assim, por exemplo, no que se refere à representatividade da mulher (mínimo 30%), pouco ou quase nunca se questiona sobre o grupo de proveniência dessas mulheres, facto que muitas vezes resulta na quase exclusiva presença de mulheres provenientes da OMM, tal como ilustra o caso de Gorongosa acima mencionado. Noutros casos, nota-se um esforço para incluir, nos CLs, representantes religiosos, particularmente das igrejas presentes a nível local. Mas, mesmo nestes casos, é interessante verificar a maneira como a selecção desses representantes é condicionada pelas lógicas de sistema de partido dominante. No caso de Gorongosa, os dois pastores seleccionados para o CCD são membros do partido Frelimo e disseram ter sido chamados para fazerem parte do conselho local pelo próprio Administrador distrital, tal como um deles contou:

...sou pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique desde 1969. Quando a Independência chegou em 1975, eu estava aqui em Gorongosa. Até 1976, estava tudo bem, mas a confusão começou em 1977 quando a Frelimo começou a fechar as igrejas. Nós tivemos que ir rezar muito longe, cerca de 12 km fora de Gorongosa. Nunca abandonei Gorongosa, mesmo durante a guerra [civil] fiquei sempre aqui e nunca deixei de ser pastor e nunca aceitei ser membro da Frelimo...mas as coisas mudaram em 2002. Em 2002, chamaram-me lá no partido [sede do partido Frelimo] e disseram-me: 'então, pastor, o sr. é presidente do Encontro Fraternal [associação das igrejas a nível local], não acha melhor ser membro do partido [Frelimo]? Nessa altura eles [Frelimo] estavam a desconfiar que eu estava para me filiar à Renamo... Então, eu aceitei ser membro da Frelimo, porque eu achei melhor assim para mim e para os crentes da minha Igreja. E os crentes disseram-me: 'pastor, foi melhor assim porque isso vai facilitar a nossa vida com o partido [Frelimo] e com o governo'. E em 2007, fui escolhido pelo Administrador para ser membro do Conselho Consultivo do Distrito. Nessa altura ele disse-me: 'como o pastor colabora bem com a Frelimo e é presidente do Encontro Fraternal [associação das Igrejas a nível local], o sr. vai passar a ser membro do Conselho Consultivo do Distrito...' e eu aceitei...⁸⁹

Como se pode constatar a partir do extracto de entrevista acima citado, a presença do pastor no CC surge como estando associada, por um lado, à lógica de reforço de influência da Frelimo sobre diferentes grupos a nível local e, por outro lado, à legitimação da ideia de representatividade de diversos segmentos sociais dentro dos CLs. Com efeito, não estando ligado a nenhuma IPCC dos níveis inferiores (localidade ou posto administrativo), o pastor aparece dentro do CL do distrito como resultado da vontade do próprio Administrador, no âmbito da sua prerrogativa de propor personalidades influentes da sociedade civil, ‘... de forma a assegurar a representatividade dos diversos sectores’ (MAE/MPD, 2008). Também nos outros distritos visitados constatámos que os convidados ‘do Administrador parecem constituir um grupo signficante. Mas, a representatividade dos diversos sectores, ao nível local é, neste contexto, filtrada pela dinâmica político-partidária. Assim, no caso acima mencionado, por exemplo, a ligação do pastor com o partido no poder surge como um aspecto fundamental, que condicionou o seu convite pelo Administrador para ser membro do CCD. Neste contexto, a influência do partido sobre a constituição dos CLs parece óbvia, facto que faz com que os partidos da oposição, particularmente a Renamo, considerem os CLs como espaços controlados pela Frelimo. A este propósito, o presidente da liga juvenil da Renamo a nível do distrito de Gorongosa dizia:

...nós nunca conseguimos ter alguém da Renamo nos conselhos consultivos. O governo diz que os conselhos consultivos são para fazer toda a gente participar na vida do distrito, mas eles [governo] não aceitam ter nossos membros lá...só aceitam pessoas que são membros da Frelimo. Por isso, para nós [Renamo] estes conselhos consultivos são todos da Frelimo...⁹⁰

No caso do distrito de Monapo, a Renamo tinha sido convidada a enviar um membro para as reuniões do CC. Enquanto o Administrador os caracterizou como dispostos a querelas, o delegado local dizia sobre a participação da Renamo no CCD:

A Renamo tem recebido convite, mas usam a Renamo só como capa, por isso a Renamo prefere não fazer parte. Dei o meu contributo na nona sessão, mas eles o gerem à maneira deles. Preferimos não fazer parte, porque não tem sentido. Se o governo moçambicano aceitasse a verdadeira democracia, a Renamo tinha que ter alguns quadros no CL, mas eles só aceitam o partido Frelimo no Conselho. No Conselho Consultivo são todos directores. Chefes tradicionais, chefes de postos, secretários, são todos eles da Frelimo. Mesmo se não querem a Frelimo, são forçados a fazer parte.

Mesmo na Assembleia Municipal, a Renamo dá o seu contributo, mas eles não consideram... Dizem: 'Essas ideias não ajudam, eles são da Renamo'. O Conselho Consultivo só solicita um representante do partido Renamo. Assim, eu tenho só um voto contra os restantes 50, e não tenho peso aí. Mas na Assembleia Municipal temos mais peso. E como não temos força, optamos por não ir.⁹¹

Em muitos casos, a predominância de membros da Frelimo no seio dos CLs pode ser entendida como o resultado de diferentes factores, particularmente do sistema de partido dominante e da centralização do processo de institucionalização dos CLs na figura dos Administradores. Assim, existem relatos de diferentes pontos de Moçambique dando conta do processo de indicação dos membros para as IPCCs em que os Administradores desempenharam um papel determinante no perfil dos membros seleccionados (PNGL, 2007). Isto aconteceu sobretudo com os CLs que surgiram a partir de 2006, no âmbito da implementação da LOLE e muito associados ao processo de uso do OIIL⁹². Algumas actas das sessões dos Conselhos Consultivos Distritais mostram claramente como os presidentes dos órgãos, isto é os administradores, procuram fazer passar mensagens político-partidárias. Por exemplo, numa das actas das sessões do conselho consultivo, pode-se ler o seguinte:

Nos diversos, a senhora presidente da sessão [a Administradora do distrito] exortou os participantes para a necessidade de mobilizar a população para acompanhar as crianças à vacinação. Ainda na sua intervenção *agradeceu a todos que directa ou indirectamente tudo fizeram para a vitória da Frelimo e Camarada Presidente Armando Guebuza.*⁹³

A dinâmica do processo da constituição dos CLs mostra, assim, uma certa influência e controlo do partido no poder sobre estas instituições, enquanto espaços de participação, facto que se tem traduzido no reforço da exclusão política. Essa influência e controlo consubstanciam-se, sobretudo, na maneira como os próprios membros das IPCCs são seleccionados, o que traz implicações em termos de alargamento da base de participação a nível local. Neste contexto, à semelhança do que acontecia no período do regime monopartidário, a Frelimo continua a ser um vector fundamental de participação no espaço público a nível local, na medida em que o acesso dos diferentes grupos locais (jovens, mulheres, associações, igrejas) à representação nos CLs está associado à ligação com a Frelimo. Além disso, a participação local foi sendo, cada vez mais, reduzida a uma simples consulta, como demonstraremos na próxima secção.

3.2 Quando participação se resume a uma simples consulta: o desafio da transformação dos CLs em instrumentos de governação local

Um levantamento de base levado a cabo pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), em 2009, no âmbito do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), sublinha que, numa amostra de 121 distritos, os CLs foram estabelecidos a todos os níveis em cerca de 86% dos distritos (MPD, 2010a). Inicialmente circunscrito a algumas províncias, nomeadamente Nampula, Cabo Delgado (via o PPFD), Sofala e Manica (via projectos apoiados no âmbito da Cooperação Alemã e por ONGs),⁹⁴ o processo de estabelecimento dos CLs acelerou com a aprovação da Lei dos OLEs e com o seu regulamento em 2003 e 2005, respectivamente (Lei 8/2003; Decreto 11/2005), e estendeu-se a todo o país com a introdução do OIL, a partir de 2006.

Desde as primeiras experiências de planificação distrital, que datam dos finais dos anos 1990, os conselhos locais foram associados ao processo de tomada de decisões a nível local. Com a aprovação da legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), a ideia da participação dos conselhos locais no processo de desenvolvimento distrital passou a ser recorrente. Assim, tanto no primeiro como no segundo guião sobre a organização e funcionamento dos CLs, a participação aparece como um dos princípios fundamentais de funcionamento das IPCCs. No âmbito da LOLE, essa participação consubstancia-se no envolvimento dos CLs no processo de elaboração e aprovação dos planos distritais, nomeadamente estratégicos (Plano Estratégicos de Desenvolvimento Distrital – PEDD) e anuais (Plano Económico e Social do Distrito – PESOD) (Decreto 11/2005).

Todavia, quando se olha para experiências de diferentes distritos, constata-se níveis diferentes de envolvimento dos CLs na elaboração e aprovação dos planos distritais. Relativamente aos PEDDs, por exemplo, um estudo recente realizado em 14 distritos do país mostra que, em alguns distritos, houve pouco envolvimento dos CLs na elaboração e aprovação dos PEDDs (SAL CDS & Massala Consult, 2009: 40). Quanto aos PESODs, existe igualmente uma variação, ao longo do país, na maneira como os CLs participam no processo da sua elaboração. Com efeito, embora a tendência geral aponte para o envolvimento dos CLs na elaboração dos PESODs (MPD, 2010a), ainda há distritos onde os membros das IPCCs não estão convencidos da sua participação efectiva no processo da formulação dos PESODs, identificando, nestes casos, as Equipas Técnicas Distritais (ETDs) como sendo os autores dos planos (SAL CDS & Massala Consult, 2009: 44).

No que se refere à aprovação dos planos, o envolvimento dos CLs também varia bastante. Em muitos casos, trata-se mais de validação dos PESODs do que propriamente da sua aprovação, tomando em conta que, de facto, os CLs não têm

poder decisório. Mesmo assim, nem todos os PESODs são validados pelos CCDs em todos os distritos. Por exemplo, no levantamento de base acima referido, feito pelo MPD, constata-se que, numa amostra de 125 distritos, 105 (84%) indicaram que tiveram o PESOD-2008 validado pelo CCD (MPD, 2010a: 47).

Se é verdade que a questão da participação está muito associada ao papel dos CLs no processo de governação local, também não é menos verdade que a dinâmica da institucionalização e funcionamento das IPCCs tem vindo a mostrar uma cada vez maior redução da participação a uma simples consulta. Aliás, a este propósito, é interessante verificar a maneira como se foi passando de CLs de natureza mais deliberativa (particularmente no âmbito das primeiras experiências de planificação distrital participativa, no âmbito do PPF) para CLs de carácter consultivo – e sobretudo tratando questões acerca do OIIL. Com efeito, se no âmbito do regulamento da Lei dos OLES as IPCCs ainda tinham espaço para a aprovação de algumas matérias a nível distrital, nomeadamente o Plano de Actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital (Decreto 11/2005), curiosamente, no Guião sobre organização e funcionamento dos Conselhos Locais recentemente aprovado, provavelmente a única matéria sobre a qual os CLs têm realmente poder de decisão, são os pedidos de concessão de financiamento de projectos de iniciativa local que os CLs podem ou não aprovar. E mesmo isto é colocado em dúvida (ver Orre & Forquilha, na Parte II neste livro). Quanto a outras matérias, como, por exemplo, o PESOD, o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência, os CLs podem apenas apreciar e dar o parecer ao governo distrital (MAE/MPD, 2008).

Como se pode constatar, a participação dos CLs no processo de tomada de decisões em assuntos de extrema importância para a vida do distrito, como, por exemplo, a aprovação dos PESODs e dos relatórios das actividades dos governos distritais, resume-se sobretudo a um exercício de consulta. Nos casos em que as actas relatam um debate sobre prioridades, os intervenientes são quase todos os mais altos funcionários locais do Estado, além de um ou outro régulo (Distrito de Gorongosa, 2009). Isso tem implicações não só na maneira como os próprios CLs olham para o PESOD, como também no papel do PESOD no processo de governação local. Com efeito, embora o balanço dos planos distritais, particularmente os PESODs, esteja previsto na legislação (Decreto 11/2005 Art. 120), na prática, a discussão do processo de implementação dos PESODs parece um assunto marginal nas sessões dos CLs. Por exemplo, uma análise das actas das sessões dos CLs, feita com base em 223 actas referentes a 2007, correspondentes a 75 distritos, mostra que apenas em 36% das actas analisadas o PESOD aparece como tema discutido nos CLs (Gonçalves, 2008: 10). Na maior

parte dos casos, o assunto mais discutido pelos CLs é o OIIL, aparecendo como tema discutido em cerca de 77% das actas analisadas (Gonçalves, 2008: 10). Em Gorongosa, evidenciou-se, a partir das actas de 2009, que o OIIL ocupou um lugar crescente em detrimento do PESOD. O PESOD de 2010 foi, assim, aprovado após um debate breve em que apenas os oficiais do Estado participaram. Aliás, isso reflecte-se também em algumas entrevistas feitas a membros do CCD de Gorongosa. Assim, por exemplo, questionado sobre as actividades do conselho local distrital, um dos membros respondeu nos seguintes termos:

...Quando estamos nas reuniões do conselho consultivo, o que fazemos muitas vezes é aprovar os projectos [do OIIL]. O presidente da mesa [o Administrador] lê projecto por projecto e pergunta-nos se conhecemos o dono do projecto...e nós dizemos se o dono é sério ou não. É assim que nós trabalhamos nas reuniões do Conselho Consultivo... Além de aprovar os projectos, o Conselho Consultivo não tem outras tarefas...⁹⁵

Por conseguinte, com base nos elementos acima apresentados, pode-se considerar que, em muitos casos, os CLs têm um papel marginal não só no que se refere à elaboração dos PESODs como também no processo da sua execução e fiscalização. Este facto é uma das consequências do sistema de partido dominante a nível local, consubstanciado na tendência cada vez mais centralizadora do Estado.

As limitações que o Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais traz para as IPCCs, em termos de participação efectiva no processo deliberativo, cristalizam essa tendência centralizadora do Estado e contribuem, igualmente, para que os CLs tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões. Além disso, a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), promovida pelo Presidente Guebuza como um método de monitoria paralelo de prestação de contas de baixo para cima, salienta a lógica do Estado partidarizado e centralizador.⁹⁶

4. Conclusão

Embora as reformas políticas ocorridas em Moçambique nos anos 1990 tenham criado novas instituições a todos os níveis como parte do processo de descentralização e reformas na governação local, elas não trouxeram necessariamente mudanças significativas em termos 'da qualidade democrática de participação popular'. Com efeito, a estruturação do campo político saído do processo da transição política conduziu à constituição de um sistema de partido

dominante, cristalizado numa cada vez maior captura do Estado local pelo partido no poder, num enfraquecimento contínuo dos partidos da oposição e numa espécie de fechamento dos espaços de participação política a todos os níveis.

Olhando para os espaços de participação local criados a nível dos distritos, constata-se que a sua dinâmica de funcionamento é estruturada pelo sistema de partido dominante. Assim, a representatividade dentro dos CLs é filtrada pela ligação partidária que se tem com o partido no poder. À semelhança do tempo de partido único, a Frelimo continua sendo o vector principal de participação no espaço público a nível distrital, facto que acentua a exclusão e a intolerância políticas e afunila a base de participação local. Além disso, a tendência centralizadora do Estado, muito ligada às lógicas, dinâmicas e discurso do sistema de partido dominante, nomeadamente sob a coligação do partido dominante forte de Guebuza, faz com que os espaços criados no âmbito da democratização e desconcentração do país, nomeadamente os CLs, tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões a nível local e, por conseguinte, sejam menos usados como verdadeiro instrumento de governação local inclusiva e participativa.

Notas

1. 'A descentralização aprofunda a democracia'. Entrevista ao *Novo Jornal*, Lunada/Angola, 12 de Fevereiro: 10-12.
2. Ver capítulo de Weimer, Macuane & Buur, na Parte I.
3. A realização das próximas eleições municipais está prevista para 2013.
4. Cidade de Maputo, Xai-Xai, Inhambane, Beira, Chimoio, Tete, Quelimane, Nampula, Pemba, Lichinga, Cuamba, Angoche, Ilha de Moçambique, Montepuez, Nacala, Mocuba, Guruê, Manica, Dondo, Maxixe, Chibuto, Chokwe, Matola.
5. Mocímboá da Praia, Metangula, Monapo, Milange, Moatize, Catandica, Marromeu, Vilankulo, Manjacaze, Manhiça.
6. Ver contribuição de Weimer, Macuane & Buur no Capítulo 1 da Parte I deste volume.
7. Foram registados seis partidos para concorrer às eleições, a saber, Frelimo, Pademo (Partido Democrático de Moçambique), PT (Partido Trabalhista), Partido da Unidade Nacional, Verdes de Moçambique, Aliança Independente de Moçambique e as três coligações, nomeadamente, a Aliança para a Democracia (Fumo, Monamo, PCN, Aliança para a Democracia), Resistência para a Unidade de Moçambique (UDF, PPLM; Resistência para a Unidade de Moçambique).
8. DEONA – Organização dos Desempregados de Nampula; NATURMA – Naturais da Manhiça; GRM-Beira – Grupo de Reflexão e Mudança; OCINA – Organização dos Candidatos Independente de Nacala-Porto (Nacala); PRCM – Partido de Renovação, Continuidade e Modernização; Livres da Cidade de Pemba; Associação Cidade de Pemba para a Ordem (Pemba); e JPC – Juntos pela Cidade (Maputo).
9. IPADE em Quelimane, Beira, Dondo, etc.; UM em Guruê; UP na Ilha de Moçambique e GIDA em Angoche.
10. Grupo para a Democracia da Beira (GDB).
11. Para um estudo de caso detalhado da Ilha de Moçambique, ver a contribuição de Rosário neste volume.
12. Ver Nuvunga & Adalima, por publicar.
13. *Mozambique Political Process Bulletin* (MPPB), Número 29 – Dezembro de 2003.
14. *Mozambique Political Process Bulletin* (MPPB), Número 37 – Dezembro de 2008.
15. MPPB, Número 29 – 15 Julho de 2005.
16. MPPB, Número 5 – 13 Novembro de 2008.
17. MPPB, Número 29 – Dezembro de 2003.
18. MPPB, Número 29 – Dezembro de 2003, pág. 21.
19. MPPB, Número 29 – Dezembro de 2003, pág. 21.
20. MPPB, Número 37 – Dezembro de 2008, pág. 3.
21. MPPB, Número 37 – Dezembro de 2008.
22. Até à 'demissão voluntária' dos presidentes do conselho municipal em Setembro de 2011.
23. Hanlon, Mozambique 184 News Reports & Clippings, 5 de Setembro de 2011.
24. 'Frelimo faz limpeza em cinco autarquias locais', in *Jornal Savana*, 17 de Agosto de 2011.
25. Em Marromeu, as eleições locais de 2003 produziram uma coabitação: a Renamo elegeu o Presidente do Conselho Municipal, João Germano, com 50,01 % dos votos e a Frelimo ganhou uma maioria relativa na Assembleia Municipal, com 50,22% dos votos.
26. Para um estudo aprofundado da vitória da Renamo nos municípios da região costeira da Província de Nampula, vide: do Rosário, 2009.
27. *Notícias*, 13 de Fevereiro de 2009.
28. Ver artigo de Weimer na Parte I.

29. Ver artigo de Weimer, Macuane & Buur na Parte I deste volume.
30. A Frelimo ganha as eleições em todas as províncias do sul do país, Maputo, Maputo-província, Gaza e Inhambane com mais de 80% dos votos e igualmente nas do extremo norte, nomeadamente Niassa (47,45%) e Cabo Delgado (58,25%).
31. A Renamo impôs-se em todas as províncias do centro e Este do país, nomeadamente: Sofala (78,8%), Manica (41,51%), Tete (34,51%), Zambézia (52,54%) e Nampula (40,66%).
32. Ver, para pormenores, a análise de Weimer, neste livro (Parte I).
33. No que diz respeito à segunda dimensão de gradualismo, a transferência de mais funções dos Órgãos Locais do Estado para a autarquia, ver artigo de Weimer, na Parte I.
34. 'Por coincidir com a Sexta-feira, Muçulmanos contestam data das eleições autárquicas', *Notícias*, 4 de Fevereiro de 1998: 4.
35. Com uma taxa de abstenção de cerca de 75,84%, quase a mesma do primeiro processo eleitoral autárquico, mas desta vez com a participação de todos os partidos políticos e grupos de cidadãos independentes.
36. Discurso da campanha do então candidato da Renamo e da sua equipa na Ilha de Moçambique, durante a campanha eleitoral para as eleições municipais de 2003. Com ajuda do Observatório Eleitoral, desloquei-me à Ilha de Moçambique onde estabeleci contactos formais com os representantes locais da Frelimo, da Renamo e da Associação dos Amigos da Ilha de Moçambique.
37. Nestes municípios, a Renamo usou a mesquita para propagar a sua mensagem política. Para mais detalhes, vide: do Rosário, 2009.
38. Essitate Yookophela era um projecto implementado pela Cooperação Suíça (SDC), sem envolvimento activo do Conselho Municipal da Ilha de Moçambique, e fora do Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM) do SDC que abrangeu o CM da Ilha. O objectivo era atrair residentes dos bairros sobrepovoados na parte insular do Município para a parte continental, através de incentivos (terrenos, material de construção, etc.) para fixar residência lá. Para mais pormenores, ver secção 3.2.3.
39. A trajectória desta família afro-muçulmana está por estudar. O pai deste Chehe, o também Chehe Abdul Razaq Jamú, era durante o período colonial muito próximo dos Portugueses, mas alguns anos depois da Independência, tornou-se membro e secretário do bairro do partido Frelimo na Ilha de Moçambique.
40. Entrevista com Momade Camussi, 5 de Novembro de 2003.
41. Entrevista com Issufo Buanami, 19 de Outubro de 2007.
42. Entrevista com o Sheik Hafiz Jamú Razaq, 18 de Novembro de 2003.
43. 'Elite Afro-muçulmana' refere-se aos mestiços negros descendentes da antiga elite muçulmana e escravocrata que se tinha fixado na Costa oriental africana no tempo da expansão e da penetração Arabo-swahili. 'Elite afro-damanense' refere-se aos mestiços de descendentes de Portugueses de Diu e Damão, territórios que fizeram durante 4 séculos parte do Estado Português da Índia.
44. Termo usado pelos muçulmanos da Ilha de Moçambique quando se referiam aos mestiços nascidos da união entre mulheres negras locais e portugueses.
45. Em 1987, durante a visita do novo governador da província de Nampula, Gaspar Dzimba, à cidade da Ilha de Moçambique, pede a evacuação de pessoas para reforçar o contingente de trabalhadores na colheita de algodão, milho e sisal nos campos da João Ferreira dos Santos, Muchelia, Metocheria e Miserapané. 'É pertinente reduzir a população da Ilha de Moçambique, porque há muitas pessoas'. Critica a fome existente no distrito que, segundo o governador, era causada pela preguiça dos habitantes da Ilha. Finalmente, determina que a partir daquele momento, cada residente devia cultivar 7 hectares de terra para plantar culturas diversas para sua sobrevivência. A mesma decisão foi estendida aos comerciantes que deviam também ligar a actividade comercial com a actividade agrícola. (Governo da Cidade da Ilha de Moçambique, 1987).
46. Bairros residências com tetos cobertos de *macúti* (folhas de coqueiros).
47. Entrevista com M. Robert (em 31 de Outubro de 2007), comerciante e responsável da comissão

- de moradores da 'cidade'.
48. *Notícias*, 28 de Janeiro de 1999.
 49. Entrevista com M. Robert, 31 de Outubro de 2007.
 50. *Notícias*, 6 de Janeiro de 2004.
 51. Entrevista com Filipe Paúnde, Secretário Geral da Frelimo, *Notícias*, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimoz/getxml/contentx/255692>
 52. *Notícias*, 23 de Dezembro de 2003.
 53. *Notícias*, 9 Março de 2004.
 54. *Notícias*, 16 de Fevereiro de 2004.
 55. Afonso Dhlakama tinha obtido 48%, realizando uma progressão de 15% de votos em relação a 1994.
 56. O dinheiro existente nos cofres do município era resultante das cobranças de taxas de mercado e de todas as transferências feitas pelo governo Central para o Município da Ilha de Moçambique. Por exemplo os cobradores das taxas de mercado tinham traçado um esquema de desvio de taxas cobradas nos principais mercados da cidade.
 57. Para mais detalhes sobre o agravamento de conflitos entre os membros da Renamo e as consequências resultantes na governação municipal da Renamo entre 2003 e 2008, ver: Rosário, 2010.
 58. A Renamo não iria permitir que depois de 5 anos de governo, a Ilha de Moçambique continuasse velha e degradada [...], porque tinham-se comprometido a promover a construção de novas infra-estruturas e não somente a renovar as já existentes', *Notícias*, 16 de Fevereiro de 2004.
 59. *Savana*, 6 de Maio de 2005.
 60. Entrevista com Gulamo Mamudo (Presidente do Conselho Municipal da Ilha de Moçambique), 13 de Agosto de 2007.
 61. Para uma análise mais aprofundada, ver Buur & Kyed, 2006; 2007.
 62. Quase toda a parte continental da Ilha de Moçambique, nomeadamente o posto administrativo de Lumbo, se tornaria distrito da Ilha de Moçambique. Ver 'Novos distritos serão criados no país', *Notícias*, 16 de Junho de 2008: 3.
 63. Ver artigo de Weimer, na Parte IV deste livro.
 64. A referência ao termo 'empresa privada' está directamente ligada ao facto de a Frelimo utilizar o dinheiro público, nomeadamente os 7 milhões do OIIL, para cooptar membros e simpatizantes da Renamo com a promessa de financiar os seus projectos. E como a Renamo não tinha conseguido 'capturar todos os seus clientes', uma grande parte estava vulnerável às promessas da Frelimo.
 65. O Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique fez a entrega à sede do Partido Frelimo da cidade da Ilha de Moçambique de equipamento informático, constituído por um processador, uma impressora, um teclado, duas colunas (ver Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique, Termo de entrega ao partido Frelimo, 14 de Novembro de 2003). Num outro documento, o antigo PCM tinha proposto ao Governo provincial a entrega da residência oficial e do edifício do município para albergar o representante do Estado. Nesse sentido, o município iria funcionar em dois pequenos compartimentos, onde funcionava a direcção distrital do comércio, para a instalação do Conselho Municipal da Renamo. Para mais detalhes, ver: Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique, Nota n.º 534/CMCI/GP/A/16 à Direcção provincial de Apoio e Controle de Nampula, 31 de Dezembro de 2003.
 66. É um mestiço de origem afro-damaniana. Fez toda a campanha eleitoral pelo partido PIMO (Partido Independente de Moçambique) com a ajuda da sua tia, responsável das mulheres nas confrarias soifas da Ilha de Moçambique. Mas retira o seu apoio ao PIMO e começa a mobilizar os seus membros a favor da Renamo. Parece-nos que foi 'capturado' por A. Dhlakama com a promessa de se tornar Vereador de Finanças em caso de vitória eleitoral da Renamo nas eleições de 2003, um posto importante ainda mais porque Abdul Satar Rahim é tido com um empresário de renome ao nível local.

67. Ver, para pormenores, o artigo anterior de Nuvunga.
68. http://www.cip.org.mz/pub2008/ndoc2008/126_A%20Ilha%20das%20irregularidades.pdf.
69. A utilização deste procedimento pela Frelimo está documentada em vários casos. Por exemplo, em 2005, aquando das eleições intercalares em Mocimboa da Praia, convocadas devido à morte do presidente do Conselho Municipal, pessoas vivendo em Nampula, Pemba, Montepuez e outros distritos vizinhos foram transportadas em camiões e autocarros alugados pelo Partido Frelimo para votar no seu candidato no Município de Mocimboa.
70. Ver capítulo A, de Weimer, Macuane & Buur (Parte I).
71. Este artigo foi essencialmente elaborado com base no trabalho de campo realizado no distrito de Gorongosa em Abril de 2010. Fazemos uso também do material empírico recolhido nos distritos de Zavala e Monapo, em 2009.
72. Na terminologia usada na Parte I deste livro, estas mudanças aconteceram sob uma *coligação do partido dominante enfraquecido* liderada pelo então presidente Chissano e, resultante de um acordo político entre as elites da Frelimo, substituiu um *regime autoritário enfraquecido*. Ver Weimer, Macuane & Buur, Capítulo A, na Parte I.
73. É importante referir que os Representantes do Estado a nível dos espaços municipalizados são membros do partido no poder. Ver, também sobre este aspecto, o artigo anterior do Rosário, bem como o de Weimer, na Parte I do livro.
74. Para mais pormenores, ver, por exemplo, Weimer, 2000.
75. Ver Weimer, Macuane & Buur, Capítulo A, na Parte I.
76. Para detalhes sobre esta questão, ver as análises de Hanlon & Smart (2008).
77. Um ponto já salientado no artigo anterior, no caso das autarquias.
78. Neste artigo, usamos os termos CC, CLs e IPCCs como sinónimos.
79. Ver artigo de Borowczak & Weimer, na primeira Parte do livro.
80. Esta Lei usa o termo 'conselhos locais'. O *Guião sobre a organização e o funcionamento dos conselhos locais* usa a designação 'conselhos consultivos' (MAE&MDP, 2008).
81. Ver o artigo de Orre & Forquilha, na Parte II deste livro.
82. O artigo 18 do Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais estabelece que os conselhos locais representam 'os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse'.
83. Os dilemas são vários. Por exemplo, o guião diz que, num dado escalão (CCD ou CCP), 40 por cento dos representantes devem ser autoridades comunitárias, 30 por cento devem ser mulheres e 20 por cento jovens. Aritmeticamente, isto não deixa espaço suficiente para outros critérios de representação. Num CCD com um número máximo de 50 pessoas, 20 devem ser autoridades comunitárias, 15 devem ser mulheres, e 10 devem ser jovens – um total de 45 pessoas. Isto deixa 5 lugares para outros representantes de 'interesses' ou 'grupos sociais' e ainda para os membros do governo cuja representação está garantida (o Administrador, etc.). Para uma explicação mais detalhada, ver Orre (2010: 305).
84. Apenas o artigo 37 do guião toca no assunto, mas de maneira vaga.
85. Para mais detalhes sobre práticas de identificação de membros, ver Orre (2010: 315-7).
86. Entrevista com Fátima Vulande, membro da OMM, Gorongosa, 14 de Abril de 2010.
87. Entrevista com Chombe Henrique Janasse, presidente da Associação de Camponeses e Criadores de Gado Bovino e Caprino, Gorongosa, 15 de Abril de 2010.
88. Entrevista com o Sr. Disel Ngulande, presidente da Associação dos Camponeses de Nhouranga, Gorongosa 14 de Abril de 2010.
89. Entrevista com Sr. Francisco Alficha, pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique e membro do CCD, Gorongosa, 15 de Abril de 2010.
90. Entrevista com Isaac Zeca Mulzal, presidente da liga juvenil da Renamo, Gorongosa, 17 de Abril de 2010.

91. Entrevista com Zeca Gabriel, delegado da Renamo no Monapo. Monapo: 12 de Fevereiro, 2009.
92. Para uma análise mais aprofundada do OILL, ver artigo dos mesmos autores na Parte II deste Livro.
93. Distrito de Marracuene, 2009, s/p. sublinhado pelos autores.
94. Ver artigo de Borowczak e Weimer, neste volume.
95. Entrevista com o Francisco Alficha, pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique e membro do CCD, Gorongosa, 15 de Abril de 2010.
96. Ver artigo de Leininger *et al.* na Parte II deste livro.