

Parte 3

Descentralização e democracia

ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO

Introdução e Resumo

O antigo Ministro de Administração Estatal e actual Deputado na Assembleia da República, Alfredo Gamito, olhando para trás ao longo dos anos de descentralização em Moçambique, salientou, numa entrevista recente, o papel fundamental que a descentralização tem para ‘aprofundar a democracia’ em Moçambique em geral e para os governos locais em especial.¹ Salientou, neste contexto, especificamente duas vantagens que as autarquias têm: primeiro, facilitam a resolução dos problemas locais que mais preocupam a população, segundo, possibilitam a prestação de contas dos líderes municipais ao seu eleitorado e à Assembleia Municipal (‘os autarcas sabem que se falharem não serão reeleitos’).

Examinado o impacto da descentralização nos processos democráticos em Moçambique, no contexto da sua constituição multipartidária, *Adriano Nuvunga* focaliza, no primeiro artigo desta parte do livro, as tendências nas eleições autárquicas desde 1998, o ano das primeiras eleições municipais no país, em 33 autarquias. Analisando o comportamento dos partidos e o grau de participação eleitoral, o autor nota, de facto, um aprofundamento da democracia que abre aos partidos a possibilidade de exercerem poder e autoridade legítimos fora do espaço político nacional e local dominado pelo partido, Frelimo, com participação

crescente dos eleitores nos escrutínios locais de 1998, 2003 e 2008. Deste modo, com referência aos casos de ‘dupla alternância eleitoral’ do poder local em algumas poucas autarquias, isto é, de um governo da Frelimo para um da Renamo e voltando à Frelimo, o autor demonstra que a democracia e a governação local estão vivas e têm importância em relação ao processo democrático multipartidário nacional, nos termos do pensamento do analista e historiador francês de século XIX, Aléxis de Toqueville, que as vê como uma escola primária em relação à universidade.

Mas nem tudo o que brilha é ouro, e o autor alerta-nos para, pelo menos, dois défices da democracia local. Primeiro, existem défices na qualidade de prestação de contas perante o eleitorado, devido ao facto de os Presidentes de Conselhos Municipais provenientes dos grandes partidos e, nomeadamente, da Frelimo, muitas vezes indicados pela sede do partido, não terem necessariamente um forte cometimento em relação aos interesses e necessidades das diversas camadas e sectores populacionais da autarquia em que exercem o poder, privilegiando a prestação de contas à sede do seu partido em vez de ao eleitorado. Segundo, às vezes o processo de legitimação eleitoral dos governos locais tem ‘manchas’, ou devido ao boicote eleitoral de um partido (por exemplo, a Renamo boicotou as autárquicas em 1998) ou devido a fraudes eleitorais.

Estas foram evidentes, por exemplo, nas eleições autárquicas de 2008 no Município da Cidade da Ilha de Moçambique, que o segundo autor, *Domingos do Rosário*, analisa em termos do impacto da descentralização na democracia e governação local. No seu estudo e com base em inúmeras entrevistas a personalidades daquele município, retrata os momentos chave da passagem do poder da mão da Frelimo para a Renamo nas eleições de 2003, e de volta, nas autárquicas de 2008, e analisa, com alguma profundidade, as causas históricas, culturais e políticas que determinaram o voto na Renamo em 2003. Com a mesma acribia, o autor analisa as artimanhas com que o partido dominante e o Estado por ele controlado, quer ao nível local, quer ao nível nacional, tentam ‘metodicamente asfixiar’, económica e administrativamente, a tentativa de boa governação da Renamo na Ilha. Estes factores, bem como os défices associados aos padrões clientelistas de governação também da parte da Renamo, fizeram com que o poder voltasse para o partido predominante em 2008. Assim, questiona-se o valor da democracia local para o cidadão na qualidade de eleitor, contribuinte e consumidor de serviços públicos, face à substituição de uma forma de má governação por uma outra em detrimento dos interesses e direitos do cidadão autárquico.

A terceira contribuição para esta Parte do livro, da autoria de *Salavador Forquilha e Aslak Orre*, preocupa-se com os processos democráticos de tomada de decisões e de prestação de contas nos Distritos, onde a população não tem direito a eleger os seus líderes e assembleias locais num quadro multipartidário. Com base

em análise documental e em entrevistas com membros de Conselhos Consultivos, num estudo de caso sobre o Distrito de Gorongosa na Província de Sofala, os autores examinam a representatividade destas Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) ou Conselhos Locais (CL), estabelecidas pela legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (OLEs). Concluem que a representatividade dentro dos CLs é filtrada pela ligação partidária que se tem com o partido no poder. A qualidade democrática de participação popular nestes órgãos é fraca, enquanto a selecção dos membros não é politicamente equilibrada, como resultado da partidarização e da instrumentalização dos CLs destes pelo partido dominante, na sua estratégia de marginalizar os partidos de oposição. O envolvimento dos CLs em matérias-chaves de governação local, tais como a elaboração e validação de planos e orçamentos distritais é marginal, sendo o foco principal dos CLs em Gorongosa as decisões sobre os beneficiários do OILL. Desta forma, na óptica dos autores, os CLs são principalmente instituições de cristalização de uma cada vez maior captura do Estado local pelo partido no poder.

Os estudos reunidos nesta parte do Livro permitem-nos concluir que aquele aprofundamento da democracia local, cujos méritos foram louvados pelo ex. Ministro Gamito, está longe de estar completo e enraizado. Uma das causas é o pouco espaço que o partido dominante deixa para os partidos políticos, basicamente restringido às autarquias. Mesmo dentro destas, não encontram facilmente as condições institucionais favoráveis que permitiriam que a alternância do poder local fosse algo normal numa democracia. Concluimos, portanto, que a descentralização democrática, ou seja, a democracia local, pode ser apropriadamente percebida num estado de hibridez, ou seja, no 'purgatório' (Schmitter) entre a transição e a consolidação democrática, sob condições desfavoráveis para a consolidação.

Porquê?

Primeiro, o partido dominante, nomeadamente sob a coligação actual das elites da Frelimo, não cederá ou alargará voluntariamente o espaço político a favor dos partidos da oposição. Segundo, e tomando em conta as riquezas produzidas pela economia extractiva, distribuídas, no âmbito de um sistema clientelista de governação pela coligação actualmente no poder, acreditamos que este cenário complica ainda mais a democratização. Como mostram vários casos de economias extractivas, as rendas geradas pela riqueza mineral muitas das vezes servem para manter a carga fiscal do eleitor baixas, subsidiar os preços de bens e alimentos de primeira necessidade e manter os serviços públicos minimamente organizados e funcionais, quer via investimentos públicos, quer via investimentos sociais pelas empresas multinacionais na indústria extractiva, quer via ajuda externa. Estes factores são positivamente associados à pouca vontade e exigência populares para

mudanças democráticas, o que, por sua vez, cimenta o apego das elites ao poder e deixa deteriorar as instituições de *checks and balances* de que uma democracia viva necessita (Ross, 2001; McGuirk, 2010). E, caso as condições materiais da população se deteriore de forma a que não seja possível apertar mais o cinto, as consequências não serão necessariamente manifestações clamando por mais democracia, mas ‘terramotos sociais’ (Carlos Serra) e violência política e social. Existem evidências históricas e contemporâneas de países Africanos com riqueza mineral, em que as elites dominantes, cegas pela riqueza e pela habituação ao poder, não conseguiram perceber o momento certo para abrir o espaço democrático e para fazer concessões políticas (Bayart, 2010: 123) – um ponto já salientado há uns séculos atrás pelo historiador e analista erudito Ibn Khaldūn (Ibn Khaldūn, 1958).

Mas talvez seja verdade, de acordo com as conclusões de um estudo abrangente conduzido por Bratton e Chang (2006), que o estado de direito (*rule of law*) como protecção institucional contra o abuso do poder e com capacidade para fazer cumprir a lei, seja um indicador mais importante para a população no que diz respeito a uma democracia viável do que a participação periódica em eleições. Como vimos no estudo de caso sobre democracia local na Ilha de Moçambique, a alternância do poder não trouxe necessariamente melhorias na governação. Porém, não dispondo de resultados de investigação sobre esta dimensão da democratização, apenas podemos especular, por enquanto, e encorajar pesquisadores e instituições de investigação social e económica a considerarem este *nexus* entre estado de direito, democracia e descentralização um tema relevante para as suas pesquisas.