

2

ALTERNÂNCIA ELEITORAL DO PODER LOCAL – OS LIMITES DA DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DO MUNICÍPIO DA ILHA DE MOÇAMBIQUE, 2003–2008

Domingos M. do Rosário

1. Introdução

O dia 19 de Novembro de 2008, data da realização das terceiras eleições municipais, marca o regresso do *status quo* à governação local em Moçambique. Esta data constitui um revés político para a Renamo que, em 2003, tinha marcado a história política do país ao infligir uma primeira derrota eleitoral à Frelimo, nos municípios da Beira, em Sofala, no centro do país,²⁵ e de Angoche, Ilha de Moçambique e Nacala Porto²⁶, municípios situados na região costeira de Nampula, ‘habitar’ das velhas elites islâmico-crioulas e portuguesas. Foi nesta zona que um sentimento identitário nasceu, diferente do das elites sulistas da Frelimo, inteiramente modeladas segundo características do colonialismo português urbano do século XX.

A análise aqui desenvolvida foi baseada em literatura académica relevante na área de descentralização e em estudos de comportamento eleitoral. As fontes jornalísticas constituíram uma fonte de informação relevante. Foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas com informantes chave, líderes religiosos, políticos locais, vereadores municipais e residentes no município da Ilha de Moçambique. Apesar de o estudo combinar a revisão bibliográfica e entrevistas com actores institucionais ao nível local, a complexidade da abordagem deste tema

num meio ‘muito politizado’ dificultaram a captação do ‘real’ sentido que os actores sociais locais dão à problemática da municipalização e da alternância do poder ao nível local.

Partimos da hipótese de que num sistema de partido dominante, de ‘municípios de penúria’, com base fiscal e tributária fraca, o processo e o sucesso da institucionalização do poder local dependem claramente da vontade do poder central.

Por isso, este artigo está dividido em 5 secções, incluindo a introdução. A segunda descreve o contexto da institucionalização do processo de descentralização e mostra que os resultados eleitorais obtidos pela Renamo nas eleições de 1994 desempenharam um papel determinante na adopção da Lei 2/97 em detrimento da Lei 3/94. Na terceira secção, mostramos os factores que, numa eleição competitiva, contribuíram para a alternância política local na Ilha de Moçambique e, na quarta e quinta secções, discutimos as estratégias adoptadas pela coligação de partido dominante enfraquecido para ‘recapturar’ o poder local das mãos de pessoas que não têm instrumentos para fazer política.²⁷

2. Contexto: a descentralização controversa

Esta secção serve para esboçar, em linhas gerais, o contexto em que a descentralização democrática, ou seja, a municipalização nasce no início dos anos noventa, com referência à análise anterior desenvolvida neste volume.²⁸

2.1 Aspectos legais

A primeira fase do projecto de descentralização, marcada pela Lei 3/94 que criava os distritos municipais, começa em 1992 com a elaboração pelo governo do Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL) com o objectivo de reformular o sistema administrativo centralizado, pouco eficiente e desequilibrado, então em vigor. A perspectiva era estabelecer 23 distritos municipais urbanos (as principais cidades e vilas do país) e 128 distritos municipais rurais. Esta Lei foi aprovada por unanimidade no fim da última sessão da assembleia monopartidária, no mês de Setembro de 1994. Mas foi uma unanimidade ‘não consensual’ porque havia suscitado grandes objecções oriundas de vários quadrantes, preocupados, não só com uma possível fragmentação do Estado, mas também com uma eventual perda do controlo sobre a população e o território e, acima de tudo, sobre os rendimentos económicos pelo governo da Frelimo, caracterizado, num artigo deste livro,²⁹ como coligação de partido dominante enfraquecido (*weak dominant party coalition*).

A autonomia na gestão de recursos locais podia intensificar a competição entre as estruturas do partido ao nível central e as potenciais elites do poder local a emergir como efeito da própria descentralização. Do ponto de vista da divisão administrativa, os distritos municipais, ou seja, a parte rural das autarquias (urbanas e rurais) iriam coincidir com os distritos existentes, evitando assim um novo desenho, ou seja, a divisão do território. O mais importante nesta Lei era que tanto as zonas rurais quanto as urbanas recebiam, através da autarcização, o mesmo tratamento e a mesma aplicação da Lei (e.g. líderes executivos e assembleias multipartidária eleitas) e deviam, no exercício de seu poder, manter o respeito e estabelecer boas relações, não apenas com o Estado central, mas também com as autoridades tradicionais existentes nos seus territórios. As autarquias urbanas e rurais foram concebidas como pessoas colectivas de autonomia financeira (e fiscal), administrativa e patrimonial, já não subordinadas ao poder central, mas sim tuteladas pelos Ministros das Finanças e da Administração Estatal, respectivamente.

Entretanto, antes que este projecto tivesse avançado para a sua concretização, uma nova fase se abriu em 1996 com a lei 9/96, que introduziu modificações na Constituição no que diz respeito ao 'poder local', e com a lei 2/97, que anulava a lei 3/94 e que previa agora, no lugar dos distritos municipais, a criação de 'autarquias locais', fundamentalmente nas cidades e vilas e de forma gradual.

2.2 Aspectos eleitorais

Nas eleições de 1994, verificou-se uma bipolarização do espaço político: a Frelimo obteve 44%³⁰ dos votos, contra 38%³¹ da Renamo. Além da demarcação regional, a dicotomia rural-urbano também se confirmou nestas eleições. As populações das cidades tinham, na sua maioria, votado pela Frelimo (59%) contra (29%) a Renamo. Embora não tão marcadamente, o voto das populações das zonas rurais era favorável à Renamo (41%) contra (40%) a Frelimo. Este resultado influenciou decisivamente o percurso que a descentralização tomou em Moçambique e teve consequências administrativas, políticas, de cidadania e para a própria política e estratégia de descentralização e reforma do sistema político administrativo do país.³²

2.3 Cidadania de 'duas classes' e gradualismo

O pacote autárquico, com a Lei 2/97 no seu cerne, veio cimentar a divisão de cidadãos em 'duas classes' (Chiziane, 2011): uma primeira, constituída por aqueles que tinham direito de ser eleitos ou de eleger os seus representantes locais, e a

segunda, constituída por um grande número de habitantes das áreas rurais que se viam privados do direito de voto em eleições regulares e democráticas para a escolha de seus representantes locais. O facto de uns terem direito e outros não foi interpretado como sendo o regresso ao sistema centralizado de partido único, onde certas categorias, como por exemplo os líderes religiosos ou os chefes das chefaturas, não podiam votar nem ser eleitos.

Ao mesmo tempo, foi introduzido o princípio de ‘gradualismo’ na criação de novos municípios, em função da existência de uma série de critérios que seriam avaliados pelo governo e pelo legislador antes de qualquer decisão.³³

A Renamo considerava que as modificações introduzidas por esta Lei eram inaceitáveis e exigia a realização de eleições em todo o país. Para a Renamo, a aplicação gradual e progressiva da lei municipal era uma estratégia da Frelimo para ganhar eleições nas suas bases urbanas. Reclamava, pois, que fossem organizadas, não em ordem dispersa, como pretendia o governo da Frelimo, mas no mesmo dia em todo o território nacional, quer dizer, nas 23 cidades e nos 128 distritos do país. Por seu lado, o governo estimava que era impossível organizar as eleições municipais em todo o território, devido ao estado de destruição em que se encontrava a maior parte dos distritos e mostrava também o quanto era ilusório atribuir autonomia e competências a municípios que não teriam nenhuma capacidade administrativa e financeira para as exercer. Tecnicamente, também era impossível realizar eleições em todo o território, porque os recursos financeiros e humanos disponíveis eram insuficientes não só para cobrir o custo das operações eleitorais, mas também para instalar os cerca de 5.000 membros das Assembleias Municipais e seus presidentes em tão pouco tempo (Lachartre, 2000: 326).

A Renamo recusou as propostas do Governo e este recusou as da Renamo, o que levou ao boicote, pela Renamo, do procedimento parlamentar e à aprovação da nova lei municipal 2/97. Foi aprovada, sem consenso, pela maioria da Frelimo e pela União Democrática.

No seu conjunto, os debates em torno do ‘pacote autárquico’ no parlamento foram marcados pela grande intensidade dos confrontos entre os dois partidos e culminaram com a ameaça, que se viria a concretizar, da Renamo de não participar nas primeiras eleições municipais. Foi neste ambiente de tensão que a data das primeiras eleições autárquicas foi marcada, com ou sem a presença da Renamo e com ou sem o apoio da comunidade internacional.

3. Município da Ilha de Moçambique: a alternância eleitoral do poder local

3.1 Resultados eleitorais, 1998 e 2003

3.1.1 As eleições de 1998 e a Frelimo no poder

Sem acordo entre os dois principais partidos, a data das eleições foi fixada inicialmente para o dia 27 de Dezembro de 1997, em pleno período das festas do fim do ano, acabando por ser adiadas para 29 de Maio de 1998. Manuel Tomé, o Secretario Geral da Frelimo, dizia então:

Mas se a Renamo mantiver sua vontade de não participar, nós vamos aceitar sua escolha. É a Renamo que vai perder ainda mais de sua credibilidade e as eleições terão na mesma lugar, ... não haverá défice democrático nenhum provocado pela ausência duma formação política nas eleições ... mas pode haver um défice democrático se o povo não participar nas eleições ... e isto não vai acontecer (Notícias, 2 de Março de 1998).

E, num outro contexto, Joaquim Chissano, então Presidente da República, também insistia no mesmo ponto:

A credibilidade das eleições seria ditada pelos resultados ... se pouca gente participasse, podia-se questionar a credibilidade das eleições, ... mas se a vontade do povo fosse bem manifesta, as eleições iam ganhar credibilidade. Por isso, esperava que o povo tivesse bem compreendido que o processo é guiado duma forma transparente, com o desejo de construir um processo democrático baseado nas leis, nas estruturas e instituições, e por isso o povo iria participar nas eleições e vai se dirigir às urnas para dizer o que quer (Notícias, 14 de Março de 1998).

À reivindicação da Renamo e da maioria dos pequenos partidos extraparlamentares sobre o processo eleitoral, juntava-se também a reivindicação da comunidade muçulmana (*Notícias*, 4 de Fevereiro de 1998),³⁴ pelo facto de a data fixada pelo Conselho de Ministros para a realização de eleições municipais ser uma sexta-feira, o dia da reza mais importante dos muçulmanos. Estes acusavam o governo de não respeitarem a sua religião ao fixarem a data das eleições locais num dia da semana considerado como o mais sagrado.

Apesar do auto-afastamento da Renamo, as primeiras eleições autárquicas tiveram finalmente lugar, numa terça-feira, a 30 de Junho de 1998. Como vimos

no artigo anterior, a Frelimo conseguiu maiorias absolutas em todas as assembleias municipais e elegeu todos os seus candidatos à presidência dos municípios, com 100% dos votos expressos. Na Ilha de Moçambique, a Frelimo e seu candidato apresentaram-se sem concorrentes. A Tabela seguinte mostra esse resultado:

Tabela 3: Ilha de Moçambique - Resultados das eleições municipais, 1998

Eleitores recenseados: 23.653					
Assembleia Municipal			Presidente Conselho Municipal		
Total de votos expressos:		2.987	Total de votos expressos:		2.987
Taxa de abstenção (%)		87,37	Taxa de abstenção (%)		87,37
Partidos/Grupos de cidadãos	Votos obtidos	%	Candidatos	Votos obtidos	%
Frelimo	2.434	100,0	Bacar Naimo	2.509	100,0
Total	2.434	100,0	Total	2.509	100,0

Fonte: CNE/STAE, Resumo dos dados das Assembleias Municipais, Maputo, 1998.

Contudo, a alegada ‘má governação’ e a falta de oposição na Assembleia Municipal (AM) levaram os residentes, já no primeiro ano depois das eleições autárquicas, a organizarem uma marcha popular para protestarem contra o governo municipal que não cumpria as promessas feitas durante a campanha eleitoral, nomeadamente a construção e reabilitação das infra-estruturas sociais e económicas. A aparente má aplicação dos recursos financeiros provenientes dos impostos cobrados aos cidadãos ao nível local e das subvenções do governo central causava também preocupação:

Estamos preocupados com a má aplicação dos recursos financeiros que são cobrados aos cidadãos localmente. [...]. É lamentável, nada foi feito até hoje pelo município. Assistimos a frequentes viagens do Presidente e do vereador de Administração e Finanças [...] Constatamos que existem também conflitos entre o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal pela gestão dos fundos [...]. Nenhuma infra-estrutura social nem económica foi até agora reabilitada (Notícias, 8 de Novembro de 1999).

A situação de degradação social e económica em que encontrava a Ilha de Moçambique ultrapassava, de longe, a esfera de intervenção do município e era um assunto das autoridades centrais. Foi nesta condição de não cumprimento das promessas eleitorais do então Presidente do Conselho Municipal (PCM) da Ilha de Moçambique que tiveram lugar as segundas eleições locais de 2003, mas desta vez com a participação da Renamo e de um grupo de Candidatos Independentes, a UPI (Unidos Pela Ilha).

3.1.2 Eleições municipais de 2003: a oposição toma o poder

Do ponto de vista político, as eleições locais de 19 de Novembro de 2003 confirmaram, apesar da taxa de abstenção de 75,84,³⁵ a hegemonia do partido Frelimo em todo o território. Mas, na Ilha de Moçambique, a Renamo conseguiu uma maioria absoluta na AM e elegeu o PCM, conforme a Tabela abaixo.

Tabela 4: Ilha de Moçambique - Resultados das eleições municipais, 2003

Eleitores recenseados: 32.992					
Assembleia Municipal			Presidente Conselho Municipal		
Total de votos expressos:		8.684	Total de votos expressos:		8.826
Taxa de abstenção (%)		73,68	Taxa de abstenção (%)		73,25
Partidos/Grupos de cidadãos	Votos obtidos	%	Candidatos	Votos obtidos	%
UPI	533	7,20	Jorge António Simões	1.054	13,72
Renamo	3.902	52,68	Gulamo Mamudo	4.082	53,16
Total	7.407	100,00	Total	7.679	100,00

Fonte: STAE. Eleições Autárquicas 2003, Maputo, Pandora Box, 2006.

Na Ilha, com a AM de 17 assentos em disputa, a Renamo ganha 10, contra 6 da Frelimo e 1 da UPI.

Mas por que é que as populações da Ilha de Moçambique decorreram desta maneira? Será que o discurso da Renamo segundo o qual *‘com ela no poder, os habitantes da Ilha de Moçambique iriam recuperar o que tinham perdido, iriam comer como antes, teriam emprego, e melhorariam suas condições de vida,’*³⁶ foi suficiente para vencer as eleições locais e transformar o poder simbólico que as elites da Ilha detinham em poder político? Terá sido o papel exercido pela campanha eleitoral? A ‘má governação’ atribuída pelo partido vencedor à Frelimo desde 1975? Ou as relações estabelecidas ente o Estado-Frelimo e as populações e elites locais? Na próxima secção analisaremos alguns factores.

3.2 Análise do comportamento eleitoral em 2003

3.2.1 Campanha e discursos eleitorais

De acordo com a legislação eleitoral, a utilização das mesquitas para a campanha eleitoral nas eleições de 2003 era ilegal. Contudo, era ‘mais ilegal’ quando era feita pelos membros da Renamo, porque o então Governador da Província de Nampula, Abdul Razak, que conduziu a campanha eleitoral nos municípios da província, optou, entre outras formas, por essa estratégia. Na mesquita principal da Ilha de Moçambique, para onde o governador e o seu cortejo se tinham deslocado, para assistirem a uma missa do Ramadão, Abdul Razaq pediu a palavra ao Imam

e disse: não se esqueçam do candidato Mutafige Materua do partido Frelimo (Savana, 14 de Novembro 2003).

A Renamo, na Ilha de Moçambique, seguindo a mesma estratégia utilizada em Angoche e em Nacala Porto³⁷ e sem apresentar nenhum programa político estruturado para a governação municipal, limitava-se, para justificar a sua representatividade política, a fazer referência às experiências consideradas como socialmente negativas, praticadas pela Frelimo no poder. Insistia nas más experiências de governação do PCM da Frelimo em exercício, sobretudo na degradação progressiva das infra-estruturas socioeconómicas locais, na humilhação de que os líderes religiosos alegaram ter sido vítimas durante os primeiros anos da Independência e na marginalização do Islão durante o período de partido único. A Renamo fez também referência a um dos grandes falhanços da gestão local: o projecto '*Essitate Yookophela*' ('Cidade no Continente'),³⁸ que tinha sido dirigido por Mutafige Materua, então candidato pelo partido Frelimo.

A Renamo acusava este candidato de ter desviado os fundos destinados à construção das casas em cimento no projecto *Essitate yookhopela*. Segundo a Renamo, as casas construídas eram cobertas de capim, de má qualidade, sem latrinas e desenhadas de acordo com o modelo e estilo das antigas aldeias comunais. Numa reunião popular realizada no Lumbo (a parte continental do Município), o delegado político distrital da Renamo na Ilha de Moçambique, Augusto Mateus, procurava fazer passar esta mensagem, fazendo referência ao regionalismo e à etnicidade para justificar a má qualidade das casas:

Olhem as casas construídas para o realojamento dos Macuas; elas não têm nada a ver com as de uma cidade...A Frelimo e Mutafige fizeram isso somente aqui na Ilha de Moçambique, porque vocês, os Macuas, merecem apenas isto. Perguntem àqueles que já estiveram no Sul. A Frelimo reconstrói lá casas boas e bonitas em cimento e com infra-estruturas sociais e económicas para as pessoas que são realojadas. (Entrevista com Augusto Mateus, 18 de Novembro de 2003)

A utilização do discurso étnico-regional pela Renamo deve ser compreendida à luz do processo de construção do Estado frelimista e das relações estabelecidas entre as elites Changanes do Sul e do Centro- Norte de Moçambique.

Enquanto a Renamo produzia um discurso étnico-regional para instrumentalizar o eleitorado local, o candidato independente pelo grupo UPI, Jorge Simões, o *mukunya* (homem branco), dizia, durante a sua campanha, ter apenas medo da fraude que estava a ser preparada pela Frelimo, porque tinha o apoio da população local que lhe tinha pedido para se candidatar a estas eleições, depois de ter

constatado a 'má governação municipal do candidato da Frelimo' (*Savana*, 19 de Setembro de 2003). Salientou:

Se não tenho o apoio de todos os habitantes da Ilha de Moçambique, é porque muitos foram pressionados pelo partido Frelimo para retirarem seu apoio...O único problema que pode me impedir de ganhar as eleições é a manipulação dos resultados pelos computadores, porque de acordo com o voto do povo, ganharei tranquilamente. (*Savana*, 7 de Novembro de 2003)

O optimismo do candidato independente não estava desprovido de razão. Simões tinha visto filiar-se na sua organização muitos dissidentes do partido Frelimo, como, por exemplo, o líder da confraria *Qadiriyya Bagdad*, Chehe Hafiz Abdul Razaq³⁹ e muitos membros da Renamo, alguns meses antes da realização das eleições municipais de 2003. Segundo o Chehe, as razões da afiliação nesta organização, estavam, na óptica de um membro do UPI, relacionadas com o facto de a Renamo não assumir o seu papel de oposição.⁴⁰ Quanto à Frelimo, as razões avançadas estavam directamente relacionadas com a sua preferência por indicar candidatos 'não originários' da Ilha, mas do interior da Província para ocupar postos políticos importantes. De facto, durante o primeiro mandato, muitos dos vereadores e membros da AM não eram originários da Ilha de Moçambique, mas de alguns distritos do interior.⁴¹ A Frelimo era também vista como sendo responsável pela situação de marginalização política e económica em que se encontrava a elite local.⁴²

3.2.2 Memória histórica e trajectórias sociopolíticas e culturais

Para melhor compreender por que os habitantes da Ilha de Moçambique votaram a favor da Renamo nas eleições municipais de 2003, é necessário analisar as trajectórias sociopolíticas, económicas, religiosas e étnicas locais.

Como em Angoche e em Nacala Porto, as relações entre a Frelimo e a elite muçulmana foram sempre tensas (Morier-Genoud, 2007) desde os primeiros anos da revolução frelimista e desempenharam um papel determinante no voto a favor da Renamo. Na Ilha de Moçambique, primeira capital de Moçambique até 1898 e núcleo de duas velhas civilizações, a 'afro-muçulmana' e a 'afro-damanens',⁴³ a aversão política destas duas elites em relação ao partido Frelimo encontra a sua explicação em factores de ordem religiosa e económica e nas representações simbólicas do poder:

Depois da Independência, a Frelimo nomeou as pessoas do interior para ocupar os postos na administração pública. Então, nos perguntávamos, o

que era aquilo? Como é que pessoas que eram nossos empregados podiam naquela altura se tornar funcionários? O resultado foi que a Frelimo nomeou responsáveis não credíveis que não respeitavam as pessoas...Atenção, isto aqui é Ilha de Moçambique, a primeira capital, não é qualquer um que pode ser funcionário público. Sabemos que a Frelimo fez de propósito, para nos humilhar...Olha, mesmo em 1986 quando o Presidente J. Chissano veio apresentar o novo Governador de Nampula, G. Dzimba, disse: 'Sei que vão perguntar porquê, mais uma vez, alguém do sul, mas a resposta é simples: porque não estão ainda preparados para assumir o poder'. O que é que Chissano quis dizer com isso?...Ainda hoje, a Frelimo guarda sempre a concepção, segundo a qual a Ilha de Moçambique é berço do colonialismo. (Entrevista com Salimo Hamza Ali, 1 de Setembro de 2006)

De facto, nos primeiros anos depois da Independência, a Ilha de Moçambique era considerada pelos dirigentes da Frelimo como berço do colonialismo, porque, de acordo com o Presidente Samora Machel, primeiro presidente de Moçambique:

Era habitada por uma população sobre a qual o colonialismo português tinha exercido uma profunda colonialização, uma vez que tinha sido na Ilha onde o colonialismo tinha se estabelecido e fixado suas bases....A Ilha servia de ponto de partida para a expansão e ocupação do território moçambicano pelos colonos. Era o núcleo de uma civilização decadente, de uma civilização corrompida...Era também o último reduto dos reaccionários nacionais. Tinha sido lá onde o capitalismo tinha instalado sua máquina repressiva e planificava suas operações militares contra a Frelimo...tinha sido lá também onde reinava a prostituição, o luxo, o obscurantismo e as ideias retrógradas do colonialismo. (Notícias, 25 de Julho de 1977)

Trinta anos mais tarde, referindo se à elite *afro-damanense*, um responsável da Frelimo dizia, em 2006:

O Bairro de Marangonha era habitado por mulheres solteiras...todos os brancos que vinham à Ilha de Moçambique queriam visitar este bairro...é por isso que nasceram muitos mulatos em Marangonha...é por isso que existem casas de alvenaria e modernas...Os mulatos de Marangonha se consideram assimilados, eram racistas e desprezavam todos os negros...quando os colonos foram embora, ocuparam rapidamente as casas coloniais...mas nós sabíamos que eles representavam nada, porque eram

filhos de prostitutas. Os filhos dos Chehes consideravam estes mulatos de filhos de haramo.⁴⁴ A Frelimo lhes pôs na linha, destruiu seu orgulho (Entrevista com Chale Gulube, 18 de Novembro 2006).

Nesta óptica, para apagar completamente o orgulho e a imagem colonialista sempre visível na população da Ilha de Moçambique, era necessário enquadrar, organizar e aconselhar a população a produzir. A produção agrícola era considerada fundamental e essencial na resolução imediata dos problemas mencionados. Samora Machel, Presidente da República, dizia, num comício popular por si realizado em 1983 na Ilha de Moçambique:

Nós somos seres humanos. Devemos portanto estar ligados à terra, à produção...um dos aspectos da humilhação mais degradante dos homens é a prostituição e para acabar com ela, devemos ligar o homem à terra... Discutimos com o Governo do Distrito e medidas administrativas e económicas devem ser implementadas para salvar a população da Ilha de Moçambique de seus problemas sociais...Queremos erradicar a pobreza e a fome. Iremos também erradicar a miséria, o obscurantismo e a prostituição. (Samora Machel, Governo Provincial de Nampula, 1983)

As decisões tomadas naquela reunião não tardaram a produzir os seus efeitos. Algumas semanas depois, 4.000 pessoas foram imediatamente obrigadas a deixar a Ilha de Moçambique (GPN, 1983), no âmbito da 'operação produção' dirigida pelo então Ministro de Interior, Armando Guebuza. Esta enorme operação de 'limpeza urbana' tinha como objectivo, segundo o Presidente Samora Machel, *limpar as cidades de seus vagabundos, marginais, prostitutas e todos aqueles que não trabalhavam*, no quadro da *luta pela produção contra a fome, o desemprego, contra a marginalidade e a criminalidade e pela dignidade do Homem Moçambicano* (Boletim do Ministério da Justiça, 1984). Os abusos de poder, a utilização da força, a falta de competências dos indivíduos sem formação e muitas vezes analfabetos que dirigiram localmente esta operação culminaram em muitos problemas sociais e em famílias deslocadas e dispersas. A *operação produção* foi suspensa depois de um ano, mas deixou importantes sequelas na história das relações, ao nível local, entre as populações e elites locais, por um lado, e os responsáveis da administração local e quadros políticos da Frelimo, por outro.

Em 1987, um outro contingente de cidadãos foi também obrigado a deixar a Ilha de Moçambique e a fixar-se no Lumbo e em Mossuril, no continente e nos campos da empresa agrária de João Ferreira dos Santos, de modo a praticar a agricultura.⁴⁵ Lembramos que as populações das cidades costeiras do Norte

de Moçambique têm uma cultura urbana e as da Ilha de Moçambique são constituídas por marinheiros, pescadores, armadores, comerciantes e chefes religiosos. Na prática, a evacuação desta população foi percebida como sendo uma tentativa de retomada, pela Frelimo, de uma política colonial, de retirada para o continente de toda a população negra que vivia na ‘Cidade de Macúti’⁴⁶ para o continente, como se fosse possível mudar as práticas socioeconómicas e culturais das populações por via da implementação de medidas administrativas. Já a partir dos anos 1940, o Estado colonial tinha conseguido impor o trabalho forçado e as culturas obrigatórias nas sociedades costeiras, uma prática que deixou uma marca histórica na consciência da população da Ilha.

A Frelimo queria implantar uma cultura rural em pessoas que tinham uma cultura urbana muito antiga...Mas entre as pessoas que ficaram na Ilha de Moçambique, os mestiços de descendência portuguesa, que se consideravam elite local e antigos funcionários públicos, foram mais humilhados...De facto não conseguiram fazer nenhuma aliança com o poder político colonial, porque foram desprezados pelos portugueses ...são provenientes da prostituição e não eram reconhecidos por seus familiares portugueses, muito menos pela Frelimo...Eram obrigados pelos Secretários de Bairro, cuja maior parte vinha do interior (Matibane), a ir todos Domingos a Muchelia, nas machambas da Campanhia JFS [João Ferreira dos Santos] cultivar a terra. E, se não cumprissem com essa obrigação, eram descontados dois dias de salário por cada Domingo de ausência...Apesar de terem empregados domésticos em suas casas, era a eles que recaía a obrigação de varrer as ruas, sob o pretexto de que no período colonial eram chefes. Os Secretários de Bairro queriam-lhes mostrar, quem de facto tinha poder...Era uma espécie de vingança contra os supostos antigos aliados dos portugueses...Agora, utilizam a Renamo para chegar ao poder que lhes escapa, mas que na realidade nunca tiveram. (Entrevista com Hafiz Jamu, 11 de Novembro de 2006)

Os Chehes das oito principais confrarias muçulmanas e principalmente os que tinham ido a Meca, graças à política de cooptação das autoridades religiosas da Administração colonial, faziam parte dos principais aliados dos portugueses, portanto eram considerados ‘inimigos’ pela Frelimo:

As relações entre as confrarias e o governo português eram boas...Nós, elite afro-muçulmana, éramos durante o período colonial consultados antes da nomeação dos administradores que iam governar a Ilha de Moçambique

...A Frelimo não valorizou esse poder que tínhamos. É um poder perdido que nunca conseguimos recuperar...Recusaram as confrarias, diziam que Deus não existia. Mas nós sempre rezamos, porque acreditamos em Deus...Como é que tu podes dizer que Deus não existe num lugar como este onde toda a população tem ligações com as confrarias? Transformaram as mesquitas em escolas...O Presidente Samora Machel entrou na mesquita central com botas, o que criou rancor e descontentamento contra a Frelimo...A propaganda da Renamo era feita através das confrarias, lá onde existia o maior número de pobres. Votamos pela Renamo porque foi ela que nos devolveu, pelo menos o poder religioso, libertando a religião. (Entrevista com Momade Mussagy, 17 de Novembro de 2006)

Para além disso, os abusos e as execuções perpetradas pelas milícias populares e pelos soldados da Frelimo durante a guerra civil figuravam entre os factores explicativos da dissidência e da simpatia das populações pela Renamo nas eleições municipais. O antigo PCM da Ilha de Moçambique, Gulamo Mamudo, testemunha:

A interpretação e a aplicação personalizada das leis provocaram rancor da população contra a Frelimo. Por exemplo, a Lei das chambocadas e do fuzilamento. Existia aqui na Ilha, o comandante Bomba, que era o chefe dos fuzilamentos. No Lumbo (Tocolo) atrás da mesquita Gulamo, muitas pessoas foram fuziladas entre 1985 e 1986. Bastava ser acusado de colaborar com os bandidos armados para, sem mesmo se ter provas, ser fuzilado... e cada vez que havia uma sessão de fuzilamentos, toda a população era convocada para assistir e no fim toda a gente devia bater palmas...A pessoa que faltava a essa sessão podia também ser acusada de bandido armado... Era duro, muito difícil para algumas pessoas bater palmas, depois da morte de um familiar directo...Depois da opressão colonial, as populações acreditavam que as coisas iriam mudar com a Frelimo....Comparada à dos Portugueses a atitude da Frelimo era ainda pior, porque os Portugueses, pelo menos não obrigavam ninguém a assistir aos fuzilamentos e havia comida para comprares. (Entrevista com Gulamo Mamudo, 14 de Novembro de 2006)

Ora quando um Estado é pressentido como predador (Darbon, 1990), tal não reforça a 'produção da nação', mas provoca reacções anti-estatais que seguirão as linhas de mobilização disponíveis na população e, muitas vezes, as linhas étnicas ou étnico-religiosas (Cahen, 2006).

3.2.3 O factor *Essitate Yookhopela*

A situação de degradação social e económica em que se encontrava a Ilha de Moçambique ultrapassava, em grande medida, a esfera de intervenção desta autarquia. Era, principalmente, um assunto das estruturas centrais. Declarada, em 1991, património histórico e cultural da humanidade pela UNESCO, os vestígios históricos que tinham contribuído para essa nomeação estavam em vias de desaparecer. Algumas das razões de tal degradação eram as condições geofísicas e o sobrepovoamento causado pela guerra civil. De facto, a Ilha de Moçambique, que tinha infra-estruturas sociais para acolher 5.000 habitantes, era habitada por cerca de 12.000 pessoas, cuja maioria vivia nos bairros de macúti sobrepovoados, nas ruínas das antigas casas coloniais e na fortaleza.

O governo moçambicano tinha elaborado um plano de renovação da Ilha, que contava com 50 diferentes projectos e era avaliado em 40 milhões USD (Novóia, 2007). Entre esses projectos, o primeiro a ser implementado, com a ajuda da Embaixada da Suíça em Moçambique e avaliado em 400.000 USD, foi o projecto denominado *Essitate Yookhopela*. O projecto consistia na retirada e no realojamento de 400 famílias que viviam nas ruínas da Ilha, para serem reinstaladas no Lumbo, na parte continental, com o objectivo não somente de facilitar os trabalhos de reabilitação e de modernização da estrutura física da Ilha, mas também de facilitar a instalação durável das mesmas.

Antes do começo do projecto, o Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS), organismo do Ministério para a Coordenação Ambiental na Cidade de Nampula, fez um estudo de avaliação das características topográficas e ambientais da zona do Lumbo, para o parcelamento do território e fixação definitiva das pessoas a retirar da parte insular da Ilha. Neste inquérito, as populações que viviam no Lumbo tinham sido consultadas sobre as condições sobre as quais estavam prestes a sacrificar os seus campos agrícolas, as suas casas e outros bens, como árvores de fruto que possuíam. Tinham pedido, em troca, a reconstrução das suas casas em alvenaria e uma indemnização pelos bens que perderiam. Antes da publicação dos resultados do estudo feito pelo CDS, o projecto começou, uma vez que, para os responsáveis provinciais, todas as condições estavam reunidas para o sucesso da operação.⁴⁷

Segundo as previsões do projecto, as casas em material precário seriam reconstruídas. O projecto tinha-se também comprometido a transportar os bens das pessoas a deslocar, a reabilitar e a construir infra-estruturas sociais, a distribuir talhões e a encorajar a criação de animais.⁴⁸ Durante o lançamento da primeira pedra do projecto, no Lumbo, o então Governador de Nampula, Rosário Mualeia, afirmou:

O estudo topográfico da zona onde serão instaladas as pessoas vindas da Ilha de Moçambique foi realizado durante os meses de Novembro e Dezembro de 1998 em Lumbo [...]. O governo vai resolver o problema de saneamento no Lumbo. Construiremos bairros com todos os serviços básicos, nomeadamente água, electricidade, comércio, hospitais [...]. As populações aderem a este projecto. Existem muitas famílias interessadas. O número de interessados é superior ao dos talhões disponíveis. Penso que este projecto vai criar condições de desenvolvimento da região [...]. O financiamento que existe vai permitir nesta primeira fase, o deslocamento de 400 famílias (Notícias, 20 de Março de 1999).

Se o financiamento para a implementação do projecto estava garantido, seis meses depois do seu começo, somente 50 casas, 25 novas e 25 outras de *reposição* para substituir as que tinham sido destruídas para a reorganização do espaço, tinham sido construídas. No fim do projecto, em 2003, muitas casas tinham sido construídas, mas nenhuma infra-estrutura social nem económica existia na 'cidade no continente'. O balanço para os antigos residentes e os novos vindos da Ilha era catastrófico. As famílias que residiam no Lumbo tinham ficado sem os seus terrenos para a prática da agricultura, as suas casas reconstruídas eram de qualidade bem inferior em relação àquelas que já possuíam e não tinham recebido nenhuma indemnização pela perda dos terrenos e das árvores de fruta.

As famílias que tinham sido forçadas a abandonar a Ilha de Moçambique para recomeçarem suas vidas na 'cidade do continente' encontravam-se numa situação de precariedade social. Tinham recebido casas de má qualidade, sem latrinas e sem nenhuma infra-estrutura social de apoio. Por falta de pagamento de indemnizações às famílias proprietárias das árvores de fruta existentes nos terrenos em que habitavam, tinham que cuidar, nos seus quintais, de árvores de fruta que não lhes pertenciam.⁴⁹

Em consequência, muitas casas construídas na parte continental da Ilha estavam abandonadas, ou tinham sido vendidas a terceiros, porque os donos tinham regressado à Ilha de Moçambique, onde, na sua perspectiva, havia melhores condições de vida, comparativamente com a nova 'cidade'. Um residente da 'Essitate' dizia:

O Governo, o Município e a Associação dos Amigos da Ilha nos enganaram... não é isto que nos prometeram. Isto é uma cidade? Se eu soubesse não teria entregado meu terreno e deixado destruir minha casa para receber isto em troca... já não tenho Machamba, já não controlo meus coqueiros, nem cajueiros... porque estão no quintal dos outros... dependendo

agora da boa vontade das pessoas a que foi entregue meu espaço... para poder colher a castanha de caju...tu não podes violar o quintal de alguém, porque supostamente não te pagaram o preço das tuas árvores... As pessoas que viviam na Ilha estavam habituadas a viver na cidade; por isso guardam estas casas e regressaram à Ilha de Moçambique onde continuam com suas vidas (Entrevista com S. Anlaué, 19 de Novembro de 2006).

O voto das populações da Ilha de Moçambique a favor da Renamo, assim como a desconfiança em relação à Frelimo, encontraram sua razão nas relações tidas com o Estado no processo de marginalização do Islão, no período que se seguiu à Independência, bem como num projecto de reassentamento falhado. Com esta vitória nas eleições autárquicas de 2003, a Renamo contribuiu para a integração política de camadas sociais historicamente excluídas ou marginalizados do jogo político.

É verdade que a Renamo se tinha aproveitado da descentralização para assumir o poder local através das eleições locais, mas a questão que colocamos é de saber se a Renamo seria capaz de ‘gerir’ este município de uma maneira diferente. Seria capaz de implementar um programa credível e de escapar à reprodução de interesses clientelistas e comunitários para preencher a sua função de representação social, que o institui como partido político vencedor? E qual seria a posição da Frelimo, acostumada a estar nas lides do poder a todos os níveis?

4. Os desafios da institucionalização do poder local eleito no contexto de hegemonia partidária

A Renamo instalou-se no poder no município da Ilha de Moçambique depois das eleições de 2003. O seu objectivo era mostrar que tinha uma política municipal original, cuja implementação serviria de espelho para uma futura governação do país. E, para esquecer a alegada má governação da Frelimo desde 1975, caracterizada, na óptica da Renamo, pelo nepotismo, corrupção, anarquia e exclusão de certos grupos sociais, prometeu logo instalar uma linha telefónica aberta para receber queixas, reclamações e sugestões dos habitantes relativamente à administração municipal.⁵⁰ Também tinha como objectivo tornar o PCM responsável perante os habitantes. Sabemos que a legitimidade das elites e das instituições políticas locais é condicionada pela sua capacidade responsiva. Era uma tentativa de promoção da ‘boa governação local’. O porta-voz da Renamo na sede em Maputo, Fernando Mazanga, afirmava a este propósito:

Seremos imperdoáveis, não admitiremos brincadeiras..., os funcionários, mesmo os Presidentes que vão tentar roubar dinheiro do erário público atribuído aos municípios ou dos contribuintes locais serão presos. Nossos municípios servirão de trampolim para uma futura governação do país (Savana, 5 de Dezembro de 2003).

Podemos estimar, de acordo com a literatura teórica (Bako-Arifari & Laurent, 1998), que esta promoção da boa governação (descentralizada) era apenas um simples *slogan*, porque as instâncias descentralizadas não podiam beneficiar de um dia para o outro de legitimação e de competência política e fiscal necessária que lhes permitisse ter finanças suficientes para viabilizar o funcionamento autónomo do município. Mas também, e sobretudo, porque o funcionamento quotidiano das instituições descentralizadas é portador e produtor de oportunidades de desvios, de corrupção e de práticas de desvios diversos.

Além disso, como é que a Renamo iria gerir a autarquia da Ilha de Moçambique num contexto de hegemonia política da Frelimo, manifestada pela coligação no poder, e pelo seu controlo do Estado e da economia?

Começámos a preparar a vitória para as eleições municipais de 2008, logo que os resultados das eleições municipais de 2003 foram anunciados... Hoje queremos consolidar nossa posição nos municípios sob gestão da Frelimo e conquistar os que estão nas mãos da Renamo...por conseguinte, faremos tudo para ganhar as eleições municipais de 2008 na Beira, em Marromeu, em Angoche, em Nacala porto e na Ilha de Moçambique.⁵¹

Este discurso mostra que a Frelimo aceitava mal estar na oposição na Ilha e nos outros municípios 'renamistas' e que iria mobilizar todos os recursos, incluindo os do Estado, para recuperar o poder que tinha caído nas mãos da oposição através das suas vitórias eleitorais.

Apesar de a Frelimo ter prometido uma oposição responsável 'nos municípios onde ela não estava no poder' e deixar 'governar se os interesses supremos do povo fossem respeitados',⁵² iniciou uma política de boicote. Para a Frelimo, no município da Ilha de Moçambique, os interesses supremos do povo não estavam a ser respeitados porque 'a situação em que se encontravam era lastimável e não se podia esperar grande coisa'.⁵³ Portanto, começou a mobilizar todos os recursos à sua disposição para bloquear a gestão municipal da Renamo através do poder de tutela administrativa e financeira do Estado, porque a Frelimo 'tinha a responsabilidade histórica na direcção da nação moçambicana'.⁵⁴

De facto, num contexto de ‘municípios de penúria’, com base económica e fiscal fraca e dependente das transferências do Estado central, a vontade e a capacidade da Renamo para produzir mudanças políticas e promover a tal ‘boa governação’ dependia não só do seu esforço em organizar a base tributária e a gestão das finanças municipais, mas também, na sua óptica e acima de tudo, dos resultados das eleições gerais de 2004. Se a Renamo ganhasse estas eleições (o que não era uma hipótese a descurar devido aos altos *scores* obtidos em 1999⁵⁵), teria o apoio estatal ao nível central para implementar a sua política municipal. No caso de a Frelimo ganhar as eleições, mantendo assim o poder político, económico e administrativo, decisivo para a governação local, qualquer município na mão da oposição enfrentaria grandes obstáculos na implementação da sua política. Ora, as eleições gerais que se realizaram oito meses depois da investidura da Renamo nos municípios deram a vitória à Frelimo.

Quais foram os mecanismos utilizados para o ‘*roll back*’ da oposição nos governos autárquicos?

4.1 A nomeação do Representante do Estado

Durante o primeiro mandato (1998-2003) nos municípios da Ilha de Moçambique, Nacala Porto e Maxixe (Inhambane), municípios cujos limites administrativos coincidem com os limites do distrito, os serviços locais do Estado (menos o ensino e a saúde primária) estavam sob responsabilidade do PCM. A situação manteve-se até ao momento em que a Renamo ganhou as eleições locais, em dois destes três municípios (Ilha e Nacala). Então, através do decreto 65/2003 de 31 de Dezembro de 2003, foram indicados os Representantes do Estado nos Municípios da Ilha de Moçambique e de Nacala Porto. É verdade que a Lei n.º 9 de 22 de Novembro de 1996 previa estas nomeações, mas o governo da Frelimo nunca tinha nomeado representantes do Estado nas autarquias, preferindo deixar o Presidente deste município (entre 1998 e 2003) exercer a sua função de PCM em estreita colaboração com o governo Distrital ou provincial em assuntos que ultrapassavam as competências da autarquia. O então Presidente Joaquim Chissano dizia a propósito:

Na primeira experiência de municipalização que terminou com a investidura dos novos órgãos municipais, a Representação do Estado desempenhava sua tarefa através do governo central [...]. Recusar a Representação do Estado é resultado de falta de cultura de Estado, ainda mais porque o Representante do Estado não é uma invenção da Frelimo, mas resultado do cumprimento da Lei municipal (Notícias, 10 de Fevereiro de 2004).

Se é verdade que o governo central tinha obrigação de aplicar a Lei, por que é que só o fez depois da investidura da Renamo? Qual seria o interesse da nomeação precipitada do Representante do Estado? Seria uma tentativa de controlar politicamente a Renamo e de a impedir de implementar uma possível política municipal diferente. O então Secretário-Geral da Renamo, reagindo a esta posição do partido dominante, dizia:

Esta medida tem como objectivo bloquear e tornar difícil a governação da Renamo nos municípios onde exercemos o poder. Porque é que ela não foi implementada nos últimos cinco anos, mas somente agora que estamos no poder? A Renamo vai usar todos os mecanismos à sua disposição para protestar contra a nomeação destes Representantes do Estado, que tem como objectivo principal bloquear nossa governação (Notícias, 10 de Fevereiro de 2004).

A situação mais caricata e demonstrativa desta vontade de bloqueio administrativo por parte do Estado-Frelimo aos municípios da Renamo foi que num outro município, o da Maxixe na Província de Inhambane, que tinha as mesmas características que os de Nacala e da Ilha de Moçambique, nenhum Representante do Estado foi nomeado.

Esta situação de ‘duplo poder’ na autarquia afigurou-se, de toda a forma, determinante para a maneira como a Renamo iria exercer o poder no município da Ilha de Moçambique. De facto, a acção da Representação do Estado bloqueava, pelo menos durante os primeiros quatro anos, todas as tentativas de implementação de políticas locais de desenvolvimento e provocou um ‘choque institucional’, como afirmava um jornal na província de Nampula:

Existe um choque institucional que deve ser resolvido com urgência para o bem-estar da população da Ilha de Moçambique e para a credibilidade do processo de descentralização no país. A existência de uma administração do distrito é ridícula numa cidade que nunca foi distrito (Wamphula, Setembro/Octubre 2006).

Isso impedia, segundo a Renamo, a implementação das suas políticas e o cumprimento das promessas feitas durante a campanha eleitoral. De facto, alguns meses depois da sua investidura, conflitos opondo os seus simpatizantes, membros da AM, o PCM, eclodiram. O pomo da discórdia residia na distribuição das finanças municipais⁵⁶ e no cumprimento das promessas eleitoralistas da Renamo. E, de facto, durante a gestão autárquica da Renamo, o desemprego progredia, os

conflitos entre os que tinham sido capturados pela rede clientelista da Renamo e os que não tinham sido integrados exacerbavam-se.⁵⁷ O então Secretário-Geral da Frelimo, Armando Guebuza, dizia a propósito:

A Renamo fez promessas impossíveis de realizar. Ela está agora nos círculos do poder municipal, e vai compreender a complexidade de gerir a coisa pública. ...Os eleitores que votaram pela Renamo nas eleições municipais de 2003 se arrependem, porque nada do que fora prometido durante a campanha eleitoral, como emprego, abolição de taxas de mercado, abastecimento de água potável, é-lhes dado (Notícias, 15 de Janeiro de 2004).

Para a Renamo, a grande dificuldade em implementar as suas políticas de acordo com as promessas feitas pelo PCM, Gulamo Mamudo, aquando da sua investidura,⁵⁸ residia não só na transferência tardia das subvenções do governo central para o município, mas também nas sucessivas e repetidas inspecções administrativas e financeiras sem pré-aviso, a que o município era sujeito.⁵⁹

A contestação da Renamo não era dirigida às inspecções em si, mas ao procedimento utilizado pelos Ministérios das Finanças e da Administração Estatal. De facto, o regulamento das inspecções prévias estabelece entre quatro e cinco inspecções por mandato (cinco anos), mas o município da Ilha de Moçambique recebia inspectores trimestralmente, contrariamente aos municípios sob gestão da Frelimo na mesma província (Monapo e Nampula), onde as inspecções eram realizadas de acordo com o regulamento.⁶⁰

4.2 A 'guerra' das Autoridades Comunitárias

Durante o primeiro mandato municipal (1998-2003), o Estado-Frelimo, que detinha o poder nas unidades descentralizadas, tinha, por intermédio do Decreto 15/2000, legitimado todas as Autoridades Comunitárias existentes nos Distritos. Recordemos que Autoridades Comunitárias são, segundo este Decreto, as pessoas

Que exerciam uma certa forma de autoridade sobre uma comunidade determinada ou um grupo social, tais que chefes tradicionais, secretários de bairro e outros dirigentes legítimos, legitimados em tanto que tal pelas comunidades ou por grupos sociais respectivos: a) Chefes tradicionais, pessoas que assumem e exercem autoridade segundo as regras tradicionais na respectiva comunidade; b) secretários de bairro; pessoas que assumem autoridade graças à escolha feita pela população do bairro no qual pertencem; c) outros dirigentes legítimos, as pessoas que exercem um certo

papel económico, social e religioso ou cultural e que são aceites pelos grupos sociais a que pertencem (Decreto, 15/2000).⁶¹

A forma como é apresentada a noção de autoridade comunitária dissimula questões político-partidárias, na medida em que este conceito recupera não somente os chefes tradicionais, marginalizados depois da Independência, mas também os secretários de bairro, que, na maioria dos casos, são os intermediários do partido no poder ao nível local. Ao mesmo tempo, retira aos chefes tradicionais a exclusividade da mediação local entre o Estado e as populações locais (Forquilha, 2006). Esta questão era crucial em autarquias como a Ilha de Moçambique onde, como vimos acima, o conflito entre as estruturas implementadas pelo partido Frelimo (incluindo os secretários do grupo dinamizador) e as suas políticas, por um lado, e a estrutura local tradicional muçulmana, por outro, perdura até ao presente e é exacerbado pelo comportamento das autoridades administrativas locais, que tinham tendência para privilegiar, em caso de coexistência entre estas duas estruturas, as primeiras em detrimento das segundas.

A vitória eleitoral da Renamo em 2003 tinha criado condições para o exercício do poder executivo numa situação de legitimidade eleitoral e a aprovação do Diploma Ministerial 80/2004, que regularizava o papel das Autoridades Comunitárias nas autarquias na lógica do Decreto 8/2000, deu à Renamo a possibilidade de reconhecer e legitimar as Autoridades Comunitárias que lhe eram favoráveis dentro do território municipal. Segundo este diploma, nos municípios,

O reconhecimento formal das autoridades comunitárias é presidido pelo representante do poder local, em questão o Presidente do Conselho Municipal ou seu representante legal, e consiste na identificação, registo e entrega do uniforme ou do símbolo distintivo ao líder já legitimado. (Diploma Ministerial 80/2004).

A administração municipal da Renamo, com o objectivo de fortificar o seu controlo social e político sobre as populações e de forma a ‘devolver’ o poder à estrutura local tradicional muçulmana, marginalizada durante o período do partido único, indicou e legitimou, também ela, as ‘suas’ autoridades tradicionais. É por isso que co-existiam, não somente na Ilha de Moçambique, mas também noutros municípios sob gestão da Renamo (Angoche e Nacala Porto), até antes das eleições autárquicas de 2008, Autoridades Comunitárias da Renamo com símbolos (bandeira) do município lado ao lado com as Autoridades Comunitárias da Frelimo com uniforme e a bandeira da República de Moçambique em suas casas particulares. Isto instituiu a ‘dupla administração’ de líderes comunitários no

território municipal da Renamo, um problema que tornava, segundo o PCM da Renamo na Ilha de Moçambique, a gestão da Renamo impraticável e impossível. O Vereador da área de Administração e Finanças da Ilha de Moçambique dizia:

Como é que podemos governar?...Agora em cada casa dos secretários de bairro da Frelimo tem uma bandeira...Quando mobilizamos as populações para fazer alguma coisa, contra mobilizam. Olha, os secretários da Frelimo continuam a cobrar impostos e a utilizar os bens do município, porque supostamente foram construídos na altura em que a Frelimo estava sozinha no poder (Entrevista com Abdul Satar Rahim, 17 de Novembro de 2007).

4.3 A delimitação administrativa e a separação territorial

Dois anos depois da nomeação do Representante do Estado no município, a coligação do partido dominante empenhou-se em medidas adicionais de reconquista. Criou uma comissão provincial para a revisão da delimitação territorial das cidades; e entre as três cidades objecto desta delimitação, duas estavam nas mãos da Renamo. Tratava-se das cidades da Ilha de Moçambique e Nacala Porto. Segundo a circular do Ministério da Administração Estatal,

A revisão em causa tinha como objectivo a redução de zonas rurais dos municípios. Foram constituídas equipas formadas por técnicos provinciais e técnicos do Ministério da Administração Estatal que deviam tomar parte da delimitação do território' (MAE, 2006).

A delimitação e, por consequência, a redução do território do município da Ilha de Moçambique⁶² tinha um objectivo político e eleitoralista, o de subtrair e excluir a população que potencialmente votava pela Renamo. Além disso, teria o efeito de reduzir a base tributária própria da autarquia, importante para a arrecadação de impostos e taxas.⁶³ Recordemos que depois da vitória eleitoral da Renamo nas eleições de 2003, a Frelimo tinha acusado as populações dos distritos de Lunga, de Matibane e de Mossuril, vizinhos do posto administrativo de Lumbo na parte continental da autarquia, de terem votado pela Renamo nas eleições municipais. Separando Lumbo da Ilha de Moçambique (insular), o partido dominante aumentaria as suas hipóteses de vitória na Ilha. Quanto ao bairro autárquico de Lumbo, maioritariamente favorável à Renamo, tornando-se um distrito rural e, consequentemente, gerido pelo Estado central, não conheceria mais eleições autárquicas. Segundo documentos oficiais municipais,

A Renamo mobiliza a população e protesta contra o Estado central e uma manifestação teve lugar na cidade. Grupos de tufo, dança tradicional local, foram mobilizadas. Entoavam canções satíricas em Emacua [=língua local] para contestar a nova delimitação territorial porque segundo eles, durante a gestão da Frelimo do município nenhuma proposição tinha sido feita nesse sentido (CMCIM, 2006a). Mas a Renamo argumentava ainda que a redução do território municipal teria efeitos negativos, nomeadamente de ordem financeira, devido à baixa de receitas que o município colectava para fazer face a suas atribuições (CMCIM, 2006c).

E como o Vereador das Finanças afirmou,

Já temos problemas de receita, agora querem nos enfraquecer ainda mais. Como é que podemos governar sem dinheiro? Ainda mais sabemos o que há por detrás desta atitude. É para impedir nosso povo ‘de votar por nós e devolver o poder a esta empresa privada ilegal’ que se chama administração do distrito da Ilha de Moçambique (Entrevista com Abdul Satar Rahim, 13 de Novembro de 2007).⁶⁴

Para a Frelimo, na Ilha de Moçambique, a separação da área rural do quadro de jurisdição do município iria contribuir para a redução das responsabilidades dos órgãos municipais, em relação à satisfação das principais necessidades das populações destas zonas. Os órgãos municipais concentrar-se-iam nos problemas e preocupações da área urbana, criando, dessa forma, um espaço de intervenção directa para o governo, via seus recursos. O objectivo era acompanhar as populações e orientá-las para a prática de actividades agrícolas, de maneira a reduzir a pobreza e a promover o desenvolvimento da Ilha de Moçambique, como um todo (GCIM, 2006b). Como vimos em cima, retomou-se o discurso que tinha sido produzido pela Frelimo, logo depois da proclamação da independência nacional.

Numa altura em que o Estado Moçambicano, seguindo o princípio de gradualismo constante na lei 2/97, tinha tomado a decisão, em 2008, de acrescentar mais 10 municípios aos trinta e três já existentes, para as eleições de 2008, tirar o direito de voto àqueles que já tinham escolhido em, pelo menos, dois processos eleitorais locais, seria considerado por certos círculos da população como o retorno ao regime do partido único. Ainda mais porque as populações compreendiam que iriam perder esse direito pelo simples facto de estarem mais próximas da Renamo e não pelos motivos evocados pela Frelimo, nomeadamente, a melhoria das suas condições de vida.

O município encontrava-se também em défice em termos de equipamento e de quadros qualificados, que tinham sido transferidos pelas antigas autoridades municipais (Frelimo)⁶⁵ para a sede do partido Frelimo e para a nova Representação do Estado.

4.4 Capacidades administrativas, inspecções e ameaça de dissolução

Entre os municípios da Renamo, o da Ilha de Moçambique era, de longe, o mais desprovido de recursos humanos capazes de pilotar a acção administrativa, em comparação com os de Angoche e de Nacala Porto. Esta fraqueza é, à primeira vista, surpreendente para uma cidade dotada de uma antiga elite de funcionários públicos. Duas razões explicam esta fraqueza.

A primeira razão resulta da acção das autoridades provinciais, com a transferência de funcionários. Diferentemente de países como a África do Sul, onde os funcionários municipais não fazem parte do sector público estatal, mas são directamente recrutados pelos municípios (I. Crouzel, 2003), no sistema municipal Moçambicano, fazem parte do aparelho burocrático estatal. Mas o governo da Província de Nampula interpretou o Decreto N° 45/2003 de 17 de Dezembro sobre a mobilidade dos funcionários do aparelho do Estado à sua maneira. O Decreto prevê a transferência dos funcionários das estruturas desconcentradas (Órgãos Locais do Estado) para as estruturas descentralizadas (municípios) de forma a minimizar a falta de pessoal em qualidade e quantidade para pilotar na acção administrativa.

Devido a uma interpretação contrária à lógica do Decreto, o governo provincial mandou transferir os 10 funcionários mais experientes (o único contabilista e os principais responsáveis administrativos) do município para a Representação do Estado. Antes mesmo da autorização do PCM da Renamo, alguns desses quadros tinham já abandonado os seus postos e iniciado as suas actividades na Representação do Estado (CMCIM, 2004).

A segunda razão, directamente ligada à primeira, estava relacionada com os compromissos eleitoralistas da Renamo, nomeadamente a assinatura de contratos de trabalho com certos membros e simpatizantes deste partido sem quase nenhuma qualificação profissional. A maior parte destes funcionários tinha ultrapassado a idade legal para admissão no aparelho do Estado. A saída dos funcionários para a representação do Estado causava problemas insuperáveis.

Neste contexto, toda a gestão administrativa e financeira do município foi confiada ao vereador Abdul Rahim Abdul Satar,⁶⁶ responsável pelo pelouro de Administração e Finanças. Aproveitando-se deste estatuto, Rahim violou a Lei n° 11/97 sobre as Finanças e Património das autarquias, ao proceder à compra de

bens para o município sem abertura de concurso público. A má gestão financeira e o recrutamento de funcionários segundo pertença partidária estavam na origem das contradições entre o Conselho Municipal e os membros da AM pelas bancadas da UPI e da Frelimo. Estes tinham pedido ao governo central para pôr em prática o seu poder de tutela administrativa e financeira com o objectivo de pôr 'ordem' na gestão municipal da Renamo. Esta dispunha de uma maioria na AM, permitindo-lhe fazer passar todas as propostas de projecto oriundas do seu grupo político.

A intervenção do governo central por intermédio dos Ministérios da Administração Estatal e das Finanças não se fez esperar e uma equipa de inspectores destes ministérios foi enviada. Era a terceira vez num período de 18 meses, depois da investidura da Renamo, que equipas de inspecção faziam auditorias à gestão municipal da Renamo, podendo culminar com a dissolução dos órgãos municipais e a convocação de eleições antecipadas (CMCIM, 2005). A Frelimo tentava usar o Estado para arrancar da Renamo um poder legitimado pelo voto popular.

Mas a oposição de alguns círculos mais moderados nos Ministérios de Administração Estatal e Finanças travaram esta vontade do partido dominante. De facto, as inspecções realizadas tinham chegado à conclusão de que a má gestão dos fundos municipais e a violação dos actos administrativos pelo município resultava não só da fraqueza institucional directamente ligada à saída forçada de funcionários do município para a Representação do Estado, mas também da falta de quadros com capacidade técnica para pilotar a acção administrativa. A esse factor, juntavam-se também a falta de receitas e o atraso no envio das transferências do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e do Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL) do Estado central para o município.

As transferências do Estado central ao município chegam com um atraso de dois meses. Ainda mais são insuficientes de tal forma que a maior fatia é consumida pelos salários dos funcionários [...]. O mercado municipal e as pequenas lojas de comércio são as únicas fontes de receita e produzem em média entre 9000 e 12000 meticais por mês, um valor insignificante para cobrir as necessidades do município. Se tivéssemos uma estabilidade financeira, questões de salubridade, de degradação de ruas, de saneamento e de ambiente seriam resolvidos (Notícias, 9 de Setembro de 2005).

Por outro lado, o governo da Frelimo sabia que não seria fácil dissolver o município, porque a Renamo tinha já começado, ao nível local, uma campanha de mobilização, para se manifestar, mesmo de uma forma violenta, se tal decisão avançasse.

4.5 A ‘captura’ de documentos administrativos

Quando a Renamo tomou o poder na Ilha de Moçambique depois da sua vitória eleitoral em 2003, não encontrou os documentos administrativos, financeiros, etc. do governo municipal anterior (da Frelimo) nos armários e arquivos dos gabinetes do Conselho Municipal.

Todos esses documentos administrativos e políticos referentes à gestão municipal anterior foram ‘capturados’ (*Savana*, 9 de Janeiro de 2004) e transferidos para a sede local do partido Frelimo, como se se tratasse do fim da administração pública neste município. O então Director Provincial de Apoio e Controlo no Governo da Província de Nampula dizia, em relação a esta problemática:

Houve actos emocionais em alguns municípios, como, por exemplo, sabotagens. Mas actualmente, estamos a reorganizar os arquivos e outros documentos em todos os municípios de Nampula, de forma a garantir que os futuros gestores destes municípios encontrem toda a informação necessária para prosseguir seu trabalho (*Savana*, 9 de Janeiro de 2004).

Sem esses documentos foi complicado, para a administração municipal da Renamo, dar continuidade aos projectos de governação local para o desenvolvimento do município.

Graças ao domínio que exerce sobre o aparelho do Estado, a Frelimo canalizou todos os recursos à sua disposição para bloquear, na Ilha de Moçambique, a institucionalização e a operação da Renamo como um governo eleito e eficaz, para asfixiar a sua gestão, de forma a recuperar e a conservar o poder em todos os escalões do Estado. O discurso de um dos quadros seniores da Frelimo, o antigo Ministro do Interior e da Segurança, Mariano Matsinha, ilustra essa vontade:

A oposição, no nosso país, não deve desaparecer, mas o partido Frelimo, no poder, deve prosseguir os seus esforços de forma a reduzir a oposição à mais estrita insignificância... Faremos tudo o que for necessário de modo a que a Frelimo continue sempre no poder e que continue a melhorar a sua acção... Milhares de partidos podem ser criados e participar em todas as eleições, mas a Frelimo continuará no poder neste país... Queremos que dentro de alguns anos a oposição não entre mais no parlamento; dito de outra forma, no futuro, todos os assentos no parlamento devem ser ocupados pelos nossos deputados... Não sou a favor do desaparecimento da oposição, mas ela deve permanecer insignificante (*Notícias*, 28 de Abril de 2007).

5. O regresso do partido dominante em 2008

Uma vez a Renamo a governar na Ilha de Moçambique, a Frelimo mobilizou e implementou todos os recursos à sua disposição, incluindo a fraude eleitoral (Awepa/CIP, 2008), para recuperar o poder, não apenas naquele município, mas também nos outros dominados pela oposição, nomeadamente na Província de Nampula, e para alargar o seu poder aos novos municípios que, em função do gradualismo, tinham sido criados. Os resultados das terceiras eleições municipais de Novembro de 2008 testemunham essa vontade do partido dominante de acabar com a oposição em todos os governos locais autónomos. Com uma taxa de participação de 46%, mais alta do que a das eleições locais de 2003 (28%) e que a das eleições legislativas e presidenciais de 2004 (43%), a Frelimo ganhou, de uma forma impressionante, as eleições em todos os 43 municípios, excepto o da Beira e, logo na primeira volta, 41 das posições do PCM.⁶⁷

No que diz respeito à Ilha de Moçambique, objecto desta análise, a Renamo não conseguiu renovar o seu mandato. O sufrágio confirmou o regresso da Frelimo ao poder municipal. Com 64% dos votos, a Frelimo ganhou 11 assentos contra 6 da Renamo (35%) na AM. O PCM, Artur Matata, que era já Representante do Estado ao nível do Município da Ilha de Moçambique, ganhou as eleições com 64% dos votos, contra 35% do candidato da Renamo Gulamo Mamudo e 0,77% do candidato do Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (PDD), Muahija Abudo. (*Notícias*, 4 de Fevereiro de 2009).

A reacção violenta do líder da Renamo aos resultados não se fez esperar. Numa entrevista à Televisão de Moçambique (TVM), Afonso Dhlakama acusou a Frelimo e o seu presidente, Armando Guebuza, de ter praticado aquilo que chamou de ‘crime eleitoral’ (*O País*, 13 de Janeiro de 2009). Ameaçou não entregar os municípios sob a gestão da Renamo (*Notícias*, 15 de Janeiro de 2009) e exigiu o começo de negociações para a partilha do poder nos quarenta e dois municípios, ameaçando incitar o povo à desobediência civil.’ Ele declarou:

Para salvar a democracia e evitar violência política pós-eleitoral semelhante àquela que teve lugar no Kenya e no Zimbabwe, a Renamo deve ignorar os resultados oficiais e negociar com o Presidente da Frelimo, Armando Guebuza, a partilha do poder nos municípios ... Não queremos guerra. Condenamos estas eleições. Foi um crime eleitoral ... Queremos negociar com o Chefe do Estado para preservar a democracia... O povo foi roubado... Gostaria que o presidente Guebuza reconhecesse o crime eleitoral que foi cometido... Devemos negociar a partilha do poder nos municípios para evitar o que se passou no Kenya (*O País*, 13 de Janeiro de 2009).

E, noutro momento, em Nampula, o auto proclamado ‘pai da democracia’ moçambicana acrescentou:

Vou dirigir uma campanha de instabilidade política... Vou, dentro de alguns dias, investir os candidatos da Renamo nos postos de Presidentes dos Conselhos Municipais onde fomos roubados pela Frelimo nas eleições de 2008... Vamos instalar as administrações municipais paralelas, onde os Presidentes da Renamo vão também nomear vereadores para gerir o poder local (O País, 27 de Janeiro de 2009).

Mas esta pretensão da Renamo afigurava-se uma ameaça vazia e impossível, ainda mais porque, como dizia o Ministro da Administração Estatal, *se a Renamo tentar materializar a sua pretensão, o Estado dispõe de meios de coerção para reprimir acções consideradas ilegais* (O País, 27 de Janeiro de 2009).

O desejo de instalar uma administração municipal paralela da Renamo pode ser compreendido à luz dos mecanismos operados pelo Estado dominado pela Frelimo, aquando da perda de alguns municípios nas eleições municipais de 2008, incluindo o da Ilha de Moçambique. O artigo anterior da autoria de Nuvunga deita luz sobre alguns dos mecanismos adoptados.

Outro artigo, intitulado *A Ilha das irregularidades*, publicado no Boletim sobre o Processo Político em Moçambique (BPPM), enumera uma série de acções fraudulentas, nomeadamente:

A Ilha de Moçambique tornou-se na ilha da má conduta numa eleição que, de outro modo, foi na generalidade bem administrada. A maioria das assembleias de voto da Ilha foram afectadas por, pelo menos uma de quatro tipos de irregularidades: a) Anulação de boletins de voto com votos para a Renamo; b) Enchimento fraudulento das urnas; c) Encerramento das assembleias de voto, com pessoas ainda nas bichas, e d) um esforço organizado para impedir os apoiantes da Renamo de votar. Algumas das acções fraudulentas foram ao mesmo tempo grosseiras e óbvias (BPPM, Boletim Eleitoral Número Especial – 2 de Dezembro de 2008).⁶⁸

Assim, é necessário sublinhar que as reclamações da Renamo em relação à forma como as eleições foram conduzidas não eram totalmente desprovidas de sentido, como as observações do BPPM mostram. Além destas irregularidades, de facto, o governo, ao invés de decretar tolerância de ponto no dia das eleições apenas nos quarenta e três municípios onde haveria votação, estendeu esta medida a todo o território e, segundo a Renamo, esta medida teria permitido à Frelimo deslocar os

seus simpatizantes que habitavam nos distritos vizinhos para irem votar nalguns municípios onde a Renamo era politicamente forte. A acusação feita pela Renamo fundava-se igualmente no facto de a CNE ter aprovado uma deliberação (125/CNE/2008, de 12 de Novembro de 2008) que abria a possibilidade de voto a cidadãos que não figuravam nas listas eleitorais.⁶⁹

É verdade que o Estado-Frelimo recorreu a manobras eleitorais diversas para influenciar o resultado da eleição municipal de Novembro de 2008, na Ilha de Moçambique, em seu favor. Mas reduzir a vitória da Frelimo a estas manobras seria ignorar todo um trabalho de mobilização e de reorganização do partido dominante em todo o país operado desde a chegada de Guebuza à liderança do partido. Com Guebuza, e com uma referência ao lema da luta armada, ‘a vitória prepara-se’, uma atenção especial foi prestada às células de base e aos administradores de distrito, que constituíam historicamente um laço fundamental de controlo do território e da população. Em contrapartida, a Renamo, por um lado mal organizada e abalada por conflitos internos opondo os seus membros a propósito da partilha dos recursos dos municípios onde exerciam o poder desde 2003 e, por outro lado, com a sua estrutura ainda militarizada, ‘não civilizada’, com um claro corte entre a direcção central e as bases, encontrava dificuldades em apresentar uma alternativa credível, capaz de fazer frente à Frelimo no que diz respeito à gestão municipal.

O período da campanha eleitoral para as eleições municipais de Novembro de 2008 confirmou esta fraqueza. Enquanto a Frelimo conduzia a sua campanha eleitoral com inúmeras iniciativas locais, os candidatos da Renamo esperavam simplesmente a chegada de material proveniente da sua direcção central, instalada na capital (*Notícias*, 6 de Novembro de 2008). Desta forma, o reforço mútuo de factores exógenos ao partido da oposição e de factores endógenos explicam a derrota da Renamo nas eleições municipais de 2008, não apenas na Ilha de Moçambique, mas noutros municípios onde ela exercia o poder.

6. Conclusão

A Renamo, na gestão municipal, entrou em contradição consigo mesma. A ideia de ‘bem governar’ anunciada pelos seus dirigentes na altura da investidura no município da Ilha de Moçambique não foi implementada. Como o seu antecessor no poder local na Ilha, este partido reproduziu, na gestão local, as práticas institucionais que fazem parte intrínseca de um Estado clientelista: a corrupção, o nepotismo e o clientelismo, práticas do funcionamento da administração pública directamente ligadas à influência e à trajectória do Estado-Frelimo, como vimos

numa outra contribuição para este volume.⁷⁰ A ‘Resistência’ da Renamo a esse clientelismo consistiu na construção e no desenvolvimento do seu próprio modelo, mas um modelo perdedor, porque se tratava de um clientelismo ‘pobre’, em volta de um partido pobre, não consolidado interna e externamente (Weimer, Macuane & Buur, neste livro) e com uma liderança ditatorial proferindo cada vez mais ameaças vazias, em vez de um discurso político e programático. Não representava nenhuma alternativa, que seria, por exemplo, a mobilização democrática dos habitantes por estruturas democráticas participativas na escolha dos secretários de bairros ou ainda a constituição de cooperativas urbanas para retomar a produção de caju e de sal, e a pesca artesanal, além de explorar outras potencialidades económicas da Ilha de Moçambique.

Por outro lado, vimos, na Ilha de Moçambique, durante a gestão municipal pela Renamo entre 2003 e 2008, a metódica asfixia económica e administrativa organizada pelo partido dominante e pelo seu governo central, tais com o envio tardio de fundos destinados à gestão municipal, a transferência de documentos oficiais para as suas sedes, a nomeação de Representantes do Estado, etc.

Esta constatação leva-nos a concluir não só que a Frelimo não quer, de forma alguma, a consolidação de outras legitimidades políticas exteriores ao seu meio, mas também que não está e nunca estará preparada para estar na oposição, mesmo ao nível local. A descentralização, da forma como está a ser desenhada e implementada desde a conjuntura histórica de 1994 pelas coligações dominantes do partido Frelimo e dependente, com todas as suas contradições do percurso escolhido na altura, não proporciona condições favoráveis à criação de um pluralismo político, na medida em que o partido dominante consegue, através do controlo que exerce sobre o Estado Central, instrumentalizar os recursos para fortificar as suas bases políticos e eleitorais locais.

Nestas condições, um partido que quer vencer em eleições locais tem que ter características diferentes das do partido Renamo, que venceu as eleições autárquicas na Ilha de Moçambique em 2003 para, após cinco anos de má governação, perder o poder num escrutínio que não demonstrou condições de concorrência política equitativas. Nestas circunstâncias, podemos interrogar-nos: o que vale, do ponto de vista institucional, uma democracia local multipartidária, que garante, por um lado, a dupla alternância eleitoral do poder (da Frelimo para a Renamo em 2003 e da Renamo para a Frelimo em 2008) – um teste decisivo (*litmus test*) para a democracia eleitoralista – mas permite, por outro, a substituição de uma forma de má governação por uma outra, em detrimento dos interesses e direitos do cidadão autárquico?