

BREVE REFLEXÃO SOBRE AUTARQUIAS, ELEIÇÕES E DEMOCRATIZAÇÃO

Luís de Brito

INTRODUÇÃO

Desde que Moçambique iniciou o processo de transição para um sistema político multipartidário no início dos anos 90, a descentralização tem sido um dos aspectos centrais da política de ajuda internacional ao país. A expectativa dos “doadores” era de que ela não só reforçasse a democratização através da formação de governos locais eleitos e da transferência de poderes de decisão para o nível local, mas que resultasse igualmente numa mais eficaz e melhor prestação de serviços aos cidadãos.¹ Passadas cerca de duas décadas do início desse processo, os resultados são limitados e os desafios numerosos.

As dificuldades da descentralização reflectem, em grande parte, as lutas entre os dois actores principais do campo político nacional, com a Renamo tentando enfraquecer a hegemonia da Frelimo, consolidada após a sua vitória nas primeiras eleições multipartidárias (1994), e esta procurando reforçar o seu poder, usando, entre outros mecanismos, o processo de descentralização para enfraquecer o adversário, construindo uma rede clientelista a partir do controlo do Estado e dos recursos que lhe estão associados. Na verdade, o que tem estado em causa no processo de descentralização tem sido muito mais a luta pelo poder central, em particular a luta da Frelimo para preservar o seu poder, do que a promoção da democracia local, pois, como sustenta Soiri (1998), qualquer processo que resulte na devolução do poder para o nível local seria uma ameaça à hegemonia da Frelimo.

¹ Para uma análise sobre a fase inicial do processo de descentralização e a importância do papel dos “doadores”, ver Soiri (1998) e, para uma perspectiva mais recente e abrangente, ver Weimer (2012a).

Veremos, na primeira parte deste artigo, como a orientação da política de descentralização adoptada antes da realização das primeiras eleições foi, depois de conhecidos os resultados destas, modificada² em favor de um modelo que reduzia enormemente a possibilidade de a Renamo ocupar uma posição forte no espaço político nacional e, sobretudo, de reforçar o seu controlo sobre uma parte significativa do território rural, o que lhe garantiria, partindo da votação que obtivera em 1994,³ uma base essencial para uma eventual conquista do poder central. Depois de um momento de transição, entre 1992 e 1994, em que o relacionamento com a Renamo era guiado pela necessidade de consenso, a Frelimo viria a rompê-lo e a desenvolver um processo muito próximo do que Péclard (2008), referindo-se ao MPLA de Angola, designou de “reconversão autoritária”. Uma das características da “reconversão autoritária” é, no processo de passagem do sistema de partido único ao multipartidarismo, a recomposição do campo político em favor do partido no poder, agora no quadro de um jogo democrático que, ainda que superficial, abre espaços de competição e não deixa de ter algum efeito prático nos equilíbrios políticos e em termos de democratização da sociedade.

A segunda parte do artigo é dedicada a uma breve análise das tendências de participação dos cidadãos nas eleições autárquicas e seu significado. Ao contrário do que se passou ao nível nacional, os municípios têm conhecido um crescimento da participação eleitoral e da competição política, tendo sido palco das primeiras alternâncias na governação local. Foi também aí onde nasceu e se afirmou um novo partido, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), que rapidamente se tornou na terceira força política do país.

AUTARCIZAÇÃO: UMA REFORMA INTERROMPIDA

A Constituição de 1990 iniciou um processo de reforma do Estado e do sistema político que incluía, entre outros aspectos fundamentais, o estabelecimento de órgãos de representação democrática a nível provincial e local. De acordo com a Constituição, os órgãos locais do Estado teriam como objectivo “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover

² Para uma análise mais pormenorizada do processo de debate das opções e da sua evolução, ver Weimer (2012b).

³ Nas eleições de 1994, a Frelimo obteve 44% dos votos e a Renamo 38%. No entanto, dada a cláusula barreira de 5% que eliminou da representação parlamentar alguns pequenos partidos, a votação da Frelimo permitiu-lhe conquistar a maioria absoluta na Assembleia da República.

o desenvolvimento local” (art. 185-1). A Constituição definia ainda que os órgãos locais do Estado dividir-se-iam em órgãos representativos, “constituídos por cidadãos eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial” (art. 186-2), e órgãos executivos, que se subordinariam aos primeiros (art. 189).

Embora à primeira vista se possa considerar que, nesse processo, estaria de alguma maneira presente uma concepção descentralizadora, uma vez que se definiam as bases para a constituição de um poder local eleito, na verdade tratava-se fundamentalmente de organizar a transição das antigas instituições monopartidárias do poder político, que eram as Assembleias do Povo, para o novo sistema multipartidário. A sustentar esta interpretação está o facto de estar previsto na lei que o mandato dos deputados da Assembleia Popular se manteria até à realização das eleições gerais multipartidárias e que “o mandato dos deputados das assembleias do Povo dos restantes níveis territoriais permanece válido até à realização das eleições locais [...]” (art. 205-1;2).

Um segundo passo na reforma do poder local foi dado com a aprovação da lei 3/94, que criava os distritos municipais e definia as suas atribuições, poderes, organização e funcionamento. De acordo com esta lei, o território municipal coincidiria com a área dos distritos e a sua aplicação na cidade de Maputo e restantes capitais provinciais estava prevista para Outubro de 1994 (art. 69-1), a data entretanto definida para as primeiras eleições multipartidárias.⁴ Nos restantes distritos, a lei deveria ser implementada em data a estabelecer pelo Conselho de Ministros (art. 69-2). Nascia assim o chamado “gradualismo” no processo de criação do poder municipal.

A concepção da reforma constitucional do poder local e da lei dos distritos municipais que se seguiu não era exactamente descentralizadora, apesar dos poderes e atribuições definidos para estes. Era antes de mais o processo de re-formação desse poder no novo contexto multipartidário. Naturalmente, esse processo teria um efeito descentralizador, na medida em que era altamente improvável, numa situação de eleições competitivas, a hegemonia de um mesmo partido sobre a totalidade do território. E, com a previsível coabitação de poderes de diferente orientação partidária em diferentes níveis e territórios, a questão da descentralização e da representação do Estado a nível local seria necessariamente trazida para a agenda da governação.

⁴ De facto, não se tratava de realizar as respectivas eleições, que foram remetidas para um momento a definir até Outubro de 1996, mas sim de transformar os Conselhos Executivos que existiam nesses locais. Não é clara a razão por que os distritos municipais foram excluídos do processo eleitoral de 1994, mas isso pode ser visto como um elemento revelador de uma perspectiva centralista do poder que, no nosso entender, domina ainda hoje os dois principais partidos do país.

Entretanto, nas eleições de 1994, a Frelimo saiu vitoriosa da eleição presidencial e obteve uma maioria absoluta na Assembleia da República, ainda que com uma margem mínima (129 deputados, de um total de 250). Porém, estes resultados foram suficientes para alterar a correlação de forças com a Renamo. O equilíbrio relativo que se tinha instalado por altura da celebração do Acordo Geral de Paz (1992), traduzido em colaboração e procura de consensos, foi então rompido em favor da Frelimo. Forte pela sua maioria parlamentar e beneficiando também da continuidade à frente dos destinos do Estado que tinha criado, desenvolvido e “povoado” com os seus quadros desde a Independência, a Frelimo passou a privilegiar os seus interesses no processo de reforma do Estado. E isso incluiu a alteração da legislação respeitante à descentralização. Curiosamente, esse processo foi facilitado pela Renamo que, desde a sua entrada na nova assembleia multipartidária, tinha contestado a própria constitucionalidade da legislação referente aos distritos municipais (Lachartre, 1999).

De acordo com a nova relação política de forças resultante das primeiras eleições multipartidárias, a lei dos distritos municipais, que na realidade ainda não tinha sido aplicada, foi revogada e substituída, em 1997, por uma nova lei com uma concepção muito diferente (lei 2/97). Em parte, a reformulação da política de descentralização no que se refere aos distritos municipais correspondia à necessidade de resolver uma ambiguidade na concepção dos órgãos locais do Estado resultante da falta de clareza sobre a distinção entre a representação local do Estado (central) e o poder autárquico, um problema que foi então levantado pelos partidos de oposição. Mas, sobretudo, a opção por um outro modelo de municipalização, essencialmente urbano e condicionado por um gradualismo indefinido,⁵ reflectiu em termos práticos o interesse do partido no governo de minimizar a possibilidade de a oposição ascender a posições de governação local e de manter o seu controlo directo sobre a totalidade do território rural onde a Renamo tinha historicamente uma forte implantação, excepto nas províncias do Sul.

Deve notar-se que os resultados das eleições presidenciais e legislativas de 1994 tinham mostrado que a Renamo poderia conquistar o poder municipal numa vasta extensão territorial, pois, como se pode ver no mapa que apresenta os resultados elei-

⁵ A iniciativa de propor a criação de autarquias locais ficou atribuída ao governo, sem nenhuma definição de prazos. E, apesar de o gradualismo se aplicar igualmente ao processo de transferência de recursos e atribuições do Estado para as autarquias, como a lei fixa como uma das condições para a decisão de criação de uma autarquia, a “avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas” (art. 5-2d), isso significa, em termos práticos, que será sempre possível argumentar que as condições mínimas ainda não estão reunidas. Com efeito, o argumento da falta de capacidade financeira local tem sido usado para justificar a lenta expansão do número de autarquias. Assim, em 1997, foram definidas apenas 33 cidades e vilas como autarquias, número que só subiu para 43 em 2008 e deve passar para 53 em 2013.

torais desse ano (Anexo 1), aquele partido tinha obtido votações superiores à Frelimo em metade dos distritos do país, com uma concentração na região Centro (Sofala e Manica) e Centro-Norte (Zambézia, Tete e Nampula). A distribuição dos votos mostra também que as áreas de dominação da Renamo correspondiam a cerca de metade do território nacional e a 52% da população total (Tabela 1).

TABELA 1 PERCENTAGEM DE POPULAÇÃO NOS DISTRITOS EM QUE CADA PARTIDO TEVE MAIOR VOTAÇÃO, POR PROVÍNCIA (1994)

	Frelimo	Renamo
Niassa	69,4	30,6
Cabo Delgado	97,2	2,8
Nampula	21,2	78,8
Zambézia	10,8	89,2
Tete	28,4	71,6
Manica	16,5	83,5
Sofala	0,0	100,0
Inhambane	97,1	2,9
Gaza	100,0	0,0
Maputo Prov.	100,0	0,0
Maputo Cid.	100,0	0,0
Total	47,9	52,1

FORTE: ELABORADO COM BASE EM DADOS DO INE E STAE

A mudança na concepção da autarcização operada com a lei 2/97 permitiu clarificar a separação entre os órgãos locais do Estado (que viriam a beneficiar de legislação própria) e o poder autárquico, ainda que continuem a existir algumas zonas de indefinição em termos de atribuições e competências. Mas, para além de prevenir a possibilidade de a Renamo passar a controlar a governação local em metade do território nacional, criou um problema de discriminação entre os cidadãos ao excluir uma parte da população rural do direito de dispor de um poder local eleito. Com efeito, de acordo com a lei, as autarquias podem ser de dois tipos: os municípios (correspondendo à circunscrição territorial das cidades e vilas) e as povoações (correspondendo à circunscrição territorial da sede do Posto Administrativo) (art. 2-2;3). Nestas condições, as localidades que não são sedes de postos administrativos e a respectiva população estão, à partida, excluídas do processo, sendo este um problema independente do que resulta da aplicação do princípio de gradualismo na criação de autarquias, já em si criticável.⁶

⁶ Uma forma de gradualismo mais aceitável, inicialmente considerada, consistia na definição de critérios permitindo ter municípios com diferentes níveis de sofisticação na sua estrutura, em conformidade com o

O processo de descentralização, tal como acabaria por ser conduzido, reservou um papel exclusivo ao poder central na criação das autarquias, o que é contraditório com o que deveria ser a sua essência, pois faz com que estas apareçam mais como uma emanção do governo central do que como uma verdadeira expressão de poder local descentralizado, ou seja, como espaços autónomos de vida política. De alguma maneira, isto reflecte um processo de democratização, a partir “de cima”, que se desenvolve de acordo com uma lógica predominantemente paternalista e clientelista e que é executado num contexto de fraca cidadania. Foi dentro desta mesma lógica que a Frelimo optou por uma política de cooptação das “autoridades tradicionais”, mais ou menos diluídas no seio das “autoridades comunitárias”,⁷ e, mais tarde, por promover a criação de Conselhos Locais nas zonas rurais, vulgarmente designados Conselhos Consultivos a nível distrital, de Posto Administrativo e de Localidade. Como sublinham Forquilha e Orre, a propósito dos Conselhos Locais e do processo de descentralização moçambicano, o funcionamento dos novos espaços políticos locais criados nas zonas rurais “é estruturado pelas dinâmicas de partido dominante” (2012, p. 331),⁸ uma dinâmica que, desde 1994, se manifesta pela crescente exclusão da Renamo das decisões fundamentais da construção do Estado “multipartidário”.

A experiência de Moçambique no capítulo da descentralização, com a manifesta dificuldade de levar a termo uma verdadeira descentralização e o recuo observado em relação às primeiras medidas de criação de um poder local eleito, não escapa à tendência centralista e autoritária que caracteriza o Estado africano pós-colonial desde as independências e que é sublinhada por Diouf, para quem a centralização institucional e financeira e o controlo burocrático “eliminam progressivamente o

nível de desenvolvimento local. Esse tipo de gradualismo não atentaria tanto à igualdade de direitos dos cidadãos, mas, como não evitava que a Renamo tivesse um amplo campo de implantação na governação local, foi abandonado.

⁷ O princípio de “enquadramento” e participação através de consulta das “autoridades tradicionais e de outras formas de organização comunitária” na governação local estava já previsto na lei 3/94 (art. 8-1;2). As “autoridades comunitárias” incluem, para além das “autoridades tradicionais”, os secretários (dos antigos Grupos Dinamizadores) de bairro ou aldeia, ou seja, os antigos líderes locais do partido-Estado, para além de outros notáveis (Decreto 15/2000, art. 1-1). Já em 1998, o documento de uma reunião extraordinária da Frelimo, referindo-se às “estruturas de direcção estatal na base”, falava da necessidade de valorizar os “grupos dinamizadores” (Forquilha, 2008, pp. 100-101). Os Grupos Dinamizadores foram criados como estruturas de base da Frelimo durante o governo de transição que conduziria o país à independência. A partir de 1978, com o processo de estruturação do partido, foram substituídos pelas células do partido, mas mantiveram-se como órgãos de base da administração do Estado.

⁸ Por exemplo, o reconhecimento e oficialização das “autoridades comunitárias” só podem ser feitos pelo Estado, através do Ministério da Administração Estatal, o que na prática significa que não é a sua legitimidade social que conta em primeiro lugar, mas sim as suas disposições favoráveis em relação ao partido no poder.

conjunto dos mecanismos que asseguravam a autonomia do espaço político local, em favor de um centro que se apropria de todas as funções e recursos” num processo em que a política local “se torna tributária das lutas políticas nacionais” (Diouf, 1999, p. 23). Este processo está intimamente ligado à dinâmica de formação das modernas burguesias nacionais em África – e Moçambique não é excepção –, cujo poder se constrói com base num discurso nacionalista, de unidade nacional, que Otayek (2007) considera contraditório com a descentralização. O autor vai mais longe ainda e considera que a descentralização representa “um recurso político e institucional de que os poderes pós-transicionais se apropriam e reivindicam como prova da sua conversão à ordem democrática, sem que, todavia, seja fundamentalmente posta em causa a sua natureza autoritária: em duas palavras, mudar tudo para que nada mude” (Otayek, 2007, p. 133).⁹ No entanto, o facto de haver eleições locais onde os eleitores têm a possibilidade de arbitrar, através do seu voto, a competição partidária, e até de se fazerem representar por candidatos e grupos independentes dos partidos, significa um avanço no caminho complexo da democratização.

ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS: UM ESBOÇO DE DEMOCRATIZAÇÃO

Os avanços democráticos em termos de descentralização foram restritos, mas a criação, ainda que limitada, de autarquias gerou, em algumas delas, dinâmicas políticas locais competitivas que se traduzem tendencialmente num melhor desempenho das autoridades locais na prestação de serviços aos cidadãos. Dois anos após as primeiras eleições autárquicas, um relatório assinalava que “é notável que, em tão pouco tempo, mais do que metade dos novos Municípios tenham produzido um impacto positivo e real na vida dos seus munícipes” (Hanlon, Matusse & Alberto, 2001, p. 43) e, um pouco mais tarde, Serpa (2003) notava, num balanço antes das segundas eleições autárquicas, que, embora a opinião dos munícipes interrogados no quadro de inquéritos seja normalmente muito crítica em relação ao trabalho dos municípios, comparando com o passado, é evidente que em alguns deles tem havido

⁹ Um dos casos mais emblemáticos da dificuldade das autoridades aceitarem a realidade da autonomia municipal é ilustrado pela alteração que foi proposta e votada em Junho de 2007 na Assembleia da República, visando alterar algumas disposições da lei 2/97, nomeadamente a alínea que nas competências das assembleias municipais estipulava “estabelecer o nome das ruas, praças, localidades e lugares no território da autarquia local” (art. 45-3s) e que passou a “propor à entidade competente a atribuição ou alteração do nome de ruas, praças, localidades e lugares do território da autarquia local...” na lei 15/2007 (art. 45-3s). Esta mudança tinha como objectivo impedir que o Município da Beira atribuísse a uma das praças da cidade o nome de André Matsangaíça, primeiro comandante militar da Renamo.

progressos, especialmente no desenvolvimento de infra-estruturas urbanas como, por exemplo, estradas e drenagem.¹⁰

A experiência moçambicana de eleições municipais mostra que, independentemente dos factores limitantes que resultam da reconstituição parcial do partido-Estado da Frelimo operada a partir de 1994, por um lado, e da fraqueza da oposição,¹¹ por outro, elas contribuem não só para um melhor desempenho da governação municipal, mas também para o crescimento da consciência democrática dos cidadãos, num país em que ainda é dominante uma visão paternalista do poder político. Por outras palavras, tem crescido a consciência de que o poder dos governantes está vinculado à realização de acções em benefício dos cidadãos. Esta consciência alimenta um processo de passagem gradual de uma concepção de responsabilidade “paternal” do Estado e do governo em relação aos cidadãos, para uma nova forma de responsabilidade, de tipo “contratual”, dos dirigentes políticos, resultante da compreensão do poder do voto por um número crescente de eleitores.

Um dos aspectos que sobressai da análise dos processos eleitorais autárquicos é que, ao contrário do que acontece com as eleições gerais, a participação tem aumentado. Embora o ponto de partida tenha sido extremamente baixo, o progresso tem sido constante e, em alguns casos em que a eleição é realmente competitiva, a participação tem superado os 50%, o que para eleições locais é um resultado assinalável.¹²

Assim, nas eleições municipais de 1998, a participação média nos 33 municípios foi de apenas 15%, com os valores mais baixos em Quelimane (6%) e Nampula (8%) e os mais altos em Montepuez (45%) e Dondo (52%).¹³ Nessa altura, a abstenção foi em grande parte atribuída ao facto de ter havido o boicote da oposição e de não haver praticamente concorrentes com a Frelimo, o que fazia com que fosse conhecido antecipadamente o resultado. Uma variante mais desenvolvida e complexa desta proposta de explicação para a abstenção foi desenvolvida por Carlos Serra (1999), que, para além da forte contradição entre o pedido de voto da Frelimo e o

¹⁰ A Beira é um caso paradigmático neste aspecto.

¹¹ Em particular a fraqueza da Renamo, incapaz de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo jogo político, como o testemunhou o facto de ter decidido boicotar as primeiras eleições autárquicas (1998) quando, apesar de tudo, tinha condições para obter a vitória numa dezena de municípios.

¹² Sobre o nível de participação nas eleições autárquicas, por município, ver o Anexo 2.

¹³ A realidade destes valores de participação suscita dúvidas. No caso do Dondo, ficou evidente que se tratou de uma forma de “ballot stuffing”, resultante do facto de os responsáveis locais pensarem que a eleição apenas seria válida se houvesse a participação de mais de metade dos eleitores inscritos... (“Fraude no Dondo?” In: *Boletim sobre o Processo de Paz em Moçambique*. (21) 21 de Julho de 1998, p. 3).

apelo ao boicote pela Renamo e seus parceiros, refere ainda outros factores como, por exemplo, a insatisfação com o Estado, a falta de inovação dos programas eleitorais e o peso de rumores. Terá certamente contribuído também para a elevada abstenção o desconhecimento dos cidadãos, por falta de experiência em relação ao papel dos representantes municipais eleitos.

Em 2003, não houve boicote às eleições e a participação subiu ligeiramente para uma média de 27%,¹⁴ com um máximo de participação em Mocímbia da Praia (43%) e Moatize (39%) e um mínimo em Cuamba (15%) e Nampula (14%). Nestas eleições, a Renamo conseguiu eleger o presidente do Conselho Municipal em cinco autarquias (Beira, Nacala, Ilha de Moçambique, Angoche e Marromeu) e obteve a maioria na assembleia municipal nas quatro primeiras.

A conquista de várias autarquias pela oposição parece ter sido o elemento catalizador de uma nova dinâmica eleitoral nos municípios, como se vai verificar nas eleições seguintes. A alternância na governação local terá provavelmente contribuído, por um lado, para uma tendência dos cidadãos de exigirem um melhor desempenho das novas autoridades, e, por outro, para uma maior mobilização do eleitorado. Efectivamente, as eleições de 2008 mostraram três aspectos interessantes: em primeiro lugar, houve um aumento significativo da participação, para uma média de 49%,¹⁵ com os valores mais baixos em Alto Molocué (33%) e Mocuba (31%) e os valores mais elevados em Ulongué (67%) e Mocímbo da Praia (71%); em segundo lugar, verificou-se a penalização da governação da Renamo, que perdeu todas as suas autarquias;¹⁶ em terceiro lugar, um candidato independente venceu a eleição na Beira.¹⁷

Na sequência da vitória de Daviz Simango no município da Beira, viria a ser criado um novo partido, o MDM, que imediatamente se afirmou como terceira força política do país, conseguindo, nas eleições legislativas de 2009, fazer eleger nove deputados, apesar de ter sido impedido de concorrer numa série de círculos eleitorais. Mais recentemente, o MDM venceu a eleição intercalar para a presidência do Conselho Municipal de Quelimane de 2011.

¹⁴ Note-se que, em relação a outros países da região, esta situação não era excepcional. Na região, apenas a África do Sul tem a tradição de registar níveis de participação à volta de 50% nas eleições locais.

¹⁵ O que coloca o nível de participação eleitoral nas autarquias ao mesmo nível da participação nas eleições gerais de 2004 e 2009.

¹⁶ Em todas elas, com excepção de Marromeu, com níveis de participação acima da média: Angoche (57%), Nacala Porto (57%), Ilha de Moçambique (52%) e Beira (56%).

¹⁷ Trata-se de Daviz Simango, que no mandato anterior tinha sido eleito presidente do Conselho Municipal pela Renamo.

Fica, pois, claro que o espaço político autárquico constitui um terreno privilegiado de democratização, nomeadamente através do alargamento dos espaços públicos de exercício de cidadania. A importância das eleições locais é dupla: em primeiro lugar, porque é nas autarquias que a competição política tem resultado em alternância da governação autárquica (ainda que, até agora, apenas em alguns municípios), e, em segundo lugar, porque os partidos, tradicionalmente centralistas e “nacionais”, se encontram pressionados a promover uma relativa democratização interna, dando um maior lugar aos seus quadros locais, ou procurando desenvolver alianças com notáveis das elites locais, de quem precisam para mobilizar o apoio dos eleitores não só nas eleições autárquicas, mas também nas próprias eleições nacionais.¹⁸

Nesse exercício de criação de alianças locais, a Frelimo distingue-se pela sua capacidade organizativa e disponibilidade de recursos, em parte sustentada pelo controlo do Estado, que lhe facilita tanto a cooptação de figuras importantes ao nível local, como lhe oferece amplas possibilidades de acomodação dessas figuras. Ao contrário, a Renamo encontra-se fragilizada nesse jogo porque não pode distribuir as benesses do Estado, dispõe de muito menos recursos materiais e financeiros para a sua actividade¹⁹ e também porque a sua organização muito centralizada e prioritariamente dedicada ao serviço do líder carismático não tem dado importância suficiente aos processos eleitorais autárquicos.²⁰ Ao mesmo tempo, o MDM tem dado sinais de capacidade para conquistar, especialmente nas áreas urbanas e peri-urbanas, uma parte do eleitorado tradicional da Renamo, assim como alguns sectores insatisfeitos do eleitorado da própria Frelimo, aos quais se junta uma ampla franja de eleitores jovens. O MDM introduziu, claramente, na cena política

¹⁸ Um dos exemplos mais claros da importância da implantação local dos candidatos e das dinâmicas locais na formação do voto aconteceu em Manjacaze, nas eleições de 2003. Numa zona de hegemonia total da Frelimo, onde tem resultados sempre superiores a 90%, um “dissidente” deste partido (Idrisse Halilo), que se viu recusado pelos órgãos centrais do partido, decidiu manter a sua candidatura à presidência do Conselho Municipal como independente e conseguiu arrecadar 22% dos votos. Para uma ilustração dos mecanismos de selecção dos candidatos da Frelimo e da Renamo em algumas autarquias para as eleições de 2003, ver Ernesto (2005).

¹⁹ Os próprios recursos financeiros que recebia do Estado pela sua representação parlamentar têm diminuído drasticamente com a redução para praticamente a metade do número dos seus deputados entre 1994 e 2009.

²⁰ A Renamo decidiu, de novo, boicotar as eleições autárquicas de 2013. Como aconteceu em 1998, esta decisão pode ser contra-protutiva e enfraquecer ainda mais a implantação local do partido, como consequência do abandono por parte de destacados membros ao nível local, insatisfeitos com uma posição que os penaliza nas suas ambições.

moçambicana um elemento de renovação e poderá, eventualmente, desenvolver-se como uma alternativa aos dois partidos históricos.

CONCLUSÃO

A descentralização, com a transferência de competências e recursos para os níveis locais da administração do Estado que ela implica e, em particular, na sua dimensão de criação de autarquias com órgãos de poder eleitos, é o lugar de uma profunda recomposição do campo político nacional e, como tal, palco de lutas sobre a sua orientação. Por outro lado, na ausência de uma genuína demanda por parte dos cidadãos e das elites locais, mas necessária pelos condicionalismos directos, ou indirectos, da ajuda internacional, o processo de descentralização acaba respondendo mais aos interesses nacionais dos partidos, ficando assim limitado o seu potencial democrático.

Para além disso, o modelo de descentralização adoptado pela Frelimo depois da sua vitória nas primeiras eleições gerais levou a uma ruptura do consenso com a Renamo que tinha sido construído em Roma. Ora, esse desentendimento fundamental sobre as regras do jogo político, redefinidas unilateralmente pelo partido no poder, resulta na exclusão de facto da Renamo e é um obstáculo à construção democrática, assim como uma ameaça permanente à estabilidade política no país. Com efeito, desde o ano 2000 o país tem conhecido casos de explosões de violência, por enquanto esporádicas e localizadas,²¹ que se podem generalizar a qualquer momento.

Excluída e enfraquecida pelas sucessivas derrotas eleitorais e incapaz de mobilizar eficazmente o seu eleitorado, num jogo em que à partida se encontra desfavorecida, a Renamo tenta agora uma redefinição das posições no campo político, usando o risco de confrontação armada e a lógica de guerra, para de novo capitalizar e transformar a sua força em capital e posições políticas.²²

No entanto, o facto de persistir um desentendimento fundamental entre os principais actores políticos da cena nacional não significa que o processo de autarcização tenha sido completamente destituído de efeitos democráticos. Não só as eleições autárquicas têm permitido a emergência e expressão de candidatos e grupos inde-

²¹ Montepuez em 2000, Mocimboa da Praia em 2005, Nampula em 2012 e Muxungué em 2013.

²² Note-se como a Renamo foi capaz assim de trazer o governo à mesa de negociações e a semelhança, em muitos aspectos, deste processo com as negociações de Roma.

pendentes em alguns municípios, como também foram palco de alternâncias políticas em alguns casos e, sobretudo, serviram de base para o nascimento de um novo partido, o MDM, que tem demonstrado capacidade para se afirmar na cena política nacional.

Ficam entretanto dois grandes desafios para resolver: o estabelecimento de regras do jogo político consensuais, ou seja, aceitáveis e reconhecidas por todos os actores, e uma revisão do princípio de gradualismo de modo a garantir que todos os cidadãos gozem do direito de eleger os seus representantes locais.

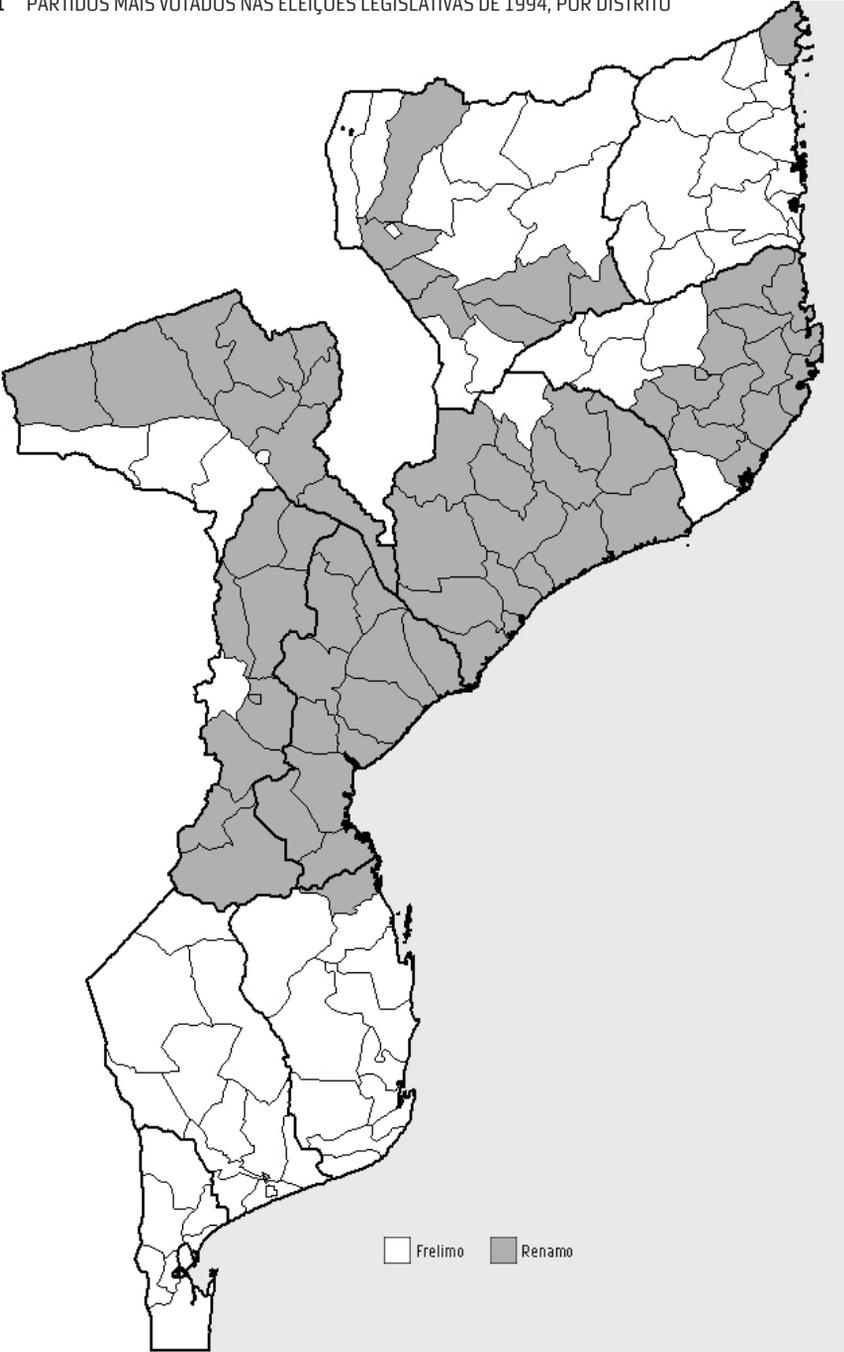
REFERÊNCIAS

- Brito, L. (2000) *Cartografia Eleitoral de Moçambique – 1994*. Maputo, Livraria Universitária.
- Diouf, M. (1999) *L'Idée municipale: une idée neuve en Afrique. Politique africaine*. (74), 13-23.
- Ernesto, N. (2005) “Partidos e Grupos na Competição Eleitoral Municipal”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique – 2003*. Maputo, Imprensa Universitária. pp. 87-130.
- Forquilha, S. (2008) “O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local”. *Cadernos de Estudos Africanos* (16/17), 89-114.
- Forquilha, S.C. & Orre, A. (2012) “Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique”. In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE. pp. 330-353.
- Hanlon, J., Matusse, A. & Alberto, R. (2001) “Os ‘laboratórios’ do processo moçambicano de autarcização: estarão os recém-criados municípios a satisfazer os anseios dos munícipes?” *Sustainable democracy and human rights. Occasional paper series n.º 9*. Maputo, AWEPA.
- Lachartre, B. (1999) “Élections municipales et démocratisation au Mozambique”. *Politique africaine* (75), 162-169.
- Otayek, R. (2007) “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (77), 131-150.

- Péclard, D. (2008) “Les Chemins de la ‘reconversion autoritaire’ en Angola”. *Politique africaine* (110), 5-20.
- Serpa, E. (2003) *Up-coming local elections in Mozambique: Context, meaning and relevance*. Pretoria, Institute for Security Studies.
- Serra, C. (1999) *O Eleitorado Incapturável*. Maputo, Imprensa Universitária.
- Soiri, I. (1998) *Local Level – Always a Missing Link in Decentralisation Process? The Politics of Decentralisation in Mozambique*. Helsinki, Institute of Development Studies.
- Weimer, B. (2012a) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE.
- (2012b) “Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados”. In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE. pp. 76-102.

ANEXOS

ANEXO 1 PARTIDOS MAIS VOTADOS NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS DE 1994, POR DISTRITO



FONTE: (BRITO, 2000)

ANEXO 2 PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS (1998-2008)

	Votos			Eleitores			Participação (%)		
	1998	2003	2 008	1998	2 003	2008	1998	2003	2008
Alto Molócué	—	—	5 559	—	—	16 929	—	—	32,8
Angoche	8 478	14 574	20 525	34 693	44 242	36 163	24,4	32,9	56,8
Beira	21 551	59 238	129 628	209 493	215 326	230 720	10,3	27,5	56,2
Catandica	2 385	3 103	6 010	7 318	8 800	11 344	32,6	35,3	53,0
Chibuto	8 256	11 000	18 266	24 229	31 336	27 910	34,1	35,1	65,4
Chimoio	9 068	23 972	47 789	80 759	104 170	113 011	11,2	23,0	42,3
Chókwè	5 770	11 230	17 524	24 157	35 123	29 495	23,9	32,0	59,4
Cuamba	3 189	6 385	13 432	33 536	41 588	403 56	9,5	15,4	33,3
Dondo	16 074	11 308	17 340	31 204	38 635	33 492	51,5	29,3	51,8
Gondola	—	—	8 009	—	—	17 436	—	—	45,9
Gorongosa	—	—	3 913	—	—	7 091	—	—	55,2
Gurué	2 882	4 701	10 650	26 468	23 451	26 425	10,9	20,0	40,3
Ilha de Moçambique	2 943	8 684	14 787	25 152	32 992	28 578	11,7	26,3	51,7
Inhambane	5 097	7 719	16 044	26 921	30 672	36 408	18,9	25,2	44,1
Lichinga	5 817	13 562	29 711	38 136	54 405	73 184	15,3	24,9	40,6
Macia	—	—	10 379	—	—	17 867	—	—	58,1
Manhiça	3 723	7 449	15 097	19 802	26 590	29 282	18,8	28,0	51,6
Manica	3 774	4 531	9 173	12 463	14 635	22 032	30,3	31,0	41,6
Manjacaze	1 062	2 021	3 908	5 549	7 679	6 978	19,1	26,3	56,0
Maputo (cidade)	55 408	128 871	308 323	509 021	605 529	661 034	10,9	21,3	46,6
Marromeu	1 868	4 388	8 901	8 270	17 104	19 398	22,6	25,7	45,9
Marrupa	—	—	3 051	—	—	7 411	—	—	41,2
Massingao	—	—	7 627	—	—	17 590	—	—	43,4
Matola	22 597	54 276	131 028	195 274	263 200	323 412	11,6	20,6	40,5
Maxixe	5 471	8 690	20 840	50 661	50 214	54 096	10,8	17,3	38,5
Metangula	1 379	1 571	3 561	4 224	5 278	7 144	32,6	29,8	49,8
Milange	1 477	2 573	5 440	9 212	11 930	12 739	16,0	21,6	42,7
Moatize	2 598	6 638	9 744	16 229	16 975	18 272	16,0	39,1	53,3
Mocímboa da Praia	2 947	7 232	15 617	21 391	16 579	21 900	13,8	43,6	71,3
Mocuba	7 935	6 439	12 515	36 687	35 759	40 078	21,6	18,0	31,2
Monapo	3 683	5 431	14 578	32 432	30 409	33 332	11,4	17,9	43,7
Montepuez	11 482	11 914	16 548	25 610	33 197	38 918	44,8	35,9	42,5
Mueda	—	—	9 704	—	—	18 000	—	—	53,9
Nacala Porto	10 254	28 798	49 174	77 216	96 585	86 596	13,3	29,8	56,8
Namaacha	—	—	4 798	—	—	8 851	—	—	54,2
Nampula	12 026	27 995	84 446	149 460	195 150	222 884	8,0	14,3	37,9
Pemba	8 465	16 118	29 688	42 337	57 252	73 308	20,0	28,2	40,5
Quelimane	5 351	22 911	47 976	93 514	89 845	110 013	5,7	25,5	43,6
Ribaué	—	—	10 281	—	—	19 401	—	—	53,0
Tete	7 243	21 798	40 508	48 922	65 752	78 091	14,8	33,2	51,9
Ulongué	—	—	7 355	—	—	10 831	—	—	67,9
Vilankulo	3 035	3 920	8 697	12 608	16 370	20 511	24,1	23,9	42,4
Xai-Xai	10 001	20 308	37 592	45 849	55 067	66 551	21,8	36,9	56,5

FONTE: STAE E CONSELHO CONSTITUCIONAL.

