

# ALGUNS DESAFIOS DO PRESIDENTE NYUSI

Luís de Brito

As eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais de Outubro de 2014 decorreram num contexto económico, social e político bastante conturbado. Do ponto de vista económico, é de assinalar que o sector extractivo da economia, principal factor do crescimento registado nos últimos anos, está a sofrer os efeitos negativos da recente e forte baixa dos preços do carvão e do gás natural no mercado mundial. Entretanto, o alto grau de endividamento externo e interno do Estado, contraído para o desenvolvimento de infra-estruturas e de outras obras de prestígio, associado à redução das receitas fiscais previstas, cria uma situação de grande tensão económica e um risco de crise num futuro próximo.

Um dos efeitos do modelo de crescimento económico com base nos grandes projectos extractivos, que criam muito pouco emprego e apenas marginalmente desenvolvem ligações no tecido económico nacional, é que, apesar de dinamizar o processo de reconversão económica e de acumulação de uma fracção da elite política e empresarial nacional, é praticamente nulo na redução da pobreza. É assim que, depois de uma redução de cerca de 70% para perto de 54% entre 1996 e 2003, a taxa de pobreza se tem mantido estável desde então, o que, considerando o crescimento demográfico no mesmo período, significa um aumento do número de pobres em cerca de dois milhões. Numa situação em que a diferenciação social não tem parado de crescer, a pobreza urbana (particularmente nas grandes cidades de Maputo e Matola) tem-se revelado uma ameaça permanente à estabilidade social, como se viu com as revoltas populares dos anos 2008, 2010 e 2012<sup>1</sup>.

Em termos políticos, os anos de 2013 e 2014 foram particularmente marcados pela confrontação armada entre as forças governamentais e a Renamo. A assinatura *in extremis* de um acordo de cessação das hostilidades acabaria por permitir a realização das eleições na data prevista. No entanto, as falhas dos órgãos da administração eleitoral na gestão do processo e as numerosas

---

<sup>1</sup> Em 2012, embora as cidades de Maputo e Matola tenham ficado praticamente paralisadas durante dois dias, a violência nas ruas foi limitada pela acção das forças policiais, que, desde a madrugada, ocuparam e impediram a concentração de populares nos pontos nevrálgicos.

fraudes detectadas levaram a Renamo e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) a não reconhecerem os resultados.

Foi, pois, num contexto especialmente complexo, de grande instabilidade e cheio de desafios, que o Presidente Nyusi tomou posse (Janeiro de 2015). Neste breve artigo, procuramos dar um enquadramento do principal desafio imediato que se lhe coloca, o de manter a paz.

## A CRISE DA FRELIMO, O CRESCIMENTO DO MDM E O «REASCIMENTO» DA RENAMO

Depois de ter dado sinais de grande fraqueza nas eleições de 1999<sup>2</sup>, a Frelimo conheceu um processo de revitalização e reestruturação sob a direcção de Armando Guebuza, escolhido em 2002 como candidato presidencial para as eleições de 2004 e nomeado secretário-geral do partido<sup>3</sup>. A estratégia adoptada por Guebuza foi revitalizar as células e os comités do partido a todos os níveis, desenvolvendo um sistema clientelista e reconstituindo em grande medida a organização e o modelo de controlo social e territorial que tinham sustentado o poder da Frelimo desde a independência como partido-Estado.

Foi nesse contexto de reforço da organização partidária que a Frelimo obteve uma vitória folgada nas eleições de 2004, para a qual contribuiu grandemente, entre outros factores, a enorme abstenção que se registou, especialmente nas províncias mais populosas e onde, historicamente, a Renamo tinha obtido os seus melhores resultados (Nampula e Zambézia). Essa vitória viria a ser reforçada mais tarde, nas eleições de 2009, quando a Frelimo conquistou uma maioria qualificada na Assembleia da República, que lhe abria a possibilidade de uma eventual alteração constitucional<sup>4</sup>. Porém, por trás deste aparente sucesso escondia-se o desenvolvimento paralelo de uma profunda crise no seio deste partido, assim como na sua relação com a sociedade.

Internamente, a Frelimo começou por se ressentir de um conflito crescente entre o novo dirigente e uma parte da liderança histórica, que foi sendo gradualmente marginalizada, particularmente durante o seu segundo mandato. A exclusão sofrida por um amplo sector de membros históricos da Frelimo foi simultaneamente económica e política. No campo económico, viam-se confrontados com uma forte tendência para se instituir um monopólio presidencial em relação às oportunidades de negócio, com destaque (mas não exclusivamente) para os sectores ligados às grandes infra-estruturas e ao *boom* do investimento estrangeiro nos

<sup>2</sup> Joaquim Chissano foi eleito com pouco mais de 50% dos votos, mas com um grande número de votos não contabilizados da província da Zambézia (um número superior ao número de votos que o separavam de Afonso Dhlakama) e fortes suspeitas de fraude.

<sup>3</sup> Guebuza viria a substituir Chissano na presidência do partido logo depois de ter sido eleito para a Presidência da República.

<sup>4</sup> Efectivamente, foi criada uma comissão *ad hoc* para a revisão constitucional. No entanto, não havendo apoio suficiente para a instituição da possibilidade de um terceiro mandato presidencial, ou de outra alteração de fundo, o trabalho da comissão limitou-se à elaboração de algumas propostas meramente formais, e a iniciativa acabou por ser abandonada.

recursos naturais; no campo político, as suas posições críticas foram ignoradas e o seu espaço de intervenção nos órgãos reduzido drasticamente<sup>5</sup>.

A dinâmica de marginalização das vozes críticas no seio da Frelimo acabaria por provocar uma «revolta», cuja primeira manifestação clara aconteceu por ocasião da reunião do Comité Central de Fevereiro de 2014, quando a lista de três candidaturas (José Pacheco, Alberto Vaquina e Filipe Nyusi), para a designação do candidato presidencial do partido inicialmente definida pela Comissão Política e apresentada como fechada, suscitou uma forte reacção, levando finalmente à inclusão de mais dois candidatos (Aires Ali e Luísa Diogo). Um ano mais tarde, na reunião de Março de 2015, sendo já Filipe Nyusi Presidente da República, Guebuza acabaria por ceder à pressão e renunciar à presidência do partido.

Embora as lutas internas tivessem como pano de fundo interesses particulares, elas eram igualmente alimentadas pela insatisfação com os fracos resultados da governação de Guebuza, nomeadamente em relação à proclamada «luta contra a pobreza», mas também devido às suas opções de confrontação com a Renamo, que tinham conduzido de novo o País, em 2013, para uma confrontação armada.

As revoltas populares de 2008 e 2010, provocadas pelo aumento de preços do transporte e de produtos básicos como o pão, a electricidade ou a água, deram um primeiro sinal do descontentamento social urbano crescente em relação ao governo da Frelimo. Esse descontentamento viria a reflectir-se de forma ainda mais clara nos resultados das eleições municipais de 2013. Com efeito, o ambiente de descontentamento, de crispação e de desordem social é o único factor que pode explicar que nessas eleições, em Maputo e na Matola, onde desde 1994 o partido Frelimo obtinha votações na ordem dos 90%, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) tivesse obtido, apesar de uma elevada taxa de abstenção (62%), votações de 40% e 44%, respectivamente<sup>6</sup>.

As eleições municipais de 2013 foram a ocasião para o MDM afirmar o seu crescimento e consolidação como terceira força política do País. Nestas eleições, beneficiando do boicote protagonizado pela Renamo, para além de manter o controlo sobre o município da Beira (seu berço histórico), o MDM venceu também em várias outras cidades, nomeadamente Nampula, Quelimane e Gurué. Também teve óptimos resultados noutros municípios, como Mocuba e Chimoio, onde a sua derrota parece ter sido resultado de fraude. Na verdade, esta tendência de afirmação do MDM na cena política moçambicana estava já clara com a conquista da

<sup>5</sup> No Congresso de Pemba (Setembro de 2012), onde seria de esperar um verdadeiro debate político e a designação do futuro candidato presidencial da Frelimo para 2014, tal não aconteceu. O assunto não foi agendado e as intervenções dos delegados foram limitadas a três minutos, num contexto em que as mensagens de apoio e exaltação do líder, assim como outras manifestações culturais, não tinham limite...

<sup>6</sup> Na verdade, os resultados reais poderão ter sido superiores, pois houve fortes indícios de fraude em vários locais. Por outro lado, o MDM ganhou as eleições em quase todas as grandes cidades do Centro e Centro-Norte do País (com destaque para a Beira, Nampula e Quelimane).

presidência do município de Quelimane, na eleição intercalar de Dezembro de 2011, e os bons resultados obtidos na eleição municipal intercalar de Inhambane (Abril de 2012). Porém, o desenvolvimento rápido do MDM viria a ser travado pela Renamo em 2014.

Eleitoralmente enfraquecida desde 2004 e 2009<sup>7</sup>, a Renamo começou a aumentar a sua pressão sobre o governo. Em Outubro de 2012, Afonso Dhlakama saiu de Nampula (onde já tinha havido em Março um confronto de elementos da sua guarda pessoal com a polícia) para se instalar num povoado próximo de uma antiga base da Renamo na Gorongosa. A partir desse momento, as reclamações da Renamo tornaram-se mais insistentes. Entretanto, depois de meses de forte tensão, o cerco policial que era feito desde Nampula ao líder da Renamo acabou por resultar numa invasão da sede da Renamo em Muxungué (Abril de 2013), onde estava concentrado um grande número de militantes deste partido. Este episódio teve como consequência imediata um ataque armado por parte de membros da Renamo ao posto policial local em resposta à acção da polícia, reiniciando assim o conflito armado, depois de vinte anos de relativa paz.

Apesar de um processo de negociação política entre o governo e a Renamo, iniciado em Dezembro de 2012, o conflito duraria até Setembro de 2014, data em que foi assinado um acordo de cessação das hostilidades (na verdade, uma versão muito simplificada do Acordo de Roma de 1992). Depois de a Renamo ter boicotado as eleições municipais de 2013, a Assembleia da República acabou por aprovar em Fevereiro de 2014 as suas propostas de revisão da legislação eleitoral, abrindo caminho para a sua participação nas eleições de 2014<sup>8</sup>. Mas, ao mesmo tempo, assistia-se a uma intensificação das operações militares do governo, provavelmente na tentativa de erradicar a ala militar da Renamo. Tal objectivo não foi conseguido e foi nesse contexto que as duas partes assinaram o novo «acordo de paz», que consagrou o fim das hostilidades e a continuação do processo negocial. Tratava-se, na realidade, mais de uma trégua para permitir a realização das eleições, como convinha aos dois protagonistas do conflito, do que de um verdadeiro entendimento sobre os pontos em negociação, com destaque para a reintegração dos membros das forças militares «residuais» da Renamo nas Forças de Defesa e Segurança (incluindo nos seus comandos) e a despartidarização do Estado.

Ao longo de todo o período de confrontos armados, a Renamo conseguiu mobilizar em seu favor a simpatia de uma parte da população e aparecer como a verdadeira força capaz de fazer inclinar a poderosa Frelimo e o seu governo. Foi, pois, num novo contexto, de uma Renamo «renascida», num ambiente de clara bipolarização política<sup>9</sup>, que decorreram as eleições de Outubro de 2014.

<sup>7</sup> Em 2004, a Renamo viu a sua representação parlamentar (agora na coligação Renamo-União Eleitoral) passar de 117 deputados para 90, e, mais uma vez, em 2009 o número dos seus deputados na Assembleia da República reduziu de 90 para 49.

<sup>8</sup> O risco de boicote das eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais seria muito problemático, a par da continuação do conflito armado, para a legitimidade do novo governo.

<sup>9</sup> Tudo indica que, neste novo contexto, uma parte do eleitorado do MDM tenha optado por voltar a apoiar a Renamo, que aparecia como mais forte do que o MDM para enfrentar e retirar a Frelimo do poder.

## 2014: UM PROCESSO ELEITORAL PROBLEMÁTICO

A revisão da legislação eleitoral proposta pela Renamo<sup>10</sup>, não obstante ter sido acolhida pela Assembleia da República, foi insuficiente para garantir um processo eleitoral tranquilo e transparente. Durante o período do recenseamento, que foi alargado para permitir a inscrição do líder da Renamo e da população que tinha ficado refugiada junto da sua base na região da Gorongosa, não houve registo de grandes problemas, a não ser técnicos, que foram muito frequentes e que levavam muito tempo a resolver<sup>11</sup>. A campanha eleitoral foi considerada relativamente tranquila, se exceptuarmos alguns episódios de violência que atingiram particularmente a campanha do MDM. A votação também decorreu, de forma geral, com tranquilidade<sup>12</sup>. Os problemas começaram, como já é habitual nas eleições moçambicanas, com as operações de apuramento dos resultados ao nível das mesas de voto e depois nos apuramentos distritais, provinciais e nacional. As reclamações dos partidos da oposição sobre actos fraudulentos nas mesas de voto, sobretudo nas províncias de Gaza, Tete, Nampula e Sofala, foram numerosas, mas não tiveram qualquer efeito<sup>13</sup>. Efectivamente, de acordo com os dados da contagem paralela efectuada pelo Observatório Eleitoral<sup>14</sup>, o enchimento de urnas em larga escala não oferece dúvidas. Com efeito, os registos mostraram que em 2% das mesas havia uma participação superior a 100% e que cerca de 9% das mesas na amostra apresentavam níveis de participação superiores a 75%, o que é altamente improvável. Ora, essas percentagens são particularmente elevadas e, para além disso, pode-se considerar que estão subavaliadas, por dois motivos: em primeiro lugar, porque se referem apenas a mesas onde estavam observadores e onde é de esperar que a sua presença tivesse tido um efeito dissuasivo em relação à prática de actos fraudulentos; em segundo lugar, porque a amostra recolhida foi inferior em 15% à amostra definida, pertencendo boa parte das mesas em falta a Tete, uma das províncias mais afectadas pelo fenómeno do enchimento de urnas. Assim, a conclusão que se impõe é que o nível de fraude nas mesas não observadas (a grande maioria) terá sido mais elevado do que o observado na amostra.

<sup>10</sup> O principal aspecto dessa revisão consistiu em restabelecer o equilíbrio numérico na Comissão Nacional de Eleições (CNE) e nos seus órgãos provinciais, distritais e de cidade, entre os membros designados pelo partido no poder e os designados pelos partidos da oposição com representação parlamentar, mantendo-se os membros provenientes da sociedade civil. Da mesma maneira, os partidos da oposição passavam a ter representantes na direcção do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), a nível nacional e local.

<sup>11</sup> O tipo de incidentes registados tinha essencialmente que ver com problemas de logística (adequada e atempada distribuição de materiais) e com avarias do equipamento informático (provavelmente devido, em grande medida, à insuficiente formação dos operadores).

<sup>12</sup> Houve, no entanto, algumas situações graves, nomeadamente na província de Tete, onde algumas urnas foram destruídas por simpatizantes da Renamo, por desconfiança de enchimento ilegal das mesmas por parte dos membros das mesas de voto.

<sup>13</sup> Um dos problemas da legislação eleitoral moçambicana é que estabelece um sistema de gestão do contencioso eleitoral que torna virtualmente impossível o sucesso de qualquer reclamação.

<sup>14</sup> Conhecido por PVT (*parallel vote tabulation*), o exercício consiste na recolha sistemática dos resultados afixados nos editais de uma amostra aleatória de mesas de voto, representativa a nível nacional. Nestas eleições, a amostra definida compreendia 2107 mesas de voto.

No que diz respeito ao apuramento distrital, também foram detectados múltiplos problemas. Tratou-se de um processo demasiado lento, desorganizado, frequentemente desrespeitando os procedimentos legalmente estabelecidos, incluindo o impedimento dos observadores eleitorais que acompanhavam o processo, em suma, sem a transparência devida<sup>15</sup>. E assim, embora, de acordo com a lei, os resultados distritais devessem ser divulgados até três dias após o encerramento das urnas, houve muitos distritos em que passada uma semana ainda não havia resultados publicados. Mas, também neste caso, não obstante a existência de evidências de fraudes e o seu reconhecimento, pelo menos em parte, pelos órgãos da administração eleitoral, as contestações dos partidos da oposição em relação a essas práticas não tiveram efeito.

Foi neste ambiente de desorganização e fraude que a CNE fez o apuramento nacional, aprovado por apenas dez dos seus dezassete membros. Embora não seja possível avaliar exactamente a dimensão da fraude e o seu impacto nos resultados, o processo ficou inevitavelmente manchado e marcado por uma forte suspeição de ilegitimidade da vitória de Filipe Nyusi<sup>16</sup>.

## UM DISCURSO DIFERENTE, MAS GRANDES DESAFIOS...

Ao tomar posse, Filipe Nyusi pronunciou um discurso que foi bem recebido por um sector da sociedade civil habitualmente crítico do poder, mas também pelos partidos da oposição. Pode-se questionar se foi um discurso de convicção, ou um discurso de oportunidade, para compensar em parte a mancha do processo eleitoral, ou ainda um discurso realista, adaptado aos desafios que no momento se colocam ao Presidente e à sociedade em geral.

Ao contrário do que era habitual com o seu antecessor, Armando Guebuza, o discurso tinha muito poucas marcas partidárias. Assumindo o seu papel de Chefe do Estado e Presidente de todos os Moçambicanos, Nyusi fez uma intervenção marcada pela abertura, enunciando a sua vontade de promover a inclusão económica, social e política de todos os Moçambicanos. Um desafio ambicioso!

Um dos primeiros actos do novo Presidente foi o de se encontrar com os líderes dos partidos da oposição com representação parlamentar, especialmente com o dirigente da Renamo, Afonso Dhlakama. Do encontro com Dhlakama resultou o entendimento que a Renamo deveria submeter uma proposta à Assembleia da República, reflectindo a sua perspectiva sobre a

<sup>15</sup> Houve até distritos onde foram feitos dois apuramentos separados, um pela Comissão Distrital de Eleições e o outro pelo STAE, com resultados diferentes.

<sup>16</sup> A questão não é tanto sobre o facto de Nyusi ter obtido maior votação do que os seus dois adversários, mas a sua margem de avanço, ou seja, sobre se não seria necessária uma segunda volta, o que poderia eventualmente levar à sua derrota.

partilha de poder que estava subjacente ao discurso da criação de regiões autónomas e, mais tarde, de autarquias provinciais. Imediatamente, destacados membros da Frelimo iniciaram uma campanha contra uma proposta que ainda não era conhecida, mas cujo resultado em termos de divisão do poder podiam facilmente imaginar. Estava assim aberta uma contradição entre o recém-eleito Presidente e o seu próprio partido! Este processo terá levado a reforçar a posição dos membros da Frelimo que consideravam necessário evitar a situação de «bicefalia» resultante do facto de o Presidente da República não ser ao mesmo tempo o dirigente máximo do partido. Tal visão acabou por se impor e obrigou à renúncia de Armando Guebuza da presidência do partido na reunião do Comité Central de Março de 2015.

Se é evidente que a resolução do problema da direcção partidária deixou Filipe Nyusi numa posição mais forte para desenvolver de forma consistente as suas opções em termos do relacionamento com a oposição e em especial com a Renamo, isso não deixa de representar um enorme desafio, na medida em que precisará de algum tempo para afirmar a sua linha e dominar convenientemente o aparelho partidário, num contexto em que o tempo é escasso.

Por outro lado, a sua ascensão à liderança da Frelimo inscreve-se numa lógica de poder unificado num modelo de partido-Estado, que corresponde ao desenvolvimento histórico da Frelimo desde a independência. Ora, a lógica de partido-Estado é um obstáculo à reclamada despartidarização do Estado e a qualquer processo de descentralização que tenha como consequência uma partilha de poder com outras forças políticas, ainda que a nível local<sup>17</sup>. Esta dinâmica entra, evidentemente, em choque com a influência da Renamo em amplas regiões do Centro e do Centro-Norte do País e com as exigências que daí decorrem, no sentido de uma profunda e urgente operação de descentralização<sup>18</sup>.

Perante a pressão da Renamo e o risco do reacender da guerra, será possível a Filipe Nyusi avançar para uma solução negociada, que implica obrigatoriamente alguma forma de partilha de poder, aceitável para as duas partes? Como conseguir que o partido Frelimo se abra à sociedade e abandone a sua tradição e herança de partido único, partido-Estado, e reconheça que a representatividade dos partidos de oposição se deve reflectir de alguma forma também no exercício do poder<sup>19</sup>? E como conseguir, por outro lado, que a Renamo, reforçada pela grande mobilização e pelo apoio popular que suscitou o périplo de Afonso Dhlakama nas regiões onde

<sup>17</sup> Vejam-se as dificuldades que enfrentam no seu relacionamento com o governo central e provincial os municípios sob gestão da oposição, traduzidas em conflitos de vária ordem, atraso na entrega de fundos e incumprimento da legislação que prescreve a passagem de competências, por exemplo nas áreas da educação e da saúde, para as autarquias.

<sup>18</sup> A proposta da Renamo é criar autarquias provinciais dotadas de amplos poderes e autonomia, sob a autoridade de um Conselho Provincial e de um Presidente do Conselho Provincial em conjugação com a Assembleia Provincial.

<sup>19</sup> O que significa aceitar uma verdadeira «revolução cultural», consistindo em abandonar a ideia de que a Frelimo é o «único legítimo representante do Povo Moçambicano» e admitir uma via de descentralização que se aparenta à que estava implícita na primeira Lei dos Municípios (Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro), prevendo a transformação dos distritos em municípios com governos eleitos e, que foi substituída pela Lei das Autarquias Locais actualmente em vigor (Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro).

é eleitoralmente forte<sup>20</sup>, abandone as suas exigências maximalistas e aceite um compromisso, por forma a garantir uma boa gestão do processo de descentralização, por natureza extremamente complexo e que dificilmente pode ser posto em prática de um dia para o outro<sup>21</sup>?

O desafio da construção da paz e da inclusão política, que é prioritário, é simultaneamente o desafio da reforma profunda da própria Frelimo, da sua separação do Estado e da promoção do interesse público como critério da acção política e o da real incorporação da Renamo e do MDM na gestão do Estado. Mas, se o desafio da paz e inclusão política é a base, haverá ainda que enfrentar as questões da inclusão económica e social. O desafio da inclusão económica joga-se no campo da transformação radical da relação das elites políticas com o mundo empresarial, da priorização do interesse geral em relação aos interesses particulares e privados, da elaboração de políticas públicas que favoreçam a alteração do actual modelo de crescimento económico para dar mais atenção aos sectores que criam mais emprego. Finalmente, o desafio da inclusão social é o de começar a eliminar as profundas desigualdades territoriais e sociais através da formulação de políticas de redistribuição da renda mais efectivas. Todos estes desafios se entrecruzam, e se a prioridade imediata é construir as bases de uma paz sólida, os outros não são menos importantes.

---

<sup>20</sup> A geografia do voto mostra que, desde 1994, o território nacional se divide em duas zonas onde cada um dos principais partidos é dominante: a Frelimo nas três províncias do Sul e uma boa parte de Cabo Delgado e Niassa, no extremo Norte, e a Renamo nas restantes províncias, das regiões Centro e Centro-Norte. O trabalho de mobilização efectuado por Dhlakama nas suas zonas de influência durante os primeiros meses de 2015 e as suas promessas de mudança na governação local criaram uma grande expectativa no seio das populações, que a serem frustradas poderão suscitar uma onda de instabilidade e de violência social.

<sup>21</sup> Transformar uma tradição centenária, desde o período colonial, de um Estado (e da respectiva administração) altamente centralizado no extremo sul do País numa situação de descentralização efectiva, implicando uma profunda redefinição de poderes e competências ao mesmo tempo que uma redistribuição significativa de meios e recursos humanos e financeiros, exige muito mais do que a simples aprovação de uma lei.