

CIDADANIA E GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA CONFERÊNCIA INAUGURAL
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

ORGANIZAÇÃO

Luís de Brito . Carlos Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco



IESE

CIDADANIA E GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA CONFERÊNCIA INAUGURAL
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

CIDADANIA E GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA CONFERÊNCIA INAUGURAL
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

ORGANIZAÇÃO

Luís de Brito . Carlos Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco



www.iese.ac.mz

TÍTULO

Cidadania e Governação em Moçambique

Comunicações apresentadas na Conferência Inaugural
do Instituto de Estudos Sociais e Económicos

ORGANIZAÇÃO

**Luís de Brito, Carlos Castel-Branco,
Sérgio Chichava e António Francisco**

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Marimbique – Conteúdos e Publicações, Lda.

EDITOR EXECUTIVO

Nelson Saúte/Marimbique

DESIGN GRÁFICO

L.Ussivane/Marimbique

PAGINAÇÃO

Atelier 004 (www.004.pt)

FOTOGRAFIA DA CAPA

João Costa (Funcho)

REVISÃO

Olga Pires/Marimbique

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Tipografia Peres

NÚMERO DE REGISTO

5735/RLINLD/2008

ISBN

978-989-96147-2-7

TIRAGEM

1000 exemplares

ENDEREÇO DO EDITOR

Avenida Patrice Lumumba, nº 178, Maputo, Moçambique

iese@iese.ac.mz | www.iese.ac.mz

Tel.: +258 21 328 894 Fax.: 258 21 328 895

O IESE agradece o apoio de:

Agência Sueca de Desenvolvimento Internacionl (ASDI)

Departamento para o Desenvolvimento
Internacional do Governo Britânico (DFID)

Governo da Noruega

Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento
Internacional (DANIDA)

Cooperação Irlandesa

Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC)

Fundação para o Desenvolvimento (FDC)

Índice

Apresentação

Luis de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco 11

1. UMA PROVÍNCIA “REBELDE” O SIGNIFICADO DO VOTO ZAMBEZIANO A FAVOR DA RENAMO | Sérgio Chichava

| | |
|---|----|
| <i>Introdução</i> | 15 |
| <i>“A Zambézia é da Renamo”</i> | 17 |
| <i>O significado do voto zambeziano a favor da Renamo</i> | 32 |
| <i>Notas</i> | 44 |
| <i>Referências</i> | 46 |

2. ASSOCIAÇÕES DE JOVENS, ESTADO E POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE – DA HERANÇA A NOVOS DESAFIOS (1975-2004) | Adriano Biza

| | |
|--|----|
| <i>Introdução</i> | 49 |
| <i>O Contexto histórico do desenvolvimento do fenómeno associativo em Moçambique</i> | 51 |
| <i>Uma relação ambígua e ambivalente com o Estado</i> | 57 |
| <i>Novos desafios e motivações: entre a vigilância e a apropriação</i> | 63 |
| <i>À Guisa de Conclusão</i> | 67 |
| <i>Notas</i> | 68 |
| <i>Referências</i> | 68 |

3. “REMENDO NOVO EM PANO VELHO”: O IMPACTO DAS REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE | Salvador Cadete Forquilha

| | |
|--|----|
| <i>Introdução</i> | 71 |
| <i>Reformas de descentralização em Moçambique: do Estado centralizado ao pluralismo débil e sistema de poder dominante</i> | 73 |
| <i>Influência da trajectória das instituições na estruturação dos processos políticos: o caso da governação municipal</i> | 80 |
| <i>Conclusão</i> | 85 |
| <i>Notas</i> | 86 |
| <i>Referências</i> | 87 |

4. OS DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E A DINÂMICA DA PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA NA CONFIGURAÇÃO DE AGENDAS POLÍTICAS LOCAIS
Nobre de Jesus Varela Canhanga

| | |
|--|-----|
| <i>Introdução</i> | 90 |
| <i>Catalisadores da Reforma na Administração Pública em Moçambique</i> | 93 |
| <i>O ambiente constitucional e institucional para a descentralização e participação</i> | 95 |
| <i>Referências teóricas e conceituais da descentralização e planificação participativa</i> | 96 |
| <i>Os incentivos institucionais da planificação participativa nos órgãos de poder local</i> | 100 |
| <i>Análise empírica sobre os desafios da planificação participativa: estudo de caso dos municípios de Cuamba e Montepuez</i> | 103 |
| <i>Os desafios da descentralização e da planificação participativa</i> | 106 |
| <i>Considerações finais</i> | 114 |
| <i>Notas</i> | 115 |
| <i>Referências</i> | 117 |

5. “CIDADANIA ACRÍTICA” NUMA SOCIEDADE DE “BAIXA INFORMAÇÃO”:
OS MOÇAMBICANOS NUMA PERSPECTIVA COMPARATIVA
Carlos Shenga e Robert Mattes

| | |
|---|-----|
| <i>Introdução</i> | 119 |
| <i>Conhecimento e avaliações dos Moçambicanos sobre governo e democracia</i> | 122 |
| <i>Níveis de consciência cognitiva dos Moçambicanos em relação à política</i> | 134 |
| <i>Relacionando a consciência cognitiva com a cidadania democrática em Moçambique</i> | 151 |
| <i>Conclusão</i> | 163 |
| <i>Notas</i> | 164 |
| <i>Referências</i> | 167 |
| <i>Outras publicações do IESE</i> | 170 |

Sobre os contribuintes e organizadores para este volume

Sérgio Chichava é investigador e membro do Conselho Científico do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciências Políticas pela Universidade de Bordéus IV.

Adriano Biza é assistente do Departamento de Arqueologia e Antropologia da Universidade Eduardo Mondlane.

Salvador Cadete Forquilha trabalha no programa de governação da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação em Maputo e é investigador associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos de Maputo.

Nobre de Jesus Canhanga trabalha no programa de governação da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação em Maputo e é investigador associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos de Maputo.

Carlos Shenga é assistente do Instituto Superior de Administração Pública de Maputo, investigador associado da *Democracy in Africa Research Unit* da Universidade de Cape Town e do Instituto de Estudos Sociais e Económicos de Maputo.

Robert Mattes é professor no Department of Political Studies e director da *Democracy in Africa Research Unit* da Universidade de Cape Town.

Luís de Brito é director de investigação e Presidente do Conselho Científico do IESE. É Professor Associado na Universidade Eduardo Mondlane. É doutorado em Antropologia Política pela Universidade de Paris VIII.

Carlos Castel-Branco é director de investigação e Director do Conselho de Administração do IESE. É Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É doutorado em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pela Universidade de Londres.

António Francisco é director de investigação no IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É doutorado em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália.

Apresentação

O presente volume reúne algumas das comunicações apresentadas no painel sobre “Cidadania e Governação” da Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), que teve lugar em Setembro de 2007, em Maputo. Tratando-se de um tema muito amplo e aberto, não existe uma problemática comum aos textos seleccionados. Há, no entanto, uma espécie de constante que se desenha no seu conjunto: a ambivalência do relacionamento entre o poder político e os cidadãos. Na sua aparente diversidade, os diferentes artigos aqui apresentados tratam todos de alguma forma do processo da construção do Estado moçambicano, das suas dificuldades e contradições.

O volume abre com um texto que analisa a predominância do voto em favor da Renamo na província da Zambézia. O argumento é que existe uma continuidade histórica no tipo de relações que esta região teve com o poder central (tanto do Estado colonial como do Estado pós-colonial), mas também com a Frelimo, desde o período da luta pela independência. Na ausência de uma base social sólida na região, que data da época da confrontação com o poder colonial, a Frelimo teria optado, depois da independência, por uma linha de confrontação com as elites locais, reforçando assim o sentimento de exclusão da população zambeziana e a sua resistência ao poder de Maputo. A guerra civil teria sido mais um elemento na radicalização de segmentos importantes da população desta província em favor da Renamo, radicalização que se tem manifestado num voto maioritário em favor da Renamo desde as eleições de 1994.

O segundo artigo do volume aborda a questão da relação das associações juvenis com o Estado e a política. O artigo defende que o enorme crescimento de organizações juvenis verificado depois da consagração do multipartidarismo e das novas liberdades

civis e políticas pela Constituição de 1990 não significou o desaparecimento da preocupação de reprodução hegemónica da Frelimo, que tinha caracterizado o período monopartidário, marcado pela lógica do controlo social e político dos cidadãos através das “Organizações Democráticas de Massas”. Continuando a Frelimo a ser o partido no poder, a explosão do associativismo posterior a 1990 não terá modificado fundamentalmente a relação das novas organizações com o Estado. Estas correspondem, essencialmente, a iniciativas de procura e mobilização de recursos, em geral disponibilizados pelos doadores para acções de desenvolvimento. Ora, qualquer actividade nesse campo implica também uma articulação e negociação permanente com as estruturas do Estado (que, usando os instrumentos administrativos de controlo de que dispõem, podem inviabilizar qualquer projecto independente) e, através deste, uma abertura para um certo controlo partidário.

Os dois textos que se seguem tratam de questões relativas a um dos processos mais significativos da fase actual da construção do novo Estado moçambicano: a descentralização. O primeiro deles interessa-se pela determinação dos factores que terão contribuído para o fraco impacto do processo de descentralização no desenvolvimento de formas de governação participativa e no melhoramento das condições de vida dos cidadãos. Para além de factores relacionados com a capacidade técnica e a insuficiência de infra-estruturas, que certamente não são irrelevantes, o autor, usando material empírico produzido num inquérito levado a cabo em cinco municípios (Chimoio, Gurué, Monapo, Nacala-Porto e Vilankulo), defende a necessidade de se aprofundar a análise do próprio processo de estruturação do campo político local e o jogo dos actores a esse nível. Nesta perspectiva, dois factores são realçados: por um lado, a influência a nível local da trajetória do “Estado patrimonializado” e, por outro, a reprodução local de práticas autoritárias herdadas do passado. Em suma, as dificuldades do processo poderiam ser entendidas à luz da contradição entre a lógica da reforma descentralizadora e a debilidade do pluralismo político num contexto de neo-patrimonialismo e de autoritarismo. O segundo texto que aborda a temática da descentralização retoma a questão da governação municipal sob o prisma da planificação participativa, usando para tal o caso de dois municípios: Cuamba e Montepuez. O texto insiste sobre a fragilidade do processo, nomeadamente a ausência de regulamentação adequada, o monopólio do poder por autoridades municipais pouco abertas à inclusão das demandas e prioridades identificadas pelas comunidades, mas prontas a servir os interesses das elites políticas locais, de algum modo reproduzindo a lógica neo-patrimonialista dominante.

O último texto do volume aborda uma série de questões relacionadas com o exercício da cidadania pelos Moçambicanos, numa perspectiva comparativa. Baseado em dados do inquérito Afrobarómetro, o artigo identifica em Moçambique a existência de uma forma de “cidadania não-crítica” no contexto de uma sociedade de fraca informação. Contrariamente à “cidadania crítica”, que consiste numa adesão forte aos valores democráticos acompanhada de uma decepção em relação às estruturas existente de governo representativo, a “cidadania não-crítica” corresponderia a uma outra combinação: um baixo nível de informação política e de demanda de democracia aliado a uma sobrestimação do desempenho democrático no país.

Como se disse no início desta breve apresentação, para além das diferenças de tema e de abordagem, cada um dos textos oferece uma contribuição para a análise de um mesmo problema, o da formação do Estado e da cidadania, ou, por outras palavras, da questão da representação democrática em Moçambique.

*Luis de Brito, Carlos Castel-Branco,
Sérgio Chichava e António Francisco*

1. UMA PROVÍNCIA “REBELDE” O SIGNIFICADO DO VOTO ZAMBEZIANO A FAVOR DA RENAMO

Sérgio Chichava

Introdução

A Zambézia foi uma das províncias mais afectadas pela guerra civil que opôs durante cerca de dezasseis anos (1977-1992) o regime da Frelimo e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), fazendo milhares de mortos e destruindo a economia de Moçambique. Só para se ter uma ideia do impacto da guerra nesta região, pode-se dizer que no seu auge, em 1986, cerca de 1,5 milhão de pessoas, ou seja, mais da metade da população local, estimada em cerca de 2,5 milhões de habitantes (segundo o censo de 1980), encontrava-se directamente afectada e sofria de todo o tipo de insuficiências: fome, doenças, falta de vestuário adequado, etc. As comunicações entre a capital da Zambézia, Quelimane, e os distritos estavam completamente paralisadas. Os únicos meios de transporte eram o avião ou o barco, quer por causa da insegurança, quer porque as estradas tinham sido completamente destruídas. A maior parte da população rural tinha-se refugiado noutras províncias menos afectadas, em Quelimane e nos países vizinhos, sobretudo no Malawi. Segundo Hanlon (1996: 20), no fim da guerra, a Renamo ocupava mais de metade da província da Zambézia. Tal como noutras situações, a Renamo foi acusada pela Frelimo e seus próximos de ser a principal responsável pela situação catastrófica em que se encontrava a Zambézia.

Com a introdução da democracia multipartidária em 1990 e a assinatura dos acordos de paz entre os beligerantes, em 1992, a realização de eleições periódicas tornou-se possível. Desde então, realizaram-se três escrutínios eleitorais no país, em 1994, 1999 e 2004. Nestes escrutínios, a Zambézia sempre votou maioritariamente a favor do antigo movimento rebelde. Como explicar isto à luz da precária situação pós-guerra em que a província se encontrava, e das acusações da Frelimo ao papel da Renamo na origem desta situação?

O objectivo deste artigo é, pois, tentar explicar as razões pelas quais a Zambézia tem votado a favor daqueles que, segundo a Frelimo, eram simples “bandidos armados”, “agentes ou instrumentos do apartheid”, sem nenhum objectivo político senão o de destruir o país, semeando dor e luto.

Este artigo encontra-se dividido em duas partes. Na primeira, os diferentes pleitos eleitorais realizados até hoje são analisados, com especial ênfase para a Zambézia. Trata-se de analisar os discursos proferidos por cada candidato nesta província, de mostrar como a Renamo se tem aproveitado de opções equivocadas da Frelimo para tirar dividendos políticos. Na segunda, são discutidas as razões que levam os Zambebianos a votar a favor da Renamo.

A ideia defendida aqui é que o voto zambeziano a favor da Renamo é consequência directa da hostilização e marginalização desta região por parte da Frelimo, mas enraizada num longo prazo histórico que produz um voto quase “autonomista” contra o que é “Moçambique”. Com efeito, este voto exprime também um difícil e longo processo de conturbadas relações com o Estado. Os Zambebianos sempre se sentiram marginalizados, quer pelo Estado colonial quer pelo Estado pós-colonial. Para os Zambebianos, o Estado colonial sempre privilegiou certas regiões do país, tais como Beira, Nampula e, sobretudo, Lourenço Marques (actual Maputo) em detrimento da Zambézia. A riqueza zambeziana seria utilizada para desenvolver essas regiões. Este sentimento de marginalização faz-se sentir já no final do século XIX, quando, depois da Conferência de Berlim, os últimos prazos¹ foram vencidos e foram substituídos pelo capitalismo das companhias, mesmo período em que a capital de Moçambique foi transferida da Ilha de Moçambique, no Norte, para Lourenço Marques, no extremo Sul. Este capitalismo colonial está na origem dos desequilíbrios regionais do país, cujos sinais fortes foram a emergência de duas novas cidades no centro e no extremo Sul, Beira e Lourenço Marques, e, conseqüentemente, de “novas elites modernas”. Por outro lado, este capitalismo teve impactos negativos na Zam-

bézia, pois as elites locais (antigos prazeiros, seus filhos ou seus descendentes) não conseguiram adaptar-se ao novo sistema, tendo sido transformadas numa espécie de lumpen-elites. Igualmente, nenhuma das companhias estabelecidas nesta região investiu seriamente para o seu desenvolvimento, apesar de os contratos celebrados com o Estado assim o preverem. Não houve desenvolvimento de uma indústria digna desse nome, nem um sério investimento na construção de infra-estruturas socioeconómicas, tais como estradas, linhas férreas e pontes. Por exemplo, a Sena Sugar Estates, a mais importante companhia estabelecida na Zambézia, que tinha uma fábrica de açúcar no Luabo e plantações em Mopeia, não conseguiu construir uma estrada que ligasse estas duas regiões. Apesar de ter sido transformada na província mais importante do ponto de vista agrícola, a Zambézia não desenvolveu infra-estruturas socioeconómicas dignas de menção. Em 1973, quando da aprovação do último plano de desenvolvimento do tempo colonial, a Zambézia, com apenas 165,6 km, era a região com menos quilómetros de estradas asfaltadas. Nenhuma estrada ligando o Sul e o Norte da província fora construída. Durante a época das chuvas, vastas zonas desta província ficavam completamente isoladas e a circulação rodoviária, interrompida. Segundo Vail e White (1980: 3), a Zambézia é um exemplo paradigmático de como o capitalismo colonial subdesenvolveu a África.

Mas o descontentamento da Zambézia em relação ao Estado colonial manifestou-se por vários anos em forma de um anticolonialismo assimilacionista e não separatista (mais ou menos entre 1910 até 1974), uma vez que, para a elite zambeziana, “Moçambique era Portugal” e não uma colónia (Chichava 2007).

Teria a luta de libertação conseguido, e, posteriormente, o poder da Frelimo, modificar as precárias relações historicamente construídas da Zambézia com o centro do poder e com o Estado? Como se verá na sequência, tal não se deu, tendo a Frelimo reproduzido e mesmo agudizado as contradições.

“A Zambézia é da Renamo”

A análise dos discursos dos candidatos da Frelimo e da Renamo assim como das diferentes situações ocorridas durante as diferentes campanhas eleitorais na Zambézia é um ângulo privilegiado para se compreender a relação desta região com a política e com o Estado.

1994: As primeiras eleições democráticas de Moçambique

Para as primeiras eleições democráticas de Moçambique, a campanha eleitoral começou, oficialmente, no dia 13 de Setembro, mas o candidato da Frelimo, Joaquim Chissano, havia já começado a sua campanha eleitoral alguns meses antes, sob a capa de “visitas de Estado”. O PR tinha, assim, visitado vários pontos do país. No que diz especificamente respeito à Zambézia, uma região a priori hostil, o candidato da Frelimo visitou esta província de 21 a 26 de Agosto de 1994, cerca de três semanas antes do começo da campanha eleitoral. Em Quelimane, alguns dísticos empunhados por manifestantes diziam: “Chissano: Império de Gaza” em alusão à “sulização” do poder que tinha caracterizado o regime monopartidário. Estas manifestações (provavelmente organizadas pela Renamo) saldaram-se em alguns confrontos entre a polícia e os manifestantes. Nesta sua deslocação, quando a população lhe perguntava sobre as razões pelas quais o custo de vida era elevado, Chissano, naquilo que já constituía o tema central da sua campanha (pelo menos no que diz respeito à Zambézia), respondia:

[Os membros] da Renamo não vos explicam porque é que o preço da capulana é muito alto hoje. Eles não vos explicam porque é que o preço do açúcar é muito elevado. Eles não vos explicam porque nas estradas não há autocarros. Quando eles vos explicam, dizem que é porque o governo não quer, mas eu vou vos explicar as razões pelas quais a capulana custa caro, o açúcar custa caro. É porque eles destruíram todas as fábricas que produziam açúcar no nosso país [...] Luabo é aqui na Zambézia [...] eles foram queimar a fábrica do Luabo, eles atacaram a fábrica mais de uma vez e acabaram por queimá-la [...] Queimaram as máquinas, queimaram o açúcar [...] Eles dizem que se um dia chegam ao poder vão vender açúcar barato. Como vão fazer isso se eles queimaram tudo? (*Visita do presidente Chissano à Zambézia 1994*).

A campanha da Frelimo tinha começado em Nampula, a maior circunscrição eleitoral do país, com 50 dos 250 assentos na Assembleia da República existentes em 1994, e foi inteiramente dominada pelo tema da guerra. A Renamo era sempre apresentada como um simples grupo de bandidos, de marginais, de assassinos que haviam arruinado o país. Mais do que outras regiões do país, a Zambézia era o lugar adequado para este género de discursos, tendo em conta que foi uma das regiões mais afectadas pela guerra

civil. Assim, no dia 1 de Outubro em Lugela, Chissano, em nome duma alegada reconciliação, apela ao povo para perdoar as sevícias cometidas pela Renamo durante a guerra, mas sem nunca esquecer-las: “Esquecer é uma coisa, perdoar é outra. *Se alguém corta-te uma orelha, podes esquecer que já não tens orelha?*” (“Chissano...”, Novembro de 1994).

Alguns dias mais tarde, em Quelimane, Chissano retoma de novo o seu discurso sobre o carácter belicista da Renamo. Segundo o candidato da Frelimo, o país estava a conhecer muitos problemas porque a Renamo tinha destruído tudo:

Tínhamos um dos melhores serviços de saúde e de educação, mas foi destruído pela Renamo. A Renamo atacava as populações e obrigava-lhes a abandonar a sua terra e, hoje, ela diz que os salários não chegam para comprar um saco de arroz. Trouxeram a pobreza e hoje dizem que os salários são muito baixos. Como pensam eles que o arroz será menos caro, se eles queimaram todas as fábricas? (“Chissano...”, Novembro de 1994).

Igualmente com o objectivo de denegrir a imagem da Renamo, a Frelimo tenta um “golpe de teatro”, anunciando que havia sido descoberta uma bomba na residência do seu candidato. Mas o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, condena logo e categoricamente este incidente: a morte de Chissano seria um perigo para a democracia em Moçambique, porque era o único elemento da Frelimo que colaborava pessoalmente com ele (*Retrospectiva... 1994*). Paralelamente, em muitas regiões da Zambézia, a Frelimo encontra algumas dificuldades para galvanizar o eleitorado, tendo sido obrigada a recorrer a tolerâncias de ponto.

Por seu turno, Dhlakama abriu a sua campanha na província da Zambézia. Questionado pela imprensa, afirma ter aberto a campanha eleitoral do seu partido nesta província e não em Sofala, sua terra natal, “para agradecer o apoio que a Renamo teve dos Zambezianos durante a guerra civil e, também, porque a Frelimo sempre odiou esta província” (“Dhlakama...”, 1994). Respondendo aos ataques de Chissano, o candidato da Renamo afirma que, se a Zambézia se debatia com muitas dificuldades na Educação e na Saúde, não era por causa da guerra da Renamo, mas em razão da corrupção dos dirigentes da Frelimo (“Dhlakama...”, 1994).

À semelhança do que a Renamo tinha feito durante a guerra, com a valorização da religião e dos chefes tradicionais, então desprezados pela Frelimo, Dhlakama promete respeitar estas instituições. Dhlakama insiste também sobre a questão das “aldeias

comunais”, das machambas colectivas, das cooperativas, afirmando que foi a guerra da Renamo que acabou com todas essas “coisas más”, trazendo a democracia para o país. O candidato da Renamo prometia ainda resolver os problemas da comercialização e eliminar os desequilíbrios regionais.

Aproveitando-se das queixas dos Zambezianos, segundo as quais “a riqueza zambeziana só serve para desenvolver o Sul e não a Zambézia”, Dhlakama afirma:

A produção não serve a vocês, os Zambezianos. A Frelimo nunca vos deu importância, a vocês, os Zambezianos. É para mudar esta situação que estou aqui, para pedir o vosso voto! (“Afonso Dhlakama...” 1994).

Graças ao capitalismo colonial do final do século XIX, que na Zambézia caracterizou-se pelo estabelecimento de grandes companhias com vastas concessões de território, esta região tinha-se tornado na mais importante de Moçambique do ponto de vista agrícola. Mas esta riqueza pouco beneficiou aos Zambezianos que sempre se queixaram desta situação. Para eles, a Zambézia devia ser tratada conforme o seu “justo valor”, coisa que nunca tinha acontecido. Para a Frelimo, este tipo de reivindicações punha em risco a “unidade nacional”. Samora Machel, primeiro presidente de Moçambique independente, já na sua “viagem do Rovuma ao Maputo”, pouco antes da independência, dizia em Milange:

As riquezas da Zambézia são as riquezas do Maputo, as riquezas da Beira são as riquezas do Niassa. Não há províncias mais desenvolvidas ou menos desenvolvidas. Só existe um subdesenvolvimento, que é de todo o Moçambique. (“A nossa luta...” 1975).

Mesmo com a independência, a situação não conheceu significativas alterações, e os Zambezianos continuaram a queixar-se. Mas, num contexto autoritário como o era o período do partido único, tais reivindicações não tinham espaço, uma vez que contrárias à ideologia então dominante, e eram tratadas como manifestações de “regionalismo” ou como uma tentativa de dividir o país. Em 1983, Machel dizia que um dos grandes problemas que a Frelimo tinha na Zambézia era a sua riqueza (Machel 1983: 16-21). Não é, pois, de surpreender que a Renamo se tenha aproveitado disso para ganhar a simpatia dos Zambezianos.

Igualmente, aproveitando-se também das reclamações dos Zambezianos, segundo as quais “foram sempre governados por pessoas do Sul”, ou seja, que a Zambézia não passava de “uma colónia do Sul”, Dhlakama promete-lhes que, se a Renamo ganhasse as eleições, passariam a ser governados por outros Zambezianos e não por “estrangeiros” (nos vários escalões do governo, o governador da província, os administradores dos distritos e os dirigentes das empresas públicas).

Dhlakama tenta, ainda, tirar partido do ressentimento do maior grupo étnico da Zambézia e de Moçambique, os Macuas-Lomués, afirmando que a Frelimo sempre lhes desprezara e que, por isso, deviam votar no seu partido, uma vez que a Renamo tratava todos os Moçambicanos de forma igual. De facto, as relações entre a Frelimo e este grupo étnico nunca foram pacíficas. Por exemplo, o grosso dos militantes zambezianos da Frelimo durante a luta anticolonial era formado por membros desta etnia, mas grande parte deles desertou, acusando a direcção deste movimento de “tribalismo” (Chichava 2007). Em 1977, o então vice-ministro da Defesa, em viagem por algumas regiões da Zambézia, pediu às autoridades administrativas de Errego, no Ile, para manter secreta a sua passagem por esta região, porque, segundo ele, os Lomués não gostavam da Frelimo e nunca tinham simpatizado com ela (Vail & White 1980: 392). Também é preciso salientar que a maior parte dos militantes do Partido Revolucionário de Moçambique (PRM), o primeiro movimento a opor-se abertamente à Frelimo, eram Zambezianos desta etnia².

O candidato da Renamo prometia, ainda, a descentralização, de modo a que muitas decisões não fossem mais tomadas apenas no Sul e a favor do Sul, como sempre se queixaram os Zambezianos. A ideia de descentralização repousava também no facto de a maior parte dos partidos políticos formados por Zambezianos pedirem o federalismo.

Participaram, nestas eleições de 1994, doze candidatos à presidência da República, doze partidos políticos e duas coligações às eleições legislativas. Entre estes partidos e coligações, o Partido Trabalhista (PT), o Partido de Renovação Democrática (PRD) e a União Democrática (UD) participaram apenas nas eleições legislativas. Igualmente, é preciso sublinhar que, à excepção do Partido Independente de Moçambique (PIMO), do PRD, do Partido Democrático de Moçambique (PADEMO), do PT e da União Nacional Africana de Moçambique (UNAMO), todos os outros partidos concorreram em todas as circunscrições eleitorais³.

Estas eleições foram ganhas pela Frelimo e pelo seu candidato, Chissano, com 44,3% e 53,3% dos votos respectivamente. A Renamo, já transformada em principal

partido da oposição, obteve 37,8% e o seu candidato, Dhlakama, 33,7%. A União Democrática (UD), uma coligação de três partidos (PALMO, PANADE e PANAMO), conseguiu ultrapassar a barreira dos 5%⁴, obtendo assim assentos no parlamento. Em termos de representação parlamentar, a Renamo obteve 112 deputados, a Frelimo 129, e a coligação UD apenas 9. O povo afluíu às urnas sem hesitação, tendo a taxa de participação sido de 88%.

No que diz respeito à repartição regional dos votos, a Renamo obteve maiorias absolutas em cinco das onze províncias do país: Sofala, Manica, Tete, Nampula e Zambézia. Por seu lado, a Frelimo obteve mais de 80% dos votos em quatro circunscrições eleitorais do Sul: Maputo-Província, Maputo-Cidade, Gaza e Inhambane. A Frelimo ganhou também em Cabo Delgado (58,2%) e em Niassa (47,4%).

Na Zambézia, a vitória da Renamo e do seu candidato surpreendeu a todos. Nas eleições presidenciais, Dhlakama obteve 47,6% dos votos, seguido de Chissano com 38,6%, e Carlos Reis, da Unamo, com apenas 3,1%. Nas eleições legislativas, a Frelimo obteve dezoito mandatos dos quarenta e nove em disputa, correspondentes a 31,5% dos votos. A Renamo, por seu lado, obteve 29, equivalentes a 52,5% dos votos. Enfim, a coligação UD recolheu 4,5% dos votos, correspondentes a dois mandatos.

Entretanto, a Renamo contestou os resultados das eleições, alegando a existência de inúmeras irregularidades. Entre essas irregularidades, o movimento de Dhlakama dava como exemplo o caso de 3 500 eleitores de Mucurrumba, distrito de Mopeia, zona de forte influência da Renamo, que tinham votado somente no segundo dia de eleições, porque os helicópteros que levavam o material eleitoral haviam localizado tardiamente as assembleias de voto (“Alegadas...” 1994).

É interessante também recordar um episódio que agitou o país um pouco depois destas eleições. Dhlakama anunciou que iria mudar a sede da Renamo para Quelimane, passando também a viver nesta cidade. Para Dhlakama, Quelimane era a segunda capital da Renamo e sempre o foi:

Em relação à minha ida a Quelimane, ela é fundamental [...]. A razão não é política [...] para mim ir a Quelimane é uma razão logística [...], é claro, muitos dizem que Dhlakama quer ir para lá para consolidar a vitória, pelos vistos ganhou com a maioria nas 5 províncias que comandam o país. É como Nampula e Zambézia, não há dúvida, quem controlar estas duas províncias manda nisto, o resto é conversa. É, porque, só nas 5 províncias onde a Renamo ganhou vivem mais

de 9 milhões de habitantes. Mesmo em termos económicos, é lá onde existem recursos minerais, madeira, copra, caju, pesca, agricultura e as pessoas pensam que Dhlakama estando lá é o presidente de tudo isso, e o meu irmão Chissano fica como presidente de 3 províncias aqui. Não é isso. O meu problema é logístico porque, estando em Quelimane, vão-se reduzir, à metade, as minhas despesas. Por exemplo, daqui preciso de falar com o delegado de Cabo Delgado amanhã e são elevados os custos só no transporte. Mas, se estiver em Quelimane, vou pagar metade e o mesmo acontece em relação ao de Inhambane e outras províncias do Sul. Portanto, o ponto-chave é logístico. (“A leitura...” 1995).

Podemos duvidar do factor logístico evocado por Dhlakama, e pensar que se tratava de uma maneira de contornar a lei. Tratava-se, uma vez mais, da instrumentalização de uma das reivindicações zambezianas, pois os Zambezianos sempre desejaram que Quelimane, por causa da sua localização estratégica e importância económica, fosse capital de Moçambique. Mas esta tentativa de Afonso Dhlakama não foi avante, uma vez que a lei sobre os partidos políticos impede que eles tenham a sua sede fora de Maputo, mas isso não o teria impedido, se ele assim o quisesse, de estabelecer uma residência em Quelimane.

As eleições de 1999: A Frelimo em má postura

Aquando das eleições de 1999, a Frelimo, cujo slogan era “Juntos por um Futuro Melhor”, abriu a sua campanha eleitoral na província “rebelde” da Zambézia. Por seu lado, a Renamo, que estava coligada com mais dez pequenos partidos (Renamo-União Eleitoral)⁵, abriu a sua na hostil província de Gaza, principal “bastião” da Frelimo (“Eleições...” 1999).

Num gesto de antecipação, e um dia antes do início oficial da campanha eleitoral, o candidato da Frelimo inaugurou em Quelimane, na qualidade de “Chefe do Estado”, a delegação local da Televisão de Moçambique. Durante a sessão de inauguração, houve um corte de energia que durou cerca de dez minutos, acto visto como sabotagem da Renamo (“Eleições...” 1999). Chissano foi obrigado a proceder à inauguração com ajuda das luzes de viaturas.

Os temas da campanha permaneceram invariáveis. Chissano continuou a responsabilizar a Renamo pelo atraso económico do país, enquanto Dhlakama continuava com

as suas habituais críticas em relação ao passado “marxista-leninista” da Frelimo. A única novidade foi o lugar central que passou a ocupar a questão das autoridades tradicionais.

A votação teve lugar nos dias 3 e 4 de Dezembro de 1999. Diferentemente das eleições anteriores, nestas havia somente dois candidatos à presidência da República: Chissano e Dhlakama. Armando Siueia do PANAOOC, Joaquim Nyota do Partido Democrático de Libertação de Moçambique (PADELIMO), Yacoob Sibindy do Pimo e Wehia Ripua da coligação União Moçambicana da Oposição (UMO), que haviam apresentado as suas candidaturas para a presidência da República, foram excluídos pelo Tribunal Supremo sob o pretexto de que as suas candidaturas apresentavam inúmeras irregularidades. Tirando a coligação Renamo-UE e a Frelimo, sete outros partidos políticos participaram nas eleições legislativas⁶.

À semelhança de 1994, estas eleições foram ganhas pela Frelimo e Chissano. Mas, diferentemente das eleições anteriores, foi uma vitória muito apertada e, talvez, usurpada. A diferença entre Dhlakama e Chissano foi mínima (2,3%). Com efeito, a Frelimo obteve oficialmente 48,6% dos votos e o seu candidato 52,3%. Por seu turno, a Renamo-UE obteve 38,8% dos votos, e seu candidato, 47,7%. A taxa de participação foi de 69%. Por outro lado, nenhum outro partido conseguiu atingir a barreira dos 5%. A UD, coligação que tinha conseguido este feito em 1994, tinha desaparecido em consequência de divergências entre os seus principais líderes.

Em relação à distribuição regional do voto, nada mudou. A Frelimo continuou a ser forte no Sul (Maputo-Cidade, Maputo-Província, Gaza, Inhambane) e no extremo Norte do país (Cabo Delgado). Por seu turno, a Renamo continuou a ter como “bastiões” o centro do país (Sofala, Manica, Tete, Zambézia e Nampula). A Renamo ganhou também na província do Niassa, que em 1994 havia votado maioritariamente na Frelimo.

Entretanto, uma vez mais a Renamo contestou as eleições, alegando a existência de fraudes, tendo submetido uma reclamação ao Tribunal Supremo pedindo a anulação dos resultados e a recontagem dos votos. A reclamação da Renamo-UE não foi aceite, e o Tribunal Supremo decidiu confirmar os resultados publicados pela CNE. Não estando de acordo com o veredicto, a Renamo decidiu não reconhecer a legitimidade do governo saído destas eleições. Para se encontrar uma saída à crise, houve conversações entre os dois ex-beligerantes. A Renamo exigia como condição a nomeação de governadores seus nas províncias onde tinha ganho e a integração de seus membros nos conselhos de administração das empresas públicas. Mas, no meio destas conversações, a Frelimo acusa o mandatário da Renamo, Raul Domingos, de ter pedido dinheiro para o seu proveito pes-

soal ao invés de se limitar a reivindicações políticas. Naturalmente, esta situação criou um mal-estar na Renamo, que acabou com a expulsão de Raul Domingos (Cahen 2001).

Depois do fracasso das negociações, e pressionada pela sua base, a Renamo prosseguiu com a sua contestação, tendo realizado manifestações não autorizadas. O regime reagiu violentamente. A polícia utilizou balas verdadeiras para reprimir os manifestantes, e o saldo destas manifestações foi de quarenta mortos e algumas dezenas de presos em condições deploráveis, tendo 43 de entre elas encontrado a morte numa prisão de Montepuez, província de Cabo Delgado (Cahen 2001).

Em relação à Zambézia, nas eleições presidenciais, Joaquim Chissano obteve somente 29,5% dos votos, ou seja, menos 10 pontos em relação a 1994, enquanto Afonso Dhlakama obteve 61,7%, ou seja, mais 14 pontos em relação a 1994.

Em relação às eleições legislativas, a coligação Renamo-UE, confirmando a sua supremacia nesta região, obteve uma forte maioria, com 70% dos votos (mais de 20 pontos que em 1994), passando de 29 deputados obtidos em 1994 para 34. A Renamo-UE ganhou também em todos os distritos, com a excepção de Inhassunge. A Frelimo, por seu lado, obteve 21,7% dos votos (menos 10 pontos em relação a 1994), correspondentes a 15 mandatos, menos quatro em relação a 1994.

As eleições de 2004: o fim da Renamo?

Nestas eleições, que eram as terceiras no novo contexto multipartidário, a Frelimo apresentou um novo candidato, Armando Guebuza, membro histórico deste partido. A Frelimo também tinha mudado de *slogan*, e de “Juntos por um futuro melhor” passou para “Frelimo, a força da mudança”. Por razões estratégicas, Guebuza foi apresentado como candidato do Norte, mais precisamente de Nampula, a província mais populosa de Moçambique. Com efeito, apesar de seus pais terem nascido na Catembe, província de Maputo, Guebuza nasceu em Murrupula, província de Nampula, em 1943, mas com apenas cinco anos de idade deixou esta província, não falando sequer a língua local, o *e-makhuwa*. Ademais, Guebuza nunca se tinha identificado como Macua, mas como Ronga, um grupo étnico do Sul de Moçambique. Igualmente, Guebuza é um dos fundadores do *Ngiyana* (coroa, em português), uma associação explicitamente Ronga. A estratégia adoptada por Guebuza tinha como objectivo fazer cair por terra um dos principais argumentos dos opositores da Frelimo segundo o qual, “depois que o país está independente, é governado por pessoas do Sul”. Também visava cativar o eleitorado do

Norte do rio Save, região dominada pela Renamo. Não foi, pois, de admirar que o candidato da Frelimo tivesse aberto a sua campanha em Nampula, mais precisamente em Murrupula, onde procedeu à cerimónia de evocação dos espíritos. Este tipo de práticas teria sido completamente impensável alguns anos atrás, pois a Frelimo considerava-as ultrapassadas e “incompatíveis com a nação moderna”, então em construção. Isso não queria dizer que a Frelimo tinha mudado a sua concepção de nação, mas tratava-se apenas de uma instrumentalização da “tradição” com fins eleitorais.

Diferentemente do seu predecessor, Guebuza não ataca directamente o líder da Renamo. Mas o tema da guerra civil esteve omnipresente nos seus discursos, sendo a Renamo acusada de “intimidar os eleitores”. Segundo o candidato da Frelimo, a Renamo-UE fazia circular mensagens na Zambézia segundo as quais “iria voltar à guerra se as pessoas não votassem nela”. Guebuza falou das realizações da Frelimo durante o último mandato, afirmando que este partido já tinha mostrado a sua capacidade em acabar com a pobreza. O candidato da Frelimo acusava também a Renamo de bloquear a reconstrução do país (*Armando Guebuza. Eleições 2004, Zambézia 2004*).

Em resumo, a imagem que a Frelimo pretendia dar da Renamo é a de que se tratava de um simples grupo de bandidos, de marginais sem nenhum programa político e cujo único objectivo era o de bloquear o desenvolvimento do país.

Por seu lado, o candidato da Renamo tinha escolhido terminar a sua campanha na Zambézia. Aquando da sua passagem por Mocuba, considerada a segunda mais importante cidade da Zambézia, em Novembro de 2004, manifestantes da Renamo brandiam dísticos onde se podia ler: “*Estamos cansados de ser enganados. Guebuza é um bandido, um criminoso, um assassino*” (*Afonso Dhlakama. Campanha eleitoral Zambézia. Mocuba e Namacurra 2004*). Por outro lado, a continuidade no discurso foi o traço dominante da campanha de Dhlakama. O candidato da Renamo-UE afirmava que, apesar de a Frelimo ter apresentado um novo candidato, este não se diferenciava do anterior pois também era velho, corrupto e ladrão. Dhlakama prometia ainda respeitar as pessoas idosas, acabar com a pobreza, criminalidade, desemprego e melhorar o sistema de justiça. Uma vez mais, o candidato da Renamo-UE insistiu sobre o facto de a Frelimo ter sempre marginalizado a Zambézia, apesar de ser uma das províncias mais ricas de Moçambique:

...Vossa província, vocês Zambebianos, são sempre enganados [pela Frelimo]
[...] Zambebianos, vocês são ricos por natureza, Deus deu-vos a riqueza [...]

o problema vem do governo da Frelimo. A Frelimo não consegue rentabilizar os recursos naturais que Deus vos deu. Olhem para floresta da Zambézia, há madeira; olhem para os recursos minerais do Gilé e de Mocuba; olhem para esta costa, o camarão, o peixe; vejam a terra para a agricultura [...] Para que a população da Zambézia acabe com a fome, para promover o desenvolvimento da província e criar emprego para a juventude. Bem administrada, pode alimentar todo o território moçambicano [...] A Frelimo tem trinta anos de governação e fala de “Futuro melhor”, é mentira! Eles não sabem governar, são mentirosos, só sabem roubar, o que esta gente sabe fazer é discriminar [...], nunca vão trazer investimentos no vosso distrito de Mocuba. (Afonso Dhla-kama. Campanha eleitoral Zambézia. Mocuba e Namacurra 2004)

Esta campanha foi também marcada por alguns factos insólitos. A Frelimo acusava a deputada da Renamo, Elisa Silvestre, de se fazer passar por Luísa Diogo, prometendo a todas as mulheres da Maganja da Costa que, se elas votassem nela, ela resolveria todos os seus problemas (“Zambézia...” 2004). Como já notámos anteriormente, as campanhas eleitorais em Moçambique têm sido marcadas por incidentes, geralmente protagonizados por simpatizantes da Renamo e da Frelimo. Por exemplo, a Frelimo acusava o deputado da Renamo Luís Boavida de agredir seus membros nos distritos de Namarroi e Pebane. Neste último distrito, Boavida, após agredir o régulo Coroba, da região de Naburi, teria afixado cartazes da Renamo-UE à força na sua casa (“Zambézia...” 2004).

Para as eleições presidenciais, apresentaram-se cinco candidatos, e para as legislativas, vinte partidos ou coligações⁷.

Estas eleições foram novamente ganhas pela Frelimo e pelo seu candidato, com 62% e 63,7% dos votos respectivamente. A coligação Renamo-UE obteve 29,7%, e o seu candidato 31,7% dos votos, o que constitui a sua mais expressiva derrota desde 1994. Raul Domingos, antigo quadro sénior da Renamo e então candidato pelo PDD, foi o terceiro candidato mais votado com 2,7% dos votos. Yacoob Sibindy e Carlos Reis obtiveram cada um menos de 1% dos votos. E, à semelhança das eleições de 1999, somente a Renamo e a Frelimo ultrapassaram a barreira dos 5%, o que confirmava a bipolarização política do país.

Uma vez mais, a Renamo contestou os resultados das eleições, alegando a existência de inúmeras irregularidades, e apresentou queixa na Comissão Nacional de

Eleições (CNE). A CNE rejeitou a queixa da Renamo, confirmando a vitória da Frelimo. A Renamo persistiu, submetendo a sua contestação ao Conselho Constitucional (CC). Esta instituição, à semelhança da CNE, decidiu validar os resultados a favor da Frelimo e do seu candidato, considerando que a queixa da Renamo havia sido apresentada fora do prazo.

Como explicar esta esmagadora derrota da Renamo?

Estas eleições foram caracterizadas por uma taxa de abstenção muito elevada, oficialmente estimada em 64% ao nível nacional. Na Zambézia, dos 1 874 601 eleitores, apenas 474 119 (ou seja 25%) exerceram o seu direito de voto. Nenhum distrito atingiu uma taxa de participação superior ou igual a 35%. Quelimane e Alto-Molocué, com uma taxa de participação de 33%, foram as circunscrições eleitorais que registaram maior participação, e Mopeia, com apenas 19,6%, foi a que registou menor taxa de participação. Esta abstenção mostrou-se bastante prejudicial para a Renamo, que contava com os votos dos Zambebianos. Contudo, isso pode ser imputado à própria Renamo, cujo discurso girava sempre em torno de fraude. Com efeito, o facto de a Renamo dizer sempre que a Frelimo forja os resultados das eleições desmotivou os seus eleitores, que deixaram de votar porque o seu partido “jamais iria ganhar eleições”. Antes e durante a campanha eleitoral, Dhlakama dizia que a Frelimo estava a preparar a fraude, que desde 1994 ganhava eleições de maneira fraudulenta, e que, em vista disto, a Renamo não conseguia chegar ao poder. Dhlakama até chegou a ameaçar tomar o poder à força nas províncias onde ganhasse as eleições. A Renamo foi, assim, vítima do seu próprio discurso, como ilustra este exemplo:

Não fui votar porque, cada vez que votamos, ouvimos dizer que a Renamo perdeu. Na minha família ninguém foi votar por causa disso. Eu jamais irei votar porque o meu partido nunca ganha. Se vou votar, o meu voto é dado a outra pessoa e não à pessoa na qual votei. Isso é corrupção. Estão sempre a roubar os votos de Dhlakama. Moçambique está cheio de corrupção. Com Dhlakama as coisas vão melhorar. Repara que os ladrões matam pessoas e, quando são levados à polícia, alguns minutos depois são libertados! Não há lei, não há nada! Como é que o país vai se desenvolver? Nós queremos leis, com a Frelimo vamos viver sempre assim? Desemprego, custo de vida cada vez

mais elevado [...] Queremos nos sentir como cidadãos. Abaixo a corrupção! Com Dhlakama a vida vai melhorar. Se ele ganhar, vou fazer uma festa [...] Todo o mundo vai votar por uma coisa melhor, mas nada muda. Sempre há fraudes, queremos ver uma coisa melhor [outro governo diferente do da Frelimo], para ver como vai governar, mas o nosso voto não vale nada. (Entrevista, M. Antónia, Quelimane, 4 de Dezembro de 2004)

A Renamo também foi vítima de excesso de confiança. Com efeito, após as eleições de 1999, as quais quase venceu, o partido de Dhlakama estava completamente convencido de que, desta vez, ganharia facilmente as eleições e, por isso, não precisava de fazer uma campanha forte. Esta convicção era tão forte que a Renamo até conseguiu algo antes impensável: a adesão espectacular e pública de alguns altos quadros do Estado, tais como Eduardo Namburete, Ismael Mussá, entre outros, criando um certo desconforto nas hostes do seu principal adversário.

Mas também houve outros factores não negligenciáveis que jogaram um papel fundamental na derrota da Renamo: o distanciamento das assembleias de voto em relação aos locais de residência, a abertura tardia das assembleias de voto, a troca dos cadernos eleitorais, o atraso no envio do material de votação, o recenseamento de menos eleitores, tudo isto nas zonas rurais onde é forte a influência da Renamo.

Segundo um membro do Observatório Eleitoral, no distrito de Chinde, a distância entre os locais de residência e as assembleias de voto foi um dos principais factores a desmotivar os eleitores:

Na zona da Matilde [distrito de Chinde], certas pessoas deviam caminhar uma distância de 15 ou 20 kms para ir votar; outras deviam atravessar o rio Zambeze. Ora, no lugar de irem votar, as pessoas preferiram ficar nas suas casas por causa da distância. Trata-se de uma zona de forte influência da Renamo. A distância entre os locais de residência e as assembleias de voto ditou o voto no Chinde. Há também a questão da omissão dos nomes nos cadernos eleitorais. (Entrevista, P. Luciano, Quelimane, 4 de Dezembro de 2004)

A mesma situação foi constatada no posto administrativo do Chire, distrito de Morumbala, como ilustra este testemunho de um outro membro do Observatório Eleitoral:

As distâncias eram muito grandes, o que fez com que apenas os homens fossem votar, porque tinham bicicletas. Havia também o problema das listas eleitorais que não correspondiam às assembleias de voto, o que impedia as pessoas de votar. Isto verificou-se em quase todas assembleias de voto que controloei em Campata, Chilomo e Sandramo. Noutros casos havia cadernos eleitorais com nomes omitidos. (Entrevista, J. Chambal, Quelimane, 4 de Dezembro de 2004)

Por exemplo, no posto de votação EP1 de Malema, posto administrativo de Mulela, distrito de Pebane, até às 15 horas de 1 de Dezembro não estava disponível o caderno eleitoral correspondente a essa assembleia de voto. Em alguns locais de Maganja da Costa, até à manhã do dia 2 de Dezembro, o material de votação ainda não havia sido recebido⁸.

É preciso sublinhar que as manobras da Frelimo começaram durante o recenseamento eleitoral. Segundo o Carter Center, a distância média entre os lugares de residência e os lugares de recenseamento era duas vezes maior na Zambézia e Nampula do que a média nacional (The Carter Center, 2004). Igualmente, durante o recenseamento eleitoral, a Renamo queixava-se da não mobilização de um número suficiente de brigadas para recensear os eleitores nas zonas de sua forte influência. Ademais, não foi realizado um novo recenseamento (como pedia a oposição). Simplesmente foi realizada uma actualização dos antigos cadernos eleitorais sem se ter em conta, por exemplo, o número de pessoas falecidas. Isto torna também difícil ter uma ideia da real taxa de abstenção.

A “resistência” da Zambézia

Contrariando o resultado obtido a nível nacional, e mesmo nos seus tradicionais “bastiões”, a Renamo ganhou uma vez mais na Zambézia. É preciso sublinhar que a Zambézia e Sofala foram os únicos dois círculos eleitorais onde o partido de Afonso Dhlakama obteve menos perdas. Com efeito, a Renamo obteve 52,7% dos votos e Dhlakama 56,8%. Guebuza obteve 37,4% e o seu partido 36,3%. Num contexto globalmente pouco animador para a Renamo, o partido conseguiu assegurar maiorias absolutas ou mesmo resultados que ultrapassavam os 2/3 dos votos nas regiões fronteiriças com o Malawi de Milange e Morrumbala (à excepção de Lugela). O mesmo resultado foi registado em Alto-Molocué, distrito fronteiriço com a província de Nampula e berço dos *Naparamas*⁹.

No litoral e no interior, a Renamo obteve maiorias relativas. À exceção de Gurué (onde havia perdido em 1994 mas ganhou em 1999 e 2004), de Inhassunge (onde nunca ganhou), a Renamo domina completamente a circunscrição eleitoral da Zambézia. O caso do distrito de Inhassunge merece uma atenção particular, pois é o único na Zambézia onde a Renamo nunca ganhou. Facto novo nestas eleições foi a vitória da Frelimo no distrito costeiro de Chinde, próximo de Quelimane, uma região anteriormente pró-Renamo.

Em comparação com as eleições de 1999, a Renamo perdeu cinco deputados, passando de trinta e quatro a vinte e nove. A Frelimo, por seu turno, ganhou mais quatro deputados, passando de quinze a dezanove.

Entretanto, diferentemente dos resultados nacionais, nas últimas eleições municipais de 2003, a Frelimo ganhou nos quatro municípios existentes nesta província, Quelimane, Mocuba, Gurué e Milange. Como explicar isto?

Em primeiro lugar, é preciso notar que, diferentemente das eleições gerais, nas eleições municipais só a sede do distrito é considerada município, correspondendo, assim, a uma circunscrição eleitoral. A população que não vive na sede do distrito é, portanto, excluída do processo. E, globalmente, o eleitorado da Frelimo é urbano. É neste sentido que deve ser percebida a diferença entre os resultados das eleições gerais e os das eleições municipais.

É também preciso insistir sobre dois casos interessantes ocorridos nas cidades de Mocuba e de Quelimane. Na primeira, o candidato da Renamo, José Manteigas Gabriel, foi excluído pela CNE, após uma reclamação da Frelimo alegando a existência de inúmeras irregularidades na sua candidatura. Segundo a Frelimo, Manteigas havia falsificado os documentos que provavam a sua domiciliação na cidade de Mocuba para atender aos ditames legais, os quais estipulam que o candidato dever ter domicílio no local até seis meses antes das eleições. Esta alegação revelou-se falsa alguns dias mais tarde e, após um recurso da Renamo-UE, o Conselho Constitucional decidiu anular a decisão da CNE. Porém, tal ocorreu a um dia das eleições, o que já não permitia ao candidato da Renamo-UE fazer qualquer tipo de campanha eleitoral. A Renamo-UE pediu à CNE o adiamento das eleições neste município, pedido este que foi recusado. E, como era previsível, a vitória em Mocuba coube à Frelimo e ao seu candidato Rogério Gaspar.

Em Quelimane, a Frelimo, consciente de estar num terreno hostil, havia apresentado como candidato Pío Matos, um cidadão misto proveniente de umas das mais an-

tigas e importantes famílias zambezinhas e antigo membro da Renamo. Isto foi decisivo para a vitória deste partido, pois os quelimanenses votaram mais pelo candidato do que pelo próprio partido, como explica esta testemunha:

Pio Matos é um filho da terra. Votamos pelo Pio Matos porque vem de uma família muito reconhecida aqui, de uma família muito respeitada. Não votamos pela Frelimo. Se a Frelimo tivesse apresentado um outro candidato e não Pio Matos, teria perdido as eleições.” (Entrevista, C. Damas, Quelimane, 25 de Novembro de 2005)

Isto mostra que não é certo que a Zambézia se identifique ideologicamente com a Renamo, mas que utiliza este partido como um instrumento para fazer pressão à Frelimo.

O significado do voto zambezinhas a favor da Renamo

Em primeiro lugar, é preciso dizer que factores gerais, como a corrupção, o desemprego e a criminalidade são evocados pelos eleitores zambezinhas para justificar o seu voto a favor da Renamo. Ainda nos factores gerais, é preciso evocar a política de “modernização autoritária” da Frelimo (aldeias comunais, negação religiosa e das tradições locais, construção do “Homem Novo”, humilhação e negação do poder tradicional, etc.) e a guerra civil como factores que explicam o voto zambezinhas a favor dos antigos “bandidos”. Contudo, há outros factores que são especificamente zambezinhas, os quais fazem parte do que muitos chamam de “teoria do complô”, isto é, a percepção de que haveria “uma intenção deliberada para destruir a Zambézia” por parte da Frelimo. Por quê este sentimento?

O desemprego, a pobreza a exclusão e a “modernização autoritária” como factores determinantes do voto

Imediatamente após a independência, houve um caos económico que provocou a perda de milhares de empregos, com o encerramento de fábricas e a falência das plantações. Ora, numa região como a Zambézia, onde quase não havia desemprego, é normal que esta seja uma das razões da insatisfação das pessoas:

Quando a Frelimo chegou, os empregos desapareceram, houve fome. Após a independência não havia muita consideração com as pessoas da Zambézia. As pessoas tinham que andar muitos quilómetros à procura de água [...] também é porque as pessoas que o governo da Frelimo é do Sul, porque não há transportes, os prédios são do tempo colonial... (Entrevista, E. Sadiane, 16 de Novembro de 2005)

A este sentimento geral, deve ser salientado o descontentamento de milhares de antigos trabalhadores das plantações zambezianas. Estes responsabilizaram a Frelimo pela grave situação em que se encontravam, e reclamavam indemnizações devidas há já muito tempo. Durante a campanha eleitoral para as eleições de 2004, Luísa Diogo, directora da campanha da Frelimo na Zambézia, teve que se reunir às pressas com milhares de antigos trabalhadores da antiga empresa estatal Emochá, os quais haviam caído em desgraça depois que esta faliu, aos quais prometeu compensações financeiras (“Como votarão...” 2004).

Ao descontentamento dos antigos trabalhadores das plantações, junta-se o dos antigos pequenos proprietários das plantações, em particular os proprietários dos coqueiros na zona costeira. Estes, que eram considerados “pequenos burgueses” e foram muito hostilizados pela Frelimo, fizeram parte dos que sofreram mais com a desorganização do circuito de comercialização (fuga dos comerciantes portugueses e indianos, falta de transporte e de mercado, dificuldades de escoamento através do porto de Quelimane, problemas de estradas, etc.).

Em 1978, havia em toda a província da Zambézia cerca de dez mil toneladas de copra a apodrecer porque não havia nenhuma possibilidade de escoá-las. O pequeno produtor que vivia só da sua produção foi o mais afectado. As companhias que habitualmente lhes compravam a produção não estavam em condições de fazê-lo porque também se debatiam com os mesmos problemas. Os seus armazéns encontravam-se totalmente abarrotados porque não havia nenhuma possibilidade de escoamento (“Zambézia...” 1978). É preciso dizer que os pequenos produtores chegaram a representar 43% da produção total de copra na Zambézia (*A Copra...* 1950), e seus rendimentos contribuíram enormemente para a sua emancipação económica. No entanto, a sua situação tornou-se desesperadora, como explica esta testemunha:

Durante o tempo do colono, as pessoas não tinham necessidade de trabalhar. Praticavam a agricultura e vendiam os seus cocos às companhias [...] Aqui as companhias dependiam muito da produção camponesa, mas com a indepen-

dência tudo desapareceu. As pessoas eram obrigadas a comer coco todos os dias, porque não havia mais nada para comer. A [Sociedade do] Madal, a [Companhia do] Boror, ou a Companhia da Zambézia não compravam mais os cocos [...] As crianças deixaram de ir à escola porque os pais não tinham dinheiro para lhes comprarem roupas [...] Hoje as pessoas estão pobres [...]. Todos os que viviam dos coqueiros ficaram pobres, como queres tu que eles esqueçam?” (Entrevista, C. Dalmas, 25 de Novembro de 2005)

Esta crise, que não atingia somente o sector de copra mas todo o sector agrícola zambeziano, prolonga-se até hoje, e constitui sem dúvida um elemento importante para compreender o distanciamento dos Zambezianos em relação à Frelimo. Ciente disso, logo após a sua investidura, o governo de Armando Guebuza começou a fazer o inventário dos antigos trabalhadores descontentes a fim de proceder ao pagamento das respectivas indemnizações. Em alguns casos, o governo já começou com as compensações. É o caso dos 4500 antigos trabalhadores do Complexo Agro-pecuário de Lioma, antiga empresa estatal (Zambézia Online 2006a). Os antigos trabalhadores da empresa moçambicana de chá (Emochá) também já começaram a receber as respectivas indemnizações (Zambézia Online 2006b).

Mas também é preciso salientar que o voto zambeziano a favor da Renamo é, à semelhança de muitas regiões do país, uma reacção ao paradigma de “modernização autoritária” da Frelimo. Contudo, o que é específico a esta região é que, na Zambézia, esta política foi duramente contestada. A contestação caracterizou-se pelo apoio que a população rural concedeu aos movimentos anti-Frelimo (PRM e Renamo) e a propagação de rumores pondo em causa a governação da Frelimo.

Nos primeiros anos da independência, o apoio aos movimentos anti-Frelimo (ao PRM, por exemplo) consistia, entre outros, em alimentação e informação sobre a localização das tropas da Frelimo. Esta situação foi mesmo confirmada pelo governo da Frelimo, que não percebia as suas motivações. A situação era de tal modo preocupante que o governo local propôs a organização das populações em aldeias comunais para evitar que esta estivesse em contacto com o “inimigo” (MDN 1980; 1982). A população, no entanto, também ajudou o PRM a destruir as “aldeias comunais”, naquilo que localmente ficou conhecido como “*wotcha weka*” (queima você mesmo a sua aldeia comunal). O desprezo pelas autoridades tradicionais foi também fatal para a Frelimo, uma vez que estas também apoiaram os movimentos que contestavam o regime de Maputo. Hoje, no

contexto multipartidário, as autoridades tradicionais constituem uns dos importantes suportes da ajuda à Renamo, embora a Frelimo tenha já começado a estender a mão na sua direcção. Na Zambézia, existem regiões onde o governo da Frelimo encontrava sérias dificuldades para realizar as suas actividades político-administrativas. Em 2000, por exemplo, o governo de Milange dizia que encontrava inúmeras dificuldades para trabalhar na localidade de Nantuto, uma vez que as autoridades tradicionais não gostavam da Frelimo e estavam “seriamente comprometidas com a Renamo” (ADMPPM 2000).

Quanto à propagação de rumores ou boatos, o caso mais emblemático foi o fenómeno chupa-sangue. Segundo a população zambeziana, os chupa-sangue eram pessoas que, durante a noite, andavam de casa em casa e chupavam o sangue das suas vítimas através de instrumentos especiais. Mas o que é preciso reter aqui é que os rumores alertavam que essas pessoas chupavam o sangue das populações com a conivência da Frelimo. As pessoas começaram, então, a dormir de dia e de noite ficavam em grupos, dançando e cantando a fim de afugentar os chupa-sangue. Como resultado, as machambas colectivas, cooperativas e empresas estatais, ficaram paralisadas. Os responsáveis da Frelimo, acusados de apoiarem os chupa-sangue, foram atacados pela população. Nestes confrontos, para além de dezenas de feridos e presos, houve mortos. Podemos citar os casos de Missale, na Maganja da Costa, onde foram registados quatro mortos, de Pebane e Inhassunge, onde foi registado um morto. O chupa-sangue era, sem dúvida, uma reacção às políticas de “modernização autoritária” da Frelimo, como bem explica o Bispo de Quelimane, Dom Filipe Governo:

O chupa-sangue foi uma expressão metafórica utilizada pela população para exprimir o seu descontentamento em relação ao governo [...], talvez o governo não compreendeu bem a mensagem. O facto de a população ter acusado o governo foi uma metáfora com vista a opor-se à exploração, à opressão, tanto mais que a população atacava o próprio governo, os administradores [...] Os bens das populações eram explorados pela Frelimo [...] a reacção foi violenta [...] a população libertou presos em Pebane. (Entrevista, Quelimane, 9 de Outubro de 2004)

As atrocidades da Frelimo durante a guerra civil

A guerra civil é outro elemento importante para compreender as razões do voto zambeziano a favor da Renamo. Com efeito, durante esta guerra, numerosas atrocida-

des contra a população foram cometidas pelas tropas da Frelimo: violação de mulheres, assassinatos, roubos de produtos nas machambas, pilhagens dos bens das populações. Havia instruções dadas pelo Comando Militar Provincial para eliminar todo e qualquer suspeito de colaborar com a Renamo, e não era raro o cometimento de abusos, tais como a amputação de sexos. Velhos, doentes e crianças eram obrigados a fazer parte das tropas da Frelimo (ADDMOR 1991; GPZ 1993; ADMC 1986; ADDGI 1986). Em Milange, vila completamente abandonada após o ataque e consequente ocupação pela Renamo em 1986, as pessoas ainda guardam na memória as atrocidades cometidas pelas tropas da Frelimo para obrigarem as pessoas a voltarem a viver na vila quando esta foi “recuperada”, como nos conta esta testemunha:

A nossa tropa ia procurar as pessoas refugiadas no mato para lhes obrigar a viver na aldeia. Se eles recusassem, eram amarradas e trazidas para aqui. Prendiam também pessoas suspeitas de serem da Renamo e eram arrastadas atrás dos blindados, as pessoas eram torturadas de qualquer maneira. Aqui em Milange, o comandante Funhamuendo era o terrível. (Entrevista, E. Malua, Milange, Dezembro de 2005)

Esta opinião é também partilhada por outros Zambesianos, como, por exemplo, este jovem da etnia Chuabo, de Inhassunge, sul da Zambézia, que explica ao mesmo tempo uma diferença de atitude entre os militares da Frelimo e os da Renamo. Os primeiros seriam muito brutais e os segundos, mais complacentes em relação à população:

Na minha região, Micaune, a maior parte das pessoas gosta da Renamo, porque, durante a guerra, a Frelimo assassinou muita gente na zona dos Abreu [que tinha sido ocupada pela Renamo]. Quando a Frelimo foi recuperar esta zona disse: “são vocês os homens que colaboraram com a Renamo”, então todos os homens eram mortos na zona dos Abreu em Inhassunge [...] matavam só homens e não mulheres [...] os soldados da Frelimo faziam-nos sofrer [...] nesta zona, as pessoas viveram muito tempo com a Renamo. Quando os soldados da Renamo tinham fome pediam comida à população, não arrancavam usando a força, pediam... (Entrevista, M. Abudo, Quelimane, 30 de Novembro de 2005)

Estes depoimentos mostram que muitos Zambezianos estão longe de esquecer as brutalidades das forças da Frelimo.

Um complô da Frelimo para destruir a Zambézia?

Para alguns Zambezianos, haveria da parte da Frelimo uma atitude deliberada para bloquear o desenvolvimento desta província, sob o pretexto de que se tratava de uma província que “nunca gostou deste partido”, de uma província que não estava interessada na independência do país. Em resumo, de uma província que sempre esteve comprometida com os “inimigos da pátria”.

Para compreender isto é preciso dizer que, durante a luta pela independência, a Zambézia foi a única das quatro “frentes” (Cabo Delgado, Niassa, Tete, Zambézia) onde a luta da Frelimo fracassou completamente. Segundo a Frelimo, a sua luta na Zambézia teria sido dificultada pelo facto de a maior parte dos Zambezianos que haviam aderido a este movimento terem desertado, juntando-se a Jorge Jardim¹⁰ e à polícia política do regime português, a PIDE (Machel 1983). Para os Zambezianos, a exclusão e marginalização que sofreram após a independência faz parte da estratégia da Frelimo para os “castigar” por não terem apoiado a sua luta contra Portugal. Não há dúvidas de que a deserção de milhares de Zambezianos durante a guerra colonial nunca foi bem digerida pela Frelimo, como ilustra este discurso de Samora Machel em Junho de 1983 em Quelimane:

Durante a luta armada de libertação nacional enfrentámos no seio da Frente de Libertação de Moçambique, muitas acções dos bandidos armados. *Aqui, na Província da Zambézia, o banditismo armado tem características muito específicas.* Durante a luta armada de libertação nacional, mais de dois mil homens, naturais da Província da Zambézia, desertaram para o Malawi onde construíram a sua base contra a Frelimo. Durante a guerra de libertação, o Bonifácio foi nosso representante no Malawi. Em 1969, por ele ter prendido 15 desertores da Frelimo, que eram da PIDE, e porque fez uma emboscada a alguns e bateu-lhes duro, foi detido, e expulso do Malawi e proibido de entrar no país. Mas agora já vai ao Malawi [...]. O agente principal chamava-se Atanásio Filipe Muhate e trabalhava estreitamente com Jorge Jardim. *Aqui mesmo onde estamos há afilhados de Jorge Jardim e são muitos. Estou a ver alguém a*

rir-se aí, está a lembrar-se do padrinho! Esta acção de deserção, coordenada e dirigida pela PIDE, tinha como objectivos: a partir do Malawi, raptar populações e assassiná-las e atribuir estes actos criminosos à Frelimo; raptavam populações de Milange, Tacuane, Morrumbala; assaltar lojas e outros estabelecimentos e atribuir estes actos à Frelimo; No Malawi, raptar e assassinar militantes da Frelimo; em muitos casos, para mostrar fidelidade à PIDE, cortavam a cabeça a militantes da Frelimo e ela servia de troféu para apresentar aos seus patrões. Nesta ocasião prestamos homenagem ao velho Mutumula, que foi assassinado por bandidos zambezianos, sendo ele também Zambeziano. Tem um filho que está connosco. O velho Mutumula foi enviado pela Frelimo para organizar o interior a partir do Malawi. Os desertores zambezianos, que tinham a sua base lá servindo a PIDE, fizeram-lhe uma emboscada, assassinaram-no e cortaram-lhe a cabeça para ir mostrar à PIDE, para provar que de facto tinham assassinado o nosso companheiro Mutumula. Todos nós sabemos isso. O Bonifácio conhece isto. Tazama foi encarregado de fazer inquérito ao Malawi sobre os actos desses bandidos da Zambézia, desses desertores ao serviço da PIDE. Mas, muitos de vocês, são jovens não conhecem esta história... [sublinhados nossos] (Machel 1983: 27-28).

Este discurso de Samora Machel estava carregado de “tribalismo”, o mesmo fenómeno que a Frelimo dizia estar a combater. Para a Frelimo, a “anormalidade” dos Zambezianos levava-os a cometer actos bárbaros que outros Moçambicanos eram incapazes: apenas um bandido zambeziano era capaz de violar crianças ou matar seus outros irmãos zambezianos. São, pois, claramente compreensíveis as razões que levam os Zambezianos a não se identificarem com a Frelimo e a pensarem que este partido “nunca simpatizou com eles” e que a Zambézia foi “intencionalmente penalizada”:

Uma das questões que explica a impopularidade tem a ver com o abandono a que este partido votou a Zambézia. Só hoje fala-se do porto de Quelimane inoperante desde a independência? A província foi castigada intencionalmente porque diziam que os Zambezianos têm manias de que são assimilados [à cultura portuguesa], ora que tiveram dificuldades para fazer a luta armada. (Entrevista, A. Silva, Maputo, 13 de Janeiro de 2004)

Com o surgimento do Partido Revolucionário de Moçambique (PRM) e da Renamo, os Zambezianos foram de novo acusados pela Frelimo de apoiarem o banditismo armado com vista a derrubarem o regime de Maputo. Segundo Samora Machel, esta atitude devia-se ao “tribalismo” e à “falta de identidade” dos Zambezianos (Machel 1983: 28-30). É por isso que os bombardeamentos aéreos da Frelimo durante a guerra contra posições da Renamo, que destruíram inúmeras infra-estruturas, foram também vistos como um “complô” para destruir a Zambézia. Igualmente, a quase ausência de investimentos nesta província (que não é só específica à Zambézia, pois a maioria encontra-se concentrada em Maputo) é também interpretada como intencional. Na óptica de alguns Zambezianos, a Frelimo estaria também a bloquear investimentos para “destruir completamente a Zambézia”, como explica esta testemunha:

Hoje podemos dizer categoricamente que a Renamo tem uma influência muito forte. Durante o dia as pessoas são da Frelimo, mas durante a noite são da Renamo. Em relação à Zambézia houve uma intenção deliberada para destruir tudo. Isso foi uma estratégia deliberada durante a guerra civil. Já houve investidores que queriam ficar com o palmar, mas o governo não aceitou. A Zambézia está parada. Convém manter a Zambézia claramente e deliberadamente subdesenvolvida. O colono português deixava o Negro desenvolver-se, mas o governo da Frelimo nunca deu ao Zambeziano a possibilidade de libertar a sua iniciativa criadora. Não há o sentimento de que a Zambézia faz parte de Moçambique. Apenas convivemos [...] todos os postos mais importantes eram ocupados por pessoas do Sul. (Entrevista, C. Meragi, Quelimane, 27 de Novembro de 2005)

Esta exclusão dos Zambezianos do poder político alimenta a ideia de que todas as suas desgraças são da responsabilidade de pessoas do Sul. Em 1994, um pouco antes das eleições, Joaquim Chissano, então em visita à Zambézia, foi questionado pela população local, que queria saber por que é que os Zambezianos eram sistematicamente excluídos do poder. Joaquim Chisano respondeu dizendo que em Moçambique “só havia Moçambicanos” (Lundin 1995: 461). Este género de resposta frelimista é típico de um discurso pan-moçambicano, mas acaba revelando a distância entre a intenção e o gesto das elites políticas, uma vez que mascara a predominância de certos grupos étnicos nas posições de poder político. Se todos são moçambicanos, qual é a importância que as pessoas do Sul estejam sobre-represen-

tadas no aparelho do Estado? O simples facto de se evocar esta questão era visto como sinal de “tribalismo”. A Frelimo não percebia que esta reivindicação exprimia também sofrimento, fosse ele social, cultural ou simbólico. É este sentimento de exclusão que leva alguns notáveis Zambezianos a pedirem o federalismo, visto como única solução para uma redistribuição equitativa de recursos políticos e económicos. A maior parte dos partidos políticos formados por Zambezianos pede o federalismo. Bonifácio Gruveta, primeiro governador da Zambézia independente, ele próprio Zambeziano, diz que é a má política da Frelimo nesta província que leva os Zambezianos a pedir o federalismo:

O problema é da redistribuição da riqueza. A Zambézia já contribuiu com 60% para o orçamento do Estado. Que benefício tira disso? Nenhum! Mesmo se hoje já não é a mesma Zambézia, as pessoas não esquecem isso! A nossa política de redistribuição de riqueza foi má, a Frelimo negligenciou a Zambézia [...] A Zambézia não tem nem um hospital digno desse nome [...] Não há uma universidade pública [...] o ISPU¹¹ é criação de um Zambeziano, não tem nada a ver com o governo da Frelimo. Tudo isso leva as pessoas se perguntar para que serve a independência [...] é isso que explica a impopularidade da Frelimo na Zambézia. A Zambézia não tem ninguém no poder, ela nunca teve ninguém, isso frustra os Zambezianos. (Entrevista, Maputo, 14 de Janeiro de 2005)

O voto “renamista” da Zambézia será uma vingança à hostilidade da Frelimo?

Para C. Meragi, os discursos hostis de Samora Machel na Zambézia explicam também as reticências dos Zambezianos em relação à Frelimo:

Há também o discurso de Samora Machel que provocou o êxodo de muitos Zambezianos para Maputo [...] eram Zambezianos que se casavam com Maputenses [...] As pessoas pensavam que no caso de o governo tomar medidas repressivas contra os Zambezianos estariam protegidas [...] As pessoas diziam nas festas: estou protegido porque casei com uma Maputense [...], outros foram para Portugal. (Entrevista, Quelimane, 27 de Novembro de 2005)

Como é possível constatar com os diferentes exemplos acima dados, não restam dúvidas de que os discursos de Samora Machel foram sempre muito hostis à Zambézia. Já em 1975, aquando da sua “viagem do Rovuma ao Maputo”, Samora Machel tinha sido muito duro em relação aos Zambezianos, obrigando Joaquim Chissano a deslocar-se de emergência a Quelimane, a fim de acalmar os espíritos (Jardim 1976: 383). Mas foi o seu discurso de Junho de 1983, longamente citado aqui, que marcou definitivamente a ruptura com os Zambezianos. Discurso no qual, como vimos, chegou a acusá-los de serem “afilhados de Jorge Jardim”, de serem “elitistas”, de terem uma atitude paternalista em relação ao povo e de não se identificarem como Moçambicanos, mas sim como Portugueses (Machel 1983). Por isso, para a Frelimo, a Zambézia era uma “zona não libertada”¹². A população desta região não tinha compreendido o sentido da independência, o sentido da liberdade, tinha apenas compreendido o sentido do colonialismo. A razão fundamental disso devia-se, ainda segundo este partido, ao facto de a Zambézia ter vivido muito tempo com o colonialismo e à colonização particular e única (sistema de prazos, companhias capitalistas, evangelização) que esta região tinha conhecido. Segundo a Frelimo, ainda em 1978 era possível encontrar na Zambézia “muitos vínculos ideológicos com os prazeiros” (“Educação...” 1978). Estes indivíduos, antigos colaboradores do colonialismo, desprezavam os militantes da “revolução popular” e do partido, levavam um estilo de vida “aburguesado” e não tinham nenhuma “iniciativa criadora” porque estavam “impregnados de ideais colonialistas”. Esta forma de ser e de estar dos Zambezianos dificultava a tarefa do partido e impedia o “correcto e normal funcionamento do Estado”. Foi assim que altos quadros do aparelho do Estado, como o delegado da Rádio Moçambique na Zambézia, Né Afonso (da velha e importante família zambeziana dos Santana Afonso), foram exonerados (Tazama 1978). Outros tantos altos quadros, como o antigo Director da Administração do Parque Imobiliário do Estado (APIE), os directores dos Transportes, do Plano e das Obras Públicas, acusados de serem antigos membros da Acção Nacional Popular (ANP), o antigo partido único português, deviam seguir também o caminho de Né Afonso (Tazama 1978). Estes indivíduos estavam “muito assimilados à cultura portuguesa” que até festejavam os feriados portugueses, tais como o 10 de Junho, “dia de Portugal, de Camões e das Comunidades”, e convidavam, nas suas festas, os seus “irmãos” portugueses (Tazama 1978).

Ainda de acordo com o governo da Zambézia, esta situação também se fazia sentir nas forças armadas, ao nível da polícia e dos milicianos, simplesmente porque também se tratava de quadros herdados do tempo colonial. É neste sentido que foi movida uma

“ofensiva política” contra os professores zambezianos acusados de serem “filhos ideológicos dos padres” (“Educação...” 1978). No dia 7 de Outubro de 1978, foi levada a cabo uma “campanha contra o estilo de vida burguês” na cidade de Quelimane, considerada então, o centro de todos estes “males sociais” (Tazama 1978).

A perseguição a tal classe burguesa aconteceu um pouco por todo o país, mas a especificidade da Zambézia deve-se ao facto de a elite local, considerada “elitista e próxima do colonialismo”, ter sido a mais perseguida pelo regime da Frelimo. Isso explica em grande parte o êxodo da maior parte deles para Portugal¹³.

Segundo os testemunhos recolhidos junto dos mestiços zambezianos, estes sofreram muito com a política discriminatória da Frelimo. Muitos deles ainda se lembram com mágoa deste período:

Para a Frelimo, os Moçambicanos eram os negros, os mestiços sofreram muito aqui na Zambézia. Isso levará muito a cicatrizar. A Frelimo entrou muito mal na Zambézia [...], mesmo as visitas do presidente Samora não eram felizes [...] Todas as vezes os Zambezianos eram insultados. É por isso que os Zambezianos não aderem à Frelimo. (Entrevista, R. Trindade, 31 de Outubro de 2005)

De facto, cada visita de Samora Machel à Zambézia era motivo de sobressalto para os Zambezianos. A desconfiança era tal que o simples facto de não irem aos comícios ou reuniões do partido era visto pela Frelimo como sinal de “elitismo” ou de “racismo”. Para a Frelimo, todos os Zambezianos eram “elitistas” ou “aportuguesados”, ignorando que, na Zambézia, estamos perante uma sociedade atravessada por diferentes “idades coloniais”. Foi por isso que no seu combate contra todos estes “males sociais”, a Frelimo estigmatizou toda a sociedade zambeziana. Falar de uma pretensa “lusitanidade” ou “elitismo” faria sentido para a região que viveu sob o sistema de prazos (de Quelimane até ao rio Moniga) e não para a região dos Macua-Lomués, que só conheceram a presença portuguesa nos finais do século XVIII e princípios do século XIX. Devido a estas diferentes “idades coloniais”, estas duas regiões vivem sob um conflito permanente: os da zona dos antigos prazos, ou seja, os Chuabos, são acusados por Zambezianos de outros grupos étnicos de se considerarem mais “civilizados” do que os outros. Como se pode ver, não se pode falar de unidade zambeziana, a não ser, justamente, quando se trata de lutar contra o Sul, considerado como o novo “colonizador”.

As acusações de “elitismo”, “paternalismo” ou de “racismo” devem ser compreendidas como um conflito entre duas gerações de elites histórica e socialmente diferentes, cada uma à procura de hegemonia: trata-se de um conflito entre uma elite produzida pela primeira “idade colonial”, mercantil e escravagista, e uma outra, produto do capitalismo colonial do final do século XIX. Igualmente, diferentemente do extremo Norte do país, e apesar de ter sido marginalizada pelo capitalismo colonial, a “velha” elite zambeziana era suficientemente forte para não ver a Frelimo como solução para a sua emancipação.

O voto zambeziano a favor do antigo movimento rebelde é uma reacção à hostilização e à marginalização da Frelimo, e é neste sentido que deve ser compreendido, mas não só. Possui também um conteúdo autonomista de diferenciação com “Moçambique”, o voto de um território produzido pela primeira idade colonial, não capitalista e, para ele, “Moçambique”, tal como foi definido pelo imperialismo e capitalismo colonial depois da Conferência de Berlim (1884-1885) e do Ultimato britânico de 1890, não tinha pertinência.

Notas

- ¹ O prazo era uma concessão de terras da Coroa portuguesa aos Portugueses no Vale do Zambeze, por três gerações, com a obrigação de herança pela linha feminina. O proprietário do prazo era o prazeiro. Este sistema vigorou até ao final do século XIX, quando os prazos foram substituídos pelo capitalismo das companhias. Em consequência do contacto entre povos africanos, europeus e da Índia Portuguesa, o sistema de prazos na Zambézia produziu uma sociedade profundamente mestiça e única em Moçambique. Outro aspecto fundamental do regime de prazos é que os prazeiros foram sempre acusados de abusarem e de explorarem despoticamente as populações locais. Sobre os prazos na Zambézia, ver, por exemplo Newitt 1973, Isaacman 1972 e 1991, Capela 1995, Papagno 1980, e Vail & White 1980.
- ² Entrevista com G. Phiri, Tete, 27-28 de Outubro de 2004. O PRM descende da antiga União Nacional Africana da Rombézia (UNAR), criada em 1968 por Amós Sumane, antigo membro da Frelimo e do Comité Revolucionário de Moçambique (COREMO) e que pretendia a independência da Rombézia, isto, é, a região que vai do Rovuma ao Zambeze (Cabo Delgado, Niassa, Tete, Nampula e Zambézia).
- ³ Para além de Joaquim Chissano da Frelimo e Afonso Dhlakama da Renamo, participaram na eleição presidencial, Máximo Dias do MONAMO/FAP, Casimiro Nhamitambo do Partido Sol, Carlos Reis da UNAMO, Padimbe Kamati do PPPM, Domingos Arouca do FUMO/PCD, Vasco Momboya do PACODE, Wehia Ripua do PADEMO, Yacoob Sibindy do PIMO e ainda Mário Machel e Carlos Jeque, ambos como independentes.
- ⁴ A lei eleitoral moçambicana estabelecia que para um partido ter representação parlamentar devia obter no mínimo 5% do total dos votos nacionais. Sobre o estranho sucesso da UD, ver Brito 1995 e Cahen 2002.
- ⁵ Trata-se da Frente Unida de Moçambique (UDF), do Movimento Nacional de Moçambique (Monamo), do Partido de Coligação Nacional (PCN), do Partido de Unidade Nacional (PUN), da Frente de Aliança Patriótica (FAP), do Partido do Progresso do Povo de Moçambique (PPPM), da Frente Unida de Moçambique (FUMO), da Aliança Nacional de Moçambique (ALIMO), do Partido de Renovação Democrática (PRD) e da União Nacional de Moçambique (UMO).
- ⁶ Trata-se da União Moçambicana da Oposição (UMO), do Partido Trabalhista (PT), do Partido Democrático e Liberal de Moçambique (PADELIMO), do Partido Nacional dos Operários e Camponeses (PANAOC), do Partido Para o Desenvolvimento Social de Moçambique (PASOMO), do Partido do Progresso e Liberal de Moçambique (PPLM) e do Partido Liberal de Moçambique (PALMO).
- ⁷ Para além de Armando Guebuza da Frelimo e Afonso Dhlakama da Renamo, que concorreram para as eleições presidenciais, havia também Carlos Reis da coligação Movimento para a Boa Governação (MBG), Raul Domingos do Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (PDD) e Yacoob Sibindy do Partido Independente de Moçambique (PIMO). Para além da Frelimo e da Renamo-União Eleitoral, os restantes partidos ou coligações que apenas concorreram para as legislativas são o Partido de Reconciliação Nacional (PARENA), o Partido para a Liberdade e Solidariedade (PAS), o Partido de Ampliação Social (PASOMO), o partido Sol (PS), o Partido Ecologista (PE), Partido os Verdes de Moçambique (PVM), o Partido Liberal

Democrático (PALMO), o Partido da Reconciliação Democrática (PARENA), o Partido Democrático e Liberal de Moçambique (PADELIMO), o Congresso dos Democratas Unidos de Moçambique (CDU), União Democrática (UD), a Frente Alargada da Oposição (FAO) e a União para a Salvação de Moçambique (USAMO).

⁸ Trata-se de uma observação pessoal, pois tive a oportunidade de fazer parte da equipa do Observatório Eleitoral na Zambézia.

⁹ Movimento messiânico surgido na Zambézia durante a guerra civil e que pretendia acabar com a guerra da Renamo. Um pouco mais tarde, os *Naparamas* (que também actuaram em Nam-pula) foram cooptados pela Frelimo para juntos combaterem a Renamo, tendo ambos participado em inúmeras atrocidades contra as populações locais. Sobre os Naparamas ver Chichava 2007 e Vines 1996.

¹⁰ Importante homem de negócios de origem portuguesa que estava sediado na Beira. Era proprietário dos jornais *Notícias da Beira*, *Voz Africana e Economia de Moçambique* publicados na cidade da Beira. Também tinha acções no semanário Tempo publicado em Lourenço Marques (actual Maputo). Figura muito próxima do regime de Salazar (mas sem boas relações com Marcelo Caetano) e grande amigo de Kamuzu Banda, Jorge Jardim havia sido nomeado Cônsul do Malawi na Beira, no dia da independência deste país. Jorge Jardim caiu em desgraça com a queda do “Estado Novo”. Grande inimigo do comunismo, ele defendia, entre outros, uma independência das colónias portuguesas, em particular de Moçambique, que passava pela formação de uma “comunidade luso-brasileira”, onde Portugal jogaria um papel fundamental e o português seria a língua oficial e onde os interesses portugueses seriam preservados e teriam um tratamento privilegiado. Estas ideias, segundo o próprio Jorge Jardim, tinham o apoio do antigo presidente zambiano Kenneth Kaunda e inscreviam-se no “Programa de Lusaca” mantido confidencial e assinado em 1973. A própria Frelimo estava, então, muito interessada na proposta.

¹¹ Instituto Politécnico e Universitário, uma universidade privada.

¹² Uma das chaves para compreender as relações entre os Zambezianos e a Frelimo tem que ver com a visão que a Frelimo tinha da sociedade moçambicana no seu todo nos primeiros anos da independência. Segundo a Frelimo, a sociedade moçambicana dividia-se globalmente em duas partes completamente distintas: “zonas libertadas” e “zonas não libertadas”. As “zonas libertadas” eram as que tinham sido subtraídas ao inimigo durante a guerra. De acordo com esta visão, que era produto da experiência da Frelimo durante a luta anticolonial, havia um fosso entre estas duas regiões: as “zonas libertadas” eram consideradas zonas livres de intrigas, do individualismo, da exploração do homem pelo homem, zonas caracterizadas pela existência de novas instituições do poder popular e democrático e por um novo tipo de relacionamento entre os homens. Enquanto isso, as “zonas não libertadas” eram o contrário de tudo isso e caracterizavam-se pelo facto de a população local viver ainda segundo o *modus vivendi* colonial. Era precisamente nestas zonas que se deveria proceder a uma “descolonização mental”, dizia a Frelimo.

¹³ Segundo Samora Machel (1983: 38-42), a Zambézia foi a província que registou o maior número de assimilados que abandonaram o país à seguir à independência.

Referências

- A copra na economia geral da colónia de Moçambique*. 1950. Braga: Livraria Cruz.
- A leitura da situação é de Afonso Dhlakama. Chissano não acertou nas suas promessas. 1995. *Savana*, 3 de Fevereiro de 1995.
- A nossa luta não é contra raça nenhuma mas sim contra o colonialismo. Samora Machel em Milange. 1975. *Notícias*, 5 de Junho de 1975.
- Afonso Dhlakama. Campanha eleitoral Zambézia. Mocuba e Namacurra*. 2004. Maputo: Televisão de Moçambique, Novembro de 2004.
- Afonso Dhlakama em Quelimane. De lenço verde ao pescoço. 1994. *Savana*, 23 de Setembro de 1994.
- Alegadas pela Renamo. Dossier de irregularidades dá entrada na CNE. 1994. *Savana*, 11 de Novembro de 1994.
- Armando Guebuza. Eleições 2004, Zambézia*. 2004. Maputo: Televisão de Moçambique, Novembro.
- Brito, L. 1995. O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique. In B. Mazula, org. *Moçambique. Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: s.n., 473-499.
- Cahen, M. 2001. Mozambique: l'instabilité comme gouvernance?. *Politique Africaine*, 80, 111-135.
- Cahen, M. 2002. *Les Bandits. Un historien au Mozambique*, 1994. Paris: Centre Culturel Calouste Gulbenkian.
- Capela, J. 1995. *Donas, Senhoras e Escravos*. Porto: Afrontamento.
- Chichava, S. 2007. *Le "vieux" Mozambique. Étude sur l'identité politique de la Zambézie*. Bordeaux: Université Montesquieu-Bordeaux IV, Institut d'Études Politiques de Bordeaux (Thèse de doctorat).
- Chissano on the hustings. 1994. *Mozambiquefile*, 220, Novembro de 1994.
- Como votarão os descontentes? 2004. *MediaFax*, 30 de Novembro de 2004. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2004/11/como_votaro_os_.html (consultado a 20 de Março de 2006).
- Dhlakama na Zambézia: Renamo é o único capaz de resolver os problemas do país. 1994. *Domingo*, 25 de Setembro de 1994.
- Educação e Cultura. Desencadeada na Zambézia ofensiva política nas escolas. Trinta estabelecimentos criados em 1978. 1978. *Notícias*, 10 de Outubro de 1978.

Eleições: Chissano e Dhlakama iniciam campanha na casa do “inimigo”. 1999. *Boletim Lusa*, 19 de Outubro de 1999.

Hanlon, J. 1996. *Peace without profit. How IMF blocks rebuilding in Mozambique*. Oxford: Heinemann.

Isaacman, A. 1972. *Mozambique. The Africanization of an European institution. The Zambezi Praios 1750-1902*. London, Madison: University of Wisconsin Press.

Isaacman, A. 1991. Os Prazeiros como Trans-raianos: um estudo sobre a transformação social e cultural. *Arquivo*, 10, 37-82.

Jardim, J. 1976. *Moçambique. Terra queimada*. Lisboa: Intervenção.

Lundin, I. 1995. Partidos Políticos: a leitura da vertente étnico-regional no processo democrático. In B. Mazula org. *Moçambique. Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: s.n., 423-472.

Machel, S. 1983. *A nossa força está na unidade (Intervenção do Presidente Samora Machel no comício realizado em Quelimane, em 19 de Junho de 1983, para apresentação do novo dirigente da Província da Zambézia)*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco.

Newitt, M. 1973. *Portuguese Settlement on the Zambesi*. London: Longman.

Papagno, G. 1980. *Colonialismo e feudalismo: a questão dos prazos da coroa nos finais do século XIX*. Lisboa: A Regra do Jogo.

Retrospectiva da campanha eleitoral de Afonso Dhlakama. 1994. Maputo: Televisão de Moçambique, 18 de Novembro.

The Carter Center. 2004. *Relatório do Carter Center sobre a actualização do Recenseamento Eleitoral de Moçambique - 28 de Junho -15 de Julho de 2004*. Atlanta, Maputo. Disponível em: <http://www.cartercenter.org/Documents/1831.pdf> (consultado a 7 de Janeiro de 2007).

Vail, L. & White, L. 1980. *Capitalism and Colonialism in Mozambique. A study of Quelimane district*. London: Heinemann.

Visita do presidente Chissano à Zambézia. 1994. Maputo: Televisão de Moçambique. 3 de Setembro.

Zambézia: o difícil escoamento dos produtos agrícolas. Copra: 10 mil toneladas à espera de barco. 1978. *Tempo*, 9 de Julho de 1978.

Zambézia. Queremos ganhar todos os lugares disponíveis. 2004. *Domingo*, 14 de Novembro de 2004.

Zambézia Online. 2006a. *Governo gasta cerca de 70 milhões para ex-trabalhadores do Complexo Agro-pecuário de Lioma*. Disponível em:

<http://www.zambezia.co.mz/content/view/1876/81/> (consultado a 20 de Março 2006).

Zambézia Online. 2006b. *No Gurué: Governo paga salários das indemnizações dos trabalhadores da extinta Emochá*. Disponível em:

<http://www.zambezia.co.mz/content/view/2279/>(consultado a 28 de Junho 2006).

Documentos do Arquivo do Governo da Zambézia (AGZ)

Administração do Posto Administrativo de Gilé (ADDGI). 1986. *Relatório da situação política, económica e social do distrito do Gilé referente ao mês de Abril de 1986*.

Administração do Posto Administrativo de Maganja da Costa (ADDMC). 1986. *Relatório de trabalho realizado em Mabala, Cabuir e Muolôa de 1 a 11 de Setembro de 1986*.

Administração do Posto Administrativo de Molumbo (ADMPMOL). 2000. *Relatório trimestral*, 31 de Março de 2000.

Administração do Posto Administrativo de Morrumbala (ADDMOR). 1991. *Informação de carácter confidencial*, Morrumbala, 5 de Março de 1991.

Governo da Província da Zambézia (GPZ). 1993. *Síntese da visita de sua excelência Ministro da Agricultura ao Distrito de Nicoadala*.

Ministério da Defesa Nacional (MDN). 1980. *Relatório sobre a reunião do Comando conjunto realizada em Mocuba no dia 18 de Dezembro de 1980*.

Ministério da Defesa Nacional (MDN). 1982. *Síntese da reunião conjunta das Forças de Defesa e Segurança das Províncias do Niassa e Zambézia*. Milange, 4 de Fevereiro.

Tazama, O. 1978. *Relatório sobre a situação da província referente aos meses de Agosto, Setembro e Outubro de 1978*.

2. ASSOCIAÇÕES DE JOVENS, ESTADO E POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE – DA HERANÇA A NOVOS DESAFIOS (1975-2004)

Adriano Biza

Introdução

O presente artigo é uma reflexão baseada em pesquisas exploratórias do autor sobre jovens no Moçambique pós-colonial. As suas referências empíricas resultam de pesquisas de terreno realizadas entre 2003 e 2004 em duas instituições-caso – as associações Aro Juvenil (ARO) e Positiva Juvenil (APOJ).

A Aro Juvenil foi uma das primeiras associações a surgir e a estar oficialmente registada depois de 1990 e, na altura, com maior representatividade em Moçambique.

A APOJ é uma associação de pequena dimensão em relação à ARO, tanto por causa dos recursos materiais como pela sua representatividade ao longo de todo o país no momento em que os dados foram recolhidos.

A análise pretende contribuir para a compreensão do fenómeno associativo juvenil, principalmente no que concerne à relação com o Estado. O tópico é pertinente não somente pelo facto de haver pouca produção académica sobre esta categoria social, mas sobretudo porque, desde que se iniciaram as mudanças socioeconómicas e políticas no país, é notório um apelo insistentemente direccionado aos jovens para conduzir essa mudança.

Durante a década 90, e como resultado das transformações sociopolíticas com que o país se confrontou, ocorreu uma explosão de associações juvenis. Embora constituam

uma realidade heterogénea, são notáveis alguns traços comuns: aparecem como redes de indivíduos e pequenos círculos sociais nascidos nas igrejas, escolas e bairros. A Associação Positiva Juvenil foi criada por um grupo de jovens cristãos de diferentes igrejas protestantes, sobretudo das igrejas Assembleia de Deus e Presbiteriana de Moçambique (Paróquia de Khovo), enquanto que a Aro Juvenil nasceu como um movimento cultural por iniciativa de jovens estudantes e amantes da literatura (Biza 2004). Mais tarde estas institucionalizam-se à procura de reconhecimento dos poderes públicos e dos organismos doadores que os queriam apoiar. A sua institucionalização segue quase o mesmo modelo – o encorajamento feito pelo Estado e ONGs estrangeiras com a intenção de apoio aos jovens. Este encorajamento passa por uma reivindicação para que aqueles se organizem e se associem.

É em volta destes grupos associativos que se pretende reflectir, sobretudo sobre a natureza da relação que mantêm com o Estado e com os actores do campo político no geral.

As associações de jovens constituem uma variedade de actores que agem na cena social e política do país, na qual também se encontra o Estado. Este pressuposto condiciona que a análise das associações de jovens implique a consideração das relações que estes agrupamentos mantêm com esta entidade.

Baseando-se em dados de conversas mantidas com membros destas duas associações, considera-se que a natureza das relações que o Estado estabelece com estas associações é uma espécie de herança histórica cuja natureza está ainda configurada pelas motivações e contornos políticos que caracterizaram o contexto imediato ao período pós-independência. Esta herança traduz-se pela influência e continuidade da cultura política do regime do partido único, mas hoje confrontada com novas motivações. Inseridos num novo contexto – de aparente liberalização política – os jovens experimentam novos dados contextuais e motivações e são dessa forma levados a (re)negociar a herança, ao mesmo tempo que garantem as condições de emergência de novos valores e dinâmicas de socialização política.

Estando num novo contexto e com outra grelha de entendimento sobre o real, os jovens constroem o seu olhar em relação à política, ao político e ao Estado nessa tensão entre a herança e a experimentação, daí resultando numa relação ambígua e ambivalente com o Estado que assume a conformidade, passa pela obediência (em certos casos estratégica) e dever de gratidão, e chega até à colaboração e assédio político (ou cooperação) das suas lideranças, tudo no contexto da necessidade de reprodução da lógica hegemónica das estruturas do Estado e do partido político mais influente.

O artigo focaliza-se na atitude dos poderes públicos e na natureza da acção das organizações associativas, sobretudo no plano dos discursos políticos e políticas conduzidas e que se pretendem destinadas aos jovens. Ele subdivide-se em duas partes: uma primeira, que explora e descreve o contexto do surgimento das associações em Moçambique, e uma outra onde se aborda a natureza da relação mantida entre as associações e o Estado. Nesta, o artigo apresenta a herança, o tipo de visão que o Estado construiu sobre os jovens no período do pós-independência; segue-se uma exposição sobre as reais motivações do Estado e uma análise do discurso estatal na actualidade para evidenciar os elementos de continuidade da cultura política anterior. Como forma de elucidar estas dinâmicas e práticas, toma-se igualmente como exemplo ilustrativo o Conselho Nacional da Juventude, que é uma arena de confrontações com vista ao controlo político.

O Contexto histórico do desenvolvimento do fenómeno associativo em Moçambique

Tal como descreveram diferentes autores (José & Monteiro 1995; Kulipossa 1997; Abrahamsson & Nilsson 1998), a génese e criação das associações em Moçambique constitui uma resposta às transformações do meio económico, social e político iniciadas no final dos anos 1980. As mudanças estruturais ocorridas no país, e sobretudo o contexto político e ideológico, moldaram a configuração do mundo associativo tal como se conhece na actualidade.

Privilegia-se uma periodização delimitada em dois períodos que, por seu turno, dão uma configuração e carácter particulares ao fenómeno associativo em Moçambique. É nesta periodização excluído o período de antes da independência, onde o associativismo emerge ligado a motivações e vocação de natureza cultural e simultaneamente é expressão da reivindicação de autonomia da colónia perante a metrópole, e mais tarde de reivindicação nacionalista. Neste período, as poucas referências de associações juvenis mostram que estas estavam viradas para a promoção da cultura africana nos jovens intelectuais de então e que a maior parte destas eram resultado de conflitos de geração no seio da elite africana. Uma característica preponderante deste associativismo é que as organizações eram formadas por jovens assimilados (Rocha 2002; Sopa 2003).

O primeiro período refere-se ao Moçambique pós-colonial no qual, devido ao novo contexto político e ideológico que emerge – centralização política em volta de um par-

tido –, regista-se a supressão do movimento associativo. As associações anteriormente existentes desaparecem e, no seu lugar, são criadas outras organizações que se tornam a base e instrumento de mobilização política e ideológica do novo sistema político. O último período, da nova explosão do associativismo, está, por um lado, ligado ao contexto da democratização e abertura do sistema político que conduz ao desengajamento do Estado do domínio económico e social e, por outro lado, ao emergir de novas concepções sobre o desenvolvimento que mais privilegiam actores não estatais.

O desafio revolucionário e a emergência das organizações de massas

No Moçambique pós-colonial, o desenvolvimento e perfil do movimento associativo são marcados pela linha política e ideológica da Frelimo. A maioria das associações que surgiram durante o período colonial foi reprimida pelo novo sistema político adoptado, para quem o advento da independência tinha deslegitimado os seus objectivos. As associações que quiseram continuar confinaram-se em actividades culturais e recreativas, impelidas a mudar de denominação num esforço de reafirmação identitária e ruptura com o período colonial.

Oficialmente, para a Frelimo e o seu governo saídos da independência, a limitação e abafamento do movimento associativo que já existia fazia parte do seu ataque ao Estado colonial e seus vestígios. Era imperativo do momento fazer desaparecer o Estado colonial e as suas instituições. Esta “limpeza” incluía o movimento associativo que, a seu ver, representava ainda as ligações entre o Estado colonial e o povo moçambicano, pese embora o facto de algumas destas associações terem proporcionado e servido de espaço político e social para o crescimento da consciência anti-colonial (Rocha 2002; Sopa 2003).

Como partido único, a Frelimo tinha-se proposto como principal missão construir o Estado nação, conceber uma nova sociedade e um modelo de desenvolvimento do país em que o Estado era o agente principal, assim como integrar os diferentes grupos sociais no seu projecto político. O novo regime político adoptado começa a desempenhar um papel hegemónico em todas as esferas da vida: centraliza a actividade política e económica e coloca-se como único interveniente em todas as esferas da vida social, limitando a margem de iniciativa e de liberdade individual, considerada, desde então, conquistada.

Com a independência a Frelimo procura substituir o Estado colonizador enquanto procura ainda um espaço político e territorial unificado. Ela herda uma sociedade em

rápida transição e não possui instrumentos e meios de acção política que lhe permitam controlar esta mutação e concretizar o seu projecto político. Foi desta situação que houve a necessidade de instituições tidas e vistas como instâncias pelas quais a unificação do país e a mobilização política e ideológica poderiam ser operacionalizadas. E desta necessidade se criaram as “Organizações Democráticas de Massas” (ODM) cujo objectivo era mobilizar a população e servirem de intermediárias entre esta e o partido.

As recomendações e decisões para criar organizações democráticas das massas foram tomadas na 8ª sessão do Comité Central da Frelimo realizada em Maputo, de 11 a 27 Fevereiro de 1976. Assim, com vista a imprimir uma nova dinâmica às suas estruturas, o Comité Central recomendou a criação do Departamento da Mobilização e Organização, que tinha por tarefa mobilizar os militantes e o povo, assim como enquadrá-los nas estruturas do partido e de organizações de massas tais como: a organização das mulheres, organização dos trabalhadores, a organização dos continuadores, a organização dos jovens, a organização dos escritores e artistas, a organização dos jornalistas, e de outras categorias que podiam ser criadas mais tarde (Frelimo 1976). Estas organizações eram de capital importância para o projecto político e ideológico, como se pode constatar:

As organizações democráticas de massa constituem a ligação entre o partido e o povo. Nelas a Frelimo encontra uma fonte inesgotável de energia revolucionária... são a grande escola onde se desenvolve a consciência de milhões e milhões de trabalhadores, homens e mulheres, velhos e continuadores... são a base do recrutamento e o centro de formação e de aperfeiçoamento dos militantes do partido... Elas permitem à Frelimo conhecer e sentir, a todo o momento, os problemas, as necessidades, as opiniões, as críticas e as sugestões dos diferentes sectores da população. (Frelimo 1976: 57-68)

As primeiras estruturas da juventude ao nível da base emergiram em Novembro de 1975. Por todo o país, sobretudo depois da 7ª sessão do CC da Frelimo realizada em Junho de 1975, aumentam as acções para a criação de uma organização da juventude. Esta organização veio a nascer em 1976 no quadro da realização da primeira Conferência Nacional da Organização da Juventude Moçambicana (OJM) (OJM 1977: 10).

Segundo o projecto dos estatutos, a OJM foi concebida como “uma organização democrática de massas para todos os jovens patriotas do país”. A organização é “guiada

na sua acção pela linha política da Frelimo” e tem como “objectivo central a educação patriótica e socialista dos jovens e dos continuadores, ganhando-os para o seu objectivo político e ideológico” (OJM 1977: 10).

Assim, todos os jovens com idades compreendidas entre os 14 e 30 anos, sem distinção de raça, sexo, grupo étnico, nível de escolaridade, origem e posição social, estado civil e religião são considerados parte dela. A sua admissão é individual mas sujeita a aceitação. Como deveres principais, os membros devem conhecer e aplicar o programa da OJM, participar nas reuniões e tarefas promovidas pela organização de base, e explicar aos outros jovens a política do país assim como mobilizá-los para aplicar as orientações definidas pelo partido e Estado.

Neste quadro, as organizações de jovens eram consideradas a fonte dos futuros quadros do partido e do Estado. Elas constituíam um viveiro, uma espécie de espaço de experimentação política, a reserva e fonte principal dos militantes do futuro.

Nessa altura, não havia nenhuma margem de iniciativa e muito menos de liberdade dos jovens e outros grupos sociais se associarem para além destas organizações de massas. A liberdade considerava-se conquistada e as estruturas de participação criadas. Era necessário apenas que as pessoas se filiassem nestas organizações de acordo com a sua categoria social e profissional. Estar fora destas estruturas era expressão de falta de enquadramento, indisciplina, desorganização e liberalismo, valores que era preciso combater.

Como realçaram certos autores (Mbembe 1985), o enquadramento das populações visava também assegurar a conformidade e diluir as diferenças. A expressão da diferença e do desacordo eram proibidos, podendo ser considerados um desvio à norma e, por consequência, condenados e sujeitos a repreensão. Os partidos únicos no poder supunham ter resolvido o problema da contradição, já que eles próprios consideravam-se a expressão de várias sensibilidades. A própria noção de massa que designava estas estruturas em Moçambique e a prática adoptada sugeriam implicitamente que a motivação e desafio principal era a homogeneização e a garantia do conformismo e não a participação na diversidade. A diversidade era um perigo para a construção da nação una e homogénea, sem tribos ou etnias, apenas com moçambicanos.

É de realçar que a atitude a tomar diante da diversidade era de capital importância para o projecto político da Frelimo: se o Estado e/ou o partido reconhecessem a diversidade, significaria que estes aceitariam implicitamente que os actores sociais eram portadores de desejos, vontades e projectos diferentes, reconhecer que estes tinham um potencial de contradição e oposição e que poderiam opor-se aos seus projectos. Ora,

o Estado e partido sempre lutaram contra qualquer forma de estrutura intermédia entre si e o Povo e que pudesse fragmentar a sociedade e até mesmo erguer-se contra si. Estes negavam a contradição, a diversidade e a pluralidade. A Frelimo não queria o pluralismo social nem político por recear a concorrência e oposição, fazendo suprimir toda a acção colectiva que estava fora do seu controlo. Foi necessário que este projecto político caísse na falência, como dizem Abrahamsson e Nilsson (1998), para que uma aparente liberalização política desse início nos anos 90 e, paralelamente, se iniciasse uma explosão de organizações associativas.

A liberalização política e a explosão do fenómeno associativo

O desenvolvimento do fenómeno associativo com a configuração que se conhece hoje iniciou-se nos finais dos anos 1980 e princípios de 1990. O fim oficial do partido-Estado, o vazio criado pelo desengajamento gradual do Estado no domínio social foi cada vez mais preenchido por associações e outro tipo de organizações não-governamentais. Além disso, há também que considerar o efeito resultante da evolução das concepções liberais sobre o desenvolvimento que passaram a privilegiar actores não-estatais, situação que obrigou o Estado e o sistema político a reconhecer a pluralidade dos actores sociais.

As mudanças mais significativas situam-se no contexto dos problemas económicos, sociais e políticos que o país viveu a partir dos finais da década 70. A recessão económica depois de 1981, a propagação e intensificação da guerra civil iniciada depois da independência, o fosso cada vez maior entre a visão por detrás do projecto político e a realidade, obrigaram o poder a uma reorientação política e económica urgente (Abrahamsson & Nilsson 1998: 65). A solução tomada foi a entrada para o sistema das instituições de Bretton Woods em 1984, condicionada por uma liberalização económica essencialmente baseada na orientação da economia para o mercado.

Em simultâneo com a liberalização económica, assistiu-se à liberalização política que se traduziu pela abertura do sistema político em 1990. Esta dupla abertura veio modificar o jogo político e a configuração sociopolítica do país. Ao consagrar o desengajamento do Estado, esta abertura não só suprime o monopólio político da Frelimo como encoraja a liberdade e iniciativa de actores individuais e colectivos. Com ela abrem-se novos espaços de participação e de exercício do poder.

Como foi referido, as concepções liberais sobre o desenvolvimento tenderam a afastar e pretenderam contornar o Estado, procurando promover outro tipo de actores,

sob a divisa de cooperação descentralizada (Faure 1998; Houtart 1998; Leclerc-Olive 1998; Otayek 2002). Por esta via, a comunidade internacional forneceu parcialmente a Moçambique os recursos (informação, dinheiro e capacidades) necessários para que a sociedade civil pudesse criar organizações e grupos que se supunha poderem responder às necessidades da população.

Com a comunidade internacional, o movimento associativo beneficiou de preconceitos favoráveis. O espaço associativo tendeu a autonomizar-se e a construir-se simbolicamente à volta da noção de sociedade civil e sobretudo no papel que a esta é dado a desempenhar no quadro da democracia e desenvolvimento do país. As associações foram colocadas no centro do dispositivo que alia democracia local, desenvolvimento participativo, engajamento cívico do indivíduo, valorização das formas descentralizadas e visão pluralista da participação cuja base é a sua dimensão crítica com relação às instituições do Estado e ao sistema político (Kulipossa 1997; Leclerc-Olive 1998; Haubert 2000). As associações começam então a intervir em muitos domínios: ajuda e integração dos refugiados, educação, agricultura (divulgação da lei de terras), saúde (promoção de campanhas de combate ao HIV/SIDA, planeamento familiar), promoção e defesa dos direitos humanos, entre outros.

As associações não só são concebidas como o motor da consolidação da democracia participativa, já que se inscrevem num espaço público caracterizado pela pluralidade de opiniões e conflitualidades de interesses, mas elas são também apresentadas como alternativa à política e ao Estado. Elas são supostas reduzir e resolver a crise da relação entre o Estado e o indivíduo e sobretudo vêem-se investidas de uma missão de correcção dos disfuncionamentos do próprio Estado e da crise económica e social (Bayart, Mbembe & Toulabor 1992; Mamdani & Wamba-Dia-Wamba 1997; Chabal & Dalloz 1999; Otayek 2002).

O tecido associativo que emerge nos anos 90 é marcado por uma extrema heterogeneidade evidenciada por vários autores (José & Monteiro 1995; Kulipossa 1997; Adam & Coimbra 1997; Sogge 1997; Monteiro, Baia & Tajú 1999). Assiste-se ao desenvolvimento de grupos associativos que, por um lado, se focalizam na satisfação das necessidades dos seus membros e, por outro, visam satisfazer a sua vontade de influência social. É neste contexto diverso que surge a maior parte das associações juvenis, concebidas ou como prestadoras de serviços aos grupos sociais desfavorecidos, ou como grupos de pressão e de interpelação perante a sociedade e poderes públicos sobre os problemas que tocam a juventude.

O processo da génese do movimento associativo juvenil é também diversificado. A maioria delas surgiu como grupos culturais e recreativos e mais tarde se tornam organizações desenvolvimentistas no sentido em que postulam ideias de transformação do meio socioeconómico em que estão envolvidas, agindo no interface entre os doadores e o público alvo das suas intervenções, em áreas temáticas hegemónicas nas agendas e mercado da ajuda ao desenvolvimento. Contudo, estas trajectórias colectivas na génese das associações de jovens contestam parcialmente as teses que sugerem que a génese de associações em Moçambique é simultaneamente expressão e consequência de uma sociedade civil emergente.

Uma relação ambígua e ambivalente com o Estado

As associações de jovens são uma variedade entre outros actores na cena social e política do país, sobretudo no campo das intervenções para o desenvolvimento. A análise da natureza das relações externas mostrou-se importante porque ela marca profundamente a configuração da natureza deste tecido associativo e sobretudo o papel que estes agrupamentos desempenham na sociedade. De entre vários actores, deu-se prioridade à natureza das relações mantidas com o Estado pois, como nos ensina Bayart (1989), em contextos da África Subsahariana, este é o lugar privilegiado da produção e da manifestação do fenómeno político, tornando-se, nesse sentido, incontornável.

A natureza das relações que o Estado estabelece com os agrupamentos associativos de jovens é uma espécie de herança histórica, relação ainda configurada pelas dinâmicas e motivações políticas do contexto de partido único. Todavia, a permanência do papel da herança não significa a ausência de transformações. Porque o pluralismo e a divergência de opiniões não são radicalmente mais conflituais, e porque os jovens de hoje não partilham o mesmo sistema de valores, a mesma visão do mundo e sobretudo a mesma grelha de entendimento sobre o político, esta relação é objecto de mudanças significativas.

Inseridos num novo contexto de aparente liberalização política, os jovens são doravante confrontados a experimentar novos dados, desafios e motivações. A cada momento eles (re)negociam a herança ao mesmo tempo que garantem as condições de emergência de novos valores e novas modalidades de se relacionar com o Estado e com o político¹⁴. É através de uma tal tensão entre a herança e a experimentação que a juventude constrói o seu olhar em relação à política e ao Estado; um olhar ambivalente

que oscila da conformidade, obediência e dever de gratidão ou de colaboração e assédio, assim como da necessidade de reprodução da lógica do domínio das estruturas associativas pelo Estado e partidos políticos mais influentes.

A reflexão analisa o plano político, o mais heurístico para revelar a natureza destas relações. Neste plano, a atitude do Estado em relação às associações é complexa e com características do sistema político precedente. Esta relação traduz-se por uma influência e continuidade da cultura política do regime do partido único – onde a juventude era vista como viveiro e seiva na nação – mas que hoje se confronta com novas situações e motivações da parte dos actores envolvidos. É nesta continuação, ao mesmo tempo ruptura e novas experimentações, que se situa a natureza das relações entre o Estado e as associações juvenis. É nesta tensão permanente entre o passado e o presente que o Estado e os jovens constroem a sua relação, às vezes ambivalente e contraditória e que oscila entre a conformidade estratégica e a obediência e dever de gratidão por parte dos jovens em relação à Frelimo. Esta relação passa igualmente pelo assédio político e pela reprodução de práticas de tutela, controlo e vigilância política por parte do Estado e poderes públicos e chega mesmo a situações de colaboração política momentâneas, principalmente com alguns jovens organizados em associações.

A herança:

uma juventude mobilizada para servir de viveiro e instrumento político

Logo após a proclamação da independência do país a 25 de Junho de 1975, a juventude torna-se numa das principais categorias sociais que atrai a atenção das acções e discursos do novo governo. A 15 de Dezembro do mesmo ano, o presidente da Frelimo e da nova República Popular de Moçambique, Samora Moisés Machel, reúne-se com mais de mil jovens de todo o país e anuncia a criação de um Secretariado Nacional da Juventude, sendo uma das tarefas imediatas a dinamização do processo da criação da Organização da Juventude Moçambicana.

A questão da juventude já tinha sido tema de discussão especial alguns dias antes da proclamação da independência, durante a 7ª sessão do CC da Frelimo realizada em Tofo, Inhambane; uma sessão convocada para traçar a nova estratégia de gestão do país assim como a definição dos problemas e das prioridades da nova nação. Ao proceder à análise da situação da juventude moçambicana, e constatada a ausência de uma ins-

tituição responsável por estes, o CC decidiu pela criação da OJM como a forma mais correcta de engajar e/ou envolver todos os jovens nas mudanças em curso. A criação de um Ministério da Juventude, num futuro próximo, foi também abordada nessa sessão (Reis & Armando, 1975).

No ano seguinte à independência, precisamente entre 11 e 27 de Fevereiro de 1976, Maputo acolhe a oitava sessão do órgão partidário e político e a questão da juventude volta à tona. Pode-se perguntar: porquê tanta preocupação com a juventude? A resposta a esta pergunta implica a análise do discurso desenvolvido pelo partido e pelo Estado a seu respeito para melhor captar a percepção, as motivações e as finalidades que ele visava obter. E, a este respeito, chama-se à atenção que os textos em que se baseou esta análise não são representativos do conjunto da documentação produzida sobre o assunto neste contexto.

A juventude foi publicamente e explicitamente mobilizada para desempenhar um duplo papel: ela é, ao mesmo tempo, reserva e instrumento político.

No primeiro caso, a juventude é vista como uma fonte inesgotável de quadros necessários para alimentar o partido com forças novas. As formulações discursivas dos dirigentes são reveladoras deste objectivo: “... a juventude constitui a estufa, o viveiro de onde sairão os quadros de todo o tipo, necessários para a edificação da sociedade socialista avançada” (Machel 1980: 11). Mesmo a famosa equação e metáfora, formulada em Tofo – a juventude é a seiva da nação – vai ao encontro desse sentido: como reserva, os jovens devem alimentar o sistema político e administrativo, eles esperam a sua vez para assumir as responsabilidades históricas e, neste sentido, o partido recorre a eles quando é preciso e se necessário.

No segundo caso, o da juventude como instrumento político, a sua tarefa não é diferente do papel atribuído e a desempenhar pelas novas organizações democráticas de massas. Importa lembrar que a nova sociedade resultante da independência foi herdada e era dirigida por um Estado que não tinha instrumentos nem meios de acção política para concretizar o seu projecto político. Assim, este criou instituições vistas como instâncias apropriadas, através das quais a mobilização política e ideológica devia ser conduzida. A instrumentalização política da juventude era, neste contexto, condição sine qua non para o sucesso do projecto de construção do Estado-Nação.

Como instrumento político, quer dizer, sob a direcção e orientação ideológica do partido Frelimo, aos jovens estava circunscrita a mobilização e enquadramento do resto da população para a aplicação correcta do programa da Frelimo. No domínio político, a juventude, através da OJM, é suposta promover e organizar a educação política e

ideológica dos próprios jovens e do povo moçambicano. Ela junta, mobiliza e organiza jovens para que eles participem activamente na consolidação do poder popular democrático e no processo da edificação das bases políticas, ideológicas, técnicas e materiais da sociedade socialista (OJM, 1977).

Até agora está-se perante motivações e finalidades explícitas a partir de um discurso ao mesmo tempo verbalizado e documentado. Tomado desta forma, ele não informa sobre objectivos e finalidades implícitas. Autores como Achille Mbembe vêem nestes discursos uma verdadeira obra de engenharia política cuja finalidade é assegurar uma subordinação política das populações (aqui designadas por “massas”), através de uma forte dose de coerção simbólica e sobretudo discursiva. Para Mbembe (1985: 13), a preocupação constante e a atenção dos poderes políticos para com a juventude, e sobretudo o seu enquadramento institucional e organizacional, constituem mecanismos de garantia da sua conformidade e submissão. Vistas nesta grelha, as constantes referências dos jovens como “o futuro”, “seiva” e “esperanças do amanhã” são e foram uma forma de minimizar e passar sob silêncio o papel que eles podem e poderiam desempenhar no presente.

As reais intenções do partido-Estado: obediência, reconhecimento e silêncio

A leitura desta subordinação política e das relações de autoridade e de poder subjacentes é feita por Mbembe usando uma grelha analítica em analogia ao sistema de parentesco. Para o autor, nestas tentativas de assegurar a obediência, o Estado apresenta-se como pai, governante, o mais velho e ancião, enquanto que os jovens, assim como o povo em geral, são vistos como os mais novos. Pela força da ideologia da gerontocracia e senioridade, os mais novos devem submissão aos mais velhos e obedecer é sinal de competência que até pode ser recompensada (Mbembe 1985).

A prática e a metáfora do parentesco usada por Mbembe para ler este cenário ensina-nos que raramente um filho ou um mais novo se rebelava contra o pai ou mais velho sem que este seja repreendido. Da mesma forma, era impossível, aliás, impensável, contestar a autoridade do partido-Estado. E, numa lógica de viveiro e de estufa em que se estava, a recompensa poderia significar ser chamado a integrar a estrutura dos quadros, tanto no partido como na função pública. Será válido supor-se que alguns dos jovens que chegaram a assumir o seu “papel histórico”, sobretudo na qualidade de “quadro”, tiveram esta oportunidade porque souberam manifestar a sua conformidade,

obediência e sobretudo o silêncio? Ora, esta resposta impõe uma análise das trajectórias individuais destes, o que não constitui objecto da nossa análise.

A consequência lógica deste discurso paternalista do Estado sobre os jovens foi a exigência do “dever de gratidão” pelos esforços que foram empreendidos para com eles. Tais esforços encontravam legitimidade num discurso com uma linguagem que exaltava os sacrifícios consentidos pela geração dos governantes no processo de luta de libertação até à independência, como se pode depreender:

Entre os primeiros patriotas que prepararam a luta, encontram-se jovens; entre os primeiros combatentes que fizeram o primeiro combate, que dispararam o primeiro tiro, abrindo uma página gloriosa da nossa história, (...) encontram-se jovens... (OJM 1977: 4).

Por esta via, a geração dos “jovens libertadores” foi impondo e assegurando a sua legitimidade e, acima de tudo, a obediência das novas gerações. Este reconhecimento e obediência eram muito importantes pois, apesar de os discursos elogiarem e lisonjarem os jovens, estes eram considerados um perigo potencial que era preciso controlar, circunscrever e dominar desde cedo (Mbembe 1980). Como eles são considerados imaturos e ingénuos, eles são facilmente manipuláveis por aquilo que vem de fora/exterior e podiam servir interesses de desestabilização da nova nação. Na verdade, o discurso do partido-Estado em relação aos jovens era também bastante ambíguo e contraditório: ora exortava, elogiava e mobilizava; ora ameaçava severamente. Mas esta ambiguidade e contradição não só produziam efeitos como, sobretudo, não eram inocentes da parte dos que as verbalizavam. No fim de contas, era a conformidade e a obediência que se pretendia.

Esta visão, que está por detrás da natureza das relações entre o Estado e os jovens, não vai desaparecer completamente no novo contexto em que o partido não é mais, pelo menos oficialmente, assimilado ao Estado. No novo contexto, os vestígios do legado são visíveis: o partido-Estado tem dificuldade em livrar-se da sua desconfiança em relação às associações. Entre eles as relações sempre foram contraditórias, hesitando entre a liberdade e o controlo, mas tendendo para este último. Mesmo a actual sensibilização e interpelação estatal aos jovens para que se associem sob o pretexto de um melhor enquadramento nas políticas estatais pode ocultar a necessidade de aglomerar para melhor controlar, instrumentalizar e até manipular como ocorria antes.

O legado: o enquadramento dos jovens e o adiamento do seu papel

O passado pesa ainda sobre a natureza das relações que o Estado cria com os jovens e os seus agrupamentos associativos. São notáveis marcos e referências do sistema político do partido único. A herança está bem patente ao nível do discurso estatal sobre os jovens. Este discurso encontra-se em dispositivos que orientam a política do Estado e a acção do governo, sobretudo a política nacional da juventude e os planos quinquenais do Governo.

Estes dispositivos que orientam a acção do governo e do Estado moçambicano exaltam ainda a necessidade do enquadramento da juventude (ainda vista de maneira homogénea) e fazem desta categoria social ainda a “ponta de lança” dos novos desafios. Se ontem o desafio era a revolução e a edificação da sociedade socialista, hoje o desafio e a palavra de ordem são o “desenvolvimento” e o combate à pobreza. Trata-se do mesmo discurso, mas carregado de novos ornamentos semânticos e de novas justificações.

A juventude continua sendo a categoria social que atrai mais a atenção dos poderes públicos e políticos. As desculpas não mudam: “a juventude constitui a maioria da população moçambicana...”; o passado heróico e libertador dos jovens é ainda revisitado e perenizado: “ontem, eles foram os protagonistas do processo de libertação e da defesa da pátria, eles devem sê-lo hoje assim como sê-lo-ão amanhã no processo das transformações políticas, económicas e sociais do país” (Governo de Moçambique 1994). Segundo o programa quinquenal para 2000-2004 (Governo de Moçambique 1999), trata-se agora de “adoptar mecanismos legais e institucionais com vista ao enquadramento da juventude”. O enquadramento não se faz mais através de um só organismo e instituição destinado a todos os jovens. A heterogeneidade desta categoria social é aparentemente aceite.

Porque o tempo é dos pluralismos e das liberdades, o enquadramento faz-se através da interpelação e sensibilização para que os jovens se associem. Trata-se agora de “encorajamento” e de “fortificação” da vida associativa dos jovens; uma acção que se mostra como “a pedra angular para a gestão e tratamento da problemática da juventude por parte do governo” (Governo de Moçambique 1999). O que se depreende, de acordo com os discursos das lideranças das associações, é que, ainda na actualidade, o Estado dá-se ainda a legitimidade de intervir nas iniciativas da organização autónoma dos jovens, uma estratégia que visa colocá-los sob supervisão e controlo.

Sob a fórmula “...os jovens constituem o futuro do país...”, o Estado continua a adiar para um futuro hipotético o engajamento e a participação concreta dos jovens

em volta das questões que os inquietam. Estes são dissuadidos a tomar consciência de que o tempo presente não lhes pertence, o seu real envolvimento é adiado para o futuro. O presente é para formação, iniciação e aprendizagem, só podem ser responsáveis amanhã; um paradoxo que não é ingénua e sem intenção: está-se perante a reprodução da lógica da juventude como estufa e viveiro. Por enquanto, a tarefa do Estado é só de “assegurar todas as condições necessárias para a sua formação vocacional, ética, moral e cívica” (cf. programas quinquenais do Governo para 1994-1999 e 2000-2004), e não para assumir responsabilidades políticas e administrativas. Paradoxalmente, o Estado paterno de ontem, que se pretendia capaz de tudo dar, na condição de que a submissão a ele fosse aceite, hoje desengaja-se e confina-se ao papel de “facilitador”, mas ele quer ainda e a todo o custo ser o todo poderoso, respeitado e obedecido por todos.

Novos desafios e motivações: entre a vigilância e a apropriação

A permanência do papel da herança não significa a ausência de transformações. O controlo não se faz mais por repressão discursiva e críticas, como acontecia antes. Se na actualidade há liberdade de associação juridicamente reconhecida, o controlo do Estado passa por uma vigilância das actividades e do funcionamento interno das associações a partir de mecanismos técnico-jurídicos e administrativos. Está-se assim perante um novo dado da cultura política que ultrapassa o simples enquadramento político que visa a instrumentalização conhecida no período do partido único. Trata-se de vigilância que efectivamente se traduz numa pretensa forma de tutela política que se exerce pelo recurso a mecanismos administrativos.

Esta vontade do Estado de manter uma tutela política em relação aos jovens associados é, para alguns autores (Touraine 1994), a expressão de um processo de democratização inacabado, sobretudo a aparente abertura do sistema político e a consolidação da sua autonomia. O Estado não se distingue realmente do sistema político, ele é ainda o lugar da produção da política, na expressão de Bayart (1989), como era na época em que um e outro eram explicitamente a mesma realidade e não se autorizava a emergência de actores senão no quadro de estruturas do partido único.

Como elucida Touraine no seu modelo ideal de democracia, o sistema político, ao abrir-se de maneira tímida, não chega a desempenhar o seu papel de mediador entre o Estado e os actores associativos da sociedade civil. Estes últimos não têm a autonomia adquirida na medida em que as suas solicitações e projectos são imediata-

mente tratados na esfera estatal. É então esta ausência de intermediário e de mediador autónomo entre o Estado e os actores associativos e, conseqüentemente, o seu imediato contacto face-a-face, que suscita esta vontade de vigilância do Estado para com as associações (Touraine 1994; Delhoume 2002).

De acordo com discursos de líderes juvenis, a vigilância às associações faz-se em dois níveis: primeiro, ao nível central, perante os próprios órgãos e instituições ministeriais, e ao nível local, onde as associações intervêm implementando as suas acções, perante as autoridades locais. No primeiro caso, o dispositivo normativo que regula a liberdade de associação estipula que as actas e todas as informações sobre mudanças de estatuto, órgãos sociais e objectivos das associações devem ser imediatamente enviados ao Ministério da Justiça, o organismo que tutela estas liberdades. No segundo caso, o Estado é mantido ao corrente das actividades das associações através de relatórios sucessivos de actividades que estas associações enviam às autoridades políticas e administrativas ao nível da aldeia, da localidade ou do distrito que, por seu turno, são enviados ao nível provincial e, sucessivamente, ao nível central.

Estas medidas têm conseqüências de carácter político, sobretudo na utilização que o Estado faz destes dispositivos. O nível local é o mais heurístico e revelador das dinâmicas. O Estado serve-se destes mecanismos para tirar vantagens políticas. Segundo os próprios jovens, por causa destes dispositivos normativos, é impossível e mesmo “impensável contornar o Estado” e os seus representantes ao nível local. Para aqueles, “...não se faz nada sem o conhecimento do Estado, senão haverá impasses...”¹⁵; por conseqüência, é preciso apresentar-se e consultar as autoridades locais.

O Estado, através destas autoridades, desempenha um papel de mediador entre as associações e as populações-alvo das suas intervenções e que estão no seu território de jurisdição política e administrativa. O processo de salvaguarda e conservação das vantagens políticas começa por aí: as associações de jovens, para terem acesso ao meio onde operam, precisam de ser reconhecidas e facilitadas por estas autoridades. Através do controlo de informações e de capitais diversos, as autoridades adoptam estratégias para manter a sua legitimidade e perenizar o carácter “incontornável” e indispensável do seu papel. Não só se tornam indispensáveis para o simples acesso ao local de intervenção, mas também para o bom desenrolar das actividades e operações de desenvolvimento que são implementadas por estas associações.

Se cada um destes dois conjuntos de actores, associações e Estado, através das autoridades locais, precisa do outro para prosseguir os seus objectivos, pode pensar-se

mesmo que, ocasionalmente, a natureza das suas relações não é concorrencial mas de complementaridade, que pode desembocar, por vezes, em verdadeiras estratégias de aliança e de “casamentos de razão”, como nos diz Blundo (2000). Como consequência, ocorre um entendimento e deste uma relação de cumplicidade entre o Estado e as associações juvenis. Neste sentido, a natureza desta relação ultrapassa a da situação anterior na qual se colocava o Estado como “instrumentalista” e os jovens como “instrumentos”. Agora, é o contexto que “instrumentaliza” os dois porque leva uns a adoptar acções estratégicas para com outros.

Discursos dos dirigentes de associações revelam, ao mesmo tempo, situações paradoxais e uma diversidade de motivações subjacentes à natureza da relação que o Estado mantém com as associações. Se, por um lado, a necessidade mútua pode fazer emergir uma espécie de aliança entre as duas categorias de actores, por outro lado, os jovens revelam a existência de uma lógica de “apropriação” das actividades dos jovens a favor da acção governativa.

Os jovens são desapossados do impacto positivo das suas actividades a favor da acção governativa do Estado. Segundo os jovens associados entrevistados, “é normal” e “natural” que o governo recupere para seu benefício as actividades empreendidas pelos seus agrupamentos. Inspirando-se na retórica de uma suposta “necessária” e “indispensável” complementaridade e colaboração do Estado e das organizações da “sociedade civil”, o governo tem sempre a tendência de se atribuir os méritos e a paternidade das iniciativas elaboradas muito longe de si, e inscreve-os com autoridade e valor como participantes dos seus esforços de desenvolvimento do país e do combate à pobreza.

Quando o governo, ao nível central, se apropria (e inscreve) das iniciativas das associações no “âmbito dos seus esforços”, e o Estado se torna indispensável ao nível local através das suas autoridades, estes poderes públicos nada mais fazem senão inventar a sua maneira de fazer política. Como nos lembra Blundo (2000), a política é uma questão de registo do discurso, da palavra e da manipulação. Deste modo, as autoridades locais procuram construir e erguer a sua legitimidade política e administrativa servindo-se das intervenções das associações de jovens.

Como resultado desta engenharia política, aos olhos dos beneficiários, as actividades associativas são apresentadas pelas autoridades locais como sendo iniciativas que se enquadram no dever natural do Estado de assegurar o controlo e sobretudo a assistência destes cidadãos. Se teoricamente e, ao nível das representações, se distingue o que diz respeito ao Estado e o que diz respeito ao sector associativo, na prática, as au-

toridades locais legitimam-se fazendo crer que esta distinção não existe e que ela nunca existiu, seguindo a experiência anterior dos agrupamentos de massas. Está-se perante uma relação cuja natureza ilustra, de certa maneira, a complexidade e a ambiguidade das recomposições e dinâmicas sociopolíticas a nível local. Mais uma vez, e a todo o custo, o Estado (re)inventa uma “engenharia política” para se fazer presente em todos os sítios e sobretudo fazer-se ver por todos.

Como reagem os jovens associados a estas estratégias? À primeira vista, a reacção parece ser de conformidade: é “normal” e “natural” que o Estado faça proveito político. Por outro lado, ao nível do registo discursivo, os dirigentes das associações recorrem ao mesmo “idioma político” propalado pelos governantes e representantes do Estado. Para estes, as suas relações com o Estado e Governo são “pacíficas”, “boas” ou mesmo “porreiras!” e “não há contradições”, visto que as suas acções se enquadram também nos planos do governo em relação à juventude. Assim, o governo e o Estado são “parceiros” porque projectos e actividades realizados por eles procuram também complementar os domínios prioritários da intervenção governamental e do Estado.

À primeira vista, estas verbalizações pronto-a-falar podem sugerir aparências de passividade, de carácter instrumentalizado ou mesmo de ingenuidade dos jovens associados. É preciso ter presente que os jovens de hoje não têm o mesmo sistema de valores e o mesmo quadro de entendimento político. O paradoxo no discurso verbalizado dos jovens associados ilustra que os jovens têm a consciência da sua situação na arena política e sobretudo das motivações que subentendem estas dinâmicas.

Contrariamente a uma instrumentalização e dever de gratidão de certa maneira ingénua do período precedente, na actualidade formula-se uma hipótese de “conformidade estratégica” dos jovens para com os poderes públicos. É uma conformidade e reconhecimento ao mesmo tempo desejosa de “paz” e uma troca contratual tácita¹⁶: os jovens e suas organizações mostram-se aparentemente maleáveis nas suas relações com o Estado e Partido, comportam-se como seu complemento dócil na condição de serem também considerados e reconhecidos.

Os discursos dos jovens associados evidenciam que estes compreendem bem que a pior coisa que pode acontecer é ter “desgostos”, “impasses” e “contradições” com as autoridades estatais ou partidárias, pois isso pode limitar a realização das suas actividades. Ao contrário, uma boa relação contribui para assegurar a sua legitimidade ou mesmo como garantia da existência das suas organizações. Como se pode inferir, se as condições de transmissão e interiorização da cultura política conhecem actualmente

profundas transformações, também as estratégias dos actores não vão escapar a esta regra imposta pelo contexto.

À Guisa de Conclusão

A análise empreendida permitiu gerar hipóteses que é necessário estudar para a compreensão das dinâmicas políticas no contexto moçambicano. Primeiro, para além de elucidar alguns contornos da relação mantida pelos jovens com o Estado e com o político, o estudo mostra que os jovens na actualidade são uma espécie de charneira, que experimentam mudanças e a tensão de uma transição entre diversos universos de referências, sobretudo de duas culturas políticas diferentes. Os seus discursos sobre a natureza da relação mantida entre os agrupamentos associativos com o sistema político e o campo partidário em particular ilustram que os jovens integraram e interiorizaram uma diversidade de parâmetros e de grelhas de leitura para decifrar e posicionar-se diante da realidade política.

Em segundo lugar, os dados que sobressaem da análise elucidam que o espaço das associações de jovens não é politicamente neutro; é também lugar de confrontação e de produção do político. As associações de jovens precisam de se situar em relação aos poderes públicos para funcionar, ocorrendo interpenetração e mesmo cumplicidade entre o campo político ou mesmo partidário e as associações. Conclui-se igualmente que os actores partidários, em especial a Frelimo que ainda mantém a sua hegemonia no exercício do poder, não está disposta a deixar o campo livre para as associações. O seu desejo de controlo é ainda maior e a sua interferência é notória, pelo menos nas associações que sustentaram esta análise.

Em terceiro lugar, o estudo evidencia que as associações têm necessariamente de manter relações com os actores do campo político e governativo. O contexto em que se inserem obriga as associações a articularem-se cada vez mais com estas instâncias e, em consequência, tenderão mais ou menos a politizar-se. Neste sentido, a auto-suficiência da “sociedade civil” e, neste caso, o antipolitismo indispensável das associações e a sua autonomia em relação a este campo não são mais do que uma ilusão enganosa.

Porém, para uma compreensão aprofundada e holística da problemática da relação dos grupos de jovens com Estado frelimiano e outros actores partidários, umas das várias linhas de análise que ressalta à superfície é o imperativo de se estudar os processos

de construção de identidades políticas entre os jovens no Moçambique pós-colonial. Esta análise, a basear-se nas trajetórias e motivações individuais de escolha de opções político-partidárias, poderá fornecer elementos para complementar o puzzle que este empreendimento reflexivo pretendeu descortinar.

Notas

- ¹⁴ Este argumento é uma hipótese retirada das abordagens relativas à socialização política dos actores sociais, desenvolvido particularmente por Anne Muxel na sua pesquisa sobre os contornos da experiência política realizada em 2002.
- ¹⁵ Entrevista exploratória com membros da Associação Positiva Juvenil. Marracuene, Abril de 2004.
- ¹⁶ Este contrato tácito pode manifestar-se também em renúncia estratégica da prática de uma cidadania politicamente activa.

Referências

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A. 1998. *Moçambique em transição. História do desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo: CEEI-ISRI/PADRIGU.
- Adam, Y. & Coimbra, H. 1997. Messias modernos procuram novos Lázaros: ONG's em Moçambique – Que parcerias para eliminar a pobreza. In Sogge, D. ed. *Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. Amsterdam: GOM, 77-96.
- Bayart, J. - F. 1989. *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bayart, J.-F., Mbembe, A. & Toulabor, C. 1992. La revanche des sociétés africaines. In *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*. Paris: Karthala, 65-106.
- Biza, A. 2004. *Des Jeunes et des Associations au Mozambique: Enjeux et Dynamiques Actuelles*. Paris: IEDS/Université de Paris I – Sorbonne (Mémoire de DEA en Anthropologie et Sociologie Critiques du Développement).
- Blundo, G. 2000. Élus locaux et courtiers en développement au Sénégal. Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance. In Bierschenk, Th.,

Chauveau, J.-P. & Olivier de Sardan, J.-P. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: Karthala, 71-100.

Chabal, P. & Dalloz, J.-P. 1999. *L'Afrique est partie! Du désordre comme instrument politique*. Paris: Economica.

Delhoume, C. coord. 2002. Contre-pouvoirs et démocratisation: une étude comparative du rôle des syndicats et des associations dans quatre pays (Algérie, Bosnie-Herzégovine, Mexique, Roumanie). Paris: Université Paris1, CRI/IEDES (Textes de recherche n° 46).

Faure, Y.-A. 1998. Les ONG: de l'action à la recherche, de la compréhension à la banalisation. In Deler, J.-P., Faure, Y.-A., Piveteau, A. & Roca, P.-J. dir. *ONG et développement. Société, économie, politique*. Paris : Karthala, 9-22.

Frelimo. 1976. *Documentos da Oitava Sessão do Comité Central da Frelimo*. Maputo: Departamento de Informação e Propaganda.

Governo de Moçambique. 1994. Programa Quinquenal do Governo – 1994-1999. Maputo.

Governo de Moçambique. 1999. Programa Quinquenal do Governo – 2000-2004. Maputo.

Haubert, M. 2000. L'idéologie de la société civile. In Haubert, Maxime & Rey, Pierre-Philippe. coord. *Les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde post colonial*. Paris: Karthala, 13-86.

Houtart, F. dir. 1998. *Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires*. Paris/Montréal: L'Harmattan.

José, A. & Monteiro, A. 1995. *ONG's: faces e contra faces na identidade civil moçambicana*. Maputo: Centro de Estudos Africanos.

Kulipossa, F. Pius. 1997. Sociedade civil, ONG's e boa governação no processo de reformas das relações Estado-sociedade em Moçambique: um quadro teórico, conceptual e empírico para debate. Maputo: Ministério da Administração Estatal/Programa de Reforma dos Órgãos Locais, Texto de discussão n° 2.

Leclerc-Olive, M. 1998. Les citoyens du développement: un exemple malien. In GEMDEV. *La convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne après l'an 2000*. Paris : Karthala, 425-443.

Machel, S. 1980. *Sobre os problemas, função e tarefas da juventude Moçambicana*. 2ª ed. Maputo: INLD/Imprensa Nacional.

Mamdani, M. & Wamba-Dia-Wamba, E. 1997. Mouvements sociaux et démocratie en Afrique. In GEMDEV. *Les avatars de l'Etat en Afrique*. Paris: Karthala, 41-76.

Mbembe, J. A. 1985. *Les Jeunes et l'ordre politique en Afrique noire*. Paris: L'Harmattan.

Monteiro, A. P., Baia, A. & Tajú, G. 1999. *A avaliação das relações de parceria e identificação de necessidades de formação e capacitação das ONG's em Moçambique*. Maputo: CEA/MINEC/FDC.

Muxel, A. 2002. Les contours de l'expérience politique des jeunes. In Danbech, N. & Deljarri, B. *Nous sommes aussi des citoyens! Regard de jeunes sur notre société. Enquête conduite pour la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes*. Paris: Dexia Editions.

Organização da Juventude Moçambicana (OJM). 1977. *Relatório do Secretariado Nacional da OJM à I Conferência da Juventude Moçambicana*. Maputo.

Otayek, R. 2002. 'Vu d'Afrique'. Société civile et démocratie. De l'utilité du regard décentré. *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, 2, 193-212.

Reis, J. & Muiuane, A. Pedro org. 1975. *Datas e Documentos da História da Frelimo*. 2ª ed. Lourenço Marques: Imprensa Nacional.

Rocha, A. 2002. *Associativismo e nativismo em Moçambique – contribuição para o estudo das origens do nacionalismo moçambicano (1900-1940)*. Maputo: Promédia.

Sogge, D. 1997. O sector civil. In Sogge, D. ed. *Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. Amsterdam: GOM, 44-75.

Sopa, A. 2003. *Associativismo em Moçambique. Apontamentos para a sua história*. Comunicação feita no quadro da Reunião Anual da Nova Plataforma da Sociedade Civil, realizada em Maputo de 11 a 14 Fevereiro de 2003.

Touraine, A. 1994. *Qu'est-ce la démocratie?* Paris: Fayard.

3. “REMENDO NOVO EM PANO VELHO”: O IMPACTO DAS REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha

Introdução

Embora as reformas de descentralização na maior parte dos países africanos datem do período colonial (Olowo & Wunsch 2004), foi sobretudo com o processo de transição política dos anos 1990 que elas ganharam um novo impulso, passando a estar associadas à ideia do reforço da democracia e tidas como sendo capazes de favorecer “a emergência de novos actores, a mobilização da ‘sociedade civil’, a construção dum campo político local e a renovação das práticas participativas” (Otayek 2005). Incorporadas assim no “credo das transições democráticas” da famosa *third wave* (Huntington 1991), as reformas de descentralização parecem ter acompanhado o ritmo pouco encorajador da evolução da maioria das democracias emergentes (Carothers 2002: 5-21), consideradas por alguns autores (Diamond 2002, p.21-35; Camau & Geisser 2003) como regimes híbridos.

No que se refere a Moçambique, com a emenda constitucional de 1996, que introduziu a questão do poder local (Lei 9/96), as reformas de descentralização transformaram-se num instrumento importante do processo da reconfiguração do Estado ao nível local. Na sequência desta emenda, foi produzida uma série de legislação que deu corpo ao próprio processo de reformas com maior destaque para a lei relativa às autarquias locais (Lei 2/97) e a lei sobre os órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). Estas re-

formas resultaram num sistema de governação local a duas velocidades: *uma devolução de poderes*, funções e recursos (descentralização política), para as 33 autarquias, com a realização regular de eleições locais; e uma *desconcentração* (descentralização administrativa) para o resto dos distritos, nomeadamente no meio rural.

No entanto, os poucos trabalhos referentes à governação local em algumas áreas de Moçambique (Métier 2005; Siteo & Hunguana 2005), com raras excepções, parecem sugerir que o processo de implementação das reformas de descentralização, nomeadamente política, ainda não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais, caracterizados por uma governação participativa, capaz de promover a nível local a cidadania, a prestação de contas, a transparência, a abertura, a capacidade de resposta por parte dos governos locais às necessidades dos munícipes e o melhoramento das condições de vida dos cidadãos. Que factores podem explicar este fraco impacto das reformas no processo de governação local?

Se se olha para o tipo de intervenções que têm lugar nos espaços municipalizados, quer por parte dos parceiros de cooperação dos municípios, quer por parte do próprio Estado moçambicano, através do Ministério da Administração Estatal, constata-se que se trata de intervenções mais focalizadas em aspectos ligados à assistência técnica e infra-estruturas do que no próprio processo político em curso nos municípios (*Municipal Development Working Group – Members Profile 2006*; Roque 2006). Ora, isto parece sugerir que os factores explicativos do fraco impacto das reformas de descentralização residem essencialmente na fraca capacidade técnica dos órgãos municipais e na insuficiência de infra-estruturas. É verdade que a experiência dos cerca de 10 anos do processo de municipalização mostra que os municípios carecem duma capacidade técnica e infraestruturas adequadas, facto que se repercute no desempenho dos órgãos municipais. Todavia, uma análise que ficaria apenas em factores ligados à capacidade técnica e infra-estruturas, negligenciando aspectos relativos ao processo político municipal, isto é, a estruturação do campo político no espaço municipal e o jogo dos actores políticos a nível local, corre o risco de não captar não só a dinâmica da mudança e desenvolvimento das instituições, como também o papel dos actores, suas representações e importância no curso das próprias reformas de descentralização. É aqui onde este artigo se propõe a ser um contributo para o debate acerca do processo de governação local em Moçambique.

Assim, servindo-se essencialmente da perspectiva teórica do neo-institucionalismo, este artigo procura analisar o impacto das reformas de descentralização no processo de

governança local, argumentando que existem, entre outros, dois factores importantes que concorrem para o fraco impacto das reformas em curso: a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governança local e o fenómeno da reprodução, pelas elites no poder a nível local, de práticas autoritárias do passado.

Para desenvolver o argumento principal, o artigo focaliza a análise em dois aspectos principais: a) reformas de descentralização em Moçambique; b) influência da trajectória das instituições na estruturação dos processos políticos.

A análise proposta neste artigo faz uso do relatório da USAID produzido com base num inquérito e discussões em grupos focais levados a cabo em cinco municípios de Moçambique, nomeadamente Chimoio, Gurué, Monapo, Nacala-Porto e Vilankulo (Brito et al 2007a)¹⁷.

Reformas de descentralização em Moçambique: do Estado centralizado ao pluralismo débil e sistema de poder dominante

As reformas económicas e políticas desencadeadas nos finais dos anos 1980 em Moçambique ditaram uma redefinição das relações de poder no seio do sistema político moçambicano, cristalizada nas reformas de descentralização. Por reformas de descentralização entende-se aqui “os actos legais e as medidas administrativas que iniciam a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), responsabilização e regras (instituições) do governo central às entidades locais” (Olowo & Wunsch 2004: 4-5). Entendidas assim, as reformas de descentralização são, em última análise, reformas do Estado. Por conseguinte, a análise das reformas de descentralização remete-nos para a trajectória do próprio Estado em África em geral e, numa maneira particular, em Moçambique. Daí a relevância numa breve discussão do conceito de Estado e sua operacionalização em contextos africanos.

O Estado em África: do tipo ideal weberiano à realidade empírica do neo-patrimonialismo

Segundo Braud (1997: 17), a sociologia weberiana constitui um dos universos mais importantes de conceitualização do Estado. Com efeito, partindo de pressupostos teóricos que sublinham lógicas de interacção, Weber apresenta uma concepção de Es-

tado que vai marcar profundamente a reflexão em ciências sociais em geral e, particularmente, em ciência política.

Na *Économie et Société*, nas linhas dedicadas à questão de grupo político e grupo hierocrático, Weber (1971) afirma que “entendemos por Estado uma ‘*empresa*’ política de carácter institucional’ [*politischer Anstaltsbetrieb*] quando e enquanto a sua direcção administrativa reivindica com sucesso, na aplicação dos regulamentos, o monopólio da violência física legítima”. É preciso, no entanto, sublinhar que na concepção weberiana, a mobilização da violência legítima intervém não como um fim em si mesmo, mas como um meio que visa garantir a execução das normas jurídicas em vigor num determinado território. O uso da violência legítima pelo Estado é um meio necessário, mas não suficiente para fazer valer as normas jurídicas.

De facto, a dominação do Estado num determinado espaço, apoia-se igualmente em outros meios como, por exemplo, o processo de socialização através do qual os cidadãos adquirem modelos de comportamento que permitem o consentimento. Com efeito, para chegar a inculcar a atitude, o comportamento, a adesão às normas jurídicas nos cidadãos, há um processo de socialização que conta com uma importante participação do próprio Estado. Existe, assim, no dizer de Braud (1997), um trabalho do simbólico que desempenha um papel importante no reforço da legitimidade da dominação do Estado. Por simbólico entende-se aqui um sistema de signos (ou de mensagens) que condensa conotações fortes nos planos cognitivo e emocional (Braud 1996: 76-108). A interiorização deste sistema de signos cria sentimentos de pertença a uma comunidade de destino único, cuja direcção política é fortemente representada pelo Estado. Ela cria uma crença no Estado.

Enquanto realidade sociohistórica, o Estado conceitualizado por Weber resulta duma dinâmica particular situada no espaço e no tempo. Esta dinâmica remete-nos, grosso modo, para o processo de “desmoronamento da sociedade feudal, à crise do poder senhorial e ao reforço do centro dinástico” (Badie & Hermet 2001: 27) na Europa ocidental na época do Renascimento. Este modelo de Estado caracterizado por uma diferenciação política, uma construção dum centro, uma territorialização do espaço político, impôs-se no seio de outros modelos de regulação política graças a um processo que é tributário da existência dum sistema internacional, onde o modelo de Estado ocidental constitui um elemento fundamental para o reconhecimento dos membros (Badie & Hermet 2001: 170).

Relativamente aos contextos africanos, desenvolveu-se nos anos 1980 toda uma literatura que Hyden (2000: 5-32) chamou de teoria da crise do Estado. Com efeito,

após o entusiasmo generalizado do período imediatamente a seguir às independências, onde o Estado era suposto desempenhar um papel de motor do desenvolvimento, assistiu-se à emergência de sinais de crise do Estado em África, não só do ponto de vista da regulação política como também no que se refere ao desenho e implementação de políticas públicas. Estudos de autores, tais como Hyden (1980), sobre a Tanzânia, Migdal (1988), sobre as relações Estado/sociedade nos países do Sul, ou ainda Rothchild & Chazan (1988) sobre as relações Estado/sociedade em contextos africanos, enquadram-se nessa perspectiva da crise do Estado em África. Esta ideia é retomada nas análises de Olowu & Wunsch (1990) ou ainda de Chabal & Daloz (1999), que falam da instrumentalização da desordem pelas elites políticas africanas.

Um dos traços mais visíveis da crise do Estado em África, particularmente nos anos 1980, repousa nos mecanismos do seu funcionamento, levando mesmo alguns autores a qualificá-lo de neo-patrimonial, para sublinhar a ausência da distinção entre o público e o privado, como denominador comum de um conjunto de práticas “a saber a corrupção, quer ela seja puramente económica ou ligada a uma troca social, ou ainda o clientelismo [...], o nepotismo, o tribalismo, o prebendalismo...” (Médard 1990, 1991: 323-353).

Sistematizado e empregue por Eisenstadt (1973) nos anos 1970 para designar os sistemas políticos dos países em vias de desenvolvimento, o conceito de neo-patrimonialismo tem as suas origens na categoria weberiana de patrimonialismo, que “descreve um modo de dominação tradicional exercido pelo príncipe, “em virtude dum direito pessoal absoluto” (Badie & Hermet 2001). O conceito de neo-patrimonialismo “pretende [assim] descrever um sistema político essencialmente estruturado à volta da pessoa do príncipe, que tende a reproduzir um modelo de dominação personalizado, essencialmente orientado para a protecção da elite no poder e que procura limitar, ao máximo, o acesso da periferia aos recursos detidos pelo centro. O jogo desta elite consiste, então, em assegurar o monopólio da representação e a controlar em seu proveito o processo de modernização económica” (Badie & Hermet 2001).

No que diz respeito ao caso específico dos estudos africanos, Médard (1990; 1991) foi, sem dúvida, um dos autores que mais se notabilizaram no uso do conceito de neo-patrimonialismo para a análise dos fenómenos associados ao processo de institucionalização do Estado em África. Não obstante as críticas feitas ao conceito por autores como R. Theobald, R. Joseph e B. Badie, Médard (1990) considera que “o tipo ideal do patrimonialismo tem a vantagem de permitir assumir diversas práticas

[o nepotismo, o clanismo, o tribalismo, o regionalismo, o clientelismo...a patronagem, o prebendalismo, a corrupção, a predação, o faccionalismo, etc] que, aliás, algumas delas, têm uma base comum na confusão entre o público e o privado.

De acordo com Médard (1990), se é verdade que, na maior parte dos países africanos, o funcionamento do Estado é marcado pela confusão do público e do privado, também não é menos verdade que se pode encontrar nesses países traços de mecanismos burocráticos que fazem com que esses Estados não possam ser qualificados simplesmente de patrimoniais. A coabitação de traços burocráticos com elementos de carácter predominantemente patrimonial, nos mecanismos do funcionamento do Estado, dá origem ao que Médard (1990) chama de Estados neo-patrimoniais. O conceito de neo-patrimonialismo permite assim capturar o carácter híbrido da natureza e do funcionamento do Estado em contextos africanos. A este respeito, Médard (1990: 24) afirma que “ (...) o Estado neo-patrimonial é uma fachada em relação ao que ele pretende ser, mas não é apenas uma fachada, pois as posições de autoridade nele existentes permitem extrair e distribuir recursos. Estas posições de autoridade denotam um mínimo de institucionalização do poder, pois elas existem independentemente da pessoa de seus titulares...) ”.

No que se refere a Moçambique, o processo de implantação da nova ordem política no período imediatamente a seguir à independência foi caracterizado por uma forte dinâmica centralizadora do poder em todos os domínios. Na origem deste fenómeno havia, entre outros, dois factores importantes: a herança de lógicas e práticas administrativas do Estado colonial – muito hierarquizado e centralizado; o próprio projecto político da Frelimo que deixava pouco espaço para a manifestação das diferenças e sublinhava sobremaneira o ideal da unidade nacional, a luta contra o “tribalismo”, o “regionalismo”, e tudo aquilo que se parecesse com tendências centrífugas. Se é verdade que o modelo do Estado centralizado teve um impacto significativo do ponto de vista ideológico, nomeadamente o enquadramento das populações no projecto do partido-Estado, também não é menos verdade que, do ponto de vista de concepção e implementação de políticas públicas, os resultados foram relativamente modestos. Com efeito, a forte centralização da administração pública, aliada à exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos e à acentuação da guerra civil, tornou o Estado distante dos cidadãos.

Assim, no contexto de crise dos anos 1980, o Estado pós-colonial em Moçambique passou a revelar cada vez mais sinais de neo-patrimonialismo. Com efeito, os mecanismos do funcionamento do Estado trouxeram ao de cima um conjunto de práticas

ligadas ao clientelismo, patronagem, corrupção, etc. e uma tendência acentuada de criação duma ordem política onde “*l’entourage*” do príncipe participa na apropriação das posições de autoridade, numa situação de ausência de separação entre o público e o privado. Todavia, embora o acesso às posições de autoridade, neste contexto, obedeça a uma lógica de favores e prebendas, é importante referir que existe um mínimo de institucionalização, na medida em que uma parte considerável das posições em questão, pelo menos teoricamente, apresenta exigências que têm que ver com o imperativo da burocracia, no sentido weberiano do termo.

Por conseguinte, pode-se considerar que, nos finais dos anos 1980, as reformas económicas e políticas em Moçambique foram introduzidas num contexto de crise de Estado particularmente centralizado, neo-patrimonial e distante dos cidadãos. Aliás, este foi o contexto predominante em muitos países da África sub-sahariana, que nos anos 1990 desencadearam transições políticas no âmbito da “terceira vaga de democratização”. Assim, as reformas de descentralização foram profundamente associadas ao processo do reforço da democracia, na medida em que se partia do pressuposto segundo o qual a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), responsabilização e regras (instituições) do governo central às entidades locais alarga a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local e torna o Estado mais próximo dos cidadãos. Todavia, entendidas assim e em situações de regimes saídos duma transição política, as reformas de descentralização exigem a existência dum quadro democrático efectivo capaz de promover práticas e valores democráticos, tais como pluralismo político, garantia de liberdades individuais e colectivas, inclusão e participação políticas, etc. Isto quer dizer que, em regimes híbridos ou com síndrome autoritário, as reformas de descentralização não só dificilmente podem alargar a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local como também não permitem reduzir a distância entre o Estado e os cidadãos. Este parece ser o caso de Moçambique pós-transição, marcado por um pluralismo débil e por um sistema de poder dominante.

Pluralismo débil e sistema de poder dominante

Embora existam relativamente poucos estudos sobre o processo de transição política em Moçambique, o país é considerado como tendo conseguido fazer a passagem não só da guerra para a paz, como também do autoritarismo para a democracia. De

facto, do ponto de vista teórico, se se analisa o processo de transição política em Moçambique com base em cânones do paradigma de transição, pode considerar-se que houve no país uma mudança de regime autoritário para regime democrático. Mas o que é o paradigma de transição?

Com base em estudos desenvolvidos, principalmente a partir de casos da Europa do Sul e da América Latina, ganhou espaço em Ciência Política o chamado paradigma de transição, focalizado na análise dos fenómenos de passagem de regimes autoritários para regimes democráticos. Conhecido igualmente por transitologia, o paradigma de transição constituiu, assim, o modelo de referência em Ciência Política em matéria de análise dos fenómenos de mudança de regimes. Embora com algumas diferenças, autores tais como Linz & Stepan (1996), O'Donnell & Schmitter (1986), Przeworski (1991), Bratton & Van de Walle (1997) interpretaram o fenómeno da queda de regimes autoritários com base num modelo sequencial composto essencialmente por fases que vão da abertura do regime autoritário à consolidação do regime democrático.

Na sua análise sobre as democracias da terceira vaga, nomeadamente aquelas que tiveram lugar nos anos 1980 e 1990, Carothers (2002) identifica essencialmente cinco pressupostos principais do paradigma de transição: o primeiro pressuposto afirma que qualquer país que esteja a sair do regime autoritário pode ser considerado como estando em transição para a democracia; o segundo pressuposto assenta na ideia segundo a qual a democratização é um processo sequencial que comporta fases interligadas, nomeadamente a) a abertura, b) a queda do regime autoritário que desemboca num novo regime (democrático) constituído com base em eleições gerais, c) a consolidação do regime democrático; o terceiro pressuposto tem que ver com a crença no papel determinante das eleições no processo de democratização; o quarto pressuposto considera que, no processo de democratização, as condições subjacentes à transição política, nomeadamente o nível económico, a história política, a herança institucional do país, etc., são factores marginais. O processo de democratização aparece assim como sendo resultado da decisão das elites políticas do país em desencadear a transição política; o quinto e último pressuposto consiste na ideia segundo a qual as democracias da terceira vaga estão sendo construídas em Estados coerentes e funcionais.

O essencial da crítica de Carothers (2000) ao paradigma de transição consiste em mostrar, a partir de exemplos dos processos de transição da terceira vaga, que não só os cinco pressupostos acima mencionados não resistem perante os casos empíricos, particularmente aqueles que vêm das transições africanas, como também muitos dos

processos de transição iniciados nos anos 1990 entraram hoje naquilo que o autor chama de zona política cinzenta, ou seja, uma situação em que não são nem regimes autoritários, nem regimes democráticos.

Relativamente a Moçambique, embora a transição política se enquadre no sequencialismo da transitologia – abertura, queda do regime autoritário e surgimento dum novo regime com a realização de eleições gerais em 1994 –, o país parece não ter registado avanços significativos no processo de consolidação democrática. Com efeito, apesar de haver indícios importantes dum regime democrático, tais como um espaço político para os partidos de oposição, uma sociedade civil relativamente independente, bem como eleições regulares e uma constituição democrática, Moçambique parece apresentar ainda um sério défice democrático cristalizado numa fraca representação dos interesses dos cidadãos, baixos níveis de participação política, baixo nível de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado e um persistente fraco desempenho das instituições do Estado. Em suma, parafraseando Carothers (2002), Moçambique entrou igualmente numa zona política cinzenta e, por conseguinte, sofre de síndrome de pluralismo débil. Na concepção de Carothers (2002, p.10), pluralismo débil é a situação de regimes saídos duma transição política, em que, não obstante a existência duma certa liberdade política e a realização periódica de eleições, a democracia continua algo superficial, há uma fraca participação política em períodos não eleitorais, e as elites políticas de todos os partidos são geralmente consideradas pelos cidadãos como sendo corruptas, interessadas em si mesmas e ineficientes na resolução dos problemas do país.

Além disso, a herança institucional do regime autoritário e a trajectória do próprio Estado em Moçambique, no período pós-transição, deram origem a uma configuração do campo político marcada por aquilo que Carothers (2002) chama de sistema de poder dominante. Este último é basicamente caracterizado pela dificuldade em distinguir o Estado do partido no poder. O autor acrescenta que, em sistemas de poder dominante, o Estado, enquanto fonte de recursos financeiros, emprego, serviços de informação pública e poder da polícia, é gradualmente posto ao serviço directo do partido no poder. Ademais, Carothers (2002) considera que, em sistemas de poder dominante, a longa permanência dum grupo político no poder produz situações de corrupção de larga escala. Todavia, a existência de alguma abertura política nesses sistemas leva a que as elites no poder sintam uma certa pressão do público em matéria de corrupção e abusos de poder do Estado, facto que periodicamente pode levá-las a declarar publicamente a intenção de combater a corrupção e reforçar o Estado de direito.

Este é o contexto em que aconteceram as reformas de descentralização em Moçambique. Trata-se dum contexto marcado pela crise do Estado centralizado, um Estado neo-patrimonial e um regime com síndromas de pluralismo débil e sistema de poder dominante. Em que medida é que a trajectória das instituições políticas, especialmente o Estado e o tipo de regime político condicionam o impacto das reformas de descentralização? Em que medida é que a trajectória das lideranças municipais condicionam o desempenho dos órgãos municipais e, por conseguinte, o impacto das reformas de descentralização?

Influência da trajectória das instituições na estruturação dos processos políticos: o caso da governação municipal

As reformas de descentralização constituem, em última análise, um processo de mudança ou reconfiguração das instituições, particularmente do Estado. O conceito de instituição é usado aqui numa perspectiva do neo-institucionalismo. Introduzido em Ciência Política por March & Olsen (1984), o termo neo-institucionalismo designa uma corrente teórica que congrega diferentes ramificações metodológicas, nomeadamente o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolhas racionais e o institucionalismo sociológico, e apresenta uma definição de instituição que ultrapassa as fronteiras do institucionalismo clássico. Uma instituição é definida, assim, como sendo “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da comunidade económica” (Hall & Taylor 1997).

Para a análise das reformas de descentralização, enquanto mudanças institucionais, referir-nos-emos particularmente a duas variantes do neo-institucionalismo: histórico e sociológico, pelo facto de partilharem o mesmo ponto de partida que sublinha a ideia segundo a qual a compreensão da emergência de novas instituições ou da reforma institucional passa pela análise da maneira como as instituições existentes estruturam a visão dos actores. Por outras palavras, o processo de reforma institucional comporta um empréstimo de modelos institucionais existentes, facto que exige a tomada em consideração da trajectória histórica das próprias instituições.

A explicação do impacto das reformas de descentralização passa assim por uma concepção particular do desenvolvimento histórico, isto é, a ideia “duma causalidade social dependente da trajectória percorrida, rejeitando o postulado tradicional segundo

o qual as mesmas forças activas produzem sempre os mesmos resultados, em favor duma concepção que sublinha que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades herdadas do passado” (Hall & Taylor 1997: 475). A nossa análise remete-nos, assim, para a ideia de path dependence no sentido de trajetória histórica, sublinhando ao mesmo tempo os mecanismos de reprodução e a lógica de mudanças institucionais (Thelen 2003).

Nesta ordem de ideias, a referência à ideia de path dependence permite-nos compreender o actual estágio das reformas de descentralização em Moçambique como sendo condicionado pela trajetória do próprio Estado e do regime político em que essas reformas tiveram lugar. A análise em termos de path dependence permite-nos efectivamente “apreciar a persistência do passado, avaliar a influência (sobre a acção presente) das acções e configurações sociais passadas” (Deloye 2003). Neste contexto, trata-se de ver, com base na ideia de path dependence, que factores podem explicar o impacto relativamente fraco das reformas de descentralização em curso em Moçambique: em que medida a natureza do Estado pós-colonial e do regime pós-transição em Moçambique, analisada na primeira parte deste artigo, influencia o impacto das reformas de descentralização?

“Estado patrimonializado” no contexto dos espaços municipalizados

Os espaços políticos criados pelo processo de municipalização, no âmbito das reformas de descentralização, herdaram do Estado práticas recorrentes do funcionamento da administração pública, nomeadamente a corrupção, o nepotismo, o suborno, o clientelismo, entre outras. A opinião pública é mesmo de que a corrupção teria aumentado de 2005 para 2006. Dos cinco municípios onde foi realizado o inquérito da USAID, apenas em Monapo se verificou uma percepção de que a corrupção era baixa e estaria a diminuir (Brito et al 2007a: 30; 34).

Além disso, um trabalho recente sobre assistência técnica aos 33 municípios de Moçambique (Roque 2006) revela deficiências significativas no funcionamento das instituições municipais, destacando-se, entre outras, as seguintes:

- Trabalhadores sem contratos e sem requisitos para o provimento das vagas;
- Funcionários que exercem funções de chefia sem nomeação legalizada;
- Falta de abertura de concursos de ingresso na função pública a nível municipal;

- Não observância de regras de selecção e recrutamento;
- Existência de trabalhadores contratados depois de 1998, sem requisitos para serem admitidos como funcionários do município (Chimoio);
- Deficiente procedimento no processo de abate de bens do município;
- Bens do município adquiridos sem processos;
- Falta de realização de concursos públicos para fornecimento de bens e serviços.

Características do neo-patrimonialismo: estas práticas perpetuam nos espaços municipalizados a confusão entre o público e o privado no funcionamento das instituições públicas e têm impacto no próprio processo de governação a nível local. O conceito de governação é usado aqui numa perspectiva mais ampla, que não se limita unicamente ao governo e envolve outros actores sociais. Para o propósito que nos interessa neste artigo, adoptamos a perspectiva de Schmitter, que considera governação como “mecanismo de regulação duma vasta série de problemas ou conflitos, pelo qual os actores, através de negociação e cooperação, chegam regularmente a decisões mutuamente satisfatórias e coercivas” (2000 citado por Chevalier 2003: 207). Ainda de acordo com Schmitter, governação caracteriza-se por “formas horizontais de interacção entre actores que têm interesses contraditórios, mas que são suficientemente independentes uns dos outros para que nenhum deles possa unilateralmente impor uma solução, permanecendo suficientemente interdependentes para que todos sejam perdedores caso não se encontre nenhuma solução” (2000 citado por Chevalier 2003: 207). Nesta ordem de ideias, governação significa que, por um lado, “diferentes actores são envolvidos no processo de tomada de decisão e, por outro, as decisões consensuais são sistematicamente preferidas às fórmulas de tipo autoritário” (Chevalier 2003: 207).

Aplicado à realidade municipal, o conceito de governação tem, assim, que ver com a maneira como diferentes actores, quer colectivos quer singulares, participam localmente no processo de tomada de decisão com vista à provisão de serviços. Supõe-se, neste contexto, que a participação no processo de tomada de decisão seja promovida e valorizada pelas próprias autoridades políticas municipais.

Ora, práticas ligadas ao neo-patrimonialismo acima mencionadas não favorecem a participação de diferentes actores no processo de tomada de decisão, na medida em que a lógica neo-patrimonial reforça uma ordem política fundamentalmente estruturada à volta do “príncipe”, favorecendo a reprodução dum modelo de dominação personalizada e a protecção da elite no poder e limitando ao máximo o acesso da periferia

aos recursos detidos pelo centro (Badie & Hermet 2001: 177). Além disso, no contexto municipal, a lógica neo-patrimonial enfraquece a ligação entre a elite detentora do poder político e os munícipes. A este propósito, a pesquisa feita nos cinco municípios mostra que os munícipes têm mais contactos com os líderes não eleitos (líderes religiosos, comunitários, pessoas influentes) do que com os líderes eleitos (presidente do município, membros da assembleia municipal) (Brito et al 2007a: 21).

O baixo grau de contactos dos munícipes revela-se igualmente em relação aos departamentos municipais. Com efeito, uma parte significativa dos munícipes não frequenta os departamentos ou sectores municipais à procura de serviços: 59% dos inquiridos declararam não ter tido nenhum contacto com os serviços do município durante o último ano (Brito et al 2007a: 50).

Neste contexto, o modelo de dominação personalizada recorrente no funcionamento das instituições públicas municipais caracteriza-se também pela fraca prestação de contas das próprias autoridades municipais e pela fraca inclusão e institucionalização de mecanismos de consulta aos munícipes no processo de governação. Consequentemente, os aspectos acima mencionados, nomeadamente o baixo grau de contacto entre os munícipes e as autoridades municipais, a fraca prestação de contas, a fraca inclusão e institucionalização dos mecanismos de consulta, reflectem-se na capacidade que os munícipes têm de influenciar as decisões dos governos municipais. Com efeito, tomando em consideração o caso dos cinco municípios, nota-se que a tendência aponta para uma média/fraca capacidade dos cidadãos comuns em influenciar o processo de tomada de decisão (Brito et al 2007a: 44).

Com base nos cinco municípios, é interessante observar que a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governação local conduz essencialmente aos mesmos resultados, independentemente de se tratar da Frelimo ou da Renamo no poder. No que se refere à corrupção, por exemplo, existe pouca diferença entre o município de Nacala-Porto sob a liderança da Renamo e os outros quatro (Chimoio, Gurué, Monapo e Vilankulo), sob a liderança da Frelimo.

Duas razões podem estar na origem desta ausência de diferenças significativas: a dinâmica da mudança e desenvolvimento institucionais e a trajectória das elites municipais no poder. Com efeito, o processo de municipalização, enquanto reforma das instituições, decorre num contexto em que a lógica e a dinâmica institucional pre-existent estruturam a visão dos próprios actores.¹⁸ Além disso, parece que muitos dos actores na liderança dos espaços municipalizados, independentemente da sua filiação

partidária, provêm do mesmo aparelho do Estado, vigente no período do regime de partido único, e, por conseguinte, foram sujeitos ao mesmo processo de socialização, no que se refere à gestão pública. Este facto torna-se particularmente evidente no fenómeno de reprodução de práticas autoritárias nos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização.

Fenómeno de reprodução de práticas autoritárias do passado nos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização

A interiorização, pelas actuais lideranças políticas municipais, do modelo de gestão pública ligado ao regime de partido único conduz à reprodução de práticas autoritárias nos espaços criados no âmbito das reformas de descentralização. Algumas dessas práticas têm que ver com a partidarização da administração pública municipal, fraca inclusão política no processo de governação local, forte hierarquização e excesso de burocracia no funcionamento das instituições públicas municipais.

O estudo relativo aos cinco municípios mostra que as práticas acima mencionadas estão na origem do baixo grau de contactos entre as autoridades municipais e os munícipes, fraca influência dos munícipes no processo de tomada de decisão, pouco uso dos mecanismos existentes nos municípios, por parte dos munícipes, para denunciar actos ligados à corrupção, discriminação, maus serviços aos munícipes, etc. Apesar de haver corrupção nos municípios, poucos munícipes apresentam queixa (Brito et al 2007a: 55). De acordo com os resultados das entrevistas conduzidas nos grupos focais, uma das causas que levam a que os munícipes não apresentem queixas tem que ver com o medo de serem conotados com um partido da oposição, facto que pode conduzir a represálias que se manifestam, essencialmente, sob a forma de exclusão política (Brito et al 2007b). Trata-se, assim, de contextos caracterizados por intolerância política e estigmatização da oposição política.¹⁹

Assim, o medo de represálias tem implicações na escolha das formas de participação política dos munícipes em períodos não eleitorais. Com efeito, constata-se que as formas de participação que conduzem à manifestação aberta de opinião, como forma de protesto ou reivindicação, são menos usadas pelos munícipes: 81% dos entrevistados nos cinco municípios afirmam que, no ano anterior (2005), não participaram em manifestação ou protesto e 56% nunca se haviam aliado a outros para levantar uma questão (Brito et al 2007a: 19).

Neste contexto, a participação política circunscreve-se essencialmente às eleições municipais. Além disso, embora a existência da oposição política seja constitucionalmente reconhecida, na prática, os partidos da oposição parecem ter espaço de manobra limitado, em virtude da acentuada intolerância e exclusão políticas, não só nos municípios sob a gestão da Frelimo, como também em Nacala-Porto onde a Renamo está no poder.

Por conseguinte, tomando o caso dos cinco municípios, pode considerar-se que há uma reprodução do pluralismo débil nos espaços municipalizados, o que não favorece a inclusão e participação de diferentes actores (singulares e colectivos) no processo de tomada de decisão a nível municipal.

Conclusão

A compreensão do impacto do processo das reformas de descentralização em Moçambique passa pela análise não só de factores ligados à capacidade técnica e infra-estruturas existentes nos municípios, mas também de factores relativos ao próprio processo político em curso nos espaços municipalizados. Isto permite-nos, por um lado, captar a dinâmica da mudança e desenvolvimento das instituições nos municípios e, por outro, o papel dos actores, suas representações e importância no curso das próprias reformas de descentralização.

Nesta ordem de ideias, o impacto das reformas de descentralização pode ser explicado tomando em consideração a trajectória histórica do Estado e das elites no poder nos municípios, em termos de *path dependence*. Assim, ao longo deste artigo, procurámos explorar essencialmente dois factores importantes que estão na origem do fraco impacto das reformas de descentralização em curso no país: a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governação local e o fenómeno da reprodução, pelas elites no poder a nível local, de práticas autoritárias do passado. Em última análise, pode considerar-se que as reformas de descentralização têm vindo a ser implementadas num contexto marcado pela persistência de sinais de neo-patrimonialismo e de práticas autoritárias ou ainda, para citar Diamond (2002), de regime híbrido. Daí a imagem usada no título do artigo: “remendo novo em pano velho”.

Tal como nos referimos na parte introdutória, o desenvolvimento do argumento central deste artigo serviu-se do relatório da USAID produzido com base num inquérito e discussões em grupos focais, que tiveram lugar em cinco municípios de Moçambique. Todavia, pensamos que a problemática discutida ao longo do artigo exige um

alargamento da base empírica, de modo a permitir uma compreensão mais aprofundada do impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique numa forma comparada, abrangendo aspectos ligados não só à localização geográfica, mas também à estruturação do campo político de cada município. Por conseguinte, mais do que chegar a conclusões definitivas, este artigo lança pistas de reflexão conducentes à construção posterior de hipóteses de trabalho. Uma das questões principais que procurámos realçar ao longo da nossa argumentação é a ideia segundo a qual as instituições, numa perspectiva neo-institucional, podem ser consideradas como variável independente na explicação dos processos políticos locais, designadamente na governação municipal. Nesta ordem de ideias, o aprofundamento da pesquisa sobre o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique poderia centrar-se essencialmente em dois aspectos fundamentais: a) o impacto da trajectória do Estado nos espaços municipalizados e suas implicações para a participação dos munícipes no processo de tomada de decisão; b) a maneira como os actores políticos locais manipulam, negociam as normas relativas às reformas de descentralização em cada espaço municipalizado e suas consequências para o processo de municipalização.

Notas

¹⁷ Os nossos agradecimentos especiais à USAID por nos ter autorizado a fazer uso da base de dados e do relatório produzidos no âmbito do Municipal Survey for 2006 Baseline.

¹⁸ Especialmente as elites políticas municipais no poder.

¹⁹ Um episódio ilustrativo da exclusão e estigmatização da oposição política ocorreu no município do Chimoio, aquando da apresentação e discussão, em Março de 2007, dos resultados do estudo da USAID levado a cabo nos cinco municípios. Com efeito, o encontro de apresentação e discussão do relatório, que supostamente devia contar com a participação representativa de diferentes grupos do município, acabou tendo uma participação maioritária de membros e simpatizantes do partido Frelimo. Diga-se de passagem que, no estudo acima referenciado, dos cinco municípios, Chimoio é aquele que apresenta os resultados mais modestos em termos de desempenho dos órgãos municipais e com maior grau de corrupção. Assim, como forma de contrariar e desacreditar os resultados do estudo, as autoridades municipais mobilizaram para o encontro munícipes predominantemente numa formação política, facto que se notou logo no início do encontro pelos “vivas” do tipo “viva a Frelimo”, “viva o camarada presidente Armando Guebuza”. Para os participantes do encontro, os resultados do estudo estavam viciados, na medida em que, na sua opinião, as pessoas que responderam ao inquérito

e estiveram nos grupos focais “não são munícipes do Chimoio” e pertencem ao “outro lado” (entenda-se aqui a oposição, nomeadamente a Renamo), pois não é verdade que o presidente do município de Chimoio esteja envolvido em corrupção, tal como o estudo mostra.

Referências

- Badie, B. & Hermet G. 2001. *La Politique comparée*. Paris: Armand Colin.
- Bratton, M. & Van de Walle, N. 1997. *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braud, P. 1996. *L'Emotion en politique*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Braud, P. 1997. *Science politique. L'État*. Paris: Editions du Seuil.
- Brito, L. et al. 2007a. *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Report on Survey Results*. Maputo: USAID.
- Brito, L. et al. 2007b. *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Focus Groups*. Maputo: USAID.
- Chabal, P. & Daloz, J-P. 1999. *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris: Economica.
- Camau, M. & Geisser, V. 2003. *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Carothers, T. 2002. The end of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13 (1), 5-21.
- Chevalier, J. 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. *Revue française d'administration publique*, 1-2 (105-106), 203-217.
- Diamond, L. 2002. Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13 (2), 21-35.
- Deloye, Y. 2003. *Sociologie historique du politique*. Paris: Editions la Découverte.
- Eisenstadt, S. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Hall, P. & Taylor, R. 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, 47 (3 – 4), 469-496.
- Huntington, S. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Hyden, G. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. London, Ibadan, Nairobi: Heinemann.

Hyden, G. 2000. The Governance Challenge in Africa. In G. Hyden et al., ed. *African Perspectives on Governance*. Trenton, Asmara: AWP, 5-32.

Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, n° 47, 1° Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

Lei 2/97, *Boletim da República*, I Série n° 7, 2° Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

Lei 8/2003, *Boletim da República*, I Série n° 20, 1° Suplemento, 19 de Maio de 2003.

Linz, J., & Stepan A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

March, J., & Olsen, J. P. 1984. The New-Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.

Médard, J.-F. 1990. L'Etat Patrimonialisé. *Politique Africaine*, 39, 25-36.

Médard, J.-F. 1991. L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire. In Médard, J.-F. dir. *Etats d'Afrique Noire. Formation, Mécanismes et Crises*. Paris: Karthala, 323-353.

Métier. 2005. *Municipal Participatory Profile – The case of Vilankulos, Chimoio, Gurue, Monapo e Nacala (1998-2004)*. Maputo: Métier Consultoria e Desenvolvimento.

Migdal, J. 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Municipal Development Working Group – Members Profile 2006 (não publicado).

O'Donnell, G. & Schmitter, P. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press.

Olowu, D. & Wunsch, J. 1990. *The Failure of the Centralised State: Institutions and self-Governance in Africa*. Boulder: Westview Press.

Otayek R. 2005. La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines. Disponível em: http://sites.univ-lyon2.fr/congres-afsp/article.php3?id_article=19 (consultado a 31 de Julho de 2007).

Roque, C. 2006. *Relatório Geral de Assistência Técnica aos 33 Municípios de Moçambique (8 de Maio a 8 de Setembro de 2006)*. Maputo: Ministério de Administração Estatal.

Rothchild, D. & Chazan, N. ed. 1988. *The Precarious Balance: State and Society in Africa*. Boulder: Westview Press.

Sitoe, E. & Hunguana, C. 2005. *Democratic decentralisation is needed to keep the Mozambique miracle still alive*. Maputo: CEDE.

Thelen, K. 2003. How Institutions Evolve: Insights from comparative historical analysis. In Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. ed. *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208-240.

Weber, M. 1971. *Economie et société*. Tome Premier. Paris: Librairie Plon.

4. OS DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E A DINÂMICA DA PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA NA CONFIGURAÇÃO DE AGENDAS POLÍTICAS LOCAIS

Nobre de Jesus Varela Canhanga

Introdução

O tema desenvolvido nesta comunicação, descentralização e planificação participativa, tem sido privilegiado em diferentes campos de produção de conhecimento, nas agendas de algumas instituições de desenvolvimento internacional e adoptado, como estratégia de orientação política, nos países que muito recentemente entraram na terceira onda da democratização. Sob a ponto de vista teórico, este tema ancora nos debates inscritos dentro da rubrica *good governance* e desperta interesse de vários agentes sociais que, há tempos, vêm reinventando paradigmas que regem a relação Estado-Sociedade e procuram promover o desenvolvimento económico em diferentes cantos do Mundo. No centro destes debates reside o entendimento de que i) a natureza das instituições do Estado determina os níveis de crescimento, desenvolvimento económico e justiça na distribuição dos rendimentos; e ii) uma efectiva governação depende dos níveis de consolidação da descentralização das instituições, da transparência na gestão dos recursos e da participação e *accountability* nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

No âmbito desta visão, as últimas décadas testemunham um movimento global de reinvenção do Estado e, ao mesmo tempo, os pendores político-administrativos apontavam a necessidade de descentralização e participação dos diferentes grupos so-

ciais no processo de planificação e orientação das prioridades do desenvolvimento. No espírito deste movimento sedimentou-se a percepção de que o aumento do grau de legitimidade, efectividade e eficácia das instituições dependia duma reforma do Estado que criaria as condições para o fortalecimento das instituições democráticas, da descentralização e conseqüentemente, provocaria as condições para acelerar o desenvolvimento em vários quadrantes do Mundo. Por isso, hoje é notório que os conceitos de democratização, participação, descentralização, desenvolvimento local exercem uma atracção cada vez maior por parte de analistas e *policy-makers*.

Neste ambiente de transformações político-administrativas, o Estado centralizado foi predestinado a ter uma nova configuração institucional e forçado a estabelecer novas relações com os diferentes actores do sistema político. Para estimular este novo paradigma de actuação do Estado e o seu relacionamento com as diferentes instituições, desencadeou-se um conjunto de reformas que implicaram a modificação no ordenamento constitucional e institucional e que condicionaram a criação de um ambiente apropriado para a consolidação da paz, da democracia, da descentralização e da planificação participativa. O ambiente de reformas ganhou aceitação e recebeu uma enorme contribuição de instituições e agências internacionais de desenvolvimento que investiram recursos técnicos, humanos e financeiros para consolidarem a democracia através da descentralização e promoção de mecanismos de planificação participativa.

Entretanto, a despeito dos incentivos institucionais para a descentralização e planificação participativa e dos apoios financeiros que este processo tem recebido de algumas agências internacionais de desenvolvimento e dos resultados positivos alcançados, evidenciando casos de melhoramento notável na prestação de contas e serviços municipais, alguns estudos empíricos levantam sérias dúvidas quanto à sustentabilidade da descentralização e aos mecanismos de participação a nível local. Weimer & Nguenha (2008) e Mangeira (2008), depois de mostrarem existir uma correlação entre a qualidade dos serviços municipais e os níveis de envolvimento das comunidades nos processos de responsabilização e prestação de contas, confirmam que, nalguns municípios, o processo de democratização interna tem sido embaraçado devido à fragilidade dos mecanismos de planificação participativa e da resistência das instituições formais incluírem as demandas e prioridades locais nos seus planos e programas de desenvolvimento local.

De acordo com aqueles estudos, existem municípios onde a despeito do envolvimento das comunidades no processo de estruturação de prioridades, em última instância,

as instituições formais definem a preferência das prioridades que devem fazer parte da agenda política, ignorando o conjunto de ansiedades definidas pelos cidadãos no âmbito do processo de planificação participativa. Sobre esta reflexão, a questão geral consiste em saber: i) a nível das instituições formais, que elementos motivam a definição de prioridades na agenda política local; ii) que mecanismos devem ser observados no âmbito do processo de descentralização para assegurar que os resultados da planificação participativa e orçamentação sejam mais eficazes, eficientes e sejam conduzidos com metodologias apropriadas que viabilizem os projectos e programas de desenvolvimento local.

O objectivo desta análise é mostrar que a descentralização e a metodologia de planificação participativa devem ser examinadas como a condição para viabilização da boa governação e consolidação da democracia. Entretanto, a análise destes elementos não deve ser vista como uma prescrição paradigmática que, ao ser criteriosamente adoptada, viabiliza automaticamente os resultados esperados nos projectos e programas de desenvolvimento local.

Existem vários factores que devem ser ponderados e trazidos para as análises desenvolvidas sobre as promessas positivas da descentralização. Sob este aspecto, o nosso argumento é que a definição de uma metodologia e de um quadro normativo que oriente os procedimentos apropriados para a participação e planificação, a inclusão e uma forte capacidade analítica dos actores do processo de planificação e orçamentação determinam o sucesso da descentralização. Este é o eixo orientador da reflexão aqui apresentada.

Não é nosso objectivo esgotar completamente os elementos fundamentais levantados no debate deste assunto. Pretendemos, sim, levantar alguns aspectos e proporcionar um espaço de reflexão envolvendo académicos, actores políticos e sociais que, em diferentes contextos, dedicam parte das suas actividades ao aprimoramento da democracia, e vêem a descentralização como elemento essencial para a estabilidade do sistema político.

O texto divide-se em seis secções. Depois da primeira secção, que introduz a ideia principal do trabalho, a segunda secção descreve o enquadramento dos elementos do ambiente constitucional e institucional que, nos últimos anos, determinaram as reformas na administração pública em Moçambique. Na terceira secção faz-se uma leitura sobre as referências teóricas e conceptuais que configuram o edifício analítico construído para perceber as questões de descentralização, participação, *accountability* e transparência. Articulando as teorias e os conceitos relativos às questões de descentralização com as noções de desenvolvimento económico e a redução da pobreza absoluta,

o texto apresenta na quarta secção uma listagem de algumas agências internacionais de desenvolvimento que, no âmbito da sua intervenção, criam incentivos humanos, materiais e técnicos para estimular o processo de planificação participativa a nível dos órgãos de poder local. Na quinta secção, com base de análise trazida das experiências de Cuamba e Montepuez, descrevemos a metodologia da planificação participativa e orçamentação e ilustramos alguns dos seus desafios. Finalmente, em jeito de conclusão, apresentamos na sexta secção as considerações finais.

Catalisadores da Reforma na Administração Pública em Moçambique

Durante as décadas de 80 e 90 muitos países em desenvolvimento assistiram a um conjunto de reformas políticas e administrativas que implicaram rupturas que modificaram a forma de organização da administração pública. Estes factores forçaram certos Estados a abandonarem paradigmas de desenvolvimento centralmente planificados e adoptaram sistemas políticos e económicos mais descentralizados e responsabilizados com a esfera não estatal. As causas da reforma estavam relacionadas com a reduzida capacidade, eficiência e eficácia do Estado para providenciar bens e serviços de qualidade (saúde, educação, comunicação e outros) e garantir um ambiente institucional para promoção de investimentos internos e externos que pudessem provocar o desenvolvimento e a estabilidade política.

Naquele contexto, a filosofia *top-down* revelou-se muitas vezes inadequada e novos rumos de desenvolvimento começam a ser desenhados. A importância do engajamento cívico na planificação participativa e no processo de formulação de políticas públicas, a necessidade da descentralização, transparência e *accountability* nas instituições, o reconhecimento da capacidade das comunidades locais na tomada de decisão e solução dos seus problemas, para além de aparecerem muitas vezes inscritos nos cânones das instituições políticas que se guiam pelos imperativos democráticos, ganharam particular importância, quer no debate académico quer nas linhas de orientação das instituições nacionais e internacionais que lidam com as questões de desenvolvimento.

O processo da transição foi garantido com base em incentivos institucionais que exigiram a adopção de uma nova ordem política interna e estimularam a criação de regras, procedimentos que viabilizaram o processo de construção de novas relações políticas, sociais e económicas, e a consolidação da acção governativa. Se por um lado,

esta nova configuração das relações institucionais implicava, necessariamente, a criação de um quadro normativo que regulamentasse a relação Estado-sociedade em todos os níveis da administração pública, por outro lado, a configuração das novas relações tinha em vista tornar as instituições do Estado mais efectivas em termos de rentabilidade ou produtividade. A efectividade e produtividade almejadas neste processo deveriam ser alcançadas através da consolidação da acção governativa nos mais diversificados níveis da administração do Estado.

Examinando o caso específico de Moçambique, o ponto de partida é que, após ter alcançado a independência nacional em 1975, o Estado tinha adoptado um sistema político e económico centralmente planificado, característico do modelo socialista de administração pública. A complexidade deste modelo, a dificuldade de interpretação dos protagonistas, a dinâmica das próprias estruturas de poder, tornavam o Estado sobredimensionado a nível central e muito fraco a nível das províncias e dos distritos (MAE 1998). Em termos de configuração, a autonomia política era reduzida a nível local, como eram reduzidas também as competências e os, quase inexistentes, meios financeiros próprios, o que limitava a formulação e implementação participativa de projectos e programas de desenvolvimento (Frelimo, 1983).

Nas décadas de 80 e 90, este desafio foi influenciado por uma conjuntura que transportou a economia do país a um declínio progressivo, devido a factores conjunturais negativos de diversa índole: as calamidades naturais (cheias e secas), a guerra civil que durou mais de 16 anos, destruindo infra-estruturas sociais e económicas, a ineficiência da economia planificada, factores acelerados ainda com a falta de quadros qualificados e a debilidade das estruturas criadas para a direcção da economia nacional. Como resultado da situação, e dada a necessidade de trazer o fluxo de apoio ao país, o Estado moçambicano aderiu às instituições da Bretton Woods, sob a condição de se chegar a um acordo sobre um programa de reabilitação económica (Abrahamsson & Nilsson 1992).

As mudanças condicionaram o estabelecimento de uma sociedade mais liberal nas questões económicas e sociais e criaram-se as condições para institucionalização da descentralização e participação dos grupos sociais locais na formulação de políticas públicas. Com ênfase nas questões sobre governação, as mudanças deram uma atenção especial ao reforço da capacidade institucional e à consolidação dos pressupostos da governação democrática efectivados através de mecanismos de planificação, participação, *accountability*, reforço da transparência e descentralização. Esta transição foi feita na base da Constituição de 1990.

O ambiente constitucional e institucional para a descentralização e participação

As bases legais que suportam o processo de descentralização baseiam-se num conjunto de reformas iniciadas na Constituição de 1990, que consagraram o Estado de direito e a introdução de princípios de igualdade, legalidade, controlo da constitucionalidade e definição dos passos para um novo reordenamento da relação Estado-Sociedade.²⁰ Com as reformas introduzidas no ordenamento jurídico do Estado, iniciou-se um Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), lançado em 1991 e financiado pelo Banco Mundial, e que, mais tarde, contou com o apoio de alguns países²¹ e instituições²² que têm estado activamente envolvidos no apoio à descentralização e no desenvolvimento da democracia local (Soiri 1999).

A primeira lei que estabeleceu as bases legais para o processo da descentralização em Moçambique foi a lei 3/94 (Quadro Institucional dos Distritos Municipais).²³ Esta lei viria a ser substituída mais tarde, depois de aprovado pela emenda constitucional de 1996 (Lei 9/96, de 22 de Novembro) um novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais. A Constituição da República de Moçambique passou a ter novas disposições dedicadas ao poder local (Título IV). A nova definição estabelecia que o poder local compreende a existência de autarquias locais que poderão designar-se municípios ou povoações, conforme se trate de cidades e vilas ou de postos administrativos (CRM art. 190). O n.º 1 do artigo 188 da Constituição da República de Moçambique, canonizou os pressupostos teleológicos para a participação na esfera pública. De acordo com este preceituado constitucional, o “poder local” tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios definidos a nível local. Ainda, segundo o artigo 188, o “poder local” deve ser a força motriz na promoção do desenvolvimento local, do aprofundamento e consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano. Por isso, de acordo com o n.º 2 desse artigo, o “poder local” apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades na identificação das suas prioridades, na formulação, implementação, e acompanhamento dos programas e planos económicos, sociais e culturais, em prol de desenvolvimento.

Dentro das grandes modificações do quadro legal em 1997, a lei 3/94 foi revogada pela Assembleia da República e substituída pela lei 2/97, de 18 Fevereiro, que abriu

espaço para a institucionalização das autarquias locais e implementação da descentralização democrática, ou municipalização, em Moçambique na sua forma actual. O artigo 28 da lei 2/97, concretiza um estilo previsto para a participação na planificação e formulação de políticas de desenvolvimento municipal, incentiva a articulação entre os órgãos do poder local e as autoridades comunitárias e apela à necessidade da integração destas (secretários de bairros ou aldeias, régulos, líderes religiosos e outros localmente legitimados) no processo de tomada de decisão.²⁴

Referências teóricas e conceituais da descentralização e planificação participativa

No contexto da transição política, académicos, *experts* e *policy-makers* de diferentes instituições definiram o conceito governação dentro de uma perspectiva economicista entendendo-o como sendo um dos mecanismos através do qual instituições fazem a gestão dos recursos públicos e influenciam as dinâmicas de desenvolvimento e crescimento económico. De acordo com os pressupostos desta definição, a consolidação dos pilares da boa governação é compensada pelo aleitamento de instituições e regras que assegurem o desenvolvimento da capacidade humana e institucional. Este desenvolvimento eleva os níveis de *accountability* e transparência no processo de tomada de decisões e consequentemente melhora o desempenho das instituições e a qualidade dos serviços no sector público. Embora o conceito de governação²⁵ apresente conteúdos e alcances desiguais, podendo significar ou conduzir a percepções diferentes, existe uma percepção quase consensual de que o sucesso da prática governativa é alcançado através de instituições eficazes que respeitem princípios universais tais como: participação, *accountability*, transparência e descentralização.

Entretanto, tomando em consideração a dimensão polissémica dos conceitos, convém precisar mais alguns termos. No que respeita à avaliação de políticas públicas, a média da participação num processo governativo pode ser medida observando se a nível local existem: i) fóruns apropriados para recolha de informação e das diversas sensibilidades dos cidadãos; ii) mecanismos pelos quais as preocupações dos cidadãos são encaminhadas a quem de direito; iii) retro-alimentação do processo governativo, ou mecanismos pelos quais os governados recebem de volta os resultados da acção governativa; iv) avaliação sistemática do sentimento dos cidadãos sobre as decisões públicas.

Os níveis de *accountability* no processo governativo podem ser também medidos analisando minuciosamente os seguintes elementos institucionais: i) existência de mecanismos de prestação de contas; e ii) o nível de controlo interno e externo dos gastos e das actividades desenvolvidas no processo de governação.

A transparência pública pode ser medida através de indicadores que certifiquem: i) os níveis de abertura das instituições aos cidadãos, ii) os mecanismos estruturados para prestação de contas aos cidadãos, iii) a existência de fóruns de debates públicos, iv) o processo de planificação (em grupos restritos ou alargados) e execução, e um controlo interno e externo.

Os índices de descentralização, podem ser medidos através de aspectos relacionados com: i) burocratização nas instituições, ii) autonomia financeira, administrativa e patrimonial nos diferentes níveis institucionais, e eliminação dos medos que o poder central pode ter em transferir todas essas autonomias independentemente de qual for a justificação²⁶, iii) interacção entre os diferentes níveis (micro, meso e macro), iv) níveis de capacitação e outros. A dinâmica e funcionamento destes elementos conceptuais são determinantes no processo de consolidação da descentralização e planificação participativa.

Trazendo para a definição o conceito descentralização democrática ou devolução devemos entendê-los como o acto administrativo que assegura a transferência de responsabilidades políticas e técnicas para sub-unidades colectivas territoriais. Este acto cria as oportunidades para o estabelecimento de novos modelos de relacionamento institucional e alargamento de espaços da participação de vários grupos sociais nos diferentes momentos de formulação de políticas de desenvolvimento local e na esfera governativa (Manor 1999).

Sob o ponto de vista teleológico, através da descentralização criam-se as condições para superar o défice democrático, reforçar o desenvolvimento local através da inclusão justa e equilibrada, da distribuição de recursos pelos diferentes grupos sociais, inclusão de sentimentos, valores e prioridades e uma melhor gestão dos projectos de desenvolvimento. Em termos pragmáticos, uma vez que através da descentralização se organiza a participação dos cidadão na solução dos seus problemas definidos a nível local, exige-se dos dirigentes e funcionários nestes sectores mais responsabilidade e qualidade dos serviços produzidos e prestados ao público.

Porque em sociedades que se dividem em segmentos políticos, sociais e económicos não se podem descobrir facilmente interesses gerais amalgamados em uma única

instituição, recomenda-se que as organizações de participação dos cidadãos (autoridades municipais, secretários de bairros e de aldeias, régulos, líderes religiosos, partidos políticos, sociedade civil, sector privado), envolvidos nos mecanismos de planificação concordem em negociar e escolher alternativas que visam alcançar objectivos colectivos. Isto implica a prevalência de diálogo e de negociação na definição das prioridades locais e o envolvimento dos cidadãos no acompanhamento sistemático de todas as fases do processo de formulação da agenda política local.

A incerteza sobre a possibilidade ou probabilidade no alcance dos objectivos e metas definidas obriga a adoptar uma atitude prudente no sentido de evitar riscos e maximizar oportunidades. Esta atitude prudente é feita com base em metodologias que possam servir de base da planificação participativa. O conceito “planificação participativa”, para além de ser um instrumento de gestão, reproduz dentro de si a noção de “responsabilização”, na medida em que está relacionado com as questões de exigências na prestação de contas e no controlo da conduta e do desempenho da acção governativa. O conceito de “responsabilização” aqui mencionado foi desenvolvido com mais profundidade por Malena, Forster e Singh (2004), que trouxeram para a discussão a *social accountability*, entendida como um dos pressupostos básicos da boa governação e enalteceu a necessidade de *budget social accountability*.

Os autores mostraram que as razões fundamentais para a implementação do *budget social accountability* resultam do reconhecimento: a) da fraqueza na prestação de serviços registada em muitas instituições públicas, b) da fraca participação da sociedade civil nos assuntos de interesse nacional, c) da reduzida credibilidade dos sistemas governamentais, d) da falta de sentimento de pertença e reconhecimento dos direitos dos cidadãos. Todos estes factores, de forma isolada ou conjugada, agravam a pobreza em vários países do Mundo.

Na busca de soluções mais concretas e empíricas dentro do quadro institucional, o Banco Mundial advertiu que para mitigar os resultados negativos da implementação de políticas de desenvolvimento implementadas a nível local, seria importante: a) salvaguardar o engajamento dos diferentes segmentos da sociedade nos diferentes ciclos do processo de orçamentação, b) assegurar a participação, *accountability* e a transparência dos actos governamentais, c) concretizar acções que tenham em vista combater a corrupção e ineficiência na prestação de serviços públicos. Em termos estratégicos, este processo deve ser feito com a implementação de planos concretos para a monitoria da acção governativa através da participação das instituições do governo e da sociedade

civil. Em termos de resultados, este processo pode aumentar, por um lado, a responsabilização das acções dos governos em relação aos cidadãos, e por outro lado, promover os princípios básicos da democracia e melhorar a qualidade de serviços públicos prestados ao cidadão.

Um dos argumentos avançados pelos autores é que os projectos de combate à pobreza e desenvolvimento social conduzidos através de modelos participativos têm resultados muito mais sedutores do que os que se baseiam em estruturas hierárquicas. Dai que, os benefícios de se adoptarem metodologias de planificação participativas, gestão e avaliação conjunta de programas de desenvolvimento, são genericamente muito concretos. De facto, há experiências mostrando que o envolvimento dos diferentes segmentos políticos e sociais no processo de desenvolvimento permitem definir, com precisão, quais são as necessidades prioritárias, criando um fluxo de informação útil para a gestão, promovendo-se a contribuição de ideias inovadoras por parte da comunidade e possibilitando uma avaliação contínua do andamento do projecto de desenvolvimento. Há também evidências que o processo de descentralização de poderes, recursos e competências para os municípios, favorece um envolvimento activo das comunidades, o que facilita que os recursos se orientem efectivamente para as prioridades colectivamente definidas e fechará as portas do desvio na aplicação por grupos das elites locais.

Esta abordagem intrinsecamente ligada às noções teóricas e pragmáticas da democratização desenvolvidas pelo Banco Mundial, foram seguidas como linhas de orientação de muitos organismos internacionais que tiveram a convicção de que, dentro do campo político, os diferentes actores do sistema têm o direito de exigir das lideranças maior transparência na gestão dos bens públicos e uma actividade governativa exercida dentro de um quadro normativo pré-definido. O valor acrescido resultante deste processo obriga a que ele seja adoptado como *modus operandi* das instituições. Sobre os pressupostos teleológicos deste princípio reside a percepção de que com a participação, *accountability*, transparência e descentralização se criam as possibilidades para melhorar a qualidade dos serviços públicos para um número maior de beneficiários. Em termos operacionais, o alcance destas metas foi condicionado a certos princípios estruturais e valores sintetizados através da eficácia, proactividade, objectividade, prioridade, eficiência, identidade e avaliação.

No epicentro deste debate reside a percepção de que a planificação participativa e *social accountability* como componentes do processo de descentralização são a condição necessária para fortalecimento dos mecanismos de responsabilização das instituições

públicas e devem ser asseguradas através do envolvimento de diferentes actores nas fases da formulação de políticas públicas (ciclo da planificação e orçamentação), no melhoramento da acção governativa, no aprofundamento da democracia, promoção da transparência na gestão de bens públicos. Sob o ponto de vista teórico, a concretização destes elementos é o alicerce do desafio travado para melhoria e qualidade na prestação de serviços públicos, reforço das capacidades locais e o alcance da redução da pobreza.

Os incentivos institucionais da planificação participativa nos órgãos de poder local

As reformas introduzidas na Constituição e que orientaram a institucionalização dos órgãos de poder local configuraram um novo modelo de relacionamento entre as autoridades locais e os órgãos municipais e abrem espaço para a actuação das Agências de Desenvolvimento Internacional que orientam as suas acções em prol de um ambiente político apropriado para a consolidação da democracia e da boa governação. Na base dos incentivos institucionais, várias Organizações Internacionais em colaboração com o governo central (através do Ministério da Administração Estatal), com os municípios e com diferentes locais, exploraram oportunidades para que a assistência financeira internacional alcançasse os níveis mais baixos da administração do Estado e os resultados da sua contribuição alcançasse um número maior de beneficiários.

No contexto da exploração de oportunidades, as Agências de Cooperação Internacional condicionaram o seu apoio a vários factores como sejam: existência de um sistema político estável primando pelo diálogo e participação de diferentes actores na arena política, pela eficiência e eficácia das instituições de poder local, por uma autoridade política legalmente estabelecida e exercida com base na transparência, legitimidade e com habilidades na gestão dos recursos económicos e sociais existentes a nível local.

Este condicionalismo, que contou com uma vontade interna, boa disposição e aceitação dos próprios órgãos de poder local, levou ao fluxo de um forte apoio técnico e financeiro das Agências de Desenvolvimento e Cooperação Internacional (Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação-SDC, Agência de Desenvolvimento Austríaco-ADA, Programa de Governação Autárquica Democrática-PROGOV, Agência Espanhola de Desenvolvimento Internacional-AEDI) que, no quadro da sua intervenção, privilegiam as componentes do reforço das capacidades institucionais e consolidação de práticas ligadas aos princípios da boa governação²⁷.

Neste âmbito, a Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação definiu como foco da sua intervenção os Municípios de Cuamba, Metangula (na província de Niassa), Montepuez e Mocímboa da Praia (Cabo Delgado) e Ilha de Moçambique (Nampula). A escolha destas unidades territoriais estava relacionada com o facto destes Municípios apresentarem índices de pobreza bastante elevados, o que tornava os habitantes mais desfavorecidos em termos de acesso aos serviços básicos: saúde, educação, vias de acesso, saneamento do meio, água potável e outros.

Para ultrapassar esta situação, assegurando a redução das assimetrias regionais, sedimentou-se a compreensão de que aquelas desigualdades poderiam ser superadas através do aumento da capacidade, eficiência, eficácia e transparência dos governos municipais na gestão dos recursos financeiros e prestação de serviços básicos. Este processo deveria ser feito com o aumento da participação dos cidadãos (homens e mulheres, crianças e idosos, grupos comunitários e civis, líderes locais) nos diferentes níveis e fases de formulação de políticas públicas e pela interacção destes com os órgãos municipais. O processo foi reforçado pelo reconhecimento da capacidade dos diferentes grupos sociais locais tomarem e imporem decisões viáveis em prol do seu próprio benefício e desenvolvimento.

Na estratégia de intervenção da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação residia a percepção de que o reforço daquelas capacidades, acompanhado pela melhoria das condições de vida das comunidades, era condicionalismo essencial para consolidação dos processos democráticos e da boa governação. Por isso, a sua actuação foi orientada no sentido de: a) fortalecer o diálogo entre os principais titulares e membros dos órgãos autárquicos e os munícipes; b) incrementar mecanismos de transparência nos procedimentos de tomada de decisões e de prestação de contas, como componente da rubrica de *social accountability*; c) institucionalizar uma abordagem inclusiva e participativa no processo de planificação e de tomada de decisões, conhecendo as prioridades para melhor alocação de meios e recursos financeiros, particularmente no capítulo de investimentos sociais. Este processo tinha em vista devolver a expressão, vida e dinâmica ao conceito de poder local, que seria feito tanto através de um reforço da capacidade interna, como da assimilação de experiências semelhantes de outros contextos políticos que passaram pelo mesmo processo de transição (Weimer & Nguenha 2008)²⁸.

Como a Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação, também a Agência de Desenvolvimento Austríaco (ADA), acomodou no seu directório e estratégia de actuação à componente “boa governação” como elemento necessário para fortalecimento da capacidade institucional e melhoramento das condições de vida das comunidades

locais nos municípios de Dondo e Marrumeu (província de Sofala). Com uma linha de acção orientada para a melhoria das condições de vida das comunidades locais e consolidação de mecanismos transparentes e participativos na gestão de coisas públicas, o programa preparou as condições institucionais para adopção do método participativo na elaboração dos planos de actividades e orçamento anual naqueles dois municípios. Este tipo de intervenção contou com o apoio de vários grupos sociais locais e continha uma ligação directa entre a redução da pobreza absoluta e o melhoramento das condições de vida das famílias residentes nas zonas rurais.

O Programa de Governação Autárquica Democrática da USAID estabeleceu um acordo bilateral entre os Governos de Moçambique e dos Estados Unidos, com uma estratégia de actuação orientada para o reforço da governação autárquica nos municípios de Chimoio, Gurué, Monapo, Nacala e Vilankulo. O Programa procura reforçar mecanismos transparentes na prestação de contas e consolidar procedimentos participativos e eficazes que garantam a redução da pobreza. Em termos de visão, o programa considera a consolidação da descentralização como componente da boa governação que pode ser assegurada através da promoção da transparência e *accountability* na gestão dos recursos públicos, no fortalecimento da democracia participativa, numa gestão urbana saudável, no melhoramento das condições de vida das comunidades e na melhoria na prestação de serviços municipais.

A Agência Espanhola de Desenvolvimento Internacional concentrou as suas acções na região sul do país, nos municípios da Manhiça e Matola (província de Maputo), com objectivo de contribuir para a redução da pobreza absoluta e promoção do crescimento económico através da melhoria da qualidade das capacidades instaladas e da gestão em instituições municipais. A AEDI incrementa acções que têm em vista o fortalecimento da descentralização e consolidação do processo democrático. Em termos estratégicos, a AEDI oferece pacotes de capacitação técnica, recursos humanos e financeiros para o fortalecimento da capacidade de gestão pública e tem em vista legitimar o papel das instituições locais oferecendo-lhes melhores resultados e serviços básicos.

O conjunto de Agências de Desenvolvimento Internacional aqui apresentado não é completo, existindo portanto outras instituições internacionais que, em parceria com um conjunto de actores nacionais, têm estimulado o processo de consolidação da boa governação através do reforço da capacidade institucional e dos mecanismos de planificação participativa. Entretanto, a lista de intervenções que aqui apresentamos mostra que, em certas regiões do país, existem vários actores locais, nacionais e internacionais,

que estão comprometidos com o aprofundamento da democracia e com uma linha de orientação assente no apoio à descentralização, através de abordagens e metodologias de planificação participativa como estratégias para alcançar a inclusão de todos os actores na definição de políticas de desenvolvimento local, no sentido de incrementar a transparência, eficiência e eficácia na gestão municipal.

Recorrendo a metodologias específicas, muitas destas instituições usam a planificação anual, a orçamentação e a monitoria como instrumentos programáticos para o envolvimento de grupos sociais locais na vida política e social. Este tipo de intervenção que conta com o envolvimento de diferentes actores e uma forte contribuição financeira, tecnicamente suportada pelas Agências de Desenvolvimento Internacional, encontra um certo enquadramento no contexto das reformas constitucionais e do ambiente institucional a que o país tem assistido nas últimas décadas; essas reformas procuram ajustar-se aos princípios de orientação de várias agências de desenvolvimento nacional e internacional que actuam em prol do desenvolvimento político, social e económico em diferentes cantos do Mundo.

Entretanto, uma das questões desta reflexão é saber se os apoios técnico, financeiro e humano que estão sendo investidos nos diferentes municípios concorrem para o reforço da democracia participativa e salvaguardam os princípios de inclusão dos interesses e preferências dos actores locais na formulação de políticas de desenvolvimento. Na tentativa de orientar a reflexão dentro deste eixo estruturante, argumentamos que a consolidação do processo de descentralização depende de uma consciente adopção dos mecanismos de planificação participativa e da existência de procedimentos para a monitoria sistemática da acção governativa. O sucesso deste processo só pode ser alcançado com a observância de um máximo de rigor metodológico, alargando o espaço para o envolvimento e acomodação dos interesses de todos os segmentos políticos e sociais na formulação, implementação e monitoria das políticas de desenvolvimento local. Focalizando a nossa análise nos municípios de Cuamba e Montepuez, reservamos a secção seguinte para descrevermos a metodologia aplicada no processo de planificação participativa e os desafios do processo.

Análise empírica sobre os desafios da planificação participativa: estudo de caso dos municípios de Cuamba e Montepuez

Nesta secção, para além de descrevermos a metodologia da planificação participativa adoptada nos municípios de Cuamba e Montepuez, apresentamos a complexidade

e os desafios da planificação participativa. A base do nosso argumento assenta no pressuposto de que a despeito de, em Cuamba e Montepuez, os órgãos do poder local terem adoptado uma metodologia que estimula a participação das comunidades locais através da planificação participativa, existem desafios inerentes à dinâmica do sistema e às especificidades locais que, a médio e longo prazo, podem comprometer as promessas positivas da democratização e da descentralização política.

A metodologia da planificação participativa

Nesta secção apresentamos a metodologia de planificação participativa adoptada nos municípios de Cuamba e Montepuez, com o objectivo essencial de conhecer os mecanismos de articulação estabelecidos entre as instituições envolvidas na elaboração de planos e os projectos de desenvolvimento municipal. Tanto em Cuamba como em Montepuez, a elaboração da metodologia de participação é definida em colaboração com o Conselho Municipal e a Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação. A organização deste exercício propõe a estruturação de diferentes momentos de trabalho resumidos através das seguintes etapas:

- a) Durante a preparação do processo de planificação participativa três elementos são necessários: i) o levantamento ou diagnóstico dos actores, ii) a identificação dos objectivos e prioridades, e iii) a formulação do plano de desenvolvimento e orçamentação. O pressuposto central desta etapa é organizar o processo no sentido de construir o consenso sobre as necessidades e prioridades locais. Isto garante o reforço da legitimação do processo de planificação participativa e dos órgãos de poder local. Em termos de acções concretas, nesta fase, os actores do processo fazem o levantamento demográfico e identificam o número de bairros ou sub-unidades territoriais existentes no município. Para além do registo das unidades territoriais, são também identificados os diferentes segmentos políticos, sociais e económicos existentes a nível do município. Em geral, no seminário de planificação municipal participam, para além do Presidente do Conselho Municipal, dos membros do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal, secretários de bairros, régulos, líderes religiosos, representantes da sociedade civil e outros com legitimidade a nível dos bairros. Estando o processo de planificação sob a liderança das instituições formais (Conselho Municipal e Assembleia Municipal), são comunicadas aos outros participantes a necessidade de colaboração

no processo de planificação e orçamentação. Nas reuniões realizadas a nível dos bairros, com ajuda de um moderador, auscultam-se as propostas ou preferências das comunidades sobre as prioridades do desenvolvimento municipal.

- b) Feito o diagnóstico, são apuradas as principais necessidades e preferências de cada bairro, posteriormente submetidas a um escrutínio onde são seleccionadas as três primeiras prioridades mais votadas. Os resultados do processo são arrumados num documento que, sob a liderança do Conselho Municipal, é submetido à Assembleia Municipal.
- c) A fase seguinte do processo da planificação participativa é a da aprovação pela Assembleia Municipal, legalmente sustentada com base na alínea b) do ponto 3 do artigo 45 da Lei 2/97, de acordo com a qual, sob a solicitação do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal, na qualidade de órgão representativo, dotado de poderes deliberativos, aprova o plano de actividades e orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões. O plano e orçamento é apresentado na Assembleia Municipal e sua aprovação é feita por voto maioritário, embora se procure criar um consenso que legitime as preferências seleccionadas pelos diferentes grupos envolvidos no processo de planificação.
- d) Uma vez aprovados o plano e orçamento anuais, estes são submetidos através do Conselho Municipal, às instituições internacionais que, no âmbito da sua intervenção, desenvolvem acções orientadas para o reforço da capacidade institucional e consolidação da democracia a nível das instituições de poder local²⁹.

Feita a aprovação, o plano e orçamento municipais são monitorados tanto pelos membros da Assembleia Municipal como por outros grupos envolvidos no processo de planificação. Através de um processo vertical de prestação social de contas, o Conselho Municipal apresenta à Assembleia Municipal os resultados alcançados durante determinados períodos de implementação dos planos e orçamentos anteriormente aprovados. Através de um mecanismo horizontal de prestação de contas, que consolida ainda mais as instituições e os processos democráticos, o Conselho Municipal apresenta, de forma sumária, aos cidadãos, o balanço das actividades realizadas nos exercícios anteriores. Tanto os mecanismos verticais como os mecanismos horizontais de prestação de contas obrigam à obtenção de um conjunto de técnicas e conhecimentos apropriados para a construção de um pensamento sólido sobre os progressos e resulta-

dos concretos que estão sendo alcançados na implementação dos projectos de desenvolvimento local. O objectivo desta etapa é desenvolver um processo sistemático de acompanhamento e análise das actividades inicialmente planificadas.

A operacionalidade desta metodologia torna o processo de distribuição de recursos pelas diferentes unidades territoriais mais democrático e participativo. Sendo estes recursos alocados de acordo com as necessidades da população, temos uma gestão onde o poder local e os diferentes grupos sociais se articulam para proporcionarem um desenvolvimento económico, social e político.

Os desafios da descentralização e da planificação participativa

A descentralização democrática deve ser entendida como a combinação de esforços para a) representar diferentes grupos no processo de governação local, b) promover o desenvolvimento político e c) legitimar as políticas públicas. Apesar destes pressupostos teóricos, dados empíricos observados nos Municípios de Cuamba e Montepuez suscitaram certos questionamentos sobre a efectividade das promessas positivas da descentralização democrática no processo de desenvolvimento político e formulação de políticas públicas. Analisando a dinâmica da planificação participativa naqueles dois municípios, nota-se existirem desafios que, a médio e longo prazos, podem comprometer as expectativas da descentralização democrática.

Ausência de um quadro institucional que regule o processo de planificação participativa a nível dos municípios

A emenda constitucional de 1996 estabeleceu que o poder local tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade. Ainda segundo o artigo 188 da Constituição, o poder local deve ser a força motriz na promoção do desenvolvimento local, e no aperfeiçoamento e consolidação da democracia no quadro da unidade do Estado moçambicano. O artigo 28 da Lei 2/97 concretiza um estilo previsto para a participação dos grupos locais ao apelar à necessidade da integração das autoridades tradicionais no processo de tomada de decisão. Trazendo para a análise estes elementos constitucionais, Weimer & Nguenha (2008) entenderam que o quadro constitucional e institucional que orienta o processo de descentralização salienta, no espírito e na letra, a importância da participação dos

cidadãos no processo de tomada de decisões, na definição de prioridades, no controlo, monitoria e implementação das actividades dos órgãos autárquicos. De acordo com os autores, na componente *social accountability*, o quadro legal define a necessidade dos órgãos das autarquias locais auscultarem as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenarem com elas a realização de actividades que visem a satisfação dessas comunidades.

Ainda ao analisar o quadro da organização interna dos órgãos de poder local, verifica-se que o Presidente do Conselho Municipal presta contas à Assembleia Municipal, e esta aprova o orçamento e as contas do município, dispondo ainda de poderes deliberativos ao nível local. Entretanto, a nível dos municípios, não existe ainda um instrumento que estabelece padrões mínimos para consulta entre instituições públicas e os diferentes actores intervenientes no processo de desenvolvimento local. A despeito da ausência de um arranjo institucional que regule o processo de planificação participativa, existem municípios (Cuamba, Montepuez e outros) que com apoio de Agências Internacionais de Desenvolvimento, estabelecem metodologias próprias e realizam processos de planificação participativa. A aceitação deste *modus operandi* não passa de um compromisso político e institucional com o espírito dos pressupostos teóricos da democracia poliárquica, cuja prática pode replicar-se em outros municípios do país que ainda não a adoptaram.

A nossa conclusão é de que não existe um quadro normativo que regule a metodologia participativa. Esta conclusão conduz-nos à asserção de que a ausência de uma metodologia e de um arranjo institucional que estabelece os padrões para a participação dos cidadãos na solução de problemas próprios, enfraquece a responsabilidade dos órgãos de poder local de envolverem todos os grupos sociais no processo de planificação participativa. Em consequência deste factor, fragilizam-se as condições institucionais para a consolidação da democracia participativa a nível dos órgãos de poder local.

Fraqueza na análise dos instrumentos de gestão política

Sob o ponto de vista de análise teórica, o conceito “orçamento participativo” busca um elemento no qual a democracia não se esgota na participação em processos eleitorais; ao contrário, ela permite um processo interactivo contínuo e sistemático ao longo de todo o período de governação. O orçamento participativo alarga espaços para o envolvimento de grupos sociais anteriormente ignorados na gestão pública, promovendo

a *accountability* das instituições do governo local. É assim que Calife (2002) entende que a principal riqueza do orçamento participativo é a democratização da relação entre as instituições públicas e a sociedade.

Nos Estados onde durante muito tempo prevaleceu uma administração burocrática e centralizada, a experiência de orçamento participativo constitui uma ruptura com a visão tradicional da política, em que o cidadão limita a sua participação ao acto de votar e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem por meio de políticas tecnocráticas. Através do orçamento participativo, o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista activo da gestão pública.

Entretanto, uma análise criteriosa do processo de orçamentação exige a apropriação de um conhecimento suficiente sobre a análise orçamental e a gestão de recursos e/ou dinheiros públicos. Sobre as normas constitucionais, os diferentes segmentos da administração municipal e os sectores que participam nos vários momentos do ciclo da planificação participativa devem dar importância e reconhecimento do valor acrescido ao sistema democrático. Quase todos os municípios do país estão recebendo assistência técnica com vista ao reforço da capacidade de gestão administrativa, financeira, patrimonial e ao aprofundamento da democratização. Por isso, no quadro do reforço da democratização, as autoridades municipais têm beneficiado de pacotes de treinamento sobre as questões de direitos e obrigações dos munícipes e o papel dos *media* na governação local. Entretanto, a análise sobre os valores transmitidos através desses módulos de formação leva-nos à constatação de que os métodos e conteúdos transmitidos no processo de treinamento são bastante clássicos, na medida em que não aprofundam com minuciosidade as abordagens modernas e técnicas de gestão de políticas públicas; igualmente, apresentam uma reduzida incidência de informação sobre as noções de monitoria e avaliação de projectos e programas de desenvolvimento local.

Para além da ausência de um conhecimento aprofundado sobre as questões modernas ligadas à gestão de políticas públicas e da fragilidade institucional, a descentralização e planificação participativa, estas podem ser comprometidas pela falta de domínio técnico sobre os procedimentos contabilísticos e de apresentação de contas. Este aspecto, que pode estar relacionado com a ausência da capacidade crítica sobre a transparência no processo de prestação de contas, pode também associar-se às determinantes culturais específicas de contextos onde as instituições que actuam fora da esfera pública sentem dificuldades em contestar as instituições e autoridades legalmente estabelecidas.

Os municípios em análise, Cuamba e Montepuez, usam o sistema orçamentário (previsão de receitas, fixação das despesas e consequente realização) como uma ferramenta de políticas públicas visando o desenvolvimento local, ou como uma forma para estimular a interação entre os órgãos de poder local com as populações, a fim de priorizar as reais necessidades. Com base na análise destes, constata-se uma débil habilidade dos cidadãos controlarem e construírem opiniões sobre os relatórios financeiros apresentados no âmbito do processo vertical e horizontal de prestação de contas. Esses relatórios e balancetes financeiros, de uma forma genérica, são apresentados com excesso de detalhes e de técnicas complexas que embaraçam a análise do público não especializado em assuntos financeiros ou contabilísticos.³⁰

Exclusão de grupos políticos e sociais no processo de planificação

Um dos fundamentos da descentralização é o fortalecimento da capacidade dos governos e a redistribuição de responsabilidades e competências na defesa do interesse público. Mas, para que isto se concretize de forma efectiva, é necessário um trabalho coordenado onde todos participem no processo político. A consolidação dos processos coordenativos exige o compromisso das instituições com a promoção da inclusão política dos cidadãos e a participação dos diferentes grupos locais no processo de desenvolvimento. Factores de exclusão podem deixar os diferentes sectores locais fora das decisões, de deliberação e da gestão do desenvolvimento social. Este facto reduz o controlo dos indivíduos e dos sectores vulneráveis da sociedade sobre os órgãos de poder local. Isto contraria os pressupostos básicos da democracia participativa e da democratização, sustentados tanto no quadro teórico como nos instrumentos legais que orientam o processo de descentralização.

Reconhecendo o impacto positivo da inclusão no processo de planificação participativa nos municípios em análise, subsiste uma tendência dos responsáveis de cargos políticos e administrativos minimizarem as preferências provenientes dos seus adversários políticos. Esta propensão, que expressa o estreitamento do espaço público, tem um impacto negativo no processo de desenvolvimento por não captar necessidades e preferências de grupos que podem efectivamente apresentar contributos valiosos no processo de desenvolvimento local.

Para além de uma exclusão política, na qual se nota pouca expressão dos partidos da oposição ou dos grupos mais distantes dos órgãos de poder, existe uma dimensão

estrutural na qual factores como longas distâncias e falta de meios materiais e financeiros fazem com que certas unidades territoriais sejam excluídas do processo de planificação participativa. Estas duas tendências parecem ter sido os casos constatados em Cuamba e em Montepuez onde, baseado na representatividade sociológica, o processo de planificação participativa privilegiou o envolvimento das autoridades municipais (Conselho e Assembleia Municipal), chefes de bairro (secretários e régulos), organizações da sociedade civil, igrejas, agentes económicos, sector privado, em detrimento dos partidos políticos da oposição e dos bairros mais distantes do município (Weimer & Nguenha 2008).

Entretanto, em termos mais específicos, é interessante notar que no município de Cuamba existe uma tendência para o envolvimento do sector económico no processo de planificação participativa. O envolvimento deste sector é feito em detrimento dos grupos políticos da oposição, que são excluídos. Em Montepuez, onde a participação dos secretários dos bairros é determinante na planificação participativa, a inclusão dos sectores económico e da oposição é muito fraca.

Em contrapartida, tanto em Cuamba como em Montepuez, é notória a desproporcionalidade da participação dos munícipes nos encontros de planificação participativa e orçamentação. A título de exemplo, nos dois municípios (a organização do processo de planificação está sob a responsabilidade do Conselho Municipal) notou-se que mais de metade dos participantes no processo de planificação provêm da esfera de influência política dos órgãos municipais. Esta constatação pode levar-nos a entender que o processo de planificação participativa está sendo encarado como um simples acto político e não, necessariamente, como um efectivo exercício democrático da governação e *modus vivendi* daquelas instituições de poder local.

Para além daquele elemento político, a representatividade das unidades territoriais é outro elemento questionado no modelo de planificação participativa. Sobre ele subjaz a inquietação sobre como as diferentes unidades territoriais são representadas no processo de planificação participativa e até que ponto estas influenciam os planos e orçamentos municipais. Na análise da representatividade territorial, no município de Cuamba, os bairros mais populosos (Maganga, Matia e Rimbane) foram menos representados no processo de planificação. Este facto pode justificar-se pela distância que os separa do centro urbano, agravado pela falta de meios circulantes que dificultam o acesso àqueles bairros. No município de Montepuez o cenário é diferente; embora os bairros mais populosos estejam mais próximos dos centros urbanos, estes, decorrente

da sua simpatia política pelos partidos da oposição, têm sido excluídos do processo de planificação participativa.

Nos municípios de Cuamba e Montepuez, o processo da planificação participativa conta com uma maior presença das autoridades municipais, o que deixa os diferentes sectores locais praticamente fora das decisões, de deliberação e da gestão do desenvolvimento social.

Manipulação de prioridades e preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais

Partimos para esta reflexão analisando a estrutura do processo de planificação participativa que compreende um conjunto de procedimentos que ocorrem desde a planificação, formulação de convites, auscultação nos bairros, votação nos bairros, votação no município e na Assembleia Municipal. O ponto de partida é a análise do processo de acomodação das preferências dos cidadãos nos planos anuais e orçamento municipal nos municípios de Cuamba e Montepuez. A base do nosso argumento é de que as instituições organizadoras do processo de planificação concentram-se unicamente na obtenção de apoios que sustentem iniciativas já definidas e que os grupos sociais locais não têm grande influência na definição final das suas preferências e prioridades. Sob este aspecto levantamos algum questionamento em relação à efectividade da planificação participativa.

Em termos teóricos e pragmáticos, a prática da manipulação, cujo objectivo é alterar as preferências dos grupos sociais locais em favor das pretensões das autoridades municipais desvirtua os elementos essenciais do conceito e do exercício da boa governação e fragiliza a legitimidade das instituições e do processo democrático. Assim, quando isso acontece, não se pode falar de uma efectiva participação democrática, mas sim da manipulação do processo.

Veja-se como em Cuamba, durante o processo de planificação participativa, na fase de levantamento das necessidades (feita a nível dos bairros), os diferentes segmentos políticos e sociais estiveram envolvidos. Em termos de hierarquia de prioridades, a primeira preferência apontada foi a construção do sistema de abastecimento de água, seguida de um campo de futebol, posto de saúde, salas de aula, drenagem, sanitários públicos, melhoria das ruas e moagens. Estas prioridades foram acomodadas no plano final elaborado pelo Conselho Municipal e posteriormente aprovado pela Assembleia Municipal.

Sob ponto de vista da hierarquia de prioridades, uma questão interessante é procurar perceber por que a construção de um campo de futebol ocupou uma posição privilegiada (segundo a hierarquia de prioridades), em detrimento da construção de um posto de saúde, sala de aulas que, de facto, são um dos principais Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e da linha de orientação do Governo. Considerando que, no processo de definição das prioridades, 75% dos votos correspondem aos representantes da administração municipal (Conselho Municipal e Assembleia Municipal), há que questionar se o voto deste grupo representa efectivamente o sentimento de todos os outros actores locais e se o processo da planificação participativa não sofre assim uma certa manipulação das preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais.

Como em Cuamba, também em Montepuez o processo de planificação participativa levantou certos questionamentos. Naquele município, no âmbito do processo de planificação, 15 bairros mencionaram como primeira prioridade a melhoria do sistema de abastecimento de água, seguido da construção de uma escola. Também na lista de prioridades foram mencionadas a construção de um centro de saúde e a criação de animais de pequena espécie (Mangeira, 2008). Entretanto, um só bairro votou a favor da construção do edifício do Conselho Municipal. Em termos metodológicos, após a recolha de informação nos bairros numa segunda fase do processo de planificação, o Conselho Municipal efectua a votação final das prioridades com a participação de um grupo mais restrito dos representantes dos bairros (secretários e régulos). Os resultados destas votações mostram que nem sempre as preferências identificadas com um nível elevado de consenso são acolhidas pelos órgãos formais que aprovam os programas de desenvolvimento local.

Por isso, decorrente da possibilidade que os órgãos de poder local têm de controlar as agendas dos diferentes actores e de influenciar as suas preferências, a construção do edifício do Conselho Municipal de Montepuez, que foi votada em um só bairro com voto maioritário dos secretários de bairro, foi votada na segunda fase da planificação pelo Conselho Municipal como prioridade do plano anual. Esta votação superou as prioridades de construção do posto de saúde (votado em 9 bairros) construção de um sistema de abastecimento de água (votado em 15 bairros), construção de escolas (votada em 15 bairros).

Esta confirmação mostra que: i) embora o exercício da planificação participativa organizado pelos órgãos de poder local tenha ampliado o processo decisório até às pequenas unidades territoriais (os bairros), este não acomodou as preferências dos bene-

ficiários. Isto aconteceu porque, embora as comunidades a nível dos bairros tenham as suas prioridades, tais prioridades não coincidem com os interesses das autoridades municipais que organizam o processo e tomam a decisão final sobre as preferências dos munícipes; ii) uma outra questão é que as decisões finais são tomadas sobre uma estrutura política bastante partidarizada com uma hierarquia de comando fortemente disciplinada. Isto revela a prevalência da vontade das elites políticas locais em detrimento das prioridades e preferências dos cidadãos que está associada ao forte poder de controlo da agenda política local e à possibilidade destas elites políticas controlarem as preferências dos secretários de bairros e de outros actores que participam no processo do sufrágio.

A questão que se coloca é de saber porque, a despeito das prioridades definidas pelas comunidades a nível dos bairros, estas sofrem modificações na fase final dos planos e a nível dos órgãos de poder local e que factores determinam a hierarquia de prioridades nos planos e orçamentos anuais dos municípios. Uma segunda questão é saber até que ponto este processo de manipulação de preferências contribui para a consolidação de uma democracia local e como influencia um genuíno processo de desenvolvimento local, uma vez que não expressa a vontade dos beneficiários. Embora este trabalho não responda estas questões, elas podem ser objecto de reflexão para pesquisas futuras.

Monopólio do poder sobre o processo de planificação participativa

Esta questão é mais teórica do que propriamente empírica e está relacionada com a fraca tradição do associativismo identificada em muitos municípios do país, o que dificulta a organização e mobilização dos grupos sociais locais para o processo participativo. Este factor é associado à falta de convicção de que a participação nos processos de governação e nos assuntos políticos é um direito legalmente consagrado e não necessariamente uma cortês oferta das autoridades municipais. Como efeito, na falta de grupos independentes organizados e interventivos, associada ainda à ausência de uma consciência consolidada sobre a importância da participação, a organização da planificação participativa faz com que este processo seja um monopólio das estruturas do poder local, que, conseqüentemente, enfraquecem as noções de social accountability, colaboração e coordenação na formulação de políticas públicas.

As origens deste monopólio têm certa relação com o passado histórico bastante recente e ainda presente no imaginário das comunidades, onde o espaço político sempre foi reservado às instituições oficiais do Estado, limitando a esfera de actuação das or-

ganizações da sociedade civil. Num sistema político onde o imperativo do pensar diferente não foi acolhido como catalizador do progresso político e determinante da consolidação das instituições, a exclusão de uma parte da sociedade ocorre em profunda contradição com os pressupostos básicos da democratização entendida como a partilha de poder, alargamento do espaço de participação e interação positiva dos diferentes actores do jogo político.

Analisando de forma comparativa os níveis de envolvimento dos grupos sociais, observam-se nos municípios de Cuamba e Montepuez aspectos diferentes. Em Cuamba, por exemplo, o nível de participação de organizações económicas e instituições religiosas é mais elevado do que em Montepuez. Uma hipótese explicativa sobre este cenário pode ser encontrada no passado histórico e nos conflitos que marcaram o processo político naqueles dois municípios. Só para evidenciar o caso de Montepuez, é importante recordar que, naquele município, ainda existe na memória das pessoas o saldo das reivindicações políticas realizadas em 2000 que, envolvendo as principais formações políticas (Frelimo e Renamo) resultaram em centenas de mortos e presos. Este saldo negativo resultante das manifestações políticas pode ser um fenómeno que dificulta a predisposição dos munícipes se organizarem em movimentos associativos e se envolverem na gestão dos bens públicos.

Considerações finais

Analisámos neste documento algumas dinâmicas do processo de descentralização e planificação participativa através dos indicadores inclusão, capacidade institucional e representatividade. Estruturámos o nosso eixo de reflexão dentro do pressuposto de que a planificação participativa é uma componente essencial da democracia e requisito indispensável da descentralização política. Sobre este eixo de reflexão acautelámos que, embora a descentralização seja um factor determinante para consolidação da democracia e boa governação, ela não deve ser avaliada como uma prescrição paradigmática para o sucesso da planificação participativa. Pelo menos nos municípios de Cuamba e Montepuez, a dinâmica do processo de planificação participativa apresenta algumas limitações que podem constituir um bloqueamento ao processo de descentralização. Entre os principais limites identificados e sistematizados nesta reflexão, e que podem bloquear esse processo destacam-se os seguintes: a) a ausência de um quadro institucional que regule o processo de planificação participativa, b) o monopólio do poder

das autoridades municipais sobre o processo de planificação e o controlo destas sobre as elites locais c) a manipulação de prioridades e preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais, d) a exclusão de certos grupos políticos e sociais no processo de planificação, e) a fraca capacidade dos diferentes actores analisarem os instrumentos básicos da governação local (plano e orçamento participativos). Estas questões podem, a médio e longo prazos, comprometer as promessas positivas da descentralização e da planificação participativa. Contudo, estes elementos podem ser superados se houver uma maior abertura das instituições políticas locais e um alargamento do espaço da participação dos cidadãos. Este processo pode ser assegurado com o reforço das capacidades técnicas nos órgãos de poder local e com uma efectiva análise dos diferentes instrumentos de gestão que, a médio e longo prazo, vão consolidar a legitimidade e transparência no exercício da governação local. Este é o argumento central que procurámos desenvolver e demonstrar ao longo deste trabalho.

Notas

²⁰ Igualdade perante a lei, ou seja, execução das leis com a devida neutralidade. Legalidade, visando combater a arbitrariedade, ninguém podendo ser obrigado a fazer algo fora da lei. Controlo da constitucionalidade, consistindo na verificação da conformidade do acto normativo produzido por um órgão e visando impedir normas contrárias à Constituição. À luz desta nova abertura, a Constituição criou condições para o “policentrismo”, a liberdade de associação e organização política dos cidadãos no quadro do sistema multipartidário e o princípio de separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Mais tarde, com a assinatura do acordo de Paz em Roma, a 4 de Outubro de 1992, colocando um ponto final à guerra civil que se alastrava há quase 16 anos, criaram-se condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização.

²¹ Suécia, Holanda, Finlândia e Noruega; mais tarde, Suíça, Áustria, Dinamarca, Espanha e outros.

²² Agência de Desenvolvimento Alemã (GTZ), que destacou um conselheiro para o MAE no âmbito do Programa sobre Democracia e Descentralização (PDD), PNUD e USAID.

²³ Contudo, esta lei pecou porque a Constituição de 1990 guarda silêncio sobre a configuração concreta dos órgãos do poder local, deixando ao legislador a tarefa de encontrar o modelo mais adaptado às circunstâncias do país (Guambe 1998).

²⁴ Havendo a necessidade de introduzir alterações à Lei 2/97, ao abrigo do artigo 179 da Constituição, os artigos 30, 36, 45, 56, 60, 62, 83, 88, 92 e 94 foram alterados através da Lei 15/2007.

- ²⁵ Em 1995, no âmbito da sua intervenção, as Nações Unidas identificaram várias categorias do conceito “governança” e sistematizaram-nas em três principais dimensões e vários indicadores: a) a natureza do regime político (presidencialista, semi-presidencialista, parlamentar, monopartidário, multipartidário, social ou liberal); b) o processo através do qual a autoridade é exercida na gestão dos recursos políticos e económicos (centralizado, descentralizado, burocrático) e c) a capacidade dos governos formularem políticas e implementá-las de forma efectiva (transparente, consultivo, participativo). Mais tarde, em 1997, as Nações Unidas integram no conceito “governança”, as noções de participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público e respeito pelas regras do jogo democrático.
- ²⁶ Muitas vezes os dirigentes das instituições centrais têm medo da descentralização porque acham que ela pode reduzir o seu poder e limitar que os recursos locais cheguem ao nível central. Nestes casos tais instituições e líderes alegam que com a unicidade do Estado o governo central deve manter um relativo controlo sobre os níveis locais. Esta patológica proposição transporta um conjunto de riscos e pode desvirtuar os princípios originários da democracia, descentralização e boa governação.
- ²⁷ O conjunto de parcerias estabelecidas entre as Agências de Desenvolvimento Internacional, o Estado e órgãos de poder local, antes de serem examinadas como desafiantes das competências do Estado na ordem económica e política, devem ser interpretadas e justificadas através de duas perspectivas de análise mais realistas e pragmáticas. A primeira é de que as parcerias fazem parte do compromisso com o reforço das capacidades institucionais, do processo de desenvolvimento local, da consolidação da democracia e da descentralização, em prol dos quais vários países e instituições internacionais estão trabalhando. A segunda é que estas parcerias fazem parte do quadro do fenómeno da globalização marcada pela intensificação da ligação entre diferentes actores que atravessam territórios e fronteiras nacionais dentro de um mesmo sistema global, onde a fragilidade e os problemas de uns afectam os outros, mesmo situados em extremos e espaços geográficos afastados. Daí a construção de um senso de identificação mútua em relação aos problemas específicos ou particulares.
- ²⁸ Bernhard Weimer foi um dos grandes impulsionadores do processo de descentralização em Moçambique, tendo trabalhado durante muito tempo para o Ministério da Administração Estatal investindo parte da sua energia e capacidade intelectual que serviram para a edificação do quadro legal e do debate que orienta todo o processo de descentralização em Moçambique.
- ²⁹ Mais detalhes sobre esta metodologia podem ser encontrados em Mangeira (2008).
- ³⁰ Para ultrapassar estas fragilidades, seria importante dotar as instituições e os diferentes actores que actuam a nível local de conhecimentos próprios para apreciação e análise das execuções financeiras efectuadas num determinado período. Embora reconhecendo que estas fragilidades, em termos de capacitação institucional, são resultado de um processo democrático ainda embrionário, seria importante repensar o seu aperfeiçoamento através de definição de novas parcerias institucionais.

Referências

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A. 1992. *Moçambique e Transição: Obstáculos à consolidação do Estado-Nação*. Maputo: CEGRAF/CEEI-ISRI.
- Bobbio, N. 1986. *O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Calife, F. E. 2002. *A Teoria Política do Orçamento Participativo*. Porto Alegre: CLADEA (XXXVII Congresso Latino-Americano de escolas de Administração).
- Constituição da República de Moçambique – 1990. Boletim da República. I Série, n.º 44, Suplemento, 22 de Novembro. Maputo: Imprensa Nacional.
- Constituição da República de Moçambique – 2004. Boletim da República. I Série, n.º 51, 22 de Dezembro. Maputo: Imprensa Nacional.
- Frelimo. 1983. *Relatório do Comité Central ao IV Congresso*. Maputo: Frelimo (Collecção IV Congresso).
- Guambe, J. 1998. A Reforma dos Órgãos Locais – Vantagens e Riscos da Descentralização. In Mazula, A. et al. 1998. *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa-Maputo.
- Lei 3/94 (Quadro Institucional dos Distritos Municipais). Boletim da República, I Série, n.º 37, 2º Suplemento, 13 de Setembro. Maputo: Imprensa Nacional.
- Lei 9/96. 22 de Novembro. Boletim da República, I Série, n.º 47, 1º Suplemento. Maputo: Imprensa Nacional.
- Lei 2/97 (Quadro Jurídico e Legal para Implementação das Autarquias Locais). Boletim da República, I Série, n.º 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro. Maputo: Imprensa Nacional.
- MAE. 1998. Programa de Reforma dos Órgãos Locais. In Mazula, A. et al. 1998. *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa-Maputo.
- Malena, C., Forster, R. & Singh, J. 2004. *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington DC: World Bank (Social Development Papers - Participation and Civic Engagement, Paper No. 76).
- Mangeira, O. 2008. *A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez*. Maputo: Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização).
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: World Bank.

Soiri, I. 1999. Moçambique: Aprender à caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza, (ECDPM/Documento de reflexão n.º 13) Maastricht: ECDPM.

Weimer, B. & Nguenha, E. 2008. *A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Maputo: Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização).

5. “CIDADANIA ACRÍTICA” NUMA SOCIEDADE DE “BAIXA INFORMAÇÃO”: OS MOÇAMBICANOS NUMA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Carlos Shenga e Robert Mattes

Introdução

Moçambique é uma das sociedades mais pobres e mais subdesenvolvidas no mundo. Embora a pobreza e a falta de infra-estruturas tenham muitas consequências sociais e políticas, talvez a mais importante, do ponto de vista do desenvolvimento democrático do país, sejam as limitações que esses obstáculos colocam à capacidade de os seus habitantes actuarem com cidadania plena. Na verdade, mesmo comparados com outras sociedades pobres, os Moçambicanos sofrem de níveis extremamente baixos de educação formal (a taxa de alfabetização entre os adultos é de 46%, comparada com uma média de 61% nos países de baixo rendimento) (World Bank 2008) e níveis extremamente baixos de acesso à informação pública: o país tem apenas 3 jornais para cada 1000 pessoas (em comparação com 44 nos países de baixo rendimento), 14 aparelhos de televisão por cada 1000 pessoas (em comparação com 84) e 44 rádios por 1000 pessoas (comparados com 198) (World Bank 2005: 310-312). Taxas extremamente baixas de educação formal, altos níveis de analfabetismo e um acesso limitado aos órgãos de informação são determinantes nos aspectos centrais da obtenção dos conhecimentos e da informação política que permite aos cidadãos avaliar os desenvolvimentos sociais, económicos e políticos, aprender as regras de funcionamento das sociedades e dos governos, formar opiniões sobre o desempenho político e preocuparem-se com o desenvolvimento da democracia.

Como detalharemos neste trabalho, os dados do Afrobarómetro³¹ demonstram que uma proporção relativamente alta de Moçambicanos é, de facto, incapaz de responder a muitas questões-chave sobre o desempenho do governo ou do regime democrático, ou de demonstrar preferência pelo tipo de regime que Moçambique deveria ter. Os Moçambicanos que são capazes de dar uma opinião revelam altos níveis de confiança e aprovação aos seus dirigentes políticos e instituições e apercebem-se de baixos níveis de corrupção. Dão estas opiniões entusiastas, mesmo quando muitos dos que responderam contaram aos entrevistadores que são críticos em relação ao que o seu governo fez em várias áreas políticas diferentes, que têm grande dificuldade em trabalhar com as instituições governamentais, não estão satisfeitos com a sua situação pessoal e vivem numa pobreza desesperante. Ainda mais importante é que estes Moçambicanos, capazes de dar opiniões, revelam alguns dos mais baixos níveis de cometimento com a democracia medidos pelo Afrobarómetro nos 18 países africanos com sistemas multipartidários que o inquérito cobre. Ao mesmo tempo, os Moçambicanos são dos que, mais provavelmente, dizem que o seu país é democrático. Há, portanto, muitas razões para suspeitar de que os Moçambicanos sobrevalorizam, de forma acrítica, o desempenho do seu novo regime democrático.

Numa análise abrangente da opinião pública em democracias mais antigas, Pippa Norris deu conta da tensão crescente entre as promessas de democracia e a realidade do desempenho das instituições democráticas e da emergência de um número crescente de “cidadãos críticos” ou “democratas insatisfeitos”, que aderem fortemente aos valores democráticos mas consideram que as estruturas actuais de governo representativo, inventadas nos séculos XVIII e XIX, são já insatisfatórias quando nos aproximamos do fim do milénio. (Norris 1999: 3)

Essa “cidadania crítica” requer cidadãos que não ofereçam aos seus dirigentes nem uma “fé cega”, nem uma desconfiança cínica e automática, mas antes um saudável cepticismo (Almond & Verba 1963; Mishler & Rose 1997). Contudo, a combinação de níveis muito altos de confiança dos Moçambicanos nos dirigentes e instituições com níveis muito baixos de cometimento com a democracia significa que eles apresentam precisamente o arquétipo oposto, o da “cidadania acrítica”.

Neste trabalho exploramos até que ponto o padrão de “cidadania acrítica” dos Moçambicanos é resultante do facto de viverem numa “sociedade de baixa informação” (tendo como aspectos primários a falta de escolarização e um acesso limi-

tado a notícias sobre política e assuntos públicos). Enquanto a teoria da modernização citava, classicamente, a educação e o desenvolvimento de capacidades cognitivas como parte de um pacote de “requisitos sociais para a democracia” (junto com a urbanização, a industrialização e o surgimento e expansão da classe média) (Lipset 1959; Almond & Verba 1963; Inkeles & Smith 1974), Geoffrey Evans e Pauline Rose (2007: 2) demonstraram que as provas reais do impacto da educação nas sociedades em desenvolvimento são “surpreendentemente ténues”. E, enquanto há bastantes provas de uma ligação positiva entre a educação e as atitudes pró-democráticas em democracias desenvolvidas mais antigas (bem como evidências crescentes na Europa de Leste)³², alguns cientistas políticos americanos argumentam agora que o papel do conhecimento e das capacidades cognitivas está a ser exagerado. Eles afirmam que as pessoas com pouca informação tendem a atingir as mesmas opiniões políticas e decisões que os bem informados, principalmente porque utilizam um “raciocínio de baixa informação”, usando as experiências pessoais da informação facilmente acessível (como os preços, o desemprego, a construção de casas, etc...) como chaves heurísticas para avaliar o desempenho do governo (Popkin 1994; Lupia & McCubbins 2000). Por outro lado, estudiosos recentes da modernização vêm a educação mais como um “indicador” de segurança material, que é de facto a principal condição de valores pró-democráticos (Inglehart & Welzel 2005).

Mas podemos também considerar algumas explicações alternativas. Questionamos se um tal conjunto de atitudes públicas acríticas pode reflectir não tanto uma falta de educação e de informação, mas o medo criado por 16 anos de guerra civil, o domínio de uma gama de fontes alternativas de informação política pela Frelimo (o partido no governo), bem como os recentes ganhos eleitorais da Frelimo, que ameaçam reforçar o seu domínio eleitoral. Investigamos também se a atitude “acrítica” reflecte um conjunto de orientações, socialmente integradas e culturalmente transmitidas, formadas pela tradição indígena e dois séculos de domínio colonial português, orientações que entram em conflito com, e portanto inibem, a forma como os Moçambicanos aderem aos valores subjacentes à democracia. Finalmente, analisamos até que ponto o sistema eleitoral moçambicano contribui para esta síndrome de atitudes ao remover ligações cognitivas críticas entre os cidadãos e o sistema político.

Conhecimento e avaliações dos Moçambicanos sobre governo e democracia

O nosso principal objectivo neste trabalho é explorar as ligações entre as características-chave de uma “sociedade de baixa informação” – especialmente as escolas e meios de comunicação de massas moçambicanos – e elementos-chave da cidadania democrática. Em particular, estamos interessados em verificar até onde vai a informação política dos Moçambicanos, ou até que ponto são capazes de fornecer um leque de factos políticos básicos e a identidade de dirigentes-chave. Em segundo lugar, pretendemos verificar o grau daquilo a que chamamos “expressão”, ou até que ponto as pessoas são capazes, ou têm vontade, de dar opiniões sobre o regime democrático e o Estado. Em terceiro lugar, queremos verificar aquilo a que aqui chamamos “capacidade crítica”, ou seja, até que ponto os entrevistados, capazes de dar opiniões com substância, dão opiniões negativas ou críticas. Finalmente, como está implícito na introdução, queremos verificar duas dimensões distintas de atitudes populares em relação à democracia: por um lado, a percepção que os Moçambicanos têm da “oferta de democracia” que lhes é dada pelo regime multipartidário e, por outro, até que ponto eles mostram um “comprometimento à democracia”.

Informação política

Até que ponto estão os Moçambicanos conscientes da identidade dos seus dirigentes e do processo político de uma forma geral? Medir o grau de informação dos cidadãos é sempre arriscado. Os resultados diferem, muitas vezes de forma acentuada, dependendo se os pesquisadores pedem aos entrevistados para recordarem certos factos de memória ou para os reconhecerem a partir de uma lista de várias respostas possíveis. Portanto, dado que o Afrobarómetro usa o método da memória, devemos estar conscientes de que os nossos resultados podem subestimar o real nível de consciência.

Os Moçambicanos estão relativamente bem conscientes da identidade do maior partido político do país: 68% foram capazes de indicar o nome da Frelimo como o maior partido, o que coloca o país perto do ponto médio da classificação dos países pelo Afrobarómetro. No entanto, enquanto 73% dos que se identificam com a Frelimo são capazes de dar esta informação, só 56% dos eleitores independentes (os que não se identificam com nenhum partido) e, ainda mais abaixo, 46% dos que se identificam com a oposição são capazes de fazer o mesmo.

No entanto, os Moçambicanos estão relativamente pouco conscientes de vários outros factos políticos chave. Por exemplo, só 1 em cada 5 (20%) – o nível mais baixo de todos os países do Afrobarómetro – foram capazes de dizer aos entrevistadores quantos mandatos é que o Presidente pode cumprir (dois mandatos), com o nível a cair para os 16% nas zonas rurais. Em contraste, 9 em cada 10 Namibianos e Tswanas foram capazes de dar a resposta correcta para o seu país. E apenas 8% (4% nas zonas rurais) foram capazes de dizer aos entrevistadores que era responsabilidade dos tribunais determinar se uma lei é constitucional ou não. Embora este número muito baixo seja similar aos valores medidos em mais de metade dos países do Afrobarómetro, fica muito abaixo dos 45% dos Nigerianos que estavam conscientes do papel dos seus tribunais na revisão judicial.

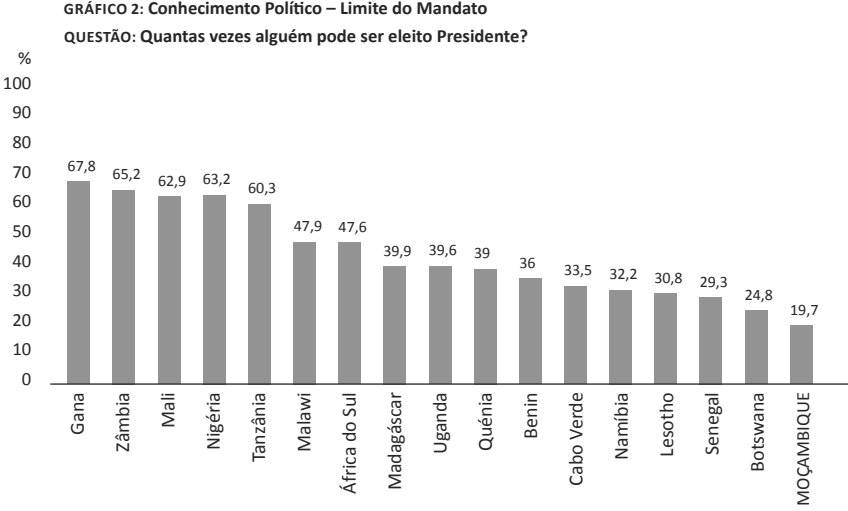
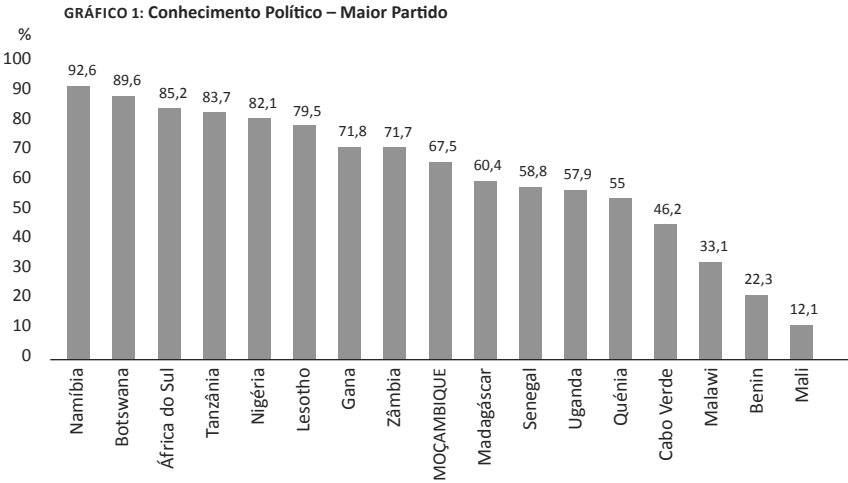
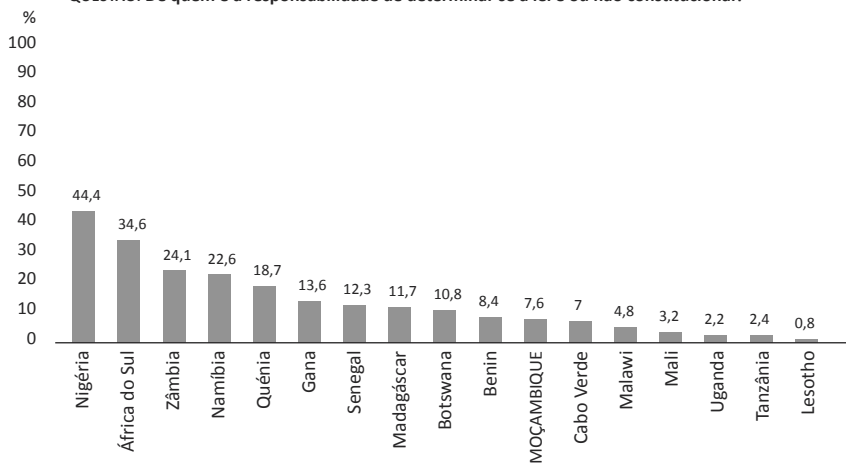
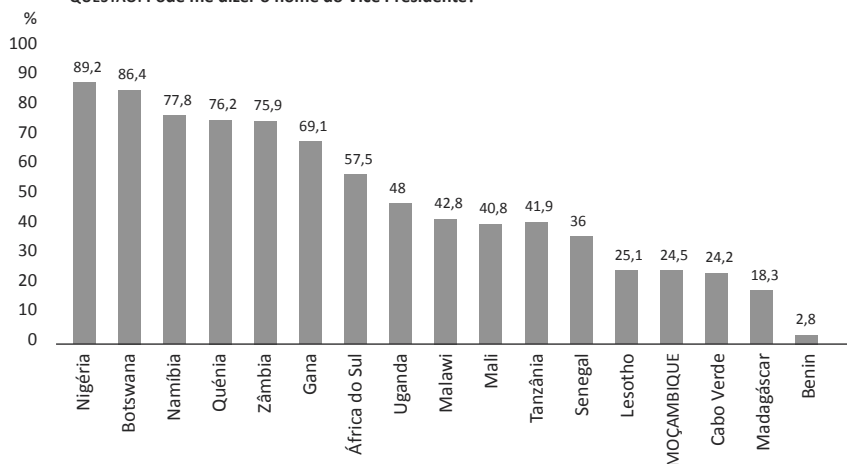


GRÁFICO 3: Conhecimento Político – Papel dos Tribunais**QUESTÃO: De quem é a responsabilidade de determinar se a lei é ou não constitucional?**

Só 1 em cada 4 Moçambicanos foi capaz de fornecer aos entrevistadores o nome correcto do Presidente da Assembleia da República (25%). Os habitantes das cidades conseguiram fazê-lo duas vezes mais (37%) do que os das zonas rurais (15%). Os Moçambicanos também têm das mais baixas taxas de reconhecimento da identidade dos seus deputados e membros das assembleias municipais. Um terço (30%) foi capaz de indicar o nome correcto de um representante local e 1 em cada 10 (13%) foi capaz de indicar correctamente o nome de um deputado representante da sua província (no sistema moçambicano de representação proporcional, os deputados são eleitos em listas provinciais). A informação sobre membros das assembleias locais é relativamente similar independentemente da identificação partidária e do estatuto rural ou urbano, mas o conhecimento da identidade dos deputados não é: 18% das pessoas vivendo em áreas urbanas sabem o nome dos seus deputados em comparação com 10% nas zonas rurais. O impacto da identificação partidária também é o oposto: 21% dos apoiantes da oposição sabe indicar o nome correcto do seu deputado, em comparação com 14% dos que se identificam com a Frelimo e 8% dos independentes.

GRÁFICO 4: Conhecimento sobre Incumbente – Vice-Presidente*

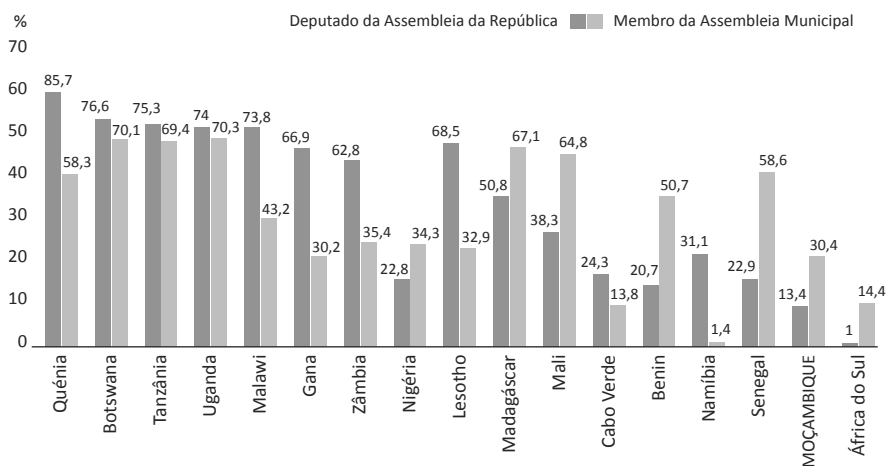
QUESTÃO: Pode me dizer o nome do Vice Presidente?



* O termo Vice-Presidente é, em geral, o usado no questionário do Afrobarómetro. Em Moçambique, a questão foi colocada sobre o Presidente da Assembleia da República.

GRÁFICO 5: Conhecimento sobre Incumbente – Deputado e Membro da Assembleia Municipal

QUESTÃO: Você pode me dizer o nome do seu deputado da Assembleia da República e da Assembleia Municipal?



A partir destas perguntas individuais, podemos construir um indicador aditivo mais alargado que merece confiança e é válido e que vai de 0 a 6, conforme o número de respostas correctas que cada entrevistado consegue dar a estas perguntas.³³ De todos os Moçambicanos entrevistados, 23% foram incapazes de dar uma resposta correcta a uma única das perguntas. O Moçambicano foi capaz, em média, de dar 1,6 respostas correctas às 6 perguntas (com 1,4 nas zonas rurais e 2 nas urbanas), o que coloca o país em terceiro, a partir do fim, à frente de Cabo Verde e também do Benin.

GRÁFICO 6: Respostas Correctas Dadas pelos Moçambicanos para as Questões sobre Identidade do Incumbente e Factos Políticos Chave

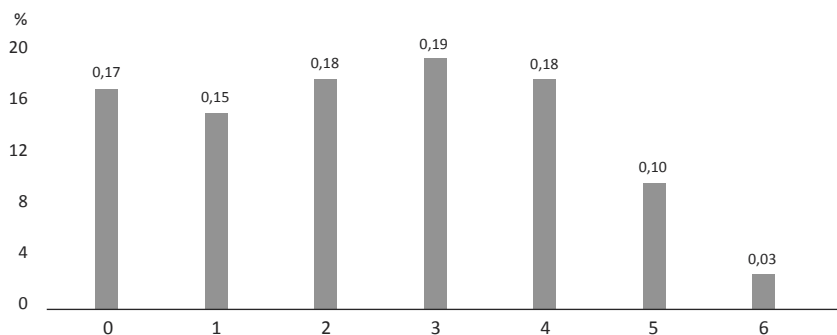
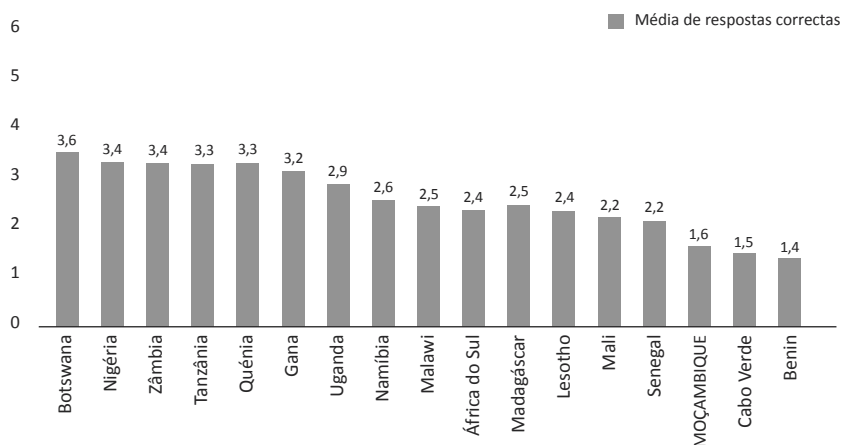


GRÁFICO 7: Conhecimento dos Cidadãos sobre Identidade do Incumbente e Factos Políticos Chave



Expressão

Para além da sua percepção da informação factual sobre o processo político, até que ponto é que os Moçambicanos comuns são capazes de indicar preferências substanciais e opiniões sobre questões-chave sobre democracia e forma de governo? Em grande medida a resposta depende de saber se as pessoas estão a ser interrogadas sobre as suas preferências normativas ou sobre as suas impressões empíricas, bem como a forma, mais próxima ou mais afastada, como a questão afecta as suas vidas pessoais.

Uma observação geral das respostas às perguntas de todo o questionário do inquérito do Afrobarómetro revela que os Moçambicanos têm vontade e são capazes de indicar as suas preferências em relação a valores quando lhes são apresentados os dois lados de um conflito de valores políticos ou sociais. Por exemplo, quando lhes foi perguntado se es-

tavam de acordo com a afirmação A (“As pessoas devem olhar por si próprias e assumirem responsabilidade pelo seu próprio sucesso na vida”) ou a afirmação B (“O governo deveria assumir a maior parte da responsabilidade pelo bem-estar das pessoas”), só 3% responderam que não sabiam e outros 3% disseram que não concordavam nem com uma nem com outra frase. Em nenhum dos muitos assuntos similares contidos no inquérito do Afrobarómetro a soma das percentagens dos que responderam “não sei” ou “não concordo com nenhuma” foi acima dos 15% e, em muitos casos, ficou abaixo dos 10%.

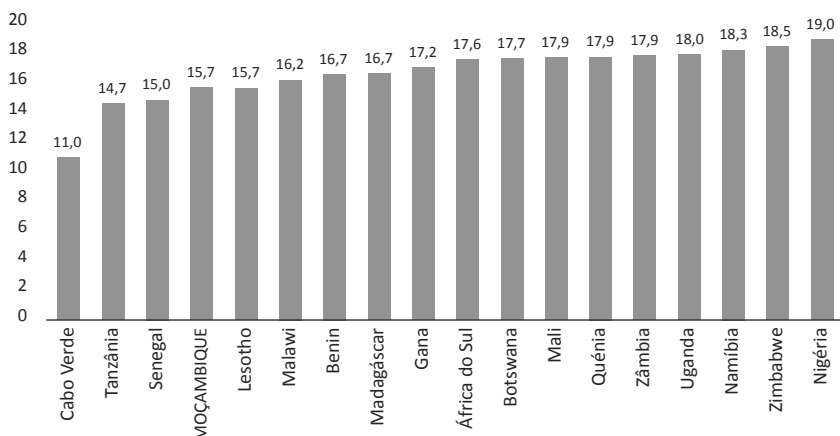
No entanto, as pessoas eram muito menos capazes de indicar os seus valores quando a pergunta ou não fornecia uma escolha equilibrada de alternativas de “escolha obrigatória” ou quando a pergunta lidava com um conceito mais abstracto, como democracia. Portanto, quando lhes era perguntado se aprovavam ou desaprovavam um leque de alternativas não democráticas às eleições multipartidárias, 16% dos Moçambicanos não tinham opinião sobre a possibilidade de um governo militar e 1 em cada 5 (19%) foi incapaz de dar uma opinião quando se levantou a questão de abolir as eleições e o parlamento para permitir uma ditadura presidencial. Ao mesmo tempo, um quarto (24%) não tinha opinião sobre se a democracia era preferível a todas as outras formas de governo. Na realidade o termo “democracia” não é familiar a uma significativa proporção da população. Enquanto só 8% simplesmente não tinha uma resposta com opinião à pergunta: “Democracia significa para si alguma coisa?”, 20% admitiu que não compreendiam a palavra “democracia”, quer em português, quer traduzida para a língua local.

Em contraste, os Moçambicanos são capazes de fazer avaliações sobre um leque de tendências económicas ou sobre o desempenho do governo em questões que afectam directamente as suas vidas pessoais. Por exemplo, só 1% não foi capaz de responder aos entrevistadores sobre as suas reais condições de vida, e só 5% não foi capaz de dar uma opinião sobre a presente situação da economia nacional. Mas o número dos que não eram capazes de dar uma opinião sobre as condições políticas e económicas subia, de forma consistente e substancial, quando o assunto da pergunta se distanciava das necessidades diárias do inquirido. Por exemplo, 12% não foi capaz de julgar o desempenho do Presidente Armando Guebuza, a figura dominante da política moçambicana (embora, no momento do inquérito, Guebuza só estivesse no cargo há 5 meses); 1 em cada 5 (19%) não foi capaz de dar uma opinião sobre o desempenho do parlamento; 1 em cada 3 (29%) não foi capaz de julgar o desempenho dos seus governos municipais; 1 em cada 5 não foi capaz de dizer se os deputados do Parlamento (18%) ou os representantes locais (21%) “fazem os possíveis para ouvir aquilo que pessoas como você têm para dizer”.

E, à medida que nos aproximamos de instituições mais remotas ou de questões sensíveis, as percentagens sobem ainda mais. Um quarto (24%) foi incapaz de dizer de que forma o sistema eleitoral do país agiu para permitir às pessoas substituir maus dirigentes ou garantir que os deputados reflectam a opinião pública. Pelo menos 1 em cada 4 foi incapaz (ou não quis) de dar uma opinião sobre quantos funcionários da Presidência (26%), deputados do Parlamento (26%), membros da assembleia municipal (26%) ou vereadores (30%) estariam envolvidos em corrupção, subindo as percentagens até 30% em relação a juizes e magistrados. E, se só 10% foi incapaz de dar uma opinião sobre se as eleições de 2004 foram livres e justas, 16% não foi capaz de quantificar o seu real nível de satisfação com o modo como a democracia funciona e 21% não foi capaz de quantificar o nível da democracia no país.

Para comparar de uma forma eficiente a capacidade dos Moçambicanos de dar opiniões com outros Africanos, criámos duas medidas válidas e consistentes para examinar até que ponto os inquiridos dão as suas opiniões (quer positivas, quer negativas). O primeiro indicador junta simplesmente o número de opiniões substantivas (positivas e negativas) que os entrevistados foram capazes de dar em relação a 20 perguntas acerca da quantidade de democracia (a liberdade e justiça das eleições, a satisfação com a democracia e a extensão da democracia) fornecida e sobre a quantidade de boa governação fornecida (a extensão da corrupção oficial, a capacidade de resposta dos representantes eleitos, até que ponto o sistema eleitoral produz responsabilização e, em geral, o desempenho dos dirigentes no poder).³⁴ Com base nisto, os Moçambicanos caem para muito abaixo da média do Afrobarómetro (quarto a partir de baixo) em termos de serem capazes de dar opiniões sobre a boa governação e a democracia disponíveis (16,3 de um total possível de 24).

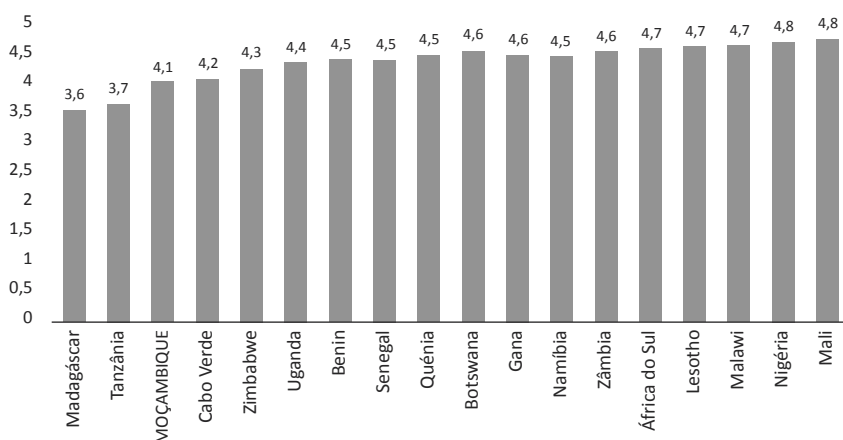
GRÁFICO 8: Expressão sobre Democracia e Desempenho do Governo



■ Média das questões (no total de 20) onde os respondentes foram capazes de responder sobre oferta de democracia, corrupção, satisfação com a governação, desempenho do incumbente, condução das últimas eleições e o grau de "accountability" do governo

O segundo indicador mede a capacidade das pessoas de dizer aos entrevistadores se exigem ou não democracia, verificando se sim ou não, os entrevistados foram capazes de dar um significado de democracia e definir preferências entre a democracia e alternativas não democráticas em 5 questões do inquérito.³⁵ Nestes termos, os Moçambicanos foram classificados em terceiro a partir de baixo entre os 18 países do Afrobarómetro (com 4,1 entre 5 perguntas possíveis).

GRÁFICO 9: Expressão das Preferências sobre Democracia



■ Média das questões (no total de 5) onde os respondentes foram capazes de exprimir preferências sobre democracia

Criticismo

Não só muitos Moçambicanos são incapazes, ou não querem, dar opiniões, como que aqueles que dão sejam críticos em relação ao desempenho do regime multipartidário, das instituições e dos dirigentes. Por exemplo, 8 em cada 10 entrevistados disseram que confiam no Presidente (81%) e aprovavam o seu desempenho nos 12 meses anteriores (81%). E três quartos disseram que confiam no Parlamento (75%). Não só os Moçambicanos muito provavelmente expressam mais confiança do que desconfiância, como muito provavelmente mostram uma confiança total nos seus dirigentes políticos, escolhendo o tipo de categoria de resposta mais extremo possível. Dois terços de todos os entrevistados (67%) disseram que confiavam “muito”, enquanto só 14% confiavam nele “bastante”. Este padrão também se aplicava à opinião pública sobre o

Parlamento (56% confiavam “muito” nele e só 19% “bastante”. Na verdade, por cada instituição sobre a qual o Afrobarómetro fez perguntas, as respostas, mais do que de confiança qualificada, foram de total confiança.³⁶

Os níveis de aprovação do desempenho do governo em áreas políticas específicas foram relativamente baixos, mas ainda altos em termos absolutos, indo dos 70% de aprovação do trabalho do governo na Saúde e na Educação (com criação de emprego, manutenção da estabilidade dos preços e o combate ao HIV-SIDA, todos a receberem acima dos 60% de aprovação) até aos 42% de aprovação na questão de diminuir as diferenças de rendimento. E, embora quer a Transparency International (2006), quer o Banco Mundial considerem Moçambique como um dos países mais corruptos do mundo, uma percentagem relativamente modesta de 19% dos Moçambicanos sente que “muitos” ou “todos” os funcionários do governo estão envolvidos em corrupção.

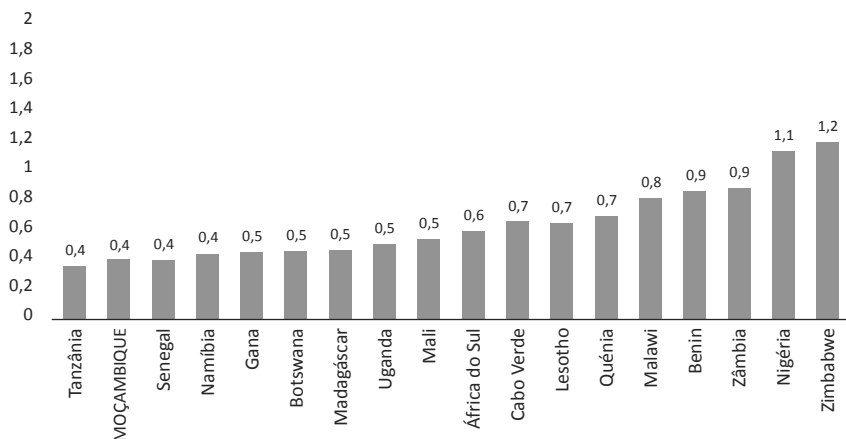
No entanto, estes altos níveis de confiança nos dirigentes políticos co-existem com opiniões relativamente críticas sobre um leque de outras questões. Por exemplo, enquanto 61% disseram que aprovavam a acção do governo na criação de novos empregos, 68% também disseram que as oportunidades de trabalho se tinham tornado piores nos últimos anos. E, mesmo se 59% deu ao governo nota positiva pela gestão da economia, 4 em cada 10 (40%) concordaram que “os programas económicos do governo têm prejudicado a maioria das pessoas e apenas algumas beneficiam” e 51% disse que o fosso entre os ricos e os pobres aumentou.

Mas, de uma forma geral, as respostas populares revelaram um padrão de contradição interna, no qual as pessoas exprimiram confiança em instituições apesar do seu mau desempenho. Três quartos (71%) das pessoas disseram que confiavam na Polícia, mesmo se 4 em cada 10 (40%) tivessem dito que era “difícil” ou “muito difícil” conseguir ajuda da Polícia, e outros 17% indicaram que, nos 12 meses anteriores, tinham sido vítimas de exigências por parte de polícias de um suborno ou um favor. Por outro lado, 65% disse que confiava no seu governo local, embora só 57% aprovasse, de uma forma geral, o seu desempenho e só 40% dissesse que o seu governo local mantinha “razoavelmente”, “mal”, ou “muito mal” as estradas e 34% dissesse que o governo local estava a fazer um mau trabalho na manutenção da comunidade limpa.

Dado aquilo que vimos na secção anterior, o rácio entre respostas positivas-negativas seria ainda maior se excluíssemos os entrevistados incapazes de dar uma opinião substantiva. De facto, criámos uma escala que mede o equilíbrio de opiniões

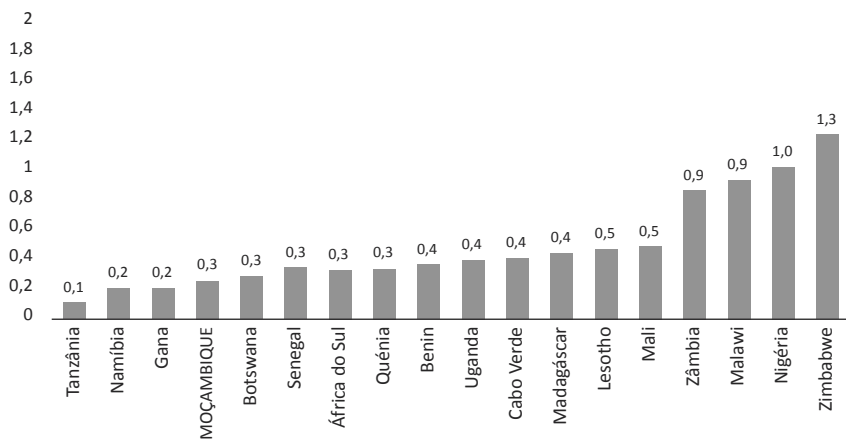
positivas em confronto com as negativas, apenas entre aqueles que deram uma opinião. Vistas as coisas nestes termos, os Moçambicanos ficam colocados em segundo lugar a partir do fim entre os 18 países em termos da sua propensão para dar opiniões críticas sobre a boa governação existente³⁷ e Moçambique é um dos quatro piores países em termos de dar opiniões críticas sobre a democracia existente³⁸.

GRÁFICO 10: Opiniões Críticas sobre o Desempenho Político



■ Índice de Expressão de desconfiança ou avaliação crítica de política pública e desempenho do incumbente (0 = Positivas, 1 = Negativas, 2 = Muito Negativas)

GRÁFICO 11: Opiniões Críticas sobre Democracia



■ Índice de crítica sobre o estado da democracia (0 = Positivo, 1 = Negativo, 2 = Muito Negativo)

Democracia: oferta e cometimento

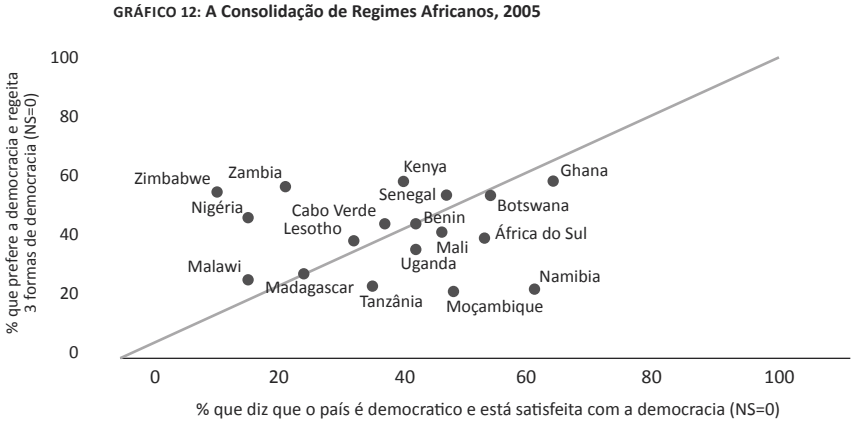
Na sequência de um trabalho anterior (Bratton, Mattes & Gyimah-Boadi 2005; Mattes & Bratton 2007), verificámos até que ponto os Moçambicanos sentem que vivem numa democracia e também medimos até que ponto os Moçambicanos dizem que querem viver numa democracia. Do lado da oferta, os Moçambicanos sentem que têm um grau relativamente alto de democracia no seu país hoje. Três quartos dos Moçambicanos disseram aos entrevistadores que as eleições de 2004 foram ou “completamente livres e justas” (57%) ou “justas e livres, mas com alguns problemas menores” (20%). E três quartos acreditam que o país é “uma democracia completa” (35%) ou “uma democracia, mas com problemas menores” (29%). Três em cada cinco ou estavam “muito” (31%) ou “bastante satisfeitos” (28%) com a forma como a democracia funciona em Moçambique.

Do lado do cometimento, contudo, minorias significativamente grandes – e, algumas vezes, a maioria – de Moçambicanos continuam a não aspirar a um governo democrático. Enquanto 80% concorda que “devemos escolher os nossos dirigentes através de eleições regulares, abertas e honestas”, eles ainda não assumiram completamente a necessidade de eleições multipartidárias. Um terço (33%) concorda, numa pergunta separada, com a declaração de que “os partidos políticos criam divisão e confusão; é, portanto, desnecessário ter muitos partidos políticos em Moçambique”. Igualmente, um terço (33%) aprova uma forma alternativa de governo onde “apenas um partido político é autorizado a concorrer em eleições e a governar”.

Muitos Moçambicanos sentem-se bastante confortáveis com a ideia de dirigentes muito fortes, mesmo ditatoriais. Um terço (34%) concorda que “porque o Presidente foi eleito para liderar o país, não devia ser obrigado por leis ou decisões do tribunal que ele considera erradas”; quatro em cada dez (42%) aprovariam um sistema alternativo de governo do país em que “as eleições e a Assembleia da República são extintas para que o Presidente decida tudo”; e um em cada cinco (19%) aprovaria uma alternativa em que “o exército governa o país”.

Nós desenvolvemos escalas válidas e credíveis de oferta e cometimento a partir de partes destes itens. Do lado da oferta calculámos a percentagem de pessoas que pensam que estão a viver em democracia e estão satisfeitas com a forma como essa democracia funciona. Um pouco menos de metade de todos os Moçambicanos podia ser classificado como sentindo-se “completamente satisfeito” (48%). Este valor só fica atrás do

Ghana (64%), da Namíbia (61%), do Botswana (54%) e da África do Sul (53%)³⁹. Do lado do cometimento calculámos a percentagem de pessoas que rejeitam a ditadura presidencial, um governo militar ou um governo de partido único e preferem a democracia a formas não democráticas de governo⁴⁰. Por estas medidas, apenas um quarto (27%) dos Moçambicanos pode ser considerado como “democratas convictos”. Em agudo contraste com as percepções da oferta, em que os Moçambicanos têm alguns dos níveis mais altos de África, estes números colocam-nos no nível mais baixo entre os 18 países do Afrobarómetro, sem distinção possível em termos estatísticos dos 24% dos Namíbios que são democratas convictos. Obviamente, há muitos Moçambicanos que pensam que vivem numa democracia, mas fazem-no a partir de uma perspectiva de não estarem terrivelmente preocupados sobre se querem ou não viver numa.



Como se defendeu no início deste trabalho, Norris (1999: 3) documentou o crescimento de “cidadãos críticos” nas democracias ocidentais, isto é, pessoas que apoiam a democracia mas, cada vez mais, sentem que a estrutura existente de governo não é suficiente. Em contraste, a combinação de muito altos níveis de confiança nos dirigentes e instituições com muito baixos níveis de cometimento com a democracia demonstra que os Moçambicanos apresentam precisamente o arquétipo oposto: o de “cidadãos acríticos”. Para operacionalizar o conceito de cidadão crítico, criámos uma medida média individual para saber se um entrevistado recebeu ou não o nível de democracia que desejava, verificando os pontos médios de cada pessoa, quer para a oferta quer para o cometimento (numa escala de 0 a 4) e subtraímos os pontos da oferta dos do cometimento.

Isto faz sobressair uma nova pontuação que vai de +4 (indicando um democrata agudamente crítico, que quer profundamente a democracia mas não recebe nenhuma democracia) até -4 (indicando um cidadão completamente acrítico, passivo, que não tem absolutamente nenhum desejo de democracia mas sente que o seu país é completamente democrático). No conjunto dos 18 países e 21.500 entrevistados, a média é +0,61 (com um desvio padrão de 1,5) indicando que o Africano médio quer ligeiramente mais democracia do que pensa que está a receber. Isto indica também que uma grande proporção de respostas gera pontuações abaixo de 0, significando que esses entrevistados sentem que a democracia que recebem é superior aos seus desejos. O moçambicano médio, contudo, tem uma pontuação de -0,55, a mais baixa dos 18 países, embora os Namíbios estejam estatisticamente empatados, com -0,50.

Níveis de consciência cognitiva dos Moçambicanos em relação à política

A parte restante deste trabalho vai focar as relações entre a natureza de “baixa informação” da sociedade moçambicana e o seu perfil, relativamente distinto, de atitudes públicas em relação à governação e à democracia. Para o fazer, começamos por descrever vários elementos constitutivos de um conceito alargado a que, noutra local, chamámos “consciência cognitiva” sobre a política e a democracia (Bratton, Mattes & Gyimah-Boadi 2005; Mattes & Bratton, 2007). A consciência cognitiva não só inclui a quantidade de informação que as pessoas possuem sobre política e democracia, mas também a sua exposição à informação através de fontes típicas, tais como a rádio, a televisão e órgãos de informação impressos, ou através de fontes alternativas, tais como amigos e vizinhos, as associações a que pertencem e os dirigentes comunitários com os quais estão em contacto; inclui também as capacidades cognitivas adquiridas através da educação formal ou, alternativamente, através de um interesse permanente pela política e debates regulares interpessoais sobre política, que forneçam motivação para adquirir e processar informação.

Educação formal

Começamos por examinar as instituições sociais básicas que fornecem à sociedade as capacidades cognitivas com as quais ela pode adquirir e processar informação: o sis-

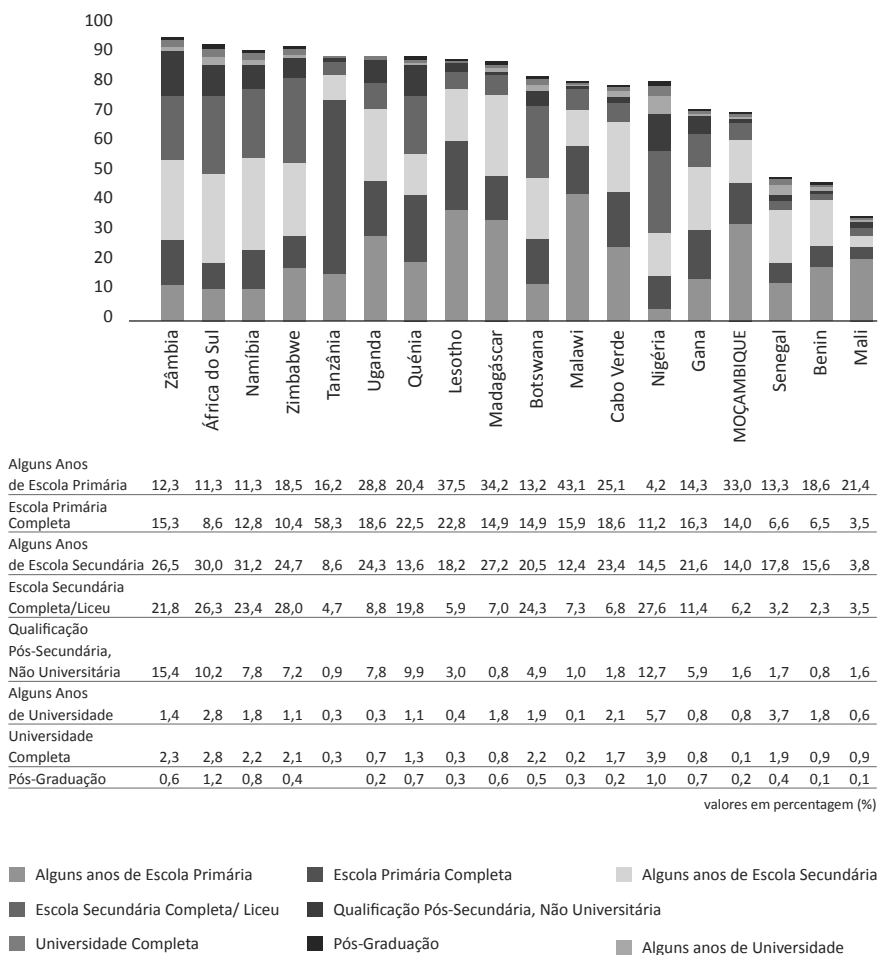
tema escolar. Até que ponto beneficiaram os cidadãos Moçambicanos de educação formal? Os resultados da pesquisa indicam que Moçambique tem o nível mais baixo de escolaridade entre a sua população adulta na África Austral, e um dos mais baixos em África. Em meados de 2005, 28% de todos os Moçambicanos adultos disseram que não tinham nenhuma escolaridade formal (embora 8% dissessem que tinham tido alguma forma de escolaridade informal).⁴¹ Um em cada três (33%) só teve escola primária incompleta, 14% terminou a escola primária e só um em cada 10 adultos completou a escola secundária. Um total de 3% foi para além da escola secundária, mas apenas 0.03% completou a educação superior.

Isto é claramente um reflexo da herança do colonialismo português que só dava aos africanos a educação primária, em escolas católicas, que exigiam que os africanos abandonassem os seus nomes próprios em troca de um nome português, e se convertessem ao catolicismo.⁴² Só os europeus, asiáticos e alguns africanos “assimilados” conseguiam frequentar as escolas secundárias.⁴³ Esta situação foi ainda mais exacerbada após a independência pelos 16 anos de uma guerra civil brutal que destruiu muita da infra-estrutura educacional existente.⁴⁴

No entanto, estas estatísticas também mostram algumas boas notícias. Em primeiro lugar, enquanto 28% desta amostra de cidadãos com 18 anos ou mais não tinham educação formal, em 2005, outros analistas estimaram que, ainda em 2000, 64% da população com 15 anos ou mais não tinha nenhuma escolaridade (Barro & Lee 2000). A tendência de melhoria aguda implícita nestes dados é, na verdade, visível nos dados do Afrobarómetro quando fazemos a desagregação por idades. Embora nenhum dos números seja tão alto como estas estimativas, este mostra que 48% das pessoas com idades entre os 56 e 65 anos não tinha educação formal, enquanto apenas 15% dos com idades entre 18 e 24 entram na mesma categoria.

Embora o nível de educação em Moçambique seja o mais baixo da África Austral, continua a ser consideravelmente mais alto que no Benin, no Mali e no Senegal (embora cerca de 1 em cada 5 Senegaleses e Malianos digam que tiveram escolaridade informal).⁴⁵ Constatamos, contudo, que os cidadãos desses três países são consistentemente muito mais capazes de dar opiniões, fazer avaliações críticas e exigir democracia do que os Moçambicanos.

GRÁFICO 13: Acesso a Educação Formal
QUESTÃO: Qual o nível de educação mais alto você completou?



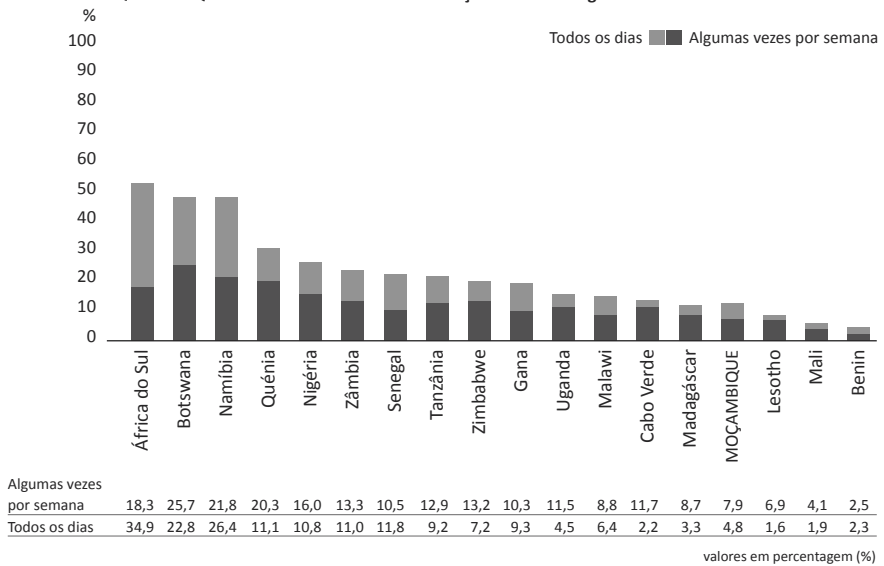
Uso dos órgãos de informação

Os Moçambicanos adultos não só possuem baixos níveis de educação formal, como também têm taxas muito baixas de acesso e uso de órgãos de informação formal. Só 13% lêem regularmente jornais (8% todos os dias e 5% algumas vezes por semana). Um número que só excede o Lesotho, o Benin e o Mali. Mais uma vez, muito disto reflecte a herança que o Estado colonial português legou a Moçambique com uma rede de órgãos de informação muito fraca. Embora o país tenha agora um maior pluralismo

nos órgãos de informação do que antes, poucas pessoas têm acesso aos jornais. Segundo o Banco Mundial, em 2000, Moçambique tinha apenas 3 jornais diários por cada 1000 pessoas, significativamente abaixo da média na África sub-sahariana de 12; mais alto do que o Mali (1) mas muito abaixo do Ghana (14), da Zâmbia (22), do Botswana (25) ou da África do Sul (26) (World Bank, 2005: 312-313). Para além disso, muito poucos jornais são distribuídos fora das capitais provinciais, deixando muitas vilas, localidades e as áreas rurais sem nenhum acesso à imprensa escrita. Enquanto 1 em cada 5 moradores nas cidades (23%) lê regularmente jornais, isso só acontece com 5% dos cidadãos rurais.

GRÁFICO 14: Leitura de Jornais

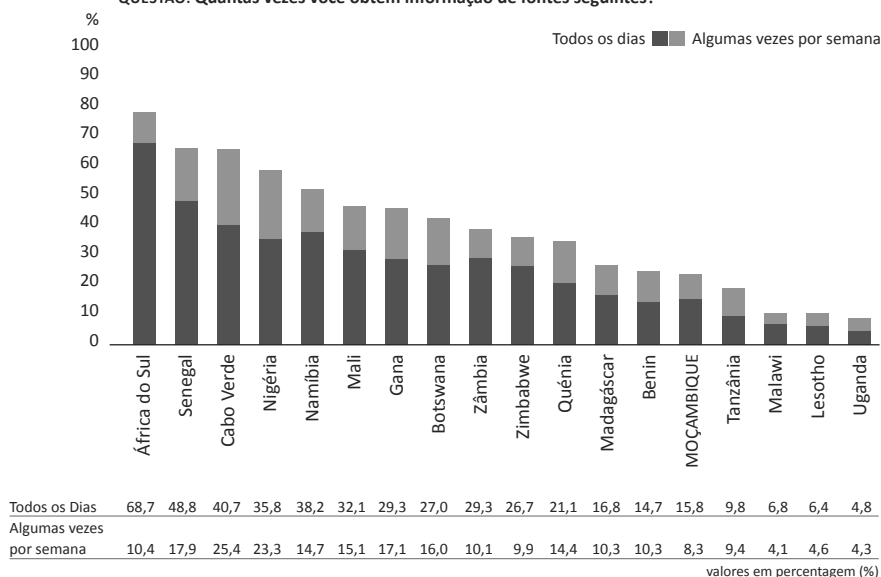
QUESTÃO: Quantas vezes você obtém informação de fontes seguintes?



Só um quarto diz que assiste, regularmente, a programas noticiosos na televisão (16% todos os dias e 8% algumas vezes por semana). Esta proporção é mais baixa do que em todos os outros países onde se fez a pesquisa, excepto a Tanzânia, o Malawi, o Lesoto e o Uganda. A televisão só foi introduzida em Moçambique em 1982, com uma única estação, pública, acessível apenas na área de Maputo. O acesso foi alargado, em 1994, para atingir a segunda cidade do país (Beira) e chega agora às cidades capitais provinciais e a algumas vilas e localidades. De acordo com isto, 44% dos habitantes das áreas urbanas disse que recebe regularmente notícias através da televisão, em com-

paração com apenas 9% nas zonas rurais. O acesso à televisão é também limitado pelo preço dos aparelhos: Só 19% dos Moçambicanos diz que possui uma televisão e muitos deles vivem nas cidades (32% vive em áreas urbanas e só 9% nas áreas rurais).

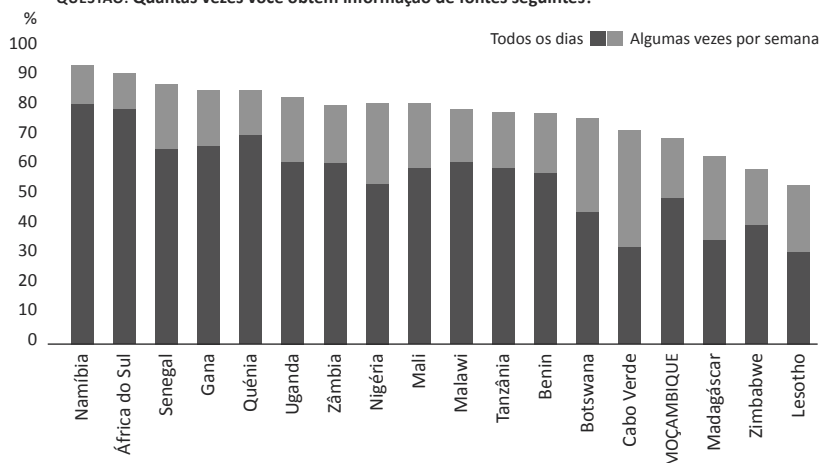
GRÁFICO 15: Notícias Televisivas
QUESTÃO: Quantas vezes você obtém informação de fontes seguites?



As estações de rádio, públicas e privadas, em Moçambique são, de longe, os meios de comunicação mais acessíveis e largamente utilizados. No entanto, embora dois terços de todos os Moçambicanos adultos digam que ouvem notícias através da rádio, quer diariamente (49%) quer algumas vezes por semana (21%), este número só está acima de Madagáscar, Zimbábue e Lesotho. A audição de rádio é limitada pela existência de estações de rádio. A única estação de rádio que quase cobre completamente o país (Rádio Moçambique) é propriedade do Estado. As rádios comunitárias são propriedade quer do Estado, quer de organizações da sociedade civil. Muitas áreas rurais continuam sem nenhuma cobertura de rádio. Mas a audição é também limitada pela existência de aparelhos de rádio a preço acessível. Só dois terços (66%) disseram que possuem um rádio, muito abaixo dos 81% dos Sul-africanos e, talvez surpreendentemente, dos 80% dos Senegaleses e Malgaches que dizem ter um.

GRÁFICO 16: Notícias de Rádio

QUESTÃO: Quantas vezes você obtém informação de fontes seguintes?



| Todos os Dias | 80,8 | 78,9 | 65,5 | 66,8 | 70,2 | 61,3 | 60,8 | 53,9 | 58,9 | 61,3 | 59,0 | 57,5 | 44,0 | 32,1 | 48,8 | 35,2 | 39,9 | 31,3 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Algumas vezes por semana | 13,1 | 12,1 | 22,2 | 18,5 | 15,3 | 22,0 | 19,8 | 26,9 | 22,3 | 18,0 | 19,3 | 20,2 | 32,0 | 39,7 | 20,5 | 28,1 | 19,0 | 22,1 |

valores em percentagem (%)

Envolvimento cognitivo

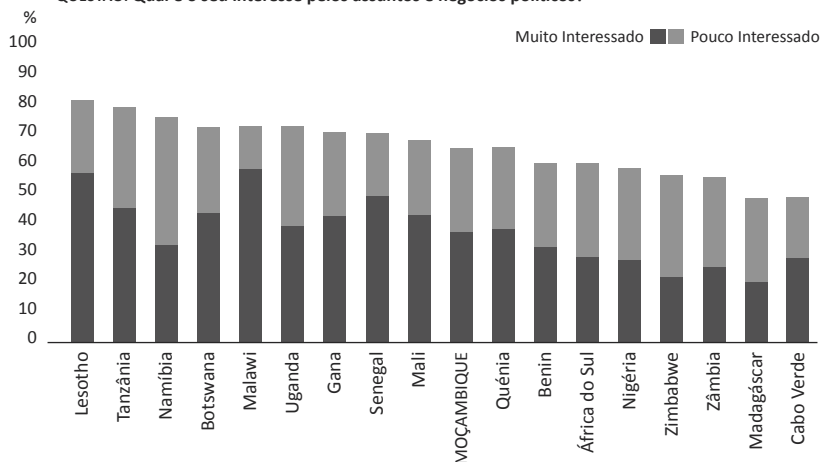
Vimos até aqui que relativamente poucos Moçambicanos são regularmente expostos a notícias sobre política e assuntos públicos, através dos órgãos de informação impressos ou electrónicos. No entanto, mesmo se um grande número fosse regularmente exposto, também verificámos que poucas pessoas têm a capacidade cognitiva avançada, dada pela educação formal, que lhes permitiria processar e interpretar a informação sobre questões públicas fornecida pelos órgãos de informação. É possível, contudo, que alguns cidadãos consigam ultrapassar este deficit em educação e informação. Na ausência de uma educação formal e de órgãos de informação, eles podem permanecer mentalmente envolvidos na política e nos assuntos públicos, mantendo um interesse activo e conversando regularmente sobre política com os seus cônjuges, famílias, vizinhos ou colegas de trabalho, acrescentando as suas experiências às dos outros (Richardson & Beck, 2006).

Os dados do Afrobarómetro sugerem que as pessoas que vivem numa “sociedade de baixa informação”, como Moçambique, ainda podem manter-se relativamente envolvidos no processo político. Dois terços dos entrevistados disseram que tinham ou “muito interesse” (38%), ou “algum interesse” (29%) na política e questões públicas.

Outros dois terços disseram que falam sobre política com amigos e com a família “frequentemente” (25%) ou “de vez em quando” (43%). Ambas as percentagens colocam os Moçambicanos perto da média dos países do Afrobarómetro.

GRÁFICO 17: Interesse pela Política

QUESTÃO: Qual é o seu interesse pelos assuntos e negócios políticos?

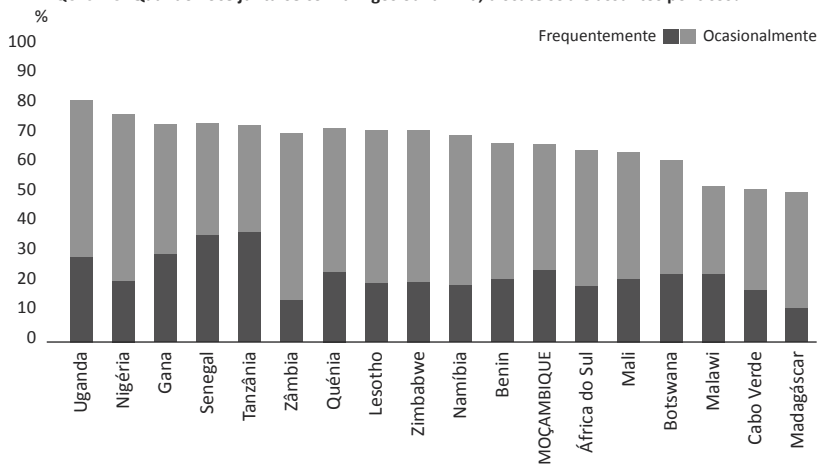


| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Muito Interessado | 57,8 | 45,8 | 33,2 | 44,1 | 58,8 | 39,8 | 42,9 | 49,8 | 43,2 | 37,5 | 38,7 | 32,6 | 29,1 | 27,9 | 22,3 | 25,4 | 20,5 | 28,6 |
| Pouco Interessado | 24,5 | 34,2 | 43,5 | 29,2 | 15,0 | 33,9 | 28,6 | 21,3 | 25,6 | 28,5 | 27,8 | 28,6 | 32,2 | 31,5 | 34,4 | 30,8 | 28,4 | 20,8 |

valores em percentagem (%)

GRÁFICO 18: Discussão de Assuntos Políticos

QUESTÃO: Quando você junta-se com amigos ou família, discute sobre assuntos políticos?



| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Frequentemente | 28,8 | 20,7 | 29,5 | 36,2 | 37,5 | 14,4 | 23,9 | 20,0 | 20,3 | 19,3 | 21,3 | 24,5 | 18,8 | 21,2 | 23,0 | 23,0 | 17,3 | 11,7 |
| Ocasionalmente | 53,5 | 56,3 | 44,6 | 38,1 | 35,7 | 56,8 | 48,1 | 52,0 | 51,8 | 50,9 | 46,1 | 42,8 | 46,3 | 43,5 | 38,9 | 29,8 | 34,6 | 39,0 |

valores em percentagem (%)

Fontes alternativas de informação e domínio do Estado

Os cidadãos de uma “sociedade de baixa informação”, como é Moçambique, não só têm meios alternativos para desenvolver capacidades políticas cognitivas, como também podem ter acesso a informação política por outras fontes, para além dos órgãos de informação. Podem obter informações importantes sobre o grande mundo político através das associações secundárias a que aderem, ou dos dirigentes do governo ou comunitários com quem entram em contacto. No entanto, num país como Moçambique, nem todas estas fontes alternativas de informação são iguais, principalmente no grau em que contribuem para a cidadania democrática. O ambiente informativo específico onde as pessoas obtêm a sua informação pode ter um efeito importante nas atitudes políticas que podem conduzir, mais ou menos, à consolidação da democracia. Gunther, Montero e Torcal (2006), por exemplo, colocam o foco na natureza da intermediação numa grande variedade de sistemas democráticos, distinguindo entre intermediários no fornecimento de informação que são explicitamente partidários e aqueles que são ostensivamente apolíticos e não partidários. Contudo, uma distinção diferente pode discriminar entre fontes de informação formais e alternativas alinhadas com o Estado ou partido no poder e aquelas que se mantêm relativamente independentes. (Shenga 2007).

Isto é particularmente relevante num país como Moçambique onde o partido no poder e os funcionários governamentais têm estado, nos últimos anos, a afastar o regime político da democracia (Shenga 2007). Moçambique regrediu na classificação da Freedom House de uma “democracia eleitoral” para aquilo a que Diamond (2002) chamou de um regime “ambíguo”. As liberdades são limitadas e a corrupção é elevada (Transparency International 2005; Freedom House 2005). Dirigentes de organizações e funcionários do partido ou do Estado, que estão a subverter, activamente, a qualidade da democracia, provavelmente transmitirão aos seus membros e simpatizantes mensagens em detrimento da democracia.

Por outro lado, dirigentes influentes da comunidade e funcionários dos partidos da oposição, que permanecem fora da órbita do controlo estatal, mais provavelmente transmitirão mensagens que melhor conduzam à formação de atitudes positivas em relação à democracia. Mais provavelmente serão críticos sobre a conduta do governo e, mais provavelmente, desejarão produtos políticos como prestação de contas, competição, legalidade e participação inclusiva, quanto mais não seja como forma para atingirem os seus próprios objectivos políticos.

A difícil questão particular em Moçambique é que não só os seus cidadãos possuem relativamente baixos níveis de informação sobre questões políticas, mas as três décadas de monopólio do poder político formal pelo partido Frelimo, de orientação marxista (primeiro através de um sistema explícito de partido único e, depois, através de um domínio crescente do sistema eleitoral em multipartidarismo) significam que a informação disponível sobre as questões públicas é muitas vezes transmitida por, ou através de, fontes que são tudo menos fontes de uma informação independente e crítica.

Em primeiro lugar, uma grande parte dos órgãos de informação de transmissão electrónica e impressa está sob o controlo do Estado: já mencionámos a Rádio Moçambique, mas a principal estação de televisão (TVM) e os maiores diários (Notícias, Diário de Moçambique) e semanário (Domingo) também são controlados pelo Estado.⁴⁶ No entanto, existem alguns jornais independentes (tais como o Savana, Zambeze e O País) com uma circulação significativa. Em segundo lugar, uma parte significativa da sociedade civil, explícita ou implicitamente, alinha-se pelo Estado. Por exemplo, os principais sindicatos (tais como a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos – Central Sindical (OTM-CS) são explicitamente pró-governo, tendo sido criados, dominados ou historicamente favorecidos pela Frelimo. A comunidade de negócios também é largamente pró-governo, consistindo numa significativa proporção da velha elite burocrática do partido-Estado da Frelimo que, desde então, se aproveitou das suas posições e agora é dona ou gestora das empresas recentemente privatizadas que, muitas vezes, beneficiam de empréstimos bancários, concedidos a juros nominais ou pura e simplesmente sem que se espere de todo o pagamento. O “principal capital” desta comunidade “é precisamente a sua ligação à Frelimo e ao seu Estado” (Pereira e Shenga 2005: 56). Dessa forma, os cidadãos filiados a esse tipo de organizações têm uma maior probabilidade de receberem uma informação favorável ao Estado do que crítica dele.

O leque de dirigentes da comunidade, do partido ou do Estado, através dos quais os cidadãos normalmente podem aprender alguma coisa sobre a política está, muito provavelmente, alinhado com o sistema de partido-Estado da Frelimo. Isto aplica-se não só ao grupo típico de funcionários do partido Frelimo e dos ministérios, mas também aos membros dos governos locais e dirigentes tradicionais. Embora haja um saudável (embora em declínio) número de deputados da oposição, que os cidadãos podem contactar, o sistema eleitoral (representação proporcional em listas provinciais) reduz os incentivos quer dos deputados, quer dos cidadãos para contactarem uns com os outros. Os deputados devem agradar aos chefes do partido e não aos cidadãos, e os cida-

dãos acabam por descobrir que os deputados têm uma capacidade limitada de fornecer bens, ou de transformar as suas preferências em políticas públicas efectivas. E, dado que a Renamo boicotou as primeiras eleições realizadas no país para os municípios, em 1998, devido a irregularidades no recenseamento dos eleitores, a oposição tem estado mal representada nas assembleias municipais. Não houve absolutamente nenhum deputado municipal da oposição em todo o país, de 1999 a 2003, embora alguns independentes tenham ganho lugares na cidade de Maputo. A partir de 2003 a Renamo controlou apenas 4 dos 33 municípios. Portanto, qualquer informação sobre política e democracia obtida através de contactos com representantes localmente eleitos, muito provavelmente, terá a marca da Frelimo. Os dirigentes tradicionais também cobram os impostos locais e foram oficialmente reconhecidos através do decreto 15/2000 como representantes da administração pública ao nível da comunidade.

Por outro lado, as organizações religiosas, de desenvolvimento comunitário ou de entre-ajuda são mais independentes e menos dominadas pelo Estado. Portanto, os Moçambicanos não só têm relativamente baixos níveis de acesso ao desenvolvimento de capacidades cognitivas e às fontes habituais de informação política nos órgãos de informação, como também têm maior probabilidade do que outros Africanos de receber a pouca informação que recebem de fontes alinhadas com o Estado.

Pertença a associações secundárias

Vamos agora estabelecer o número de Moçambicanos que podem ser capazes de ultrapassar o deficit de educação formal e exposição aos órgãos de informação aderindo e interagindo com associações secundárias ou contactando dirigentes comunitários e políticos. Começamos por examinar a filiação em organizações da sociedade civil. Um número significativo de pessoas pertence ao tipo de associações cívicas que, em Moçambique, muito provavelmente estão alinhadas com o Estado. Uma em cada quatro está filiada ou num sindicato ou numa associação de agricultores (com 12% de participantes activos e 1% de dirigentes oficiais) e uns surpreendentes 16%, que afirmam estar filiados num grupo profissional ou comercial (com 8% de participantes activos e 1% de dirigentes oficiais). Ambos os números colocam Moçambique perto da média dos países do Afrobarómetro.

GRÁFICO 19: Filiação Activa: Sindicato ou Associação de Agricultores

QUESTÃO: Agora vou lhe ler uma lista de grupos que pessoas se juntam ou participam:
Para cada uma deles, diga-me se você é um líder oficial, membro activo, membro inactivo, ou não membro.

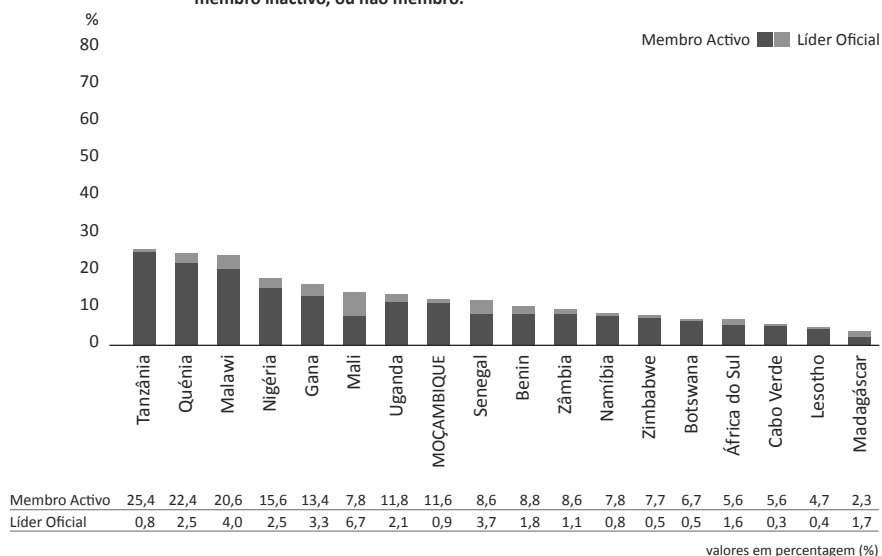
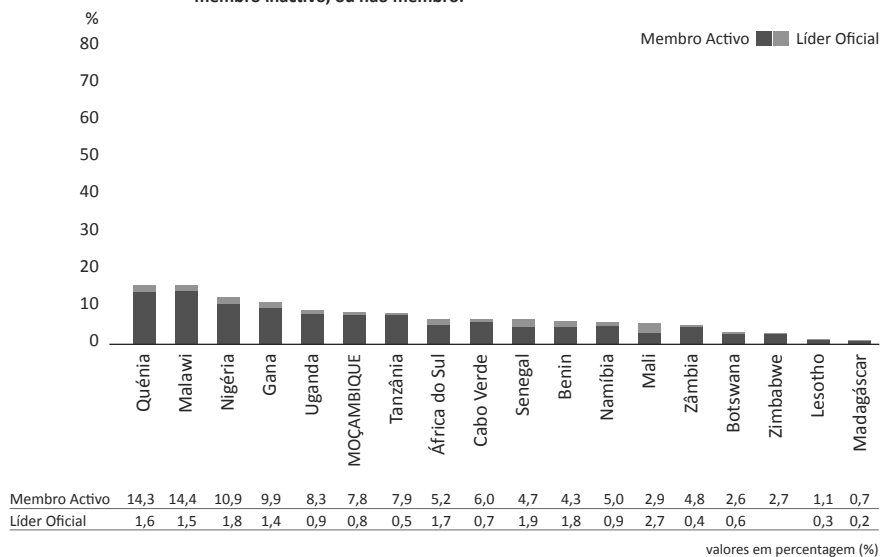


GRÁFICO 20: Filiação Activa: Associação Profissional ou Comercial

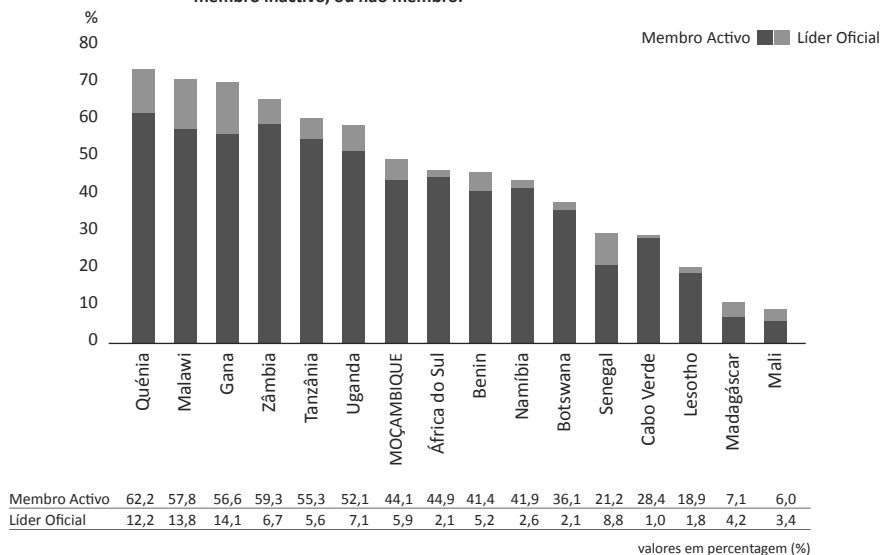
QUESTÃO: Agora vou lhe ler uma lista de grupos que pessoas se juntam ou participam:
Para cada uma deles, diga-me se você é um líder oficial, membro activo, membro inactivo, ou não membro.



Mas uma proporção muito maior (81%) dos Moçambicanos disse aos entrevistadores que estavam filiados num qualquer tipo de associação religiosa. Enquanto cerca de um terço (31%) se caracteriza como “participantes inactivos”, 44% dizem que são activos nesses grupos, e outros 6% dizem que são dirigentes oficiais. Isso também coloca Moçambique na média dos países do Afrobarómetro.

GRÁFICO 21: Filiação Activa: Organizações Religiosas

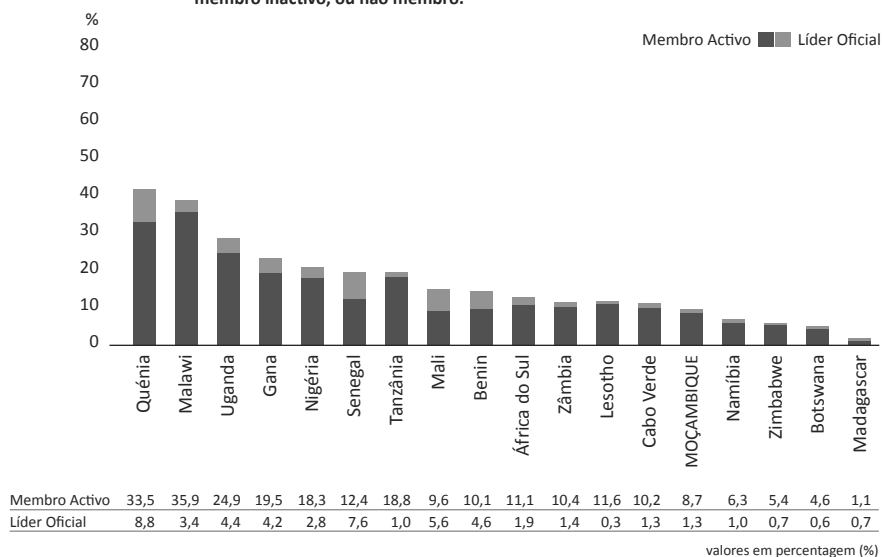
QUESTÃO: Agora vou lhe ler uma lista de grupos que pessoas se juntam ou participam: Para cada uma deles, diga-me se você é um líder oficial, membro activo, membro inactivo, ou não membro.



Só um em cinco (19%) disseram estar de alguma forma filiados num grupo envolvido em questões de desenvolvimento da comunidade e só um em cada dez é activo (9% de participantes activos e 1% de dirigentes) Estes números colocam Moçambique na metade mais baixa dos nossos 18 países e são duas vezes mais baixos do que lugares como a Tanzânia, o Senegal e a Nigéria e quatro vezes mais baixos que o Quênia e o Malawi.

GRÁFICO 22: Filiação Activa: Organizações de Desenvolvimento da Comunidade

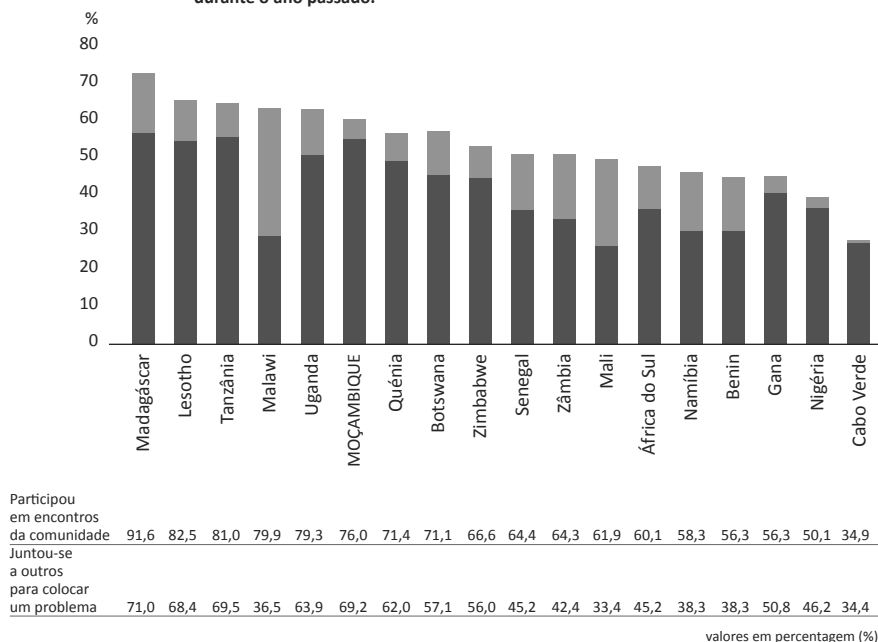
QUESTÃO: Agora vou lhe ler uma lista de grupos que pessoas se juntam ou participam: Para cada uma delas, diga-me se você é um líder oficial, membro activo, membro inactivo, ou não membro.



Mas, sem olharmos ao facto de serem ou não formalmente participantes de alguma associação organizada, três quartos dos Moçambicanos (76%) dizem que estiveram presentes num encontro da comunidade durante o ano anterior (com 37% a dizer que o fizeram “muitas vezes”) e outros 69% reportaram “terem-se reunido com outros para tratar de algum assunto” (28% fizeram-no “muitas vezes”). Este último número está próximo de Madagáscar nos níveis mais altos de participação comunitária. Portanto, não parece haver evidências de qualquer predisposição inveterada contra um envolvimento nas questões comunitárias.

GRÁFICO 23: Participação em Encontros Comunitários e Iniciativas Cidoads

QUESTÃO: Aqui eis uma lista de acoes que pessoas às vezes tomam como cidoads. Para cada um delas, por favor diga-me se voc, pessoalmente, fez alguma dessas coisas durante o ano passado.



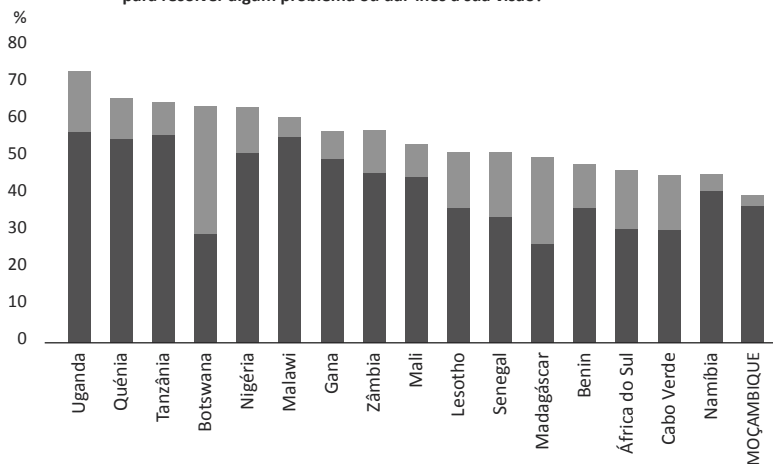
Juntou-se a outros para colocar um problema ■ Participou em encontros da comunidade

Contacto com dirigentes comunitários e políticos

E até que ponto é que os Moçambicanos são capazes de obter informação falando com dirigentes políticos ou comunitários? A resposta é “não muito”, se olharmos para a questão em termos de dirigentes eleitos. Os Moçambicanos têm níveis extremamente baixos de contacto com dirigentes eleitos. Têm a mais baixa taxa de contacto com veedores de todos os 18 países do Afrobarómetro (só 9% tinha contactado um durante o ano anterior). E só 7% dos Moçambicanos disse que tinha contactado um deputado, o que os coloca nas mais baixas posições na escala, com o Benin (6%), a África do Sul (5%) e Madagáscar (5%).

GRÁFICO 24: Contacto Público com os Eleitos

QUESTÃO: Durante o ano passado, quantas vezes você contactou algumas das pessoas seguintes para resolver algum problema ou dar-lhes a sua visão?



| Membro da Assembleia | Uganda | Quênia | Tanzânia | Botswana | Nigéria | Malawi | Gana | Zâmbia | Mali | Lesotho | Senegal | Madagáscar | Benin | África do Sul | Cabo Verde | Namíbia | MOÇAMBIQUE |
|-------------------------------------|--------|--------|----------|----------|---------|--------|------|--------|------|---------|---------|------------|-------|---------------|------------|---------|------------|
| Membro da Assembleia Municipal | 62,0 | 35,0 | 29,0 | 26,0 | 19,0 | 18,0 | 14,0 | 20,0 | 29,0 | 27,0 | 25,0 | 18,0 | 21,0 | 23,0 | 16,0 | 17,0 | 9,0 |
| Deputado da Assembleia da República | 13,0 | 16,0 | 17,0 | 12,0 | 8,0 | 12,0 | 16,0 | 12,0 | 9,0 | 16,0 | 11,0 | 5,0 | 6,0 | 5,0 | 9,0 | 9,0 | 7,0 |

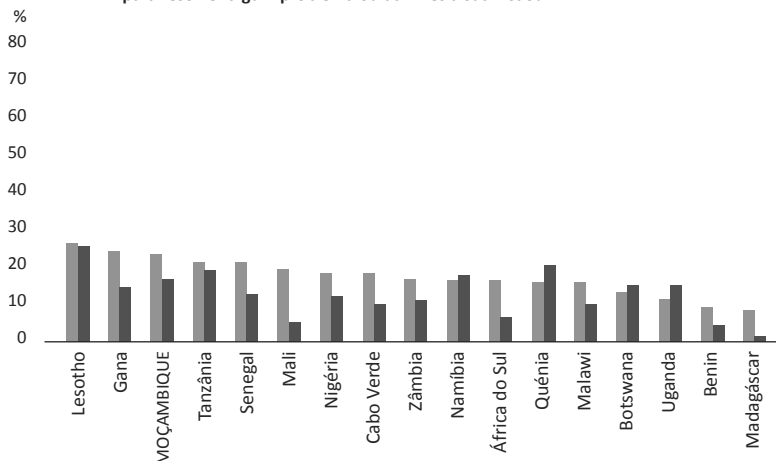
valores em percentagem (%)

Membros da Assembleia Municipal ■ Deputado da Assembleia da República

No entanto, quando se trata de dirigentes não eleitos, os Moçambicanos têm níveis relativamente altos de contacto. Um em cada cinco entrevistados (21%) disseram que tinham contactado pelo menos uma vez com um dirigente de um partido político durante o ano transacto (7% fê-lo “muitas vezes”) o que, estatisticamente, coloca Moçambique perto do Lesotho (23%) que apresenta a taxa mais alta registada pelo Afrobarómetro. E 15% disse que tinha feito pelo menos um contacto com um funcionário de um ministério (com 4% “muitas vezes”). Os apoiantes da Frelimo têm mais probabilidades de terem contactado representantes eleitos: 9% contactaram um vereador ou membro da assembleia municipal, (comparados com 6% para a oposição, e 16% tiveram um contacto com funcionários do governo ou dos ministérios (o dobro dos elementos que apoiam a oposição, 7%). É interessante que não há diferença entre os contactos com funcionários partidários entre apoiantes da oposição (23%) ou da Frelimo (22%).

GRÁFICO 26: Contacto Público com Funcionários do Governo e com os Partidos

QUESTÃO: Durante o ano passado, quantas vezes você contactou algumas das pessoas seguintes para resolver algum problema ou dar-lhes a sua visão?



| | Lesoto | Gana | MOÇAMBIQUE | Tanzânia | Senegal | Mali | Nigéria | Cabo Verde | Zâmbia | Namíbia | África do Sul | Quênia | Malawi | Botswana | Uganda | Benin | Madagáscar |
|-----------------------------------|--------|------|------------|----------|---------|------|---------|------------|--------|---------|---------------|--------|--------|----------|--------|-------|------------|
| Funcionário de partido político | 23,3 | 21,4 | 20,9 | 18,8 | 18,5 | 17,0 | 16,1 | 16,1 | 14,8 | 14,5 | 14,3 | 14,0 | 13,9 | 11,8 | 9,8 | 8,0 | 7,3 |
| Funcionário do Governo/Ministério | 22,8 | 12,8 | 14,7 | 16,8 | 11,1 | 4,3 | 10,7 | 8,8 | 9,9 | 15,9 | 5,8 | 18,2 | 8,9 | 13,3 | 13,5 | 3,7 | 1,0 |

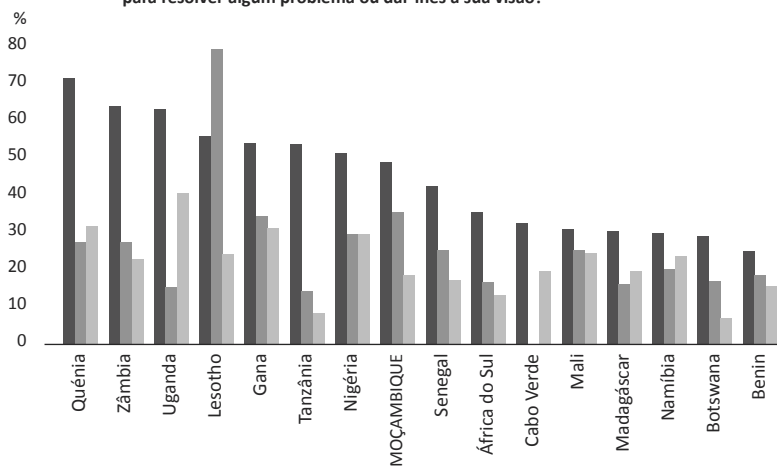
valores em percentagem (%)

Funcionário de Partido Político ■ Funcionário do Governo/Ministério

A taxa de contactos dos Moçambicanos com dirigentes comunitários anda à volta da média do Afrobarómetro. Uma pessoa em cada duas (53%) disse que tinha contactado um dirigente religioso pelo menos uma vez durante o ano anterior (com 19% a fazê-lo “muitas vezes”), um em cada três (31%) contactou um dirigente tradicional (13% “muitas vezes”) e 17% tinha contactado outro dirigente comunitário (6% “muitas vezes”). Os dirigentes tradicionais são mais provavelmente a instituição com quem os moradores das zonas rurais (36%) mais contactam, ao contrário das suas contrapartes urbanas (24%).

GRÁFICO 26: Contacto Público com Líderes Comunitários

QUESTÃO: Durante o ano passado, quantas vezes você contactou algumas das pessoas seguintes para resolver algum problema ou dar-lhes a sua visão?



| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Líder religioso | 63,0 | 56,5 | 55,8 | 49,5 | 47,7 | 47,5 | 45,2 | 43,2 | 37,3 | 31,4 | 28,7 | 27,3 | 26,8 | 26,2 | 25,7 | 22,3 |
| Líder tradicional | 24,2 | 24,3 | 13,5 | 70,6 | 30,3 | 12,6 | 26,0 | 31,3 | 22,4 | 14,8 | 22,3 | 14,3 | 17,8 | 15,0 | 16,3 | |
| Outro líder comunitário | 27,9 | 20,1 | 35,9 | 21,3 | 27,4 | 7,5 | 26,0 | 16,5 | 15,3 | 11,7 | 17,4 | 21,6 | 17,3 | 21,0 | 6,3 | 13,9 |

valores em percentagem (%)

■ Líder religioso ■ Líder tradicional ■ Outro líder comunitário

Em resumo, vimos que muito poucos Moçambicanos adultos tiveram alguma escolaridade substancial, e nem pensar em ensino secundário ou universitário. E, para além da rádio, pequenas minorias têm uma exposição regular a notícias sobre política ou questões públicas. No entanto, ao mesmo tempo, estão relativamente motivados para se envolverem no processo político, pelo interesse e através de debates interpessoais.

Enquanto uma maioria pertence a um grupo religioso, apenas pequenas minorias pertencem a associações comunitárias, sindicatos ou grupos de empresários. No entanto, grandes maiorias dizem que estiveram presentes num encontro da comunidade e se reuniram com outros para conseguir alguma coisa na sua comunidade. E, enquanto muito pequenas proporções entraram em contacto com dirigentes eleitos, minorias maiores conseguiram estar com dirigentes do governo ou partidários e um relativamente grande número de pessoas está em contacto com dirigentes comunitários, muitos de forma muito regular.

Relacionando a consciência cognitiva com a cidadania democrática em Moçambique

Enquanto a primeira parte deste trabalho descreveu quatro aspectos cognitivos separados da cidadania democrática (informação política, expressão, criticismo e atitudes em relação à democracia), esta parte final tenta explicar essas atitudes, focando primeiro o papel da educação formal e do uso dos órgãos de informação e considerando, depois, um leque de explicações alternativas tais como valores, medo político, desenvolvimentos políticos e económicos recentes e o sistema eleitoral.

Papel da consciência cognitiva

Usámos uma série de modelos de regressão múltiplos para verificar até que ponto o padrão distinto de atitudes públicas de Moçambique resulta da falta de educação formal e do acesso aos órgãos de informação e à informação política. Para além disso, verificámos se cidadãos relativamente mal informados são capazes de usar meios mais experimentais, como os debates interpessoais, a frequência de reuniões de grupos ou o contacto com funcionários para ultrapassar os *deficits* cognitivos e obter informação adicional sobre política e questões públicas. Finalmente, examinámos se tem alguma importância os cidadãos usarem órgãos de informação, pertencerem a associações ou contactarem com funcionários alinhados com o Estado ou o partido no poder.

Os resultados apresentados na tabela 1 indicam que a informação política não é uma habilidade à toa para responder a perguntas do tipo das que se fazem nos concursos de cultura geral sobre trivialidades da política. Examinando a primeira coluna do tabela 1, podemos ver que a informação política em Moçambique deriva, em primeiro lugar, e mais destacadamente, da educação formal. Mas, mesmo tendo em conta o impacto da educação, ver programas informativos na televisão ou ouvindo-os na rádio (mas, notavelmente não lendo jornais) também tem uma contribuição importante, independente e positiva. Mas os resultados também demonstram que as pessoas sem educação formal ou que nunca fazem uso dos órgãos de informação conseguem ultrapassar parte do seu *deficit* informativo através de debates interpessoais pela adesão a grupos de acção colectiva e, surpreendentemente, pelo contacto com funcionários dos ministérios do governo.

Observando a primeira linha na tabela 1, podemos ver que a informação política é, por seu turno, um indício muito forte de várias outras variáveis importantes. Mesmo depois de considerar a grande divisão entre espaço rural e urbano em Moçambique, e a posição privilegiada daqueles que falam português, o conhecimento das pessoas que ocupam cargos e de factos sobre governação e democracia aumenta muito a capacidade dos Moçambicanos para dar opiniões sobre o desempenho do governo e sobre o regime democrático bem como a sua capacidade para formar preferências sobre regimes políticos ou para exigir democracia.

Como vimos acima, a educação formal, que pequenas minorias da população moçambicana possuem, representa um papel crucial para a sua informação sobre o sistema político. Mas, mesmo depois de acrescentar a informação política ao modelo, a educação formal continua a desempenhar um papel importante ao contribuir para a capacidade das pessoas para darem opiniões sobre o desempenho, para formarem preferências sobre o regime e exigirem democracia. Enquanto os noticiários de rádio e de televisão dão uma contribuição importante para o acumular de informação política, o uso dos órgãos de informação tem muito pouco efeito nos elementos cognitivos da cidadania ou nas atitudes em relação à democracia. A leitura de jornais contribui, de facto, para a exigência de democracia, mas aqueles que obtêm as informações a partir da televisão (que é largamente dominada pelo Estado) estão, de facto, menos comprometidos com a democracia.

O envolvimento cognitivo tem efeitos em muitas das variáveis dependentes verificadas nos vários modelos na tabela 1. Contudo, o interesse na política é quase sempre mais importante do que os debates interpessoais. Mas, enquanto o interesse é quase sempre uma parte importante da explicação, a sua contribuição para a cidadania democrática nem sempre é positiva.

O interesse pela política permite às pessoas dar mais opiniões e manifestar preferências, embora entre os entrevistados com opiniões, o interesse pela política reduza a probabilidade de eles darem opiniões críticas. E embora faça crescer a exigência de democracia, também faz crescer a tendência dos Moçambicanos para (sobre)valorizar o nível da democracia no país.

A nossa análise encontra poucas contribuições consistentes a partir de contactos interpessoais ou filiação organizacional. O ser participante de um grupo de desenvolvimento comunitário de facto permite às pessoas formarem opiniões sobre o desempenho do governo e a democracia, mas também leva aqueles que têm opiniões a serem menos

críticos do desempenho, e leva todos os participantes a, muito provavelmente, se aperceberem de uma oferta de democracia mais alta. Participar em reuniões da comunidade permite mais expressão mas também diminui o sentido de cidadania democrática crítica. E, embora aderir a grupos de acção colectiva contribua para o conhecimento político, também leva a opiniões menos críticas do desempenho. O único impacto positivo, com alguma consistência real, vem do contacto dos cidadãos com dirigentes religiosos. Ao contrário de todas as outras influências, aqueles cidadãos que mais frequentemente procuram dirigentes religiosos pedindo ajuda para resolver problemas importantes, são mais capazes de manifestar preferências sobre a democracia, mais provavelmente exigem democracia e mais provavelmente são democratas críticos.

De uma forma geral, os factores cognitivos explicam uma parte significativa da variação na informação política (R^2 ajustado = 0,242), e partes mais modestas de expressão sobre o desempenho (R^2 ajustado = 0,183) e regimes políticos (R^2 ajustado = 0,168) e cometimento com a democracia (R^2 ajustado = 0,116). Contudo, explicam pouco sobre se os Moçambicanos que têm opiniões são mais ou menos críticos.

TABELA 1: Consequências de consciência cognitiva e fontes alternativas de informação em Moçambique

| | Informação política | Expressão (Oferta de Governação & Democracia) | Expressão (Comprometimento à Democracia) | Criticismo (Oferta de Governação) | Criticismo (Oferta de Democracia) | Comprometimento à Democracia | Oferta de Democracia |
|--|---------------------|---|--|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|----------------------|
| Consciência cognitiva | | | | | | | |
| Informação política | -- | ,211*** | ,190*** | | -,083* | ,096** | ,139*** |
| Educação formal | ,297*** | ,110*** | ,107** | | | ,177*** | |
| Notícias radiofónicas | ,077** | | | | | | |
| Notícias televisivas | ,131*** | | | | | -,080* | |
| Notícias de jornal | | | ,072* | | | ,096*** | |
| Interesse pela política | | ,107*** | ,170*** | -,093* | -,095** | ,106*** | ,143*** |
| Discussão política | ,127*** | ,103*** | | | | | |
| Fontes alternativas | | | | | | | |
| Membro, grupo religioso | | | | | | ,061*** | |
| Membro, grupo de desenvolvimento | | ,058* | | -,117* | | | ,141*** |
| Membro, sindicato | | ,087** | | | | | |
| Membro, grupo profissional | | NS | ,108*** | | | | |
| Participação em encontros comunitários | | ,103*** | ,085** | | | | |
| Juntar-se a outros | ,058* | | | -,125** | -,132*** | | |
| Contacto com líder religioso | | | ,068** | | | ,090*** | |
| Contacto com funcionário do governo | ,088** | | | | | | |
| Contacto com líder tradicional | | | | | ,072** | | |
| Variáveis de controlo | | | | | | | |
| Rural | -,070* | -,183*** | -,031 NS | -,068 NS | -,092* | -,089** | ,070* |
| Português | -,003 NS | ,002 NS | -,060* | -,060 NS | ,066* | -,056 NS | -,038 NS |
| R ² Ajustado | ,243 | ,183 | ,168 | ,045 | ,045 | ,116 | ,070 |
| N | 1.199 | 1.197 | 1.198 | 480 | 883 | 1.199 | 1.199 |

A tabela reporta coeficientes de regressão padronizados (Beta).

Explicações alternativas

Vamos agora considerar se as maneiras de ver as alternativas oferecem melhores explicações para o perfil distinto de opinião pública dos Moçambicanos. Prestámos uma atenção particular à questão de saber se o impacto dos factores cognitivos permanece ou diminui à medida que levamos essas outras explicações em conta.

Valores

Começámos por examinar o papel dos valores. Uma explanação culturalmente orientada argumentaria que o perfil moçambicano de “cidadania acrítica” está enraizado numa síndrome de orientações que é consequência das tradições indígenas e dois séculos de dominação portuguesa e que mina os valores necessários para uma sociedade democrática (Chazan 1993; Owuso 1992; Mamdani 1996; Etounga-Manguelle, 2000). Em primeiro lugar, a ênfase popular no bem colectivo combinada com a história do domínio tradicional podem conduzir as pessoas a considerarem-se como clientes, dependentes dos novos “homens grandes” patrimoniais para o seu bem-estar. Em segundo lugar, a ênfase popular no bem colectivo pode também significar que a geração de soluções justas é mais valorizada do que a legalidade. Em terceiro lugar, a natureza patriarcal de muitas políticas africanas pode minar o cometimento com a equidade. Em quarto lugar, a ênfase no consenso pode fazer surgir a intolerância da discórdia ou, pelo menos, a aceitação popular da repressão do governo sobre a sua expressão. E, finalmente, séculos de autocracia colonial podem levar as pessoas a considerarem-se passivas, sujeitos deferentes de forças externas em vez de agentes, ou cidadãos democráticos, com o direito de questionar a autoridade e de exigir a prestação de contas (Mattes & Shin 2005).

O Afrobarómetro fez uma série de perguntas para tocar nessas várias facetas da cultura política. Em conjunto, as respostas sugerem que as imagens sobre uma cultura política de sujeição, num lugar como Moçambique, podem necessitar de ser reconsideradas. Por exemplo, para se medir o clientelismo, o Afrobarómetro fez perguntas às pessoas sobre a quantidade de bem-estar que recebiam. Embora um número significativo de Moçambicanos continue a considerar-se como dependentes do Estado, estes números não são exagerados; pouco mais de metade (53%) concordam que “o governo deveria assumir a maior parte da responsabilidade pelo bem-estar das pessoas”. E só pouco mais de um terço (38%) concorda com o aspecto clássico do clientelismo, se-

gundo o qual: “Uma vez que estão no poder, os dirigentes são obrigados a ajudar a sua comunidade de origem”.

Para avaliar o apoio popular ao Estado de direito, fizemos três perguntas, cujas respostas formam um indicador válido e credível. Mais uma vez, é muito mais provável as pessoas apoiarem valores pró-democráticos do que se poderia pensar, com base na sabedoria convencional. Oito em cada dez disseram que concordam que “é importante obedecer ao governo que está no poder, sem ter em conta em quem você votou” (81%), e que “é melhor procurar soluções para os problemas dentro da lei, mesmo que demore mais tempo” (79%), e sete em cada 10 disseram que “o uso de violência nunca se justifica no contexto da política actual em Moçambique” (69%).⁴⁷

Ao contrário do que se pensa normalmente, a igualdade política e de género é também muito valorizada pelos Moçambicanos. Mais uma vez, 8 em cada 10 acham que “todos deveriam ter o direito de votar, mesmo se não entendem completamente todos os temas das eleições” (82%) e que “as mulheres deviam ter oportunidades iguais às dos homens para serem eleitas para cargos públicos” (81%), enquanto três quartos concordam que “as mulheres deviam ter direitos iguais e receberem tratamento igual aos homens” (só 14% concordam que: “as mulheres sempre estiveram sujeitas às leis e costumes tradicionais, e deveriam continuar sendo” (76%).⁴⁸

É claro que uma proporção significativamente menor de Moçambicanos apoia a liberdade de expressão. Dois terços (66%) concordam que “os órgãos noticiosos deviam ser livres para publicar qualquer notícia/informação que acharem apropriada sem receio de lhes fecharem as portas” (mas um quinto – 21% - diz que “o governo devia fechar os jornais que publicam notícias/informações erradas ou criticam o governo”). Pouco mais de metade (55%) de todos os entrevistados dizem que “as pessoas deviam poder expressar o que lhes passa pela cabeça sobre política, livres da influência do governo”, enquanto um terço (35%) apoia a opinião segundo a qual “o governo não devia permitir a expressão de opiniões políticas que são muito diferentes das opiniões da maioria”. E metade (49%) concorda que “devíamos poder associar-nos a qualquer organização, quer seja ou não aprovada pelo governo”, havendo acima de um terço (37%) que apoia a ideia de que “o governo devia poder banir qualquer organização que seja contra as suas políticas”.⁴⁹

Pensa-se, normalmente, que a cultura política num local como Moçambique ressoa muito mais fortemente no que diz respeito a valores públicos como intermediação dos cidadãos e o seu dever de manter os dirigentes responsáveis. Pouco mais de metade

(55%) diz que “deveríamos ser mais activos em questionar os nossos dirigentes sobre as suas acções”. E, quando se lhes perguntou quem era responsável por “tomar medidas para que, depois de eleitos, os membros do Parlamento ou deputados façam o seu trabalho”, só 8% e 11%, respectivamente, responderam que é tarefa dos “eleitores” exigir responsabilidade aos dirigentes. Em contraste, a resposta mais frequente foi de que isso era tarefa do Presidente (46% para o controlo dos deputados e 39% para o dos vereadores). Cerca de um quinto respondeu “o Parlamento” (21%) ou o “governo local” (21%) e cerca de um décimo apontou o partido político a que pertencem (10% e 11%, respectivamente).⁵⁰

Medo político e intimidação

De uma perspectiva completamente diferente poderíamos suspeitar que a razão para a tendência dos Moçambicanos evitarem dar opiniões e/ou, quando respondem, apresentarem versões cor-de-rosa do desempenho, não seja reflexo de valores profundos mas antes o medo político e a intimidação que permanece ao fim de uma década e meia de guerra civil e crescente domínio eleitoral do partido no poder. A fim de verificar o impacto do medo político e a percepção da intimidação nas respostas ao inquérito, começámos por perguntar às pessoas sobre a sua identificação partidária (73% disseram ser da Frelimo, substancialmente acima de 2003, 8% disseram ser da Renamo e 18% disseram que não se sentem próximos de nenhum partido político). Também perguntámos “quantas vezes” sentem que “as pessoas têm que ter cuidado com aquilo que dizem sobre a política”. Mais de dois terços responderam que as pessoas têm “sempre” ou “muitas vezes” que ter cuidado com o que dizem em Moçambique. Ao mesmo tempo, pouco menos de dois terços (63%) dizem que “a liberdade de dizer o que pensa” em Moçambique está melhor agora do que há uns anos. Finalmente, perguntámos às pessoas, como última pergunta do questionário: “Quem é que pensa que nos mandou para fazer esta entrevista?”. Bem acima de metade dos entrevistados achavam que o entrevistador tinha sido enviado pelo governo (57%).

Satisfação com o desempenho

Finalmente, uma terceira explicação alternativa pode simplesmente concluir que as apreciações optimistas dos Moçambicanos sobre o governo e o desempenho democrático

são simplesmente reflexo do facto de as coisas estarem, de facto, a melhorar – pelo menos em termos das experiências directas das pessoas normais. Portanto, virámo-nos para um leque de perguntas que verificam as experiências reportadas pelas pessoas em relação a uma série de desenvolvimentos económicos tais como a pobreza⁵¹, problemas económicos⁵², assim como a saúde⁵³ e perdas pessoais devidas a mortes relacionadas com a SIDA⁵⁴. Também identificámos uma série de medidas sobre a experiência das pessoas com fenómenos políticos tais como a existência de liberdade e de direitos⁵⁵, a facilidade com que conseguem trabalhar com os serviços públicos⁵⁶ e até que ponto são vítimas de exigências de suborno por burocratas e polícias.⁵⁷ Contudo, evitámos usar avaliações mais subjectivas de fenómenos mais distantes, tais como avaliações de desempenho ou percepções de corrupção no governo.

Discussão

Os resultados apresentados na tabela 2 demonstram que os valores contam. A pequena maioria dos Moçambicanos que dá valor à liberdade de expressão exigirá democracia muito mais provavelmente do que aqueles que apoiam a supressão pelo governo das opiniões dos dissidentes e menos provavelmente dirão que estão a viver numa democracia. Similarmente, os setenta e oitenta por cento de entrevistados que dão valor ao Estado de direito também mais provavelmente terão opiniões e exigirão democracia, embora não sejam tão críticos da democracia existente. Finalmente, a pequena maioria que acredita que os cidadãos devem questionar os dirigentes mais provavelmente terão opiniões, criticarão a democracia existente e exigirão democracia, do que os que dizem que se deve ter mais respeito pela autoridade.

Existe alguma prova do impacto de um medo explícito ou de uma pressão política mais implícita nas respostas dos inquiridos? Verificámos que havia uma maior probabilidade de os inquiridos que pensavam que o entrevistador pertencia a um órgão do governo darem uma opinião sobre a democracia e as suas alternativas, mas, por além disso, não foi identificada nenhuma diferença significativa. A mesma coisa aplica-se àqueles que disseram que não era seguro dizerem o que pensam sobre a política no país hoje. Também vimos que, para aqueles que sentem o nível de liberdade de expressão a declinar nos últimos anos, há menos probabilidade de exigirem democracia, mas, como veremos mais abaixo, o mesmo se passa com os que se apercebem do declínio em outros direitos e liberdades. Finalmente, observámos fortes impactos partidários

nos que se identificam com a Frelimo como sendo os que apresentam mais probabilidade de darem opiniões sobre o desempenho ou manifestarem preferências sobre o regime, mas menor probabilidade de dar opiniões críticas (em comparação com os não partidários). Os apoiantes da oposição apresentam também maior probabilidade de enunciar a sua preferência de regime (mais do que os não partidários) e ainda mais de criticar o desempenho do regime democrático.

Até que ponto é o perfil distinto de cidadania acrítica de Moçambique simplesmente o resultado das reais experiências dos cidadãos numa sociedade que melhora? Observámos que os Moçambicanos que sentem uma maior oferta de liberdade política e pensam que a economia nacional está a melhorar apresentam menor probabilidade de criticar a governação e a democracia existentes. E os que têm experiências positivas no seu relacionamento com os órgãos do Estado também têm menor probabilidade de serem críticos. Finalmente, os que foram vítimas de extorsão por parte de funcionários e da polícia têm maior probabilidade de dar opiniões críticas e exigir mais democracia (embora, estranhamente, apresentem também uma maior probabilidade de pensar que o país é democrático).

De uma forma geral, a adição de valores culturais, de percepções de medo político ou pressão e de experiências políticas e económicas aumenta grandemente a nossa capacidade para dar conta dos níveis de avaliação crítica entre os Moçambicanos com opiniões e da oferta de democracia que todos os entrevistados sentem. Mas os factores cognitivos mantêm um efeito forte (livre de todas estas influências) nos modelos que explicam a expressão, o cometimento à democracia e a oferta de democracia. A informação política continua a ser o factor mais importante na predição de expressão e, junto com a educação formal, continua a ter um grande impacto na exigência de democracia.

**TABELA 2: Atitudes em relação à Democracia em Moçambique:
comparação de factores cognitivos, culturais, políticos e de pressão**

| | Expressão (Oferta de Governação & Democracia) | Expressão (Comprometimento à Democracia) | Críticas (Oferta de Governação) | Críticas (Oferta de Democracia) | Comprometimento à Democracia | Oferta de Democracia |
|--|---|--|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------|----------------------|
| Consciência cognitiva | | | | | | |
| Informação política | ,155*** | ,183*** | | | ,073* | ,108*** |
| Educação formal | ,080* | ,119*** | | | ,156*** | -,061* |
| Interesse pela política | ,148*** | ,074* | | -,060* | ,104*** | ,097*** |
| Discussão política | | ,088* | | | | |
| Fontes alternativas | | | | | | |
| Membro, sindicato | | ,081** | -,092* | | ,071** | |
| Membro, grupo de negócios | ,127*** | ,078** | | | | |
| Participação em encontros comunitários | | ,084** | | | | ,112*** |
| Juntar-se a outros | | | -,091* | -,086** | | |
| Contacto com líder religioso | ,089** | | | | ,084** | |
| Valores | | | | | | |
| Liberdade de expressão (I) | ,092*** | | | | ,202*** | -,070** |
| Estado de direito (I) | ,121*** | ,090*** | | -,097*** | ,160*** | ,058* |
| Pessoas devem questionar líderes | | ,058* | ,120** | | ,076** | |
| Líderes devem tratar todos igualmente | | | | | -,069** | |
| Experiências dos cidadãos | | | | | | |
| Pobreza (I) | -,097*** | | | | | |
| Perda pessoal por SIDA | | | | | ,065* | |
| Condição económica pessoal (I) | | | | | | ,083* |
| Condição económica nacional (I) | | | -,148*** | -,146*** | | ,108*** |
| Melhoria económica (I) | | | | -,111*** | | ,084** |
| Privação relativa | | | -,134*** | | -,053* | |
| Fácil trabalhar com Estado | | | -,143*** | - | | |
| Vitimização oficial (I) | ,090*** | ,122*** | | | ,084*** | ,060* |
| Liberdades aumentadas (I) | | | -,245*** | -,096*** | | ,136*** |
| Medo e intimidação | | | | | | |
| Identificação com partido governante | ,071* | ,089** | -,147*** | | | ,068* |
| Identificação com oposição | | ,081** | | ,317*** | | -,148*** |
| Menos liberdade de expressão | | | | | -,073** | |
| Vigiar o que diz | | ,099*** | | | | |
| Pensa que entrevistador é do governo | | ,106*** | | | | |
| Variáveis de controlo | | | | | | |
| Rural | -,028NS | -,089*** | -,025NS | -,037NS | -,053NS | -,049NS |
| Português | ,051NS | -,002NS | -,043NS | ,084** | -,033NS | -,045NS |
| R ² Ajustado | ,188 | ,237 | ,248 | ,252 | ,201 | ,208 |
| N | 1.075 | 1.196 | 470 | 870 | 1.188 | 1.181 |

A tabela reporta coeficientes de regressão padronizados (Beta).

Sistema eleitoral

Finalmente, perguntámo-nos se os *deficits* cognitivos dos Moçambicanos em política terão sido exacerbados pela escolha que o país fez do seu sistema eleitoral. Porque os sistemas de representação proporcional em listas provinciais colocam um grande poder nas mãos dos dirigentes partidários, que controlam as listas, os legisladores sentem-se muito mais incentivados a agradar aos patrões do seu partido do que a qualquer grupo identificável de eleitores. Portanto, tanto os deputados como os cidadãos têm pouca motivação para se procurarem activamente uns pelos outros, para trocarem informações e aprenderem uns com os outros, quer através da expressão de preferências políticas, quer pela partilha de experiência de problemas.

Enquanto todos os modelos prévios, apresentados nas tabelas 1 e 2, tiveram o foco no interior de Moçambique, verificar o impacto de uma variável que afecta o país inteiro (como é o caso de um sistema eleitoral nacional) requer que alarguemos o âmbito da nossa análise para comparar os entrevistados em vários países (ver tabela 3). Quando isso é feito, descobrimos que, mesmo mantendo-se constante perante uma grande quantidade de factores cognitivos, culturais, partidários e relacionados com o desempenho, o sistema eleitoral tem um impacto muito importante. De facto, o sistema de listas de representação proporcional (medido aqui como uma variável muda, em que os sistemas maioritários uninominais são a categoria excluída) tem o maior impacto singular na informação política. Além do mais, o seu impacto é negativo. Por outras palavras, comparados com os cidadãos que vivem em sistemas círculos uninominais, os Africanos que vivem em países que usam a representação proporcional são, sistematicamente, menos capazes de indicar o nome do seu deputado (o que era de esperar). Mas, menos previsivelmente, são também menos capazes de dizer o nome correcto do seu representante local, do Presidente da Assembleia da República ou do maior partido no parlamento, qual o limite de mandatos do Presidente, ou de compreenderem o papel dos tribunais. E, talvez ainda mais importante, acima e para além do efeito do conhecimento político, o sistema de listas de representação proporcional também diminui a capacidade de as pessoas darem opiniões ou formarem preferências em questões de governação e democracia, assim como diminui a frequência com que aqueles que têm opiniões fazem avaliações críticas e diminui também o cometimento com a democracia.

**TABELA 3: Atitudes em relação à Democracia em África:
comparação de factores cognitivos, culturais, políticos, de pressão e do sistema eleitoral**

| | Informação política | Expressão (Oferta de Governação & Democracia) | Expressão (Comprometimento à Democracia) | Criticismo (Oferta de Governação) | Criticismo (Oferta de Democracia) | Comprometimento à Democracia | Oferta de Democracia |
|--|---------------------|---|--|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|----------------------|
| Consciência cognitiva | | | | | | | |
| Informação política | X | ,128 | ,140 | ,128 | ,066 | ,166 | -,055 |
| Educação formal | ,308 | ,161 | ,112 | | | ,114 | |
| Notícias radiofónicas | ,089 | ,086 | ,103 | | | | |
| Notícias televisivas | ,068 | | ,076 | | | ,111 | |
| Notícias de jornal | ,071 | | | | | | |
| Interesse pela política | | | ,059 | -,062 | | | |
| Discussão política | ,090 | ,103 | ,061 | ,050 | | ,085 | |
| Fontes alternativas | | | | | | | |
| Membro, grupo de desenvolvimento | | | ,053 | | | | |
| Participação em encontros comunitários | ,088 | | | -,066 | | | |
| Contacto com vereador | ,083 | | | | | | |
| Contacto com líder tradicional | | | ,058 | | | | |
| Valores | | | | | | | |
| Igualdade (I) | | | ,070 | | -,071 | ,054 | |
| Liberdade de expressão (I) | | | | | | ,120 | |
| Estado de direito (I) | | | ,060 | | -,093 | ,151 | ,095 |
| Prestação de contas (C) | | ,054 | ,083 | | | | |
| Pessoas devem questionar líderes | | | | | | ,073 | |
| Experiência dos cidadãos | | | | | | | |
| Pobreza | | | | ,059 | ,064 | | |
| Perda pessoal por SIDA | | ,085 | | | | | |
| Condições económicas pessoais (I) | | | | -,164 | -,146 | | ,137 |
| Melhoria económica (I) | | | -,055 | -,252 | -,141 | | ,157 |
| Privação relativa | | | | -,073 | -,059 | | |
| Fácil trabalhar com Estado | | | | -,146 | | | ,059 |
| Vitimização oficial (I) | | ,117 | | | | | |
| Liberdades aumentadas (I) | | | ,063 | -,231 | -,120 | | ,135 |
| Medo e intimidação | | | | | | | |
| Identificação com partido governante | ,138 | | | -,156 | -,169 | | ,148 |
| Identificação com oposição | ,080 | | ,070 | | | ,053 | |
| Menos liberdade de expressão | | | | | ,094 | -,071 | -,071 |
| Pensa que entrevistador é do governo | | ,080 | | | | | |
| Sistema eleitoral | | | | | | | |
| Lista de representação proporcional | -,311 | -,092 | | | -,075 | -,135 | ,073 |
| Sistema misto | -,185 | | | | -,064 | ,061 | |
| Variáveis de controlo | | | | | | | |
| Rural | ,000NS | -,004NS | -,055*** | -,046*** | -,017NS | -,034NS | -,043NS |
| R ² Ajustado | ,360 | ,179 | ,177 | ,426 | ,262 | ,233 | ,236 |
| N | 20.343 | 21.264 | 18.047 | 8.925 | 13.128 | 20.317 | 21.508 |

A tabela reporta coeficientes de regressão padronizados (Beta).

Embora seja claramente necessária mais pesquisa para verificar esta descoberta fascinante e cheia de consequências, parece que o sistema de listas de representação proporcional em Moçambique (e noutros sistemas políticos desenhados de forma similar) teve o efeito de “esvaziar” o corpo político. Para além de simplesmente reduzir os incentivos à interacção e aprendizagem mútua, de remover qualquer relação clara entre os representantes eleitos e eleitorados geograficamente identificados, ele elimina um importante “gancho cognitivo” com o qual os cidadãos poderiam, de outra forma, ter um controlo mais firme do processo político e no qual poderiam articular outras peças de informação sobre o governo e as questões públicas. Os deputados, nos sistemas baseados em círculos eleitorais uninominais, constituem “instituições de ligação” centrais, que põem os cidadãos em contacto (especialmente os das zonas rurais profundas) com o Estado (Barkan 1995).

Conclusão

Demonstrámos que os Moçambicanos exibem uma estrutura distinta e problemática de atitudes públicas em relação à democracia e à governação. Este perfil de cidadania acrítica é caracterizado por baixos níveis de informação política, relativamente altos níveis de respostas “não sei” e extremamente positivas (e possivelmente irreflectidas) avaliações entre os que têm opiniões. Esta síndrome é acompanhada por altos níveis de satisfação com o nível da democracia existente, justapostos a baixos níveis de exigência dela. Com base nas estimativas populares de que o seu cesto de mercadorias económicas e políticas é agora maior do que há poucos anos, os Moçambicanos estão satisfeitos com o progresso da experiência democrática moçambicana. No entanto, o paradoxo é que este optimismo não chega a criar uma exigência generalizada de democracia.

Estabelecemos que uma série de factores cognitivos (informação política, educação formal e interesse pela política) têm um impacto importante, mesmo depois de ter em conta o impacto considerável dos valores, nas capacidades dos Moçambicanos para dar opiniões e formar preferências e na forma como se apercebem da democracia que têm e na exigência de democracia. Estes resultados sugerem que uma grande parte do destino da inexperiente democracia moçambicana residirá na velocidade e grau com os quais o governo e os doadores forem capazes de expandir as oportunidades educacionais e o acesso aos órgãos de informação, particularmente aos independentes, para construir capacidades críticas no corpo político. Finalmente, encontrámos forte evidência de

que Moçambique escolheu um sistema eleitoral que não faz nada para reverter, e provavelmente exacerba, os efeitos deletérios de uma sociedade de baixa informação. Ao remover quaisquer ligações identificáveis entre os votantes e os representantes eleitos, as listas de representação proporcional parecem reduzir a capacidade dos cidadãos (ou o incentivo) para aprenderem outros factos-chave sobre o sistema político e, portanto, reduzem a sua capacidade (ou incentivo) para dar opiniões e exigir democracia. Consequentemente, uma reforma eleitoral também devia ocupar um lugar central na agenda de reformas dos democratas moçambicanos.

Notas

- ³¹ O Afrobarómetro é um inquérito de opinião pública que se realiza periodicamente em 18 países africanos.
- ³² Para uma excelente apreciação sobre esta literatura, ver Evans e Rose (2007: 2-6).
- ³³ A análise factorial identificou dois factores, o primeiro dos quais explica 36,2% da variância total com um eigenvalue de 2,17. O grau de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,64) é aceitável (n=22.600). Uma comparação entre perguntas sobre conhecimento de dirigentes políticos com pesquisas anteriores também sugere um alto nível de fiabilidade.
- ³⁴ A análise factorial identificou cinco factores, o primeiro dos quais explica 40,1% da variância total com um eigenvalue de 8,03. O grau de fiabilidade do indicador (Alpha de Cronbach = 0,91) é muito alto (n=22.600).
- ³⁵ A análise factorial identificou dois factores, o primeiro dos quais explica 43,9% da variância total com um eigenvalue de 2,20. O grau de fiabilidade do indicador (Alpha de Cronbach = 0,62) é aceitável (n=22.600).
- ³⁶ Esta distinção é inspirada pelo trabalho de William Mishler e Richard Rose (1997) que chamaram a atenção para a importância desse tipo de diferenças no outro extremo da escala, fazendo a distinção entre falta de confiança, cepticismo e fé cega para compreender como os europeus da Europa Central e de Leste viam as instituições do período pós-comunista.
- ³⁷ A análise factorial identificou cinco factores, o primeiro dos quais explica 35% da variância dos factores comuns com um eigenvalue de 8,40. O grau de fiabilidade do indicador (Alpha de Cronbach = 0,91) é muito alto (n=22.600).
- ³⁸ A análise factorial extraiu um único factor sem rotação (eigenvalue = 2,00) que explica 66,7% da variância comum. O grau de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,74) é alto (n=22.600).

- ³⁹ Os dois itens apresentam uma correlação suficiente (r de Pearson = 0,61) e fiável (Alpha de Cronbach = 0,76) para permitir a construção de um valor médio ($n=22.600$).
- ⁴⁰ A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 1,88) que explica 46,9% da variância comum. O grau de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,62) é aceitável ($n=22.600$).
- ⁴¹ Em outros países, tais como o Senegal e o Mali, foi observado que a expressão “escolaridade informal” reflecte, em grande medida, a escolaridade corânica islâmica. Contudo, em Moçambique, a probabilidade de os muçulmanos terem beneficiado de “escolaridade informal” não é maior do que entre os cristãos.
- ⁴² Após a independência, muitos trabalhadores qualificados portugueses abandonaram o país devido às políticas de nacionalização da Frelimo, deixando a administração pública sem capital humano qualificado. Para manter as instituições a funcionar, o governo da Frelimo contratou trabalhadores qualificados da União Soviética. Estudantes, com a escola secundária, mas sem formação como professores, foram obrigados a ser professores.
- ⁴³ Nativos assimilados eram aqueles que tinham sido socializados - ou obrigados a adoptar - na cultura ocidental. Muitos eram mulatos, filhos de uniões entre pais portugueses e mulheres moçambicanas.
- ⁴⁴ A infra-estrutura escolar existente foi destruída e todos os jovens, com 17 anos ou mais velhos, tinham de fazer serviço militar obrigatório no exército. Em finais de 1980, os guerrilheiros da Renamo controlavam dois terços do país deixando o governo confinado às capitais provinciais. Nessas cidades, as poucas vagas nas escolas eram reservadas para os estudantes com mais sucesso nos estudos. Outros estudantes perdiam as suas vagas em favor de estudantes mais jovens ou eram transferidos para a escolaridade nocturna, alternativa. Embora a escolaridade nocturna tentasse ser mais inclusiva, muitas vezes não conseguia funcionar devido aos constantes cortes de energia em muitas cidades capitais. Algumas cidades chegaram a passar até 6 meses sem electricidade.
- ⁴⁵ Contudo, Moçambique não é melhor que esses países em termos de frequência do ensino secundário.
- ⁴⁶ Uma nova Lei de Imprensa está neste momento a ser elaborada pelo Gabinete de Informação do governo, segundo a qual todos os jornalistas deverão estar registados junto do governo e serem portadores de um cartão oficial (Mosse, 2007).
- ⁴⁷ A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 1,58) que explica 52,6% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,55) é aceitável ($n=21.592$).
- ⁴⁸ A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 1,54) que explica 51,2% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,51) é baixo e no limite do aceitável ($n=20.389$).
- ⁴⁹ A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 1,58) que explica 52,8% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,55) é aceitável ($n=21.588$).

- ⁵⁰ Os dois itens apresentam uma forte correlação (r de Pearson = 0,74) e são fortemente fiáveis (Alpha de Cronbach = 0,84) permitindo a criação de um valor médio ($n=21.600$).
- ⁵¹ As perguntas questionavam as pessoas sobre quantos dias, durante o ano anterior, tinham ficado sem comida, sem água, sem cuidados de saúde, sem combustível para cozinhar, e sem um rendimento em dinheiro. A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 2,59) que explica 51,9% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,77) é muito alto ($n=21.562$).
- ⁵² Três perguntas verificavam as actuais condições pessoais de vida, durante o ano anterior e em comparação com outras pessoas. A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 1,80) que explica 60,3% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,67) é muito alto ($n=21.536$). Duas perguntas mediam a impressão das pessoas sobre as condições económicas nacionais actuais e ao longo do ano anterior. Os dois itens estão suficientemente correlacionados (r de Pearson = 0,41) e são fiáveis (Alpha de Cronbach = 0,58) permitindo a construção de um valor médio ($n=21.580$). Finalmente, dois itens mediam as expectativas das pessoas de melhorias quer nas suas vidas pessoais quer na economia nacional. Os dois itens apresentam uma forte correlação (r de Pearson = 0,77) e a fiabilidade (Alpha de Cronbach = 0,87) é muito alta ($n=21.586$).
- ⁵³ As questões perguntavam às pessoas quantos dias de trabalho tinham perdido no mês anterior devido a problemas de saúde e com que frequência se tinham sentido cansados ou exaustos devido a preocupações ou ansiedade. Os dois itens mostram uma forte correlação (r de Pearson = 0,59) e grande fiabilidade (Alpha de Cronbach = 0,74) permitindo a construção de um valor médio ($n=21.592$).
- ⁵⁴ A pergunta era se a pessoa conhecia um amigo próximo ou parente que tivesse morrido de SIDA.
- ⁵⁵ Quatro perguntas inquiriam as pessoas sobre se eram agora mais livres para aderirem a organizações do que há uns anos, ou para votar como quisessem e se se consideravam mais livres do crime e das detenções arbitrárias. A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 2,38) que explica 59,7% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,76) é muito alto ($n=21.577$).
- ⁵⁶ Cinco perguntas inquiriam as pessoas até que ponto consideravam fácil obter documentos de identificação, serviços e tratamento médico de órgãos do Estado, vaga nas escolas para os filhos e ajuda por parte da polícia. A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 2,10) que explica 42% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,65) é aceitável ($n=21.577$).
- ⁵⁷ Cinco perguntas inquiriam os entrevistados quantas vezes, durante o ano anterior, tiveram que pagar um suborno para conseguir um documento de identidade, uma vaga na escola para os filhos, serviços, tratamento médico ou para evitar um problema com a polícia. A análise factorial identificou um único factor sem rotação (eigenvalue = 2,52) que explica 50,4% da variância comum. O nível de fiabilidade do índice (Alpha de Cronbach = 0,75) é alto ($n=21.584$).

Referências

Almond, G. & Verba, S. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Barkan, J. 1995. Elections in Agrarian Societies. *Journal of Democracy*, 6 (4), 106-116.

Barro, R. J. & Lee, J.-W. 2000. International Data on Educational Attainment: Updates and Implications. CID working paper nº 2. Cambridge MA: Center for International Development. Disponível em:

http://devdata.worldbank.org/edstats/ThematicDataOnEducation/CountryData/total_age15.xls (consultado a 22 de Março de 2007).

Bratton, M., Mattes, R. & Gyimah-Boadi, E. 2005. *Public Opinion, Democracy and Market Reform in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chazan, N. 1993. African Political Culture and Democracy. In *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Diamond, L. ed. Boulder CO: L. Rienner Publishers.

Diamond, L. 2002. Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13 (2), 21–35.

Etounga-Manguelle, D. 2000. Does Africa Need a Cultural Adjustment Program? In *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Lawrence Harrison, L. & Huntington, S. eds. New York: Basic Books, 65-76.

Evans, G. & Rose, P. 2007. Support for democracy in Malawi: Does schooling matter? *World Development*, 35 (5), 904-919.

Freedom House. 2005. *Map of Freedom in the World*. Disponível em:

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2005> (consultado a 22 de Março de 2007).

Gunther, R., Montero, J. R. & Torcal, M. 2006. Democracy and Intermediation: Some Attitudinal and Behavioral Dimensions. In Gunther, R., Montero, J. R. & Puhle H. eds. *Democracy, Intermediation and Voting on Four Continents*. Oxford: Oxford University Press.

Inglehart, R. & Welzel, Ch. 2005. *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Inkeles, A. & Smith, D. 1974. *Becoming Modern: Individual Changes in Six Developing Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lipset, S. M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Development. *American Political Science Review*, 53, 69-105.

Lupia, A. & McCubbins, M. 2000. The Institutional Foundations of Political Competence: How Citizens Learn What They Need to Know. In Lupia, A., McCubbins, M. & Popkin, S. eds. *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.

Mattes, R. & Shin, D. C. 2005. The Democratic Impact of Cultural Values in Africa and Asia: The Cases of South Korea and South Africa. Afrobarometer Working Paper, n° 50. Cape Town: UCT-Afrobarometer.

Mattes, R. & Bratton M. 2007. Learning About Democracy in Africa: Awareness, Performance and Experience. *American Journal of Political Science* 51 (1), 192-217.

Mishler, W. & Rose, R. 1997. Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. *Journal of Politics*, 59 (2), 418-451.

Mosse, M. 2007. Tendências Contra o Pluralismo dos Media em Moçambique. *Alerta Número 1*. Maputo: Centro de Integridade Pública.

Norris, P. 1999. Introduction: The Growth of Critical Citizens? In Norris, P. ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Owusu, M. 1992. Democracy and Africa: A View From the Village. *Journal of Modern African Studies*, 30 (3), 369-396.

Pereira, J. & Shenga, C. 2005. *Strengthening Parliamentary Democracy in SADC Countries: Mozambique Country Report*. Pretoria: South African Institute of International Affairs.

Popkin, S. 1994. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.

Richardson, B. & Beck, P. 2006. The Flow of Information: Personal Discussants, the Media and Partisans. In Gunther, R., Montero, J. R. & Puhle, H-J. eds. *Democracy, Intermediation and Voting on Four Continents*. Oxford: Oxford University Press.

Shenga, C. 2007. *Commitment to Democracy in Mozambique: Performance Evaluations and Levels and Sources of Information: Evidence from Round 2 of Afrobarometer Survey Data*. Cape Town: University of Cape Town (M.A. Thesis).

Transparency International. 2005. Annual Report. Disponível em:
http://www.transparency.org/publications/publications/annual_reports/annual_report_2005 (consultado em 22 de Março de 2007).

World Bank. 2005. *World Bank Development Report*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. 2008. *Data and Statistics: ICT at a Glance Tables*. Disponível em:
<http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/DATA/Statistics> (consultado em 22 de Março de 2007).

Outras publicações do IESE

LIVROS

(2009) Reflecting on Economic Questions

Papers presented at the Inaugural Conference of the Institute for Social and Economic Studies (IESE)

Luis de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (Editors)

(2009) Southern Africa and Challenges for Mozambique

Papers presented at the Inaugural Conference of the Institute for Social and Economic Studies (IESE)

Luis de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (Editors)

WORKING PAPERS (artigos em processo de edição para publicação)

WP 01 (2008):

Dependência de ajuda e desenvolvimento: uma questão de apropriação?

Um ponto de vista crítico *Carlos Nuno Castel-Branco*

DISCUSSION PAPERS (artigos em processo de desenvolvimento/debate)

DP 06. (2009)

Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável em Moçambique:

Crítica Metodológica ao Relatório de T. Ollivier, D Rojat, C. Bernardac e P.-N.

Gieraud *Carlos Nuno Castel-Branco*

DP 05. (2008):

Moçambique e China: de política ao negócio? *Sérgio Chichava*

DP 04. (2008):

Uma nota sobre o voto, abstenção e fraude em Moçambique *Luis de Brito*

DP 03. (2008):

Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique:

contributo crítico com debates de postulados básicos *Carlos Nuno Castel-Branco*

DP 02. (2008):

Notas de reflexão sobre a “revolução verde”:

contributo para um debate *Carlos Nuno Castel-Branco*

DP 01. (2008):

Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique *Sérgio Chichava*

IDeIAS

(resumos de Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social)

Boletim nº 9:

Informação estatística na investigação: contribuição da investigação e organizações de investigação para produção estatística

Rosimina Ali, Rogério Ossemane e Nelsa Massingue

Boletim nº 8:

Sobre os votos nulos *Luís de Brito*

Boletim nº 7:

Informação estatística na investigação: qualidade e metodologia

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemane

Boletim nº 6:

Sem surpresas: abstenção continua maior força política na reserva em Moçambique...até quando? *António Francisco*

Boletim nº 5:

Beira – o fim da Renamo? *Luís de Brito*

Boletim nº 4:

Informação estatística oficial em Moçambique: o acesso à informação

Rogério Ossemane, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

Boletim nº 3:

Orçamento participativo: um instrumento da democracia participativa

Sérgio Chichava

Boletim nº 2:

Uma nota sobre o recenseamento eleitoral *Luís de Brito*

Boletim nº 1:

Conceptualização e mapeamento da pobreza *António Francisco e Rosimina Ali*

OUTROS

2009: **Revista do desempenho dos Parceiros de Ajuda Programmatico 2008**

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane e Nelsa Massingue

2008: **Revista do desempenho dos Parceiros de Ajuda Programmatico 2007**

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente e Nelsa Massingue

A 19 de Setembro de 2007, o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), uma instituição Moçambicana de investigação heterodoxa, interdisciplinar e independente, realizou a sua Conferência Científica Inaugural subordinada ao tema genérico “Desafios para a Investigação Social e Económica em Moçambique”. Esta Conferência tinha por objectivo não só lançar o IESE publicamente mas, acima de tudo, promover uma reflexão sobre onde estamos no que diz respeito à investigação social e económica, em que medida a investigação se relaciona com os grandes desafios e pressões do desenvolvimento em Moçambique, e o que é os resultados da investigação nos dizem sobre o muito que ainda não sabemos e as direcções em torno das quais deveremos continuar a pesquisar. Desta Conferência resultaram mais de 40 *Conference Papers*, todos publicados na página de Web do IESE, www.iese.ac.mz. Deste universo de comunicações, 18 foram escolhidas para formar três volumes, “Reflecting about Economic Questions”, “Cidadania e Governação em Moçambique” e “Southern Africa and Challenges for Mozambique”. Cada volume é inicialmente publicado na língua da maioria dos artigos que o compõem.

Os editores dos volumes são os membros do Conselho Científico do IESE.



www.iese.ac.mz