

1

TENDÊNCIAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1998, 2003 E 2008

Adriano Nuvunga

1. Introdução

As primeiras eleições municipais realizaram-se em 1998 nos 33 municípios então existentes, mas o antigo movimento rebelde e maior partido da oposição, Renamo, e a maior parte dos pequenos partidos da oposição boicotaram as eleições, devido ao deficiente recenseamento de eleitores e à selecção das vilas e cidades que obtiveram estatuto de município. A afluência média às urnas foi de 15%. Praticamente sem oposição, os candidatos da Frelimo foram eleitos presidentes em todos os municípios e ganharam todos os lugares das assembleias municipais em 27 dos 33 municípios. A Frelimo obteve a maioria nos restantes seis municípios, nos quais os candidatos de alguns pequenos partidos da oposição e grupos de cidadãos conseguiram representação nas assembleias municipais.

As segundas eleições municipais realizaram-se em 2003, nos 33 municípios, e contaram com a participação de todos os principais partidos políticos, incluindo da Renamo. A oposição ganhou algumas presidências de municípios, incluindo a da segunda maior cidade do país, a Beira. Isto foi significativo porque, pela primeira vez na História do país, partes importantes do território eram administradas por políticos que não pertenciam ao partido dominante, a Frelimo. A média de afluência às urnas foi de 28% e variou entre uma baixa percentagem de 15% na Cidade de Nampula, e 46% em Mocímboa da Praia e 47% em Moatize, nas províncias de Cabo Delgado e de Tete, respectivamente.

As terceiras eleições municipais realizaram-se em 2008, no contexto de uma oposição enfraquecida e ainda mais dividida, de que é exemplo de destaque a candidatura independente de Deviz Simango na Beira, pelo recém-criado Movimento Democrático de Moçambique (MDM), no seguimento da sua expulsão da Renamo. Dez vilas tinham sido elevadas à categoria de município, uma em cada uma das dez províncias, subindo, assim, o número total de municípios para 43. A Frelimo recuperou o poder na maior parte dos municípios que tinha anteriormente perdido, excepto na Beira. A afluência às urnas foi de 46%, o que constituiu um aumento substancial, quando comparado com os 28% de 2003, mas continuava a ser abaixo do limiar psicológico de 50%. As taxas de afluência foram desde baixas – 31% em Cuamba (Niassa) e 33% no Alto Molócuè (Zambézia) – a relativamente elevadas – 71% em Mocímboa da Praia (Cabo Delgado) e 68% em Ulônguè (Tete).

Realizaram-se eleições intercalares em três municípios, nomeadamente em Quelimane, na Zambézia; em Cuamba, no Niassa; e em Pemba, em Cabo Delgado, após a Frelimo, aparentemente, ter ordenado a demissão dos seus três presidentes do conselho municipal nestas cidades. As eleições realizaram-se a 7 de Dezembro de 2011. Alegando problemas da lei eleitoral, a Renamo não concorreu a estas cruciais eleições intercalares. Apenas a Frelimo e o MDM concorreram às eleições em todos os municípios. O PAHUMO (Partido Humanista de Moçambique) concorreu à eleição em Cuamba. Manuel de Araújo, do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), ganhou em Quelimane, ao passo que, em Pemba e em Cuamba, ganharam os candidatos da Frelimo, Tagir Carimo e Vicente Lourenço. A afluência de votantes foi relativamente baixa: 27% em Quelimane, 15% em Cuamba e 18% em Pemba, nos dois últimos casos, próxima da média das eleições municipais de 1998.

Se bem que a pacífica decisão da Renamo de não concorrer às três eleições intercalares atrás referidas possa ser vista como uma confirmação daquilo a que se pode chamar a cada vez maior falta de consolidação interna e externa do partido, analisada mais adiante neste volume,² a fraca afluência às urnas pode questionar as principais características e tendências observadas em três vagas de eleições municipais até agora realizadas, apesar do pouco peso, em termos de representatividade, destas três eleições intercalares em relação às eleições municipais plenas. Ainda assim, podem servir como avaliação do clima político no segundo mandato do governo de Guebuza. Ao encontro da análise apresentada no Capítulo 1, Parte I, do presente volume, confirmam que a Frelimo não pode dar como adquirida a preferência dos eleitores locais a seu favor, especialmente num contexto local que, como o de Quelimane, dispõe de algum capital político e social próprio. As três vagas de eleições municipais até agora realizadas no país³

são o objecto de análise deste capítulo e a finalidade é identificar as tendências em termos de participação política, competitividade eleitoral e a legitimidade das três eleições. Embora estas eleições, realizadas num contexto de gradual descentralização, não sejam suficientes para mostrar padrões e tendências claras, há algumas conclusões interessantes que se podem tirar, relevantes para o contexto geral de descentralização em Moçambique.

O capítulo está organizado em três partes: na primeira, delinea-se a estrutura e tecem-se considerações teóricas; no segundo, trata-se das tendências dos resultados eleitorais; e, no terceiro, tiram-se conclusões provisórias.

2. Estrutura e Considerações Teóricas

Seguindo considerações teóricas sobre relações estatais entre o nível central e o nível local, e sobre os acordos políticos clientelistas e o gradualismo, avançadas na Parte I deste volume, este capítulo parte da noção toquevilliana de que o governo local é, para a democracia, o que a escola primária é para a ciência, ou, por outras palavras, é ‘a segunda pista da democracia’ (Gannett, 2005). A ideia é que o sistema de governação local tem uma capacidade inerente de funcionar como campo de treino para o desenvolvimento da democracia ao nível das bases. A este respeito, Lawal e Olandujoye (2010) assinalam que a democracia, um ingrediente necessário ao sistema de governação local, dá aos cidadãos uma oportunidade de participarem na escolha e na selecção de representantes credíveis através de eleições periódicas e confere-lhes inestimáveis perspectivas de auto-satisfação e de auto-realização psicológicas. ‘Por conseguinte, o mandato de governar emana deles, enquanto, ao mesmo tempo, funcionam como legitimadores do sistema governamental (...) o governo é considerado legítimo e, por isso, não ilegal (Lawal & Olandujoye, 2010: 231).

Encaradas como razão de ser da democracia ao nível local, as eleições municipais são o tema central deste capítulo. Wanyande (1987) defende que as eleições representam uma forma de fazer uma escolha que é justa para todos – uma forma que deixa cada membro do eleitorado com a esperança razoável de ver eleita a sua alternativa. ‘Uma eleição é, por conseguinte, uma demonstração empírica da liberdade e da escolha política de um cidadão’ (Odukoya, 2007: 152). Como instituição nuclear da democracia representativa, crê-se, pois (isto é, Lindberg, 2007), que actividades eleitorais repetidas criam incentivos para os actores políticos promoverem a expansão e o aprofundamento de valores democráticos.

De facto, há um padrão paradigma na literatura sobre democratização por eleições. Por exemplo, Schedler (2002b) debateu os efeitos ‘democratizantes’ de

eleições; Howard e Roessler (2006), os ‘resultados liberalizadores’ das eleições; Hadenius e Teorell (2007) discutiram as eleições como ‘via eleitoral’ para a democracia; e Bunce e Wolchik (2006) examinaram o poder de ‘revoluções eleitorais’. O argumento é que repetidas eleições também melhoram e propagam o espírito e a prática democráticos fora da arena eleitoral (Lindberg, 2007).

Estas considerações, porém, foram controversamente discutidas na literatura. Duas questões polêmicas são, em primeiro lugar, se os governos locais promovem democracia e, em segundo lugar, se as eleições promovem democracia ao nível local. Alguns autores são da opinião de que o poder, ao nível local, está mais concentrado, é mais elitista e é usado contra os pobres de forma menos escrupulosa do que no centro (Turner & Hulme, 1997). Outros postulam que a política local continua a ser política e conserva toda a manifestação e prática da política, o que significa que não é, inevitavelmente, um paraíso de representação e participação e que a política em unidades descentralizadas de governo pode ser mais fechada que a política nacional e mais susceptível de ser dominada e capturada por uma facção pequena e não representativa (Wolman, 1990). Outros defendem que as próprias eleições podem ser uma estratégia para manter o poder: ‘...muitas eleições africanas tiveram a intenção clara de evitar a mudança ou até reforçar a ordem estabelecida (Villalon, 1998: 16)’.

Neste quadro de análise, este capítulo pretende tratar das tendências que resultam das três eleições autárquicas, tanto em termos de ‘*democraticidade*’ das eleições como das repercussões que tiveram na sociedade. Para este fim, o autor usou partes de quadro de análise eleitoral de Lindberg, que considera três dimensões principais, a saber, participação política, competição eleitoral e legitimidade das eleições. A ideia é ver como os três processos eleitorais até agora realizados em Moçambique evoluíram em torno destas dimensões e determinar as suas implicações em termos da qualidade da governação.

3. Tendências nos Resultados Eleitorais

3.1 Participação política

Entende-se, aqui, participação política como o princípio de oportunidades iguais de participação, em termos de sufrágio, organização de partidos políticos e do seu direito a concorrerem às eleições. Para a finalidade do presente trabalho, a participação política é definida em termos de *afluência de votantes às urnas* e *participação de partidos da oposição*. Assim, podemos não só ter em conta as tendências eleitorais acima referidas, mas também descobrir até que ponto a

participação de partidos da oposição é alargada ou se estes fazem um boicote eleitoral parcial ou total. Isto é usado como indicador para obter igualdade de participação por parte dos partidos políticos e do seu eleitorado.

No contexto moçambicano, a realização de três eleições municipais sucessivas deu voz à população adulta das 23 cidades⁴ e 10 vilas⁵, e deu-lhe também a oportunidade de eleger directamente os seus dirigentes e de se candidatar às eleições. Isto significou uma ruptura importante com o passado, em que os dirigentes eram nomeados do topo para a base, apesar da nomeação de candidatos a presidente do município pelas autoridades centrais dos partidos, referida no artigo citado atrás.⁶ Independentemente da pequena afluência às urnas nas eleições intercalares de 2011, tem havido uma tendência crescente na média de participação de eleitores nas eleições, que subiu de 15% em 1998 para 28% em 2003 e para 46% em 2008. A participação da oposição tem vindo também a crescer, de um boicote em 1998⁷ para a plena participação nas eleições de 2003 e 2008.

O boicote de 1998 significou que os candidatos da Frelimo à presidência dos municípios concorreram sem oposição em 19 das 33 cidades. As eleições para as assembleias municipais foram disputadas em apenas seis cidades. Com uma afluência às urnas de 15% dos cerca de 2 milhões de eleitores registados, os candidatos da Frelimo venceram as eleições para a presidência dos municípios e conquistaram a maioria dos assentos nas assembleias de todas as 33 cidades e vilas. As dimensões do eleitorado nos municípios variam grandemente, desde uma pequena escala de cerca de seis mil em vilas pequenas como Metangula e Manjacaze até uma escala elevada de meio milhão em Maputo e de um quarto de milhão na Beira e na Matola.

Como indicado atrás, as eleições municipais também deram a oportunidade a grupos de cidadãos de se organizarem e de competirem por votos. Vários grupos de cidadãos⁸ foram registados e concorreram às primeiras eleições municipais de sempre no país. Em consequência disto, houve grupos de cidadãos que conquistaram um número limitado de lugares em quatro cidades, incluindo as duas maiores cidades do país, Maputo e Beira. Estes grupos de cidadãos são o JPC, que conquistou 15 assentos em Maputo; o GRM, que ganhou 17 lugares na Beira; a OCINA, que obteve 11 lugares em Nacala-Porto; e o NATURMA, que conseguiu cinco lugares em Manhiça. Um partido pequeno (PT, Partido Trabalhista) conquistou um único assento em Xai-Xai e uma coligação de pequenos partidos (RUMO, Resistência de Unidade Moçambicana) conquistou também um único assento na Assembleia Municipal da Matola.

Embora alguns dos grupos de cidadãos que se candidataram em 1998 não se tenham registado nas eleições de 2003, foram criados novos grupos de cidadãos⁹ noutros municípios, pondo o número de grupos de cidadãos que concorreram às

eleições municipais de 2003 a par do registado nas eleições municipais de 1998. A importância destes grupos nas assembleias municipais é quase marginal. O número de grupos de cidadãos registados para concorrer às eleições baixou em 2008, tal como baixou a percentagem de lugares conquistados pelos seus candidatos. Só três grupos de cidadãos conquistaram assentos, nomeadamente o GDB,¹⁰ com sete lugares, na Beira; o JPC, com dois lugares em Maputo; e o NATURMA, com um lugar em Manhiça. O JPC, originalmente fundado por um cidadão suíço naturalizado moçambicano, Philip Gagnaux, em aliança com o jornalista Carlos Cardoso, assassinado em 2001, é o único grupo a ter ganhado assentos nas três eleições, mas a sua posição tornou-se quase insignificante (de 15 lugares em 1998 para cinco lugares em 2003 e dois lugares em 2008).

Os analistas atribuem a baixa afluência às urnas nas eleições municipais de 1998 em parte à falta de competição, uma vez que a Frelimo concorreu às eleições praticamente sozinha, bem como à desigualdade nas condições dos concorrentes, devido ao mau e contestado desempenho da Comissão Nacional de Eleições (CNE). Também é possível que a afluência às urnas tenha sido afectada não só pela falta de competição como também pela campanha de abstenção levada a cabo pela Renamo. Enquanto a Frelimo fez uma campanha pela participação maciça nestas eleições nas duas semanas destinadas à campanha eleitoral, a oposição liderada pela Renamo fez campanha pela abstenção como forma de boicote eleitoral (Weimer, 1999).

Pode encarar-se o aumento da afluência às urnas a partir de 2003 como estando ligado ao facto de a oposição ter deixado de fazer boicote e, mais positivamente, à existência de competição eleitoral, uma vez que a oposição, sobretudo a Renamo, participou plenamente no processo eleitoral. Além disso, diz-se que a forte competição entre os dois maiores oponentes, Frelimo e Renamo, nas eleições gerais de 1999, com a Renamo a perder a corrida presidencial por uma margem estreita, se reflectiu nas eleições municipais e fez subir a afluência às urnas. Ironicamente, mas como seria de esperar, esta dura competição entre os dois maiores partidos nas segundas eleições municipais coincide com a tendência decrescente de participação activa de grupos de cidadãos na política municipal. Verifica-se que, desde que a política municipal ficou dominada pelos dois maiores partidos com plataformas nacionais, a partir de 2003, os poucos lugares conquistados por grupos de cidadãos em assembleias municipais são cada vez mais entendidos pelos potenciais eleitores como votos desperdiçados, uma vez que os detentores desses lugares são politicamente marginalizados e não estão ligados a redes clientelistas nacionais ou locais firmemente estabelecidas.

Competição eleitoral

Um requisito mínimo para as pessoas terem escolha é que haja, pelo menos, duas alternativas. Outra condição necessária é que haja disposições legais que permitam a competição política sob uma fórmula representativa. O quadro legal das autarquias contempla competição eleitoral pluralista para presidentes do conselho municipal e para as assembleias municipais. Abre também o caminho para permitir que grupos de cidadãos proponham listas de candidatos para concorrerem às eleições para as assembleias municipais. Há, pois, mecanismos *de jure* em funcionamento para adequada participação eleitoral pluralista (Gistac, 2001: 65ff.).

Já se afirmou que nas primeiras eleições municipais de sempre, em 1998, os candidatos da Frelimo ganharam as eleições em todos os 33 municípios, com a oposição liderada pela Renamo boicotando o evento. Os lugares nas assembleias foram disputados em apenas seis cidades, o que significa que a Frelimo conquistou 100% dos lugares em 27 assembleias municipais. Um partido pequeno (PT) e uma coligação de partidos pequenos (RUMO) ganharam um lugar cada em duas assembleias municipais. A substantiva, embora numérica e institucionalmente fraca, oposição surgiu dos grupos de cidadãos que conquistaram assentos em quatro cidades, incluindo as duas maiores cidades do país, Maputo e Beira. Não houve rotação de poder, uma vez que estas eram as primeiríssimas eleições municipais no país. O panorama político sofreu uma mudança significativa nas segundas eleições municipais em 2003. Ao contrário do que aconteceu em 1998, houve competição nos 33 municípios, tanto para as presidências dos conselhos municipais como para as assembleias (ver Tabela 1 abaixo).

Tabela 1: Número de candidatos a presidências dos conselhos municipais e partidos/grupos de cidadãos que disputaram as eleições municipais de 2003

Candidatos a presidências dos CM por município		Partidos e grupos concorrentes às eleições por assembleias municipais	
Número de municípios	Candidatos a presidências de CM	Número de municípios	Partidos e grupos concorrentes às eleições
22	2	10	2
8	3	12	3
2	4	7	4
1	5	2	5
		1	7

Fonte: Elaborado pelo autor.

A elevada competição eleitoral ilustrada no quadro acima resultou na primeira mudança de poder de sempre (de presidentes do conselho municipal) na história do país, ocorrida nos cinco municípios de Angoche, Beira, Ilha de Moçambique, Marromeu e Nacala.¹¹ A Frelimo passou a controlar 29 assembleias municipais e a Renamo passou a controlar quatro assembleias municipais. Houve uma mudança de poder em quatro municípios (assembleias municipais), à excepção de Marromeu, onde a Renamo apenas ganhou a presidência do conselho municipal.

O panorama político voltou a mudar nas eleições seguintes, que se realizaram em 2008, uma vez que foram criados novos municípios e as eleições foram disputadas em todos eles, isto é, sem nenhum boicote por parte de nenhum dos partidos que participaram em todos os 43 municípios (ver Tabela 2 abaixo).

Tabela 2: Número de candidatos a presidências dos conselhos municipais e partidos/grupos de cidadãos concorrentes às eleições municipais de 2008

Candidatos a Presidências dos CM por município		Partidos e grupos concorrentes às eleições para assembleias municipais	
Número de municípios	Candidatos às presidências dos CM	Número de municípios	Partidos e grupos concorrentes às eleições
23	2	15	2
13	3	9	3
4	4	9	3
2	5	13	4
1	7	4	5
		2	7

Fonte: Elaborado pelo autor.

A elevada competição resultou também em mudanças no poder, uma vez que a Frelimo não só ganhou nos municípios que controlava anteriormente, como também arrasou em todos os 10 municípios novos e recuperou quatro de cinco presidências de conselhos municipais antes detidas pela oposição. Como se referiu atrás, a oposição apenas ganhou (de novo) na Beira. A Frelimo ficou com o controlo de 42 assembleias municipais, ao passo que a Renamo não assegurou o controlo de nenhuma. A Renamo, porém, manteve o estatuto de segundo partido em todos os municípios. Com excepção do município da Beira, houve rotatividade do poder (controlo de assembleias municipais) em todos os municípios anteriormente controlados pela oposição, uma vez que a Frelimo voltou a assumir o controlo de três das quatro assembleias municipais anteriormente controladas pela oposição.

Embora possa parecer que a tónica das eleições de 2008 foi a recuperação fácil, pela Frelimo, dos seus municípios e não uma 'mudança de regime' local, há provas de que houve considerável competição eleitoral em alguns municípios.

Encontram-se exemplos sólidos disso na Beira e em Nacala Porto. A Frelimo perdeu duas eleições consecutivas do seu candidato na Beira, nas eleições de 2003 e 2008, e o facto de em Nacala Porto ter sido necessária uma segunda volta (em Janeiro de 2009) também mostra um maior grau de genuína competição eleitoral. A coabitação, em 2003, de um presidente do conselho municipal da Renamo e uma maioria da Frelimo na assembleia de Marromeu é também digna de referência como exemplo de intensa competição eleitoral em eleições autárquicas e, neste caso, a coabitação de um presidente do conselho municipal da Renamo com uma maioria da Frelimo na assembleia.

A Frelimo, porém, saiu claramente de todas eleições municipais como força política dominante, em termos de ganhar quase todos os municípios, o que não surpreende, se considerarmos a sua predominância na economia política, o seu acesso a recursos do Estado (também nas campanhas) e, portanto, a sua posição de patrono em relação a clientes locais. O declínio da Renamo na política nacional e a ‘infância’ do MDM são outros factores que explicam o domínio da Frelimo na política e nas assembleias locais. O facto de os resultados eleitorais locais de 2008 espelharem os resultados das eleições gerais de 2009 sugere que as eleições municipais são cada vez mais dominadas pela política nacional e por decisões dos órgãos centrais dos partidos e muito menos por questões de interesse local. A vitória de um candidato de um terceiro partido na Beira pode sugerir que a Beira escapa a este padrão. Na realidade, porém, a predominância de interesses nacionais na política local é também o que se verifica na Beira, em que se pode considerar que a convincente vitória de Deviz Simango para o MDM foi, de facto, devida ao seu anterior partido, a Renamo, do qual saiu o MDM¹² (de Brito, 2009).

A nomeação ou selecção de candidatos a presidentes do conselho municipal nos dois principais partidos, a Frelimo e a Renamo, é dominada pelos órgãos centrais desses partidos em Maputo. A tendência é que sejam candidatos dos seus partidos e não forçosamente das pessoas, apesar de haver eleições de candidatos pelos órgãos partidários locais, no caso da Frelimo. Os casos de Maputo para a Frelimo e da Beira para a Renamo são exemplos inequívocos deste aspecto e confirmam a análise de Weimer, Macuane & Buur no Capítulo 1 da Parte I deste volume. Depois de fazer um excelente trabalho como presidente do Conselho Municipal de Maputo, Eneas Comiche foi amargamente derrotado no processo de selecção interna do partido do seu candidato a presidente do Conselho Municipal de Maputo. Houve um tumulto na comunicação social sobre a razão pela qual uma pessoa que tinha tido um bom desempenho estava a ser substituída, mas a Frelimo escolheu outro candidato menos popular para a presidência do conselho municipal, basicamente por o dizerem mais aberto a interesses de licenças de terras e propriedades ligadas à *nomenklatura*.

No caso da Beira, houve uma inesperada confusão sobre qual seria o candidato do partido às eleições municipais de 2008. A sede do partido em Maputo impôs um candidato, mas a direcção do partido na Beira foi pressionada por vários segmentos da sociedade da Beira, e não só, para escolher o então presidente do conselho municipal como candidato *natural* do partido. Segundo Chichava (2010), os desentendimentos no partido levaram à expulsão do então candidato do partido e à consequente nomeação do candidato apoiado por Maputo para a corrida à presidência do Conselho Municipal da Beira.

O elemento diferenciador nos dois casos é que, enquanto a Frelimo usa *democracia* (uma espécie de democracia com um resultado claramente controlado no interesse dos órgãos partidários supremos, chamada antigamente *centralismo democrático*, durante a fase socialista da Frelimo) para tomar decisões impopulares, no caso da Renamo, o próprio líder é publicamente responsável por tais decisões. Em várias ocasiões, ele próprio assumiu publicamente ser um ditador. Estes casos atraem muita atenção, não apenas porque implicam questões de democratização, legitimidade e governação nas duas maiores cidades do país, Maputo e a Beira, mas também porque mereceram grande destaque nos meios de informação.

No entanto, as mudanças de poder de um para outro partido nuns quantos municípios antes dominados pela Renamo sugerem que as três eleições municipais criaram incentivos positivos para a consolidação das eleições como instituição essencial da democracia representativa também ao nível local. É de realçar que a literatura académica considera duplas mudanças de poder como indicadores limiares fundamentais de que uma democracia se está a consolidar (Huntington, 1991). Se é válida a hipótese inicial de a democracia local ser a 'segunda pista' da democracia, os resultados eleitorais local têm, mais cedo ou mais tarde, consequências para a democracia e para a sua consolidação ao nível nacional.

3.3 Legitimidade das eleições

Este trabalho trata da legitimidade das eleições e não da governação dos dirigentes eleitos nessas eleições. Nesta perspectiva, isto é um conceito relativamente subjectivo, por isso, se os detentores de cargos públicos disserem que apoiam eleições democráticas e que respeitarão as regras do jogo, isso é muito bom, mas o verdadeiro teste é a perda de uma eleição. Se, por exemplo, aceitarem imediatamente o resultado, reconhecerem a derrota e respeitarem uma entrega pacífica do poder, pode considerar-se que isso confirma a legitimidade da eleição (Huntington, 1991; Lindberg, 2007). Os partidos da oposição podem parecer suficientemente democráticos nas suas declarações e nos seus programas, mas, se recusarem aceitar o resultado de eleições livres e justas, a legitimidade das eleições democráticas continua

inadequadamente estabelecida. Da mesma forma, se a oposição recorre a incursões violentas, a legitimidade não tem influência entre essas elites.

Decorre daqui que a legitimidade é estabelecida através da *aceitação dos perdedores* (que os perdedores aceitem os resultados indica até que ponto as elites políticas consideram legítimas as eleições) e da *paz em que decorre o processo eleitoral* (uma relativa tranquilidade durante a campanha e a votação afere a legitimidade da disputa eleitoral como meio pacífico de conferir poder político). O uso de violência é um sintoma essencial do fracasso da institucionalização das eleições como mecanismos para os políticos acederem ao poder político. A intimidação dos eleitores e ataques à liberdade e propriedade de adversários políticos são exemplos de violência grave politicamente motivada que prova que os principais actores não consideram legítimas as eleições. Por fim, outra questão fundamental é saber até que ponto o processo eleitoral é livre e justo, de acordo com observadores nacionais e internacionais.

Tanto as eleições nacionais como as autárquicas se realizam num contexto de desconfiança – uma característica constante das relações entre a Frelimo e a Renamo desde as negociações de paz de Roma. A desconfiança durante a implementação das disposições do Acordo Geral de Paz assinado em Roma permanece e continua a ter um impacto vital em todas as questões eleitorais, desde a legislação eleitoral até à realização das eleições e validação dos seus resultados, passando pelo registo dos eleitores. Além do boicote de 1998, a Renamo contestou os resultados das eleições municipais de 2003 e 2008, alegando que eram ‘fraudulentas’. Pouco depois do anúncio dos resultados eleitorais de 2003, o Secretário Geral da Renamo, Viana Magalhães, disse que a Renamo não reconhecia os resultados e exigiu que as eleições fossem anuladas.¹³ Tendo perdido em cinco municípios, a Frelimo, pelo contrário, cedeu o poder com relativa facilidade.

A tendência continuou nas eleições municipais de 2008. No final do processo eleitoral, o líder do partido Renamo, Afonso Dhlakama, ameaçou incitar os habitantes dos municípios de Moçambique à desobediência civil. Disse também que a Renamo instituiria governos locais paralelos em vários municípios em todo o país (AfriMAP, 2009), se bem que, até agora, não tenha sido criado nenhum ‘governo local paralelo’. Mais uma vez, a Frelimo aceitou a derrota no município da Beira com relativa facilidade. As eleições municipais de 1998 e 2003 tiveram características semelhantes em termos de tranquilidade. As campanhas eleitorais decorreram de forma, em grande medida, pacífica, embora com queixas sobre a parcialidade da polícia nalgumas cidades. Houve queixas generalizadas de que tinham sido arrancados ou danificados cartazes. Mas, em geral, as campanhas desenrolaram-se com civismo e tolerância notáveis. A imprensa deu conta de fraudes de votos múltiplos em vários municípios.¹⁴

Surgiu um fenómeno até então desconhecido, nas eleições intercalares em Mocímboa da Praia em 2006, na sequência da morte do presidente do conselho municipal: ampla invalidação de votos da Renamo.¹⁵ A campanha eleitoral de 2008 foi geralmente pacífica, mas foram noticiados incidentes de violência e detenções, sobretudo nas províncias de Sofala e Tete. Foi referido o termo '*grupos de choque*' com mais frequência na comunicação social. Estes grupos eram compostos por jovens apoiantes da Frelimo cuja missão parecia ser obstruir a campanha da oposição, ora parando os seus comícios, ora usando ruidosos tambores e canções nas proximidades dos locais onde a oposição estava a fazer campanha, a fim de perturbar a efectiva comunicação entre líderes da oposição, os seus apoiantes e o eleitorado. Embora a um nível mais modesto do que em 2003, houve notícias de que a Frelimo continuou a usar recursos do Estado nas suas campanhas, incluindo a colocação de cartazes nos edifícios das instituições estatais.¹⁶ Em municípios da Renamo, porém, como a Beira, Nacala, Ilha de Moçambique, Angoche e Marromeu, os presidentes do conselho municipal e os vereadores não ficaram atrás e também usaram veículos municipais nas campanhas (idem).

A observação eleitoral tende a melhorar. Em 1998, a aparente desorganização da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) impediu que grupos da sociedade civil monitorassem o processo eleitoral e não foram autorizadas missões de observação estrangeiras. Em 2003, porém, houve mais de 900 observadores nacionais independentes e 150 observadores estrangeiros a presenciar as eleições. Tanto as missões de observação nacionais como estrangeiras elogiaram o processo eleitoral de 2003 e, segundo a Missão de Observação de Eleições da União Europeia, 'tanto a campanha eleitoral como o dia das eleições decorreram num ambiente calmo, sem intimidações, e sem quaisquer incidentes graves ou irregularidades dignas de nota. O segredo do voto foi respeitado'.¹⁷ Por seu turno, o Carter Centre afirmou que 'as segundas eleições municipais de Moçambique foram bem conduzidas e pacíficas. O pessoal das assembleias locais de voto está de parabéns pela condução de todos os aspectos do processo de votação no dia das eleições'.¹⁸

Mais uma vez, verificaram-se melhorias fundamentais nas eleições municipais de 2008, com assembleias de voto bem organizadas e novos cadernos de registo computadorizados, que até tinham fotografias do eleitor. Continuou a haver, porém, problemas de transparência, sobretudo relacionados com uma contagem por computador feita em segredo pela CNE em Maputo. 'A CNE está mais aberta, mas o segredo mantém-se', foi a conclusão de um observador,¹⁹ sugerindo que 'isto está relacionado com o acesso restrito ao sistema informático da CNE, baseado principalmente em contactos informais com pessoas... pensam que a CNE mantém secreto o seu sistema informático porque tem algo a esconder'.²⁰ No geral,

as missões de observação louvaram o processo eleitoral de 2008, mas exprimiram reservas em relação às partes acima mencionadas deste processo. O facto de algumas pessoas não terem podido votar, porque as assembleias de voto fecharam com pessoas ainda nas filas de espera, mereceu também críticas dos observadores.²¹

Um novo fenómeno está, contudo, a surgir nas missões nacionais de observação: por exemplo, a maior estação de televisão privada, a STV, mostrou imagens de cerca de 1.000 observadores do Fórum Nacional de Observação Eleitoral (FOMOE) em Nampula a serem transportados em veículos pertencentes ao Estado. No dia seguinte, estes veículos continuaram a ser usados para transportar os observadores, mas as insígnias estatais dos veículos tinham sido retiradas ou disfarçadas. Este tipo de ‘estranhos observadores’, aparentemente ligados a uma fundação com o nome do Chefe do Estado e ligada ao então Secretário Permanente do Governo Provincial de Nampula, declarou as eleições ‘livres, justas e transparentes’ ainda antes de a contagem ter começado. Por outro lado, por experiência pessoal, o STAE recusou-se a registar observadores de organizações conhecidas da sociedade civil (isto é, do Centro de Integridade Pública, CIP) em Nampula, argumentando que já havia ‘muitos observadores do FOMOE por ali’.

3.4 Prestação de contas eleitoral

Existe prestação de contas quando o eleitorado e os membros da assembleia eleita exercem, de facto, uma fiscalização (competente) dos líderes políticos e estes estão dispostos a aceitar essa fiscalização e a informá-los sobre os planos, programas, orçamentos e contas do governo local de forma aberta e transparente. Lawal e Olandujoye apresentam uma ligação clara entre eleições locais e prestação de contas (às bases), no sentido em que ‘o medo de perder o seu cargo fará seguramente com que os dirigentes eleitos atinjam um nível razoável de boa prestação enquanto estiverem no poder, com esperança de ter mais uma oportunidade. O eleitorado não pode assim ser considerado como um dado adquirido e a continuação do seu apoio só pode ser garantida através de boa governação’ (Lawal & Olandujoye, 2010: 231).

Portanto, embora a participação política, a competitividade e a legitimidade sejam bitolas para avaliar a ‘*democraticidade*’ das eleições consecutivas, a prestação de contas diz algo sobre a função das eleições *de facto* (Lindberg, 2007). A questão é se os eleitores estão a usar a arma que têm (a urna) para compensar dirigentes municipais que têm um bom desempenho e para punir os que têm um mau desempenho. Esta função é muito importante, uma vez que, com muita frequência, as boas e más acções dos líderes tendem a chocar com a opinião do público. Neste capítulo, especular-se-á também sobre os factores que podem impedir a realização de prestação de contas inerente às eleições.

A eleição é a instituição nuclear de democracias representativas, no sentido em que confere aos cidadãos, na sua qualidade de eleitores, o poder não só de eleger e ser eleito, mas também de exigir aos detentores de cargos públicos que prestem regularmente contas das suas políticas, estratégias e decisões. Este conceito está intimamente ligado à ideia de incerteza eleitoral, inerente a processos eleitorais genuínos, segundo a qual nenhum candidato ao poder pode ter a certeza de quais serão os resultados antes de estes serem anunciados pelas instituições responsáveis pela administração eleitoral (Potter *et al.*, 1997). A implicação é que os titulares de cargos públicos teriam não só incentivos para um melhor desempenho mas também para dar resposta aos seus eleitores (prestação de contas às bases), às estruturas superiores (prestação de contas às chefias) e a outros órgãos representativos para controlos e equilíbrios (prestação de contas horizontal).

É difícil julgar a forma como as três eleições municipais até agora realizadas melhoraram a prestação de contas à base, tendo em conta que a simples boa vontade dos presidentes do conselho municipal não é suficiente para haver prestação de contas, o que implica não só as instituições (estabelecidas), mas também alguma competência técnica por parte do eleitorado, para conseguir ler, interpretar e avaliar planos, orçamentos, contas. O lado da procura precisa de ser activo, fazendo perguntas difíceis. Nas eleições, os cidadãos devem, de cinco em cinco anos, recompensar o bom desempenho ou punir o mau desempenho. Nesta perspectiva, houve três casos interessantes e pertinentes nas eleições de 2003, nomeadamente os de Nacala, Dondo e Beira. Os dois primeiros foram casos do que se entendia, no geral, ter sido uma boa prestação, ao passo que o terceiro foi um caso de má prestação. Curiosamente, todos estes casos foram em zonas dominadas pela Renamo. Nos casos do Dondo e de Nacala, a questão era se os eleitores compensariam o êxito da liderança municipal que não era do seu partido habitual.

No caso do Dondo, os eleitores compensaram o êxito do presidente do conselho municipal, ao passo que em Nacala, embora José Caetano, o então presidente do conselho municipal, fosse visto por muitos observadores dentro e fora de Nacala como um dos mais competentes presidentes do conselho municipal na primeira experiência de administrações municipais, os eleitores parecem ter sido partidários, já que, *ceteris paribus*, votaram contra José Caetano. O caso da Beira é um pouco diferente. A Frelimo reconheceu que o então presidente do conselho municipal, Chivavice Muchangage, tinha tido um mau desempenho e, por isso, não o apoiou na sua tentativa de se recandidatar. Um novo candidato foi chamado a concorrer a presidente do conselho municipal, contra um candidato da Renamo que era desconhecido nessa altura. O candidato da Frelimo sofreu uma enorme derrota, mas nunca ficou claro se os eleitores estavam a castigar a Frelimo pela má prestação do seu anterior presidente do conselho municipal ou se estavam a ser partidários

ao votar no candidato da Renamo, dado que a Beira era um bastião da Renamo nesta altura. Um factor provável para explicar a derrota é que o candidato, Lourenço Djalma, foi imposto pelos órgãos centrais do partido Frelimo, excluindo o candidato que era localmente preferido, Bulha, um abastado comerciante local do qual se dizia que tinha a simpatia de, pelo menos, uma parte do eleitorado da Beira.

Nas eleições de 2008, os eleitores recompensaram claramente o bom desempenho de Deviz Simango na Beira. A reeleição do presidente do Conselho Municipal do Dondo pode legitimamente associar-se também a um bom desempenho. A nomeação de Pio Matos, em Quelimane, para concorrer a um terceiro mandato sugere que, nas circunstâncias actuais da política local, o mau desempenho pode não ser castigado. O esmagador domínio da Frelimo na política nacional significa que, com poucas excepções, os seus candidatos têm a certeza, à partida, de que a vitória está bastante certa. Isto contraria o princípio de incerteza que fundamenta as eleições democráticas. Quer-se com isto dizer que, como a política democrática implica competição aberta pelo poder, nenhum grupo pode, com antecedência, estar certo de vencer uma eleição. Relacionado com isto está o facto de que vários presidentes de conselhos municipais ocuparam estas funções durante longos períodos de tempo, isto é, quase três mandatos de cinco anos cada. Por exemplo, os presidentes do Conselho Municipal de Vilankulo, Manica, Dondo e Quelimane²² ocupam os seus cargos desde 1998. O que acontece é que não há limite para o mandato de um presidente do conselho municipal, o que é problemático no sentido de que pode alienar os eleitores.

No entanto, embora não se possa culpar nenhum partido por chegar ao poder através de eleições livres e justas, no contexto moçambicano actual, a predominância da Frelimo na política nacional e local resulta em grande medida do facto de controlar suficientes recursos (humanos, financeiros e estatais) e mecanismos de trabalho, por exemplo, em relação à CNE, para influenciar resultados eleitorais, também através de meios legalmente duvidosos, como seja a intimidação, já referida noutra parte deste capítulo. Além disso, foram noticiados pela comunicação social problemas relacionados com a qualidade da administração eleitoral, a que se seguiram protestos e boicotes de eleições e resultados eleitorais pela oposição. Nestas circunstâncias, a barreira mais difícil na corrida, para um candidato da Frelimo se tornar presidente do conselho municipal, é obter a nomeação do partido Frelimo.

Recentemente, parece ter surgido na política municipal o novo fenómeno já referido atrás: a demissão prematura de presidentes do conselho municipal. Trata-se de Pio Matos, presidente do Conselho Municipal de Quelimane, na província central da Zambézia; Sadique Yacub, presidente do Conselho Municipal de Pemba (Cabo Delgado); e Arnaldo Maloa, Presidente do Conselho Municipal

de Cuamba (Niassa), que se demitiram no último trimestre de 2011. Todos estes presidentes do conselho municipal demissionários alegaram razões de ordem pessoal para apresentarem a sua demissão às Assembleias Municipais, mas muitos crêem que lhes foi pedido que se demitissem. Há, porém, divergência de opinião quanto aos motivos subjacentes a esses pedidos de demissão. Para alguns analistas,²³ esses pedidos estão relacionados com mau desempenho, ao passo que outros alegam que esses presidentes fazem parte de uma lista de presidentes do conselho municipal que o partido quer afastar, devido a divisões internas no seu seio.²⁴ É a primeira vez na história de Moçambique que se pede a presidentes do conselho municipal que se demitam, alegadamente por mau desempenho.

O que se refere acima é um caso de prestação de contas? Penso que não. Os governos locais têm mecanismos institucionais claros de prestação de contas às bases e às chefias através dos quais os presidentes do conselho municipal podem regularmente ser chamados a dar conta do seu desempenho. Mesmo os instrumentos da tutela do Estado relativamente aos municípios podem ser usados pelos Ministros das Finanças e da Administração Estatal, respectivamente, que desempenham as funções de tutela municipal. Levar três presidentes do conselho municipal a demitir-se numa semana sugere claramente que houve um esforço concertado e óbvias instruções para estes presidentes do conselho municipal se demitirem. Isto desrespeita ostensivamente o voto popular que os elegeu em 2008. Outros dois presidentes do conselho municipal que se disse que estavam na lista de presidentes de conselhos municipais que a Frelimo queria afastar, nomeadamente, Alberto Chicuamba, de Manhiça, e Jorge Macuácuá, do Chokwe, disseram à estação de televisão privada (STV) que continuavam firmes nos seus postos, mas que, se o partido quisesse que eles se demitissem, fá-lo-iam. Nas entrevistas que deram à STV, os dois presidentes do conselho municipal desrespeitaram as pessoas que os elegeram. Dão, obviamente, mais importância ao partido do que ao eleitorado. Isto revela muito a vulnerabilidade das posições políticas de um presidente do conselho municipal, mas não surpreende numa era em que uma *coligação forte do partido dominante* se sobrepôs a uma *coligação fraca e mais liberal do partido dominante* no governo de Chissano e são dignas de nota as tendências de recentralização (Chiziane, 2011), para não falar da 'reinvenção' do centralismo democrático e do inquestionável poder dos órgãos centrais da Frelimo em Maputo nos anos setenta, já referido atrás. No passado, o então presidente do Conselho Municipal da Matola, Carlos Tembe, passou tempos difíceis com o partido, quando tentou exercer mais autonomia do município relativamente ao governo central e ao partido Frelimo durante o governo de Chissano.

4. Conclusões

A instituição da governação local é bastante recente em Moçambique, como o são as eleições municipais. As eleições municipais permitem que cerca de 30% da população moçambicana escolha os seus líderes. As três eleições realizadas num contexto de gradual descentralização não são ainda suficientes para mostrar padrões e tendências claras. Podem, contudo, fazer-se várias inferências interessantes, que merecem mais investigação e mais debate.

Em primeiro lugar, exceptuando a pouca participação dos eleitores nas não representativas eleições locais intercalares em três municípios, em Dezembro de 2011, há uma tendência crescente de afluência às urnas, que passou de 15% em 1998 a 28% em 2003 e a 46% em 2008. A participação da oposição tem também tendido a aumentar, de zero no ano de boicote de 1998 à plena participação em 2003 e 2008. Houve candidatos da oposição a serem eleitos presidentes do conselho municipal e a conquistarem assentos nas assembleias municipais; e houve grupos de cidadãos a conseguirem organizar-se e a concorrerem às votações, embora a tendência a este respeito seja agora decrescente, em termos do número de grupos que se registam e da percentagem dos lugares por eles obtidos em assembleias municipais.

Em segundo lugar, há também ampla competição eleitoral nas eleições municipais, sob a égide de contínuo domínio da Frelimo aos níveis nacional e local. Nalguns casos, houve uma mudança de regime local, ou mesmo uma dupla mudança de regime, entre 1998 e 2008, um factor constituinte de uma democracia dinâmica. Encontram-se sólidos exemplos disto na Beira e em Nacala Porto. Os candidatos da Frelimo perderam duas eleições consecutivas para o mesmo candidato, na Beira, nas eleições de 2003 e 2008. A segunda volta em Nacala Porto, em 2009, também mostrou um maior grau de competição eleitoral. A coabitação de 2003, em Marromeu, onde um candidato de um partido foi eleito presidente do conselho municipal, mas o outro partido obteve o controlo da assembleia municipal, pode também ser referida como ilustrativa de intensa competição eleitoral nas eleições municipais.

Em terceiro lugar, tem havido desafios consideráveis à legitimidade das eleições municipais. Além do seu boicote em 1998, a Renamo contestou os resultados das eleições municipais de 2003 e 2008 alegando que tinha havido fraude eleitoral, mas concordou, embora de forma hostil, em sacrificar o poder, depois de perder a eleição. A Frelimo cedeu também o poder onde perdeu as eleições em 2003 e aceitou os resultados da eleição municipal de 2008 com relativa facilidade. Em termos de administração eleitoral, houve melhorias fundamentais nas eleições municipais de 2008 relativamente às de 2003, apesar de ter continuado a haver

problemas de transparência, relacionados, sobretudo, com o facto de a CNE em Maputo ter mantido secreta a sua contagem computadorizada. A observação das eleições também melhorou significativamente, incluindo contagens paralelas que fazem aumentar a confiança nas eleições e nos seus resultados. Há, porém, novas suspeitas acerca de grupos de observação nacionais, embora a observação da eleição tenha melhorado, no geral, de forma considerável. Pode dizer-se, no entanto, que a legitimidade aumentou, o que confere às pessoas eleitas o direito a governar, embora não ao ponto de serem plenamente legítimas aos olhos das elites políticas, principalmente a oposição.

Em quarto lugar, a qualidade da prestação de contas ao eleitorado, como característica intrínseca de eventos eleitorais, está debilitada pela certeza de que os candidatos da Frelimo assegurarão a vitória sem muitos compromissos com os vários sectores da sociedade num determinado município. Por outras palavras, a prestação de contas ao eleitorado sofre os efeitos alargados de um sistema dominado por um partido, em que as críticas e protestos podem ser ignorados mais facilmente se não houver medo de que o eleitor faça um representante eleito perder o cargo na eleição seguinte. Há, todavia, excepções interessantes a este fenómeno amplamente difundido, em que os cidadãos aparentemente tentam recompensar um bom desempenho e castigar uma má prestação. Há uma nova e estranha ocorrência na política municipal: a demissão de presidentes do conselho municipal, aparentemente seguindo instruções para se demitirem dadas pela sede em Maputo. Este facto revela a vulnerabilidade dos presidentes do conselho municipal face à sede do partido, a quem devem a sua candidatura, e prejudica a prestação de contas às bases e ao eleitorado.

Independentemente destes problemas, podem encarar-se as eleições municipais como tendo contribuído para a eleição de líderes locais legítimos em todo o país, nalgumas cidade e vilas mais do que noutras. O caso da Beira é um exemplo digno de destaque, em que um líder eficaz e legítimo passou para além do nível municipal, desempenhando agora um papel na política nacional e tendo o seu partido representação na Assembleia da República. No entanto, no que diz respeito a definição de agendas (manifestos eleitorais), financiamento de campanhas e selecção de candidatos a presidente do conselho municipal em particular, na maior parte dos casos a relação entre as elites locais dos partidos e as sedes em Maputo continua a ser dominada por Maputo. Tendo em consideração tudo o que foi dito atrás, podemos concluir que as eleições municipais estão a tomar forma como nova via para a participação política e como uma 'segunda pista' da democracia. As tendências eleitorais sugerem que a instituição de governação local goza de suporte público crescente. As eleições municipais de 2013, um ano após o X Congresso da Frelimo e de decisões fulcrais sobre o candidato a sucessor

do Presidente Guebuza, serão uma boa ocasião para verificar os argumentos apresentados neste artigo.

Lá onde estaremos na oposição, é lógico que não vamos governar, mas vamos deixar somente governar se os interesses supremos do povo serem respeitados. Os membros do nosso partido nas assembleias municipais, cujo poder está nas mãos da Renamo, têm a responsabilidade de viabilizar a melhoria das condições de vida de seus habitantes.

Edson Macuacua, Porta-voz do Partido Frelimo
(*Notícias*, 23 de Dezembro de 2003)

Começamos a preparar a vitória para as eleições Municipais de 2008, logo que foram anunciados os resultados das eleições de 2003. Hoje queremos consolidar nossa posição nos municípios sobre gestão da Frelimo e ganhar aqueles que estão nas mãos da Renamo [...] por conseguinte vamos tudo fazer para ganhar as eleições municipais de 2008 na Beira, em Marromeu, em Angoche, na Ilha de Moçambique e ...em Nacala Porto'

Filipe Paúnde, Secretário Geral da Frelimo
(*Notícias*, 29 de Outubro de 2008)