

IV

ELEIÇÕES, GOVERNAÇÃO LOCAL E SOCIEDADE CIVIL

IDeIAS Nº2 – UMA NOTA SOBRE O RECENSEAMENTO ELEITORAL

Luís de Brito

O recenseamento eleitoral é um dos elementos fundamentais do processo eleitoral. Através do recenseamento eleitoral é constituída a lista dos cidadãos com direito de voto, ou seja, dos eleitores, sendo-lhes assim garantido o direito de escolher os seus representantes, que é uma das bases dos regimes democráticos. Do recenseamento eleitoral resulta o *registo eleitoral*, que congrega todas as informações recolhidas sobre os eleitores, a *lista eleitoral*, que inclui uma parte da informação do registo (especialmente o nome, o número e o local de registo), e os *cadernos eleitorais*, que contêm informação relativa aos eleitores de cada mesa de voto e são destinados a serem usados no acto da votação. O recenseamento eleitoral tem várias funções. Ele serve para:

- assegurar aos cidadãos elegíveis o direito de voto e impedir que os que não têm esse direito o possam exercer;
- evitar votos múltiplos de um mesmo eleitor;
- facilitar as operações da votação;
- ajudar a evitar actos de fraude como, por exemplo, o enchimento ilegal das urnas.

Finalmente, em sistemas de representação proporcional, como é o caso em Moçambique, serve para determinar o número de mandatos por círculo eleitoral. Adicionalmente, quando os dados são devidamente divulgados, o recenseamento eleitoral permite ainda que os partidos e os candidatos possam realizar de forma mais eficaz as suas campanhas de mobilização do eleitorado, ou que as organizações da sociedade civil, mas também os próprios órgãos de gestão eleitoral que também têm essa missão, possam preparar melhor as suas intervenções no âmbito da educação eleitoral.

A “intransparência” como modo de gestão eleitoral

O recenseamento eleitoral não escapa à falta de transparência que tem caracterizado os processos eleitorais moçambicanos. De acordo com as críticas feitas, os problemas mais graves do processo eleitoral moçambicanos situam-se na etapa inicial, ou seja, do recenseamento, e em particular na fase final, na contagem e apuramento de resultados. É de notar que a questão da necessidade de transparência foi especificamente sublinhada pelo Conselho Constitucional na sua deliberação de validação e proclamação dos resultados eleitorais de 2004. No entanto, essa e outras recomendações do Conselho Constitucional foram praticamente ignoradas na revisão da legislação eleitoral que se seguiu. Assim, embora a lei (9/2007, de 25 de Fevereiro) estabeleça, como é lógico e desejável, que “o recenseamento eleitoral deve corresponder, com actualidade, ao universo eleitoral” (art. 4), ela não estabelece mecanismos adequados de verificação. A Renamo tem acusado o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE) de não fazer devidamente o recenseamento eleitoral em zonas onde tem grande influência, mas tais acusações graves têm sido ignoradas e nunca foram divulgados os dados que permitiriam concluir sobre a sua justeza ou falta de fundamento. Esta situação, aliada às dificuldades que os grupos de observação nacional têm enfrentado para realizar o seu trabalho, nomeadamente enfrentando recusas ou atraso na emissão de credenciais e obstáculos de diferente tipo no acesso à informação, revela a fraqueza de uma legislação que, à primeira vista, parece oferecer todas as garantias de transparência ao processo, mas que é omissa em relação a alguns pontos cruciais¹.

Um exemplo de questões que o recenseamento eleitoral suscita

A Tabela 1 mostra a evolução dos eleitores inscritos nos primeiros 33 municípios e o seu crescimento percentual de 1998 para 2003 e de 1998 para 2008. Conforme se pode observar, o crescimento do eleitorado entre 1998 e 2008 revela variações difíceis de entender. Enquanto alguns municípios aumentam muito a sua população eleitoral (por exemplo, Lichinga e Marromeu duplicam), outros mantêm praticamente a mesma (particularmente, Mocimboa da Praia, Angoche, Monapo, Gurué, Dondo e Maxixe) e um terceiro grupo apresenta percentagens que se aproximam do crescimento demográfico médio. Como explicar estas diferenças? Que relação tem o número de eleitores em cada um destes municípios com a população real com idade de votar? O aumento significativo de eleitores registados é devido a um melhor trabalho dos recenseadores, a uma maior mobilização dos cidadãos (o que é duvidoso em face

¹ Para um conjunto de críticas sobre o processo em curso, ver *Boletim do Processo Político Moçambicano*, Nº 36, 18 de Agosto de 2008, AWEPA/CIP, Maputo.

dos níveis de abstenção observados nas eleições municipais e nas últimas eleições gerais), ou a outros factores? E no caso em que o registo eleitoral apresenta sinais de estagnação haverá motivos de ordem política? Para responder a estas e outras questões que se poderiam colocar a propósito do recenseamento eleitoral, é preciso que toda a informação relevante esteja disponível para análise. Essa é a única forma de contribuir para que a qualidade do recenseamento melhore e para que todos os cidadãos tenham a possibilidade de participar na designação dos seus representantes políticos em condições de efectiva igualdade, de acordo com o que está estabelecido na Constituição e nas leis.

Para uma gestão mais transparente do recenseamento eleitoral

A ausência de disposições práticas claras na legislação que assegurem a transparência no recenseamento eleitoral e a confiança no processo eleitoral deve ser colmatada pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), a quem a lei (8/2007, de 26 de Fevereiro) atribuiu responsabilidade e competência para “garantir que os recenseamentos e os processos eleitorais, se organizem e se desenvolvam com ética e em condições de plena liberdade, justiça e transparência” (art. 7-1a). Cabe, pois, à Comissão Nacional de Eleições tomar as medidas necessárias para melhorar a qualidade das eleições moçambicanas. A exigência mínima no que respeita à transparência do recenseamento eleitoral é que este seja feito com a antecedência adequada em relação à data da votação² e que toda a informação seja aberta e colocada atempadamente à disposição de todos os interessados, nomeadamente partidos e candidatos, mas também cidadãos e organizações da sociedade civil.

De entre as medidas que a CNE pode tomar de imediato, destacam-se:

1. Aprovar e publicar o regulamento de observação eleitoral previsto no artigo 18 da lei do recenseamento eleitoral. A ausência do regulamento tem dificultado o exercício do direito de observação pelas organizações interessadas. Por outro lado, nele caberia a clarificação de uma série de aspectos relativos aos direitos dos observadores e ao seu acesso à informação e a solução prática de alguns dos pontos que têm contribuído para a falta de transparência do processo.
2. Decidir colocar a lista eleitoral integralmente à disposição dos partidos e observadores. Muitas órgãos de gestão eleitoral dispõem de um *website* onde divulgam uma grande variedade de materiais relativos às eleições, como a legislação e regulamentos, materiais de educação eleitoral, estudos e resultados de inquéritos, resultados eleitorais e uma grande

2 Um problema recorrente nos processos eleitorais moçambicanos e que foi já apontado pelo Conselho Constitucional como necessitando de solução é a exiguidade, por vezes sobreposição, de prazos e os atrasos, que dificultam o normal desenrolar das operações eleitorais.

variedade de dados estatísticos, incluindo dados pormenorizados do recenseamento eleitoral, o que seria desejável também para Moçambique. Mas, independentemente desta publicação, cópias electrónicas da lista eleitoral devem ser facultadas aos interessados para poderem não só dispor da distribuição do eleitorado pelo território, mas também testar e verificar a qualidade do registo, quer se trate de inscrições múltiplas de eleitores, de eleitores recenseados, mas que não aparecem nos registos, ou da presença de eleitores fictícios.

3. Decidir com a antecedência necessária sobre o *software* a ser utilizado pelos órgãos eleitorais e permitir a sua inspecção e verificação. A auditoria dos sistemas informáticos usados no processo eleitoral por especialistas independentes deve ser uma obrigação, assim como a divulgação dos respectivos relatórios. Para além disso, a possibilidade de uma inspecção efectuada por especialistas mandatados pelos partidos e candidatos é também um elemento essencial para proporcionar a confiança necessária ao processo eleitoral. As dificuldades observadas neste capítulo nas eleições de 2004, nomeadamente a detecção tardia de problemas no *software* de apuramento dos resultados, resultou em fortes críticas à CNE e ao STAE.
4. Aplicar rigorosamente o princípio segundo o qual o local de recenseamento corresponde ao local de votação. A lei estabelece que tal deve acontecer “sempre que possível” (art. 11-2 da lei do recenseamento eleitoral), o que deixa uma margem que se presta a confusão e troca de cadernos eleitorais no momento da votação e tem resultado em muitos casos reportados de eleitores que se vêm impossibilitados de exercer o seu direito de voto. A CNE pode facilmente corrigir este problema, assim como pode evitar também que a prática corrente de recorrer a brigadas móveis para efectuar o recenseamento em locais com fraca densidade populacional resulte na inflação artificial do número de eleitores pela utilização de um mesmo caderno de recenseamento em diferentes locais, que depois é desmultiplicado em dois ou mais cadernos eleitorais para diferentes mesas de voto, mas que incluem cada um deles os mesmos nomes de eleitores.

Finalmente, deve-se salientar que tanto os *Princípios de Gestão, Monitoria e Observação Eleitoral na Região da SADC* promovidos pelo Fórum das Comissões Eleitorais da SADC e pelo EISA, adoptados em Novembro de 2003, como os *Princípios e Orientações da SADC para Eleições Democráticas*, adoptados em Agosto de 2004 pela Cimeira da SADC, estabelecem a necessidade de observar o princípio de não-discriminação dos eleitores e de garantir o livre acesso à lista eleitoral (pontos 4.2 e 4.1, respectivamente).

Tabela 1 – Evolução dos eleitores inscritos nos 33 municípios iniciais

Município	Eleitores 1998	Eleitores 2003	Eleitores 2008	Crescimento 1998–2003 (%)	Crescimento 1998–2009 (%)
Pemba	42 337	57 252	73 308	35	73
Montepuez	25 610	33 197	38 918	30	52
Mocímboa da Praia	21 391	16 579	21 900	-22	2
Lichinga	38 136	54 405	73 184	43	92
Cuamba	33 536	35 123	40 365	5	20
Metangula	4 224	5 278	7 144	25	69
Nampula	149 460	195 150	222 884	31	49
Angoche	34 693	44 242	36 163	28	4
Ilha de Moçambique	25 152	32 992	28 578	31	14
Nacala	77 216	96 585	86 596	25	12
Monapo	32 432	30 409	33 332	-6	3
Quelimane	93 514	89 845	110 013	-4	18
Mocuba	36 687	35 759	40 078	-3	9
Gurué	26 468	23 451	26 425	-11	0
Milange	9 212	11 930	12 739	30	38
Chimoio	80 759	104 170	113 011	29	40
Manica	12 463	14 635	22 032	17	77
Catandica	7 318	8 800	11 344	20	55
Beira	209 493	215 326	230 720	3	10
Dondo	31 204	38 635	33 492	24	7
Marrromeu	8 270	17 104	18 398	106	122
Tete	48 922	65 752	78 091	34	60
Moatize	16 229	16 975	18 272	5	13
Inhambane	26 921	30 672	36 408	14	35
Maxixe	50 661	50 214	54 096	-1	7
Vilankulo	12 608	16 370	20 511	30	63
Xai-Xai	45 849	55 067	66 551	20	45
Chibuto	24 229	31 336	27 910	29	15
Chokwé	24 157	35 123	29 495	45	22
Mandlakazi	5 549	7 679	6 978	38	26
Matola	195 274	263 200	323 412	35	66
Manhiça	19 802	25 590	29 282	30	48
Maputo	509 021	605 529	661 034	19	30

IDeIAS Nº5 – BEIRA – O FIM DA RENAMO?

Luís de Brito

Uma surpresa: o Grupo para a Democracia da Beira

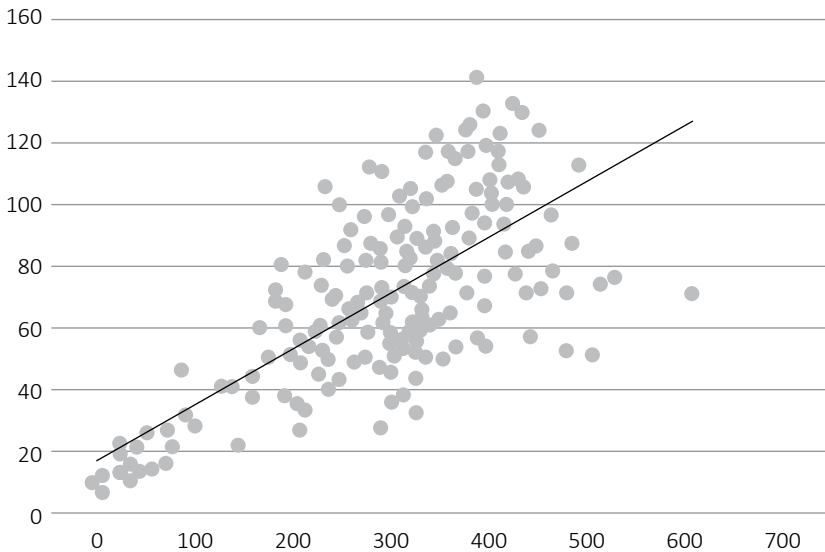
Um dos aspectos interessantes que as eleições municipais na Beira mostraram foi o aparecimento na cena política local de um grupo independente (o Grupo para a Democracia da Beira, GDB). Este grupo obteve uma votação de 15 %, o que lhe dará em princípio 7 assentos na assembleia municipal. De acordo com cálculos preliminares baseados em resultados recolhidos pelo Observatório Eleitoral (251 de 260 mesas), a Frelimo disporá de 19 assentos na assembleia, a Renamo de 17, o PDD de 1, o PIMO de 1 e o GDB de 7. Sendo o GDB um grupo anteriormente desconhecido, coloca-se a questão de saber porque motivo terá conseguido tão súbita e inesperadamente uma votação relativamente alta. Deve-se salientar que tal votação lhe dá uma posição central na política beirense, pois vai ocupar uma posição de charneira e dele vai depender a formação de maiorias na assembleia (pondo de lado a hipótese de uma improvável, mas não impossível – como já se viu no final do mandato passado – aliança entre a Frelimo e a Renamo). A hipótese que aqui se procura verificar é se uma parte significativa dos votos obtidos pelo GDB poderia corresponder a um equívoco: muitos eleitores, ao votarem no GDB, estariam convencidos que estavam a votar num grupo que apoiava a candidatura de Daviz Simango à presidência do município. Assim, teria havido, tal como já aconteceu nas eleições gerais de 1994 um “efeito de boleia”.¹ De acordo com as regras estabelecidas pela Comissão Nacional de Eleições para a atribuição das posições dos concorrentes nos boletins de voto²,

1 Em 1994, a União Democrática, uma coligação de pequenos partidos, conseguiu obter mais do que os 5% de votos a nível nacional que estabeleciam a barreira legal para ter representação parlamentar e assim dispor de 9 mandatos. Ora, porque a UD ocupava no boletim de voto das legislativas a última posição e porque no boletim das presidenciais o candidato da Frelimo, Joaquim Chissano, também ocupava a última posição, muitos eleitores marcaram o seu voto no quadrado correspondente à UD pensando que estavam a votar pela Frelimo

2 Curiosamente, a Comissão Nacional de Eleições alterou as regras de sorteio seguidas nos anteriores processos eleitorais. De acordo com as novas regras (ver Deliberação 113/CNE/2008), as posições das candidaturas foram sorteadas violando frontalmente o espírito e o sentido do sorteio, pois as diferentes candidaturas não se encontravam em situação de igualdade. Por exemplo, alguns dos concorrentes estavam à partida excluídos dos dois primeiros lugares no boletim. De facto, o sistema usado e o facto de se fazer um único sorteio para o conjunto dos 43 municípios reservava praticamente aos dois principais partidos e seus candidatos as primeiras posições nos boletins de voto.

o sorteio foi baseado nas listas (de partido ou grupo de cidadãos) concorrentes para as assembleias municipais e estabelecia que o candidato de uma determinada lista ocuparia automaticamente no boletim da eleição do presidente a mesma posição. Ora, nem todos os partidos e grupos apresentaram candidatos para a presidência e, no caso, Daviz Simango foi proposto como candidato por um grupo que não concorreu à assembleia. Assim, as regras do critério fizeram com que o GDB fosse remetido para a última posição do boletim da assembleia, ocupando a mesma posição que Daviz Simango, também último no boletim presidencial. Admitindo, pois, a hipótese acima formulada, seria de esperar a existência de uma forte correlação positiva entre a votação de Daviz Simango e a do GDB, isto é, uma correspondência entre o voto de um e do outro nas mesas (onde o voto de um é elevado, o mesmo acontece com o voto do outro e vice-versa). O gráfico 1 mostra que a correlação entre as votações do GDB e de Daviz Simango é forte e positiva, com um coeficiente de Pearson de 0,7³. É, pois, razoável admitir que um número muito elevado de eleitores de Daviz Simango também votaram no GDB. Muito provavelmente isso terá acontecido sobretudo nas zonas periféricas e mais populares da cidade, onde se concentra um eleitorado menos educado e também menos informado politicamente. Uma análise comparativa do comportamento eleitoral nos diferentes bairros da Beira, que não cabe aqui fazer, irá certamente confirmar esta leitura.

Gráfico 1 – Correlação entre o voto de D. Simango e do GDB (x = Simango; y = GDB) r de Pearson = 0,7



3 O coeficiente de Pearson (r) varia de 1,0a-1,0, indicando o valor 1,0 uma correlação positiva perfeita, 0 a ausência de correlação e -1,0 uma correlação negativa perfeita.

Daviz Simango: para além da Renamo

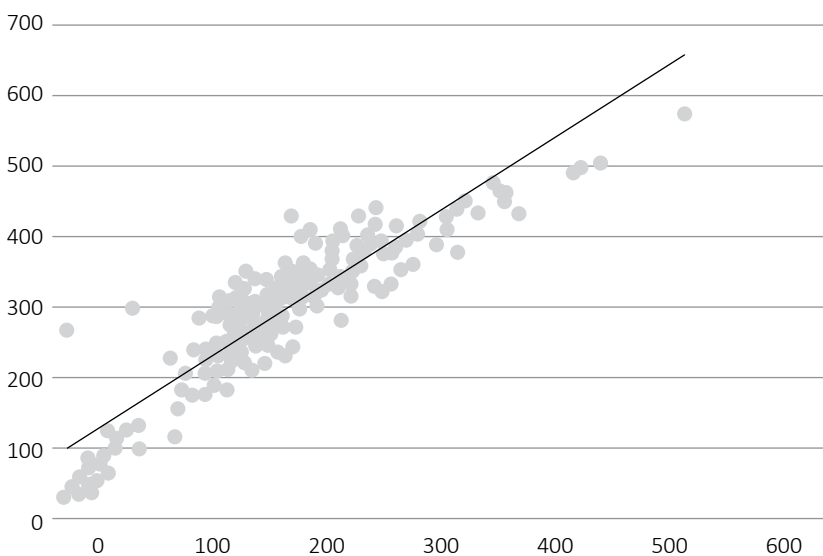
Uma das surpresas da eleição para a presidência do município na Beira foi o facto de Daviz Simango ter manifestamente conseguido mobilizar eleitores para além da base da Renamo. A dinâmica pré-eleitoral e as divisões manifestas dos militantes e simpatizantes da Renamo na Beira depois da retirada da candidatura de Daviz Simango pela direcção do partido, da sua candidatura independente e da posterior expulsão da Renamo, deixavam antever que uma parte dos eleitores desta formação política iria votar nele, quebrando assim a sua fidelidade ao partido e ao seu candidato oficial, Manuel Pereira. Na verdade, de acordo com os dados disponíveis do Observatório Eleitoral e confirmados pelos dados até agora publicados pelo STAE, pode-se concluir que Daviz Simango terá beneficiado da quase totalidade do voto dos eleitores da Renamo. De facto, apenas 6% dos votantes na Renamo terão optado por dar o seu voto a Manuel Pereira, o que significa que a esmagadora maioria dos 94% restantes terá transferido o seu voto para Daviz Simango, desautorizando assim de forma inequívoca a direcção e as decisões do líder nacional da Renamo, Afonso Dhlakama. É evidente que esta situação reforça a crise que se tinha declarado no seio do partido com a substituição de Daviz Simango como candidato da Renamo na Beira e com a sua posterior expulsão do partido e muito provavelmente irá ter consequências para o partido a nível nacional. Como se pode ver no Gráfico 2, a correlação entre a votação na Renamo e a votação em Daviz Simango é positiva e quase perfeita ($r= 0,9$), o que confirma a hipótese atrás referida.

Para além dos votos da Renamo, Daviz Simango beneficiou ainda de cerca de um terço dos votos dos eleitores do PDD, do PIMO e do GDB, não obstante os dois primeiros terem também apresentado candidatos à presidência do município, o que não foi o caso do GDB. O que se pode constatar dos resultados da votação, ou seja, da diferença entre o número de votos recebido pelo partido e os votos recebidos pelo respectivo candidato à presidência, é que cerca de um terço dos eleitores que votaram no PDD e no PIMO terão preferido votar em Daviz Simango (o que pode corresponder a uma tendência para o que se designa habitualmente de “voto útil?”) a votar nos candidatos apresentados pelos seus partidos. Mas, mais importante que isso, Daviz Simango recebeu o voto de cerca de 17% dos eleitores que votaram na Frelimo⁴. Assim, pode-se considerar que o facto de Daviz Simango ter mobilizado em seu favor quase um em cada cinco eleitores da Frelimo é, do ponto de vista político, um desenvolvimento que suscita uma série de questões sobre a natureza do voto na Frelimo. Em particular, será que isto significa que uma parte do eleitorado que no passado tem votado na Frelimo, o faz por ausência de alternativa, ou por outro motivo

⁴ Isto corresponde à diferença da votação entre a Frelimo e o seu candidato, Manuel Bulha, que teve aproximadamente menos 8000 votos que o partido.

que não a convicção ou simpatia partidária, significando isso que está disponível para mudar a sua orientação de voto em novas condições de oferta política, tal como aconteceu na Beira com a candidatura de Daviz Simango fora do aparelho partidário da Renamo? A realidade é que se registou, na cidade da Beira, um nível bastante mais alto de participação dos cidadãos em relação às últimas eleições: enquanto em 2003, apenas 27% dos eleitores registados se deslocaram às urnas, agora esse número subiu para 54% e esta participação foi mesmo superior à que se registou nas eleições gerais de 2004, que tiveram provavelmente uma participação à volta de 48% (o número oficial foi de apenas 38%, mas é sabido que está sub-avaliado).

Gráfico 2 – Correlação entre o voto na Renamo e em Simango (x = Renamo; y = Simango) r de Pearson = 0,9



O sistema partidário em crise

Nas eleições municipais de 2008, dois dos candidatos “naturais” foram excluídos pelos seus partidos: Eneas Comiche pela Frelimo, em Maputo, e Daviz Simango pela Renamo, na Beira. Tanto um como outro eram candidatos à sua própria sucessão e o seu bom desempenho na liderança dos respectivos municípios apreciado pela opinião pública. Ora, nos dois casos e em nome duma pretensa “vontade das bases”, foram os interesses das máquinas partidárias e de grupos a elas associados que prevaleceram, impondo outros candidatos. Em Maputo, Eneas Comiche respeitou a disciplina partidária e aceitou o seu afastamento, não tendo havido no resultado do voto nenhuma modificação significativa em relação às eleições de 2003. Ao contrário, na

Beira, Daviz Simango, manteve a sua candidatura como independente e os resultados da eleição mostraram que as tais “bases” não eram mais que os interesses de um pequeno grupo. Embora se trate de um processo político essencialmente local, há indicações que os resultados da Renamo na Beira podem colocar em risco não só a liderança de Afonso Dhlakama, como a própria sobrevivência de um partido que, desde as eleições gerais de 1999 e especialmente depois da derrota sofrida em 2004, está em processo de desagregação.

IDEIAS Nº6 – SEM SURPRESAS: ABSTENÇÃO CONTINUA MAIOR FORÇA POLÍTICA NA RESERVA EM MOÇAMBIQUE ... ATÉ QUANDO?

António Francisco

Em Moçambique, a abstenção política está a converter-se, no domínio da participação cidadã, numa instituição tão poderosa como a informalidade, no domínio das relações económicas e sociais: refúgio para sobrevivência política; seguro e fonte de alargamento de oportunidades; contra-poder à exclusão imposta pela formalidade e legalidade instituídas¹; fonte de inspiração de uma auto-estima digna, franca e não fingida.

Para inquietação de muitos líderes políticos, académicos e analistas, depois da massiva afluência às urnas em 1994 (87%), a abstenção converteu-se, nas eleições subsequentes, numa instituição politicamente cada vez mais relevante e temida. Em 1999, aumentou para 31%; em 2004 atingiu 64%. A nível autárquico, o défice de descentralização democrática é ainda pior. Nas duas primeiras eleições a abstenção voluntária rondou os 85%, em 1989, e 76%, em 2003) (EISA, 2008, <http://www.eisa.org.za/WEP/mozelectarchive.htm>; Brito *et al.*, 2005; <http://www.eisa.org.za/PDF/moz04fv.pdf>).

Mas pior do que a abstenção voluntária é a abstenção imposta à maioria do eleitorado nos 128 distritos do País. Isto tem a ver com a opção pelo gradualismo, assunto que deveria merecer um tratamento próprio. Aqui, apenas vale a pena expressar surpresa pela complacência dos analistas sobre esta matéria.

As 43 autarquias com direito a escolher seus dirigentes locais abrangem 25% do eleitorado nacional (2,6 milhões em 2008 de eleitores registados). Ou seja, 6,5 milhões dos 9 milhões de eleitores registados são politicamente privados do direito de escolha dos seus dirigentes locais. A desculpa das lideranças no sistema é de que faltam recursos. Será que não choca e ofende a inteligência do cidadão comum, quando reparamos que ao ritmo a que o gradualismo está a ser implementado – 10 autarquias por década –

¹ Instituição no sentido de regras de jogo prevaletentes, no quadro de relações e processos determinantes. Mais sobre a informalidade em Francisco, 2006, www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf; 2008, www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia_Moz_Sofala.pdf.

serão precisos mais de 100 anos para completar a municipalização e acabar com este tipo de exclusão política? Esta discriminação é mais do que assimetria regional; é uma violenta exclusão política imposta a 75% do eleitorado nacional, predominantemente rural. Outros exemplos nocivos à participação cidadã, fortes fomentadores de abstenção, voluntária ou forçada, merecem ser discutidos; mas não nesta nota². A importante questão a reter, até aqui, é o facto de a abstenção política se ter convertido em Moçambique, por força das circunstâncias e também da natureza e forma do sistema vigente, numa instituição política latente, com enorme potencial positivo e negativo.

Quem tem medo da abstenção e do poder local?

Investigadores e analistas diversos defendem que a consolidação da democracia é impossível sem descentralização. Elísio Macamo, no seu livro de 2006 *Um País Cheio de Soluções*, defende: “Temos de ter coragem de arriscar mais democracia”. Infelizmente, na prática confrontamo-nos frequentemente com o oposto; tentativas de “riscar”, em vez de arriscar, mais democracia. Isto acontece na Frelimo, na Renamo e noutras organizações públicas.

Analistas e profissionais da política aguardam, com ansiedade, os resultados finais da 3ª eleição autárquica, realizada em 19 de Novembro passado. Esta espera tem um mérito duplo: reflecte a consciência que a falta de dados observáveis fidedignos pode gerar erros grosseiros; sugere também uma boa compreensão do significado que o *dossier* das eleições autárquicas terá para a boa ou má imagem e avaliação, sobre a aposta das lideranças moçambicanas na democratização e descentralização. Tais lideranças estão à prova. Vamos ver se passam o teste e com que classificação.

Entretanto, a partir dos apuramentos intermédios, a generalidade dos candidatos municipais já assumiu sua derrota ou sua vitória. De igual modo, se a abstenção fosse reconhecida como uma das forças políticas formalmente concorrentes, também já deveria ter assumido sua vitória. Não precisa de esperar pelos resultados finais. Um facto parece evidente. Mesmo se a abstenção, nas últimas eleições autárquicas, se aproximar mais dos 50% do que nas eleições anteriores, o seu peso e significado continuam incontestáveis. Isto sem entrar na problemática (é cedo para ajuizar) sobre a proporção da participação realmente voluntária e a que resultou de manipulação e coacção³. A abstenção representa actualmente a principal ameaça, tanto para o partido no poder como para os partidos na oposição. Seja ela consciente ou inconsciente, a abstenção reflecte desilusão, fadiga e negação de voto positivo, não apenas a um ou a outro partido, mas ao sistema todo. Aliás, no próprio sistema, os que consideram a democratização um risco inaceitável, também engrossam a abstenção.

2 Outros exemplos associados à protecção social, Francisco www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive_Proteccao_social_em_Mocambique_rede_furada_Apresentacao_do_livro11.09.08.pdf

3 Ver “Uma pista a investigar!”, Salomão Moyana, editor do Magazine Independente 26.11.08, p. 7.

Nas recentes eleições autárquicas, pediu-se e suplicou-se o voto. Até em imprensa independente não se poupou a apelos efusivos, como o seguinte: “Votar é governar!” (*Magazine Independente*, 19.11.08, p. 07). Se votar é governar, como exigir responsabilidade pela desgovernação, no sentido de má ou péssima governação? Numa situação em que as alternativas parecem piores do que a “posição”, como votar negativamente sem converter o voto positivo num voto inválido? A resposta a estas questões é simples: votar na abstenção. Votos em branco e nulos são politicamente inválidos, mas votos na abstenção não. Em muitos casos são afirmações negativas de dignidade, em que o nosso dedo fica limpo, transparente e não comprometido.

Na falta de melhor, a população tem optado por se acantonar massivamente na abstenção. Pouco lhe importa as acusações de falta de patriotismo, fraca consciência e falta de sentido cívico. A manipulação política é esperta, mas o povo também sabe aprender a não ser parvo. Moçambique não tem cultura de voto em branco, mas está a desenvolver uma cultura de abstenção positiva e resistente⁴. Existe aqui uma grande ironia. Muitos dos críticos da abstenção aprenderam, no tempo colonial, a contrariar a ideia vulgar de que quem cala consente. Aprenderam a sobreviver calando-se, mas sem consentirem o estado de coisas.

Todavia, em vez de mais argumentos em torno da questão da abstenção, esta nota oferece um convite à meditação sobre alguns factos, para além das amarras analíticas do modelo convencional de avaliação eleitoral prevalecente. Na impossibilidade de se entrar em detalhes, em apenas duas páginas, algumas das questões são aqui enunciadas, para reflexão noutros círculos e oportunidades: 1) Qual é afinal a maioria do Presidente da República, ou a nível autárquico dos Presidentes Municipais?; 2) Até onde vai a legitimidade da legalidade assente em maiorias minoritárias?; 3) Se o Presidente da República, nas eleições de 2004, conseguiu apenas 22%, no que aqui se designa por voto popular, como entender que a nível oficial tenha uma vitória de 64%?; 4) O elogio à abstenção é uma investida na anarquia ou outra forma de afirmar cidadania? 5) Qual a maior virtude e o maior defeito das eleições autárquicas em Moçambique?; 6) Qual o papel da abstenção na participação cidadã? Por limitações de espaço, esta nota centra-se apenas nas três primeiras interrogações.

Votação positiva e votação negativa: voto oficial e voto popular

A abstenção não é uma força política formalizada e com assento parlamentar. Mas é uma força política na reserva e acantonada, tal como grande parte da força de trabalho é uma força produtiva informalizada pelo sistema económico vigente.

⁴ O total de eleitores registados nas presidenciais de 2004 foi 9.142.151; uma abstenção de 63,58%.

O significado político da abstenção poderá ser melhor entendido se o seu peso for devidamente incorporado na análise sobre a participação eleitoral. Para melhor se entender este ponto, vale a pena distinguir dois conceitos operacionais aqui designados como “voto oficial” e o “voto popular”. Voto oficial corresponde, segundo o estipulado na lei, aos votos chamados válidos; excluiu votos inválidos, em branco e nulos, bem como a abstenção⁵. Já o voto popular abrange o universo eleitoral todo, incluindo: votos válidos, votos inválidos e abstenção.

Afinal, onde está e o que significa maioria?

Do ponto de vista formal e legal, o actual Presidente da República conquistou nas eleições de 2004, cerca de 64% (2 milhões) de votos válidos. Por isso, do ponto de vista legal, venceu e venceu bem. Mas venceu no domínio da formalidade e legalidade, conferida pelo voto oficial.

Como mostra a Figura 1, ao tomar-se em consideração a abstenção, algumas conclusões interessantes podem ser extraídas. Por exemplo, em 2004, o peso da abstenção no voto popular representou 64%. Assim, enquanto o Presidente Guebuza conquistou 22% e o Presidente da Renamo apenas 11%, a abstenção contou com dois terços do voto popular⁶. Igual comparação, entre voto oficial e voto popular, pode ser aplicada aos presidentes municipais. A Figura 2 compara os votos oficiais de David Simango (86%), em Maputo, e os votos de Davis Simango (65%), na Beira. Ambos presidentes municipais eleitos conquistaram maiorias minoritárias substanciais. Enquanto Simango de Maputo conquistou 37% do voto popular, Simango da Beira conquistou 34% dos eleitores registados⁷.

O que dizer da legitimidade popular destes dois candidatos vencedores, nas duas principais cidades de Moçambique?

Percentagens idênticas, dimensões de legitimidade diferentes

Davis Simango, ao concorrer e ganhar como independente no Município da Beira, conquistou uma vitória histórica e sem precedentes, desde a independência de Moçambique, em 1975. Esta vitória, pura e simplesmente, destronou o mito, segundo o qual, nenhum candidato presidencial conseguiria vencer fora de um dos grandes partidos políticos, beligerante no passado, e agora cada vez mais aliados no que na gíria popular já lhe chamam a Frenamo (Frelimo+Renamo).

5 Os dados das presidenciais de 2004 indicam 3.144.168 votos válidos (36,42%) e 148.999 votos inválidos (5,56%), totalizando 3.229.177 votantes (36,42%) do total de eleitores registados.

6 Joaquim Chissano, em 1994 teve 41% do voto popular (Dhlakama 33%); em 1999 obteve 33% (Dhlakama 30%), valor controverso ainda por investigar pelos historiadores.

7 CIP, Apuramento 26.11.08, www.integridadepublica.org.mz/pub2008/.

Os dois Simangos ganharam com maiorias minoritárias. Do ponto de vista do voto popular, ambos têm déficit de legitimidade real e maioritária, mas com uma grande diferença. Na Beira, a abstenção reduziu para perto de 40%, enquanto em Maputo ultrapassa 50%. Além disso, Simango de Maputo ganhou a presidência municipal pela mão do maior partido, no poder e com amplo acesso aos recursos públicos. Pelo contrário, Simango da Beira, apesar de controlar o município, conquistou sua vitória, num clima de competição intensa, enfrentando a Frelimo e a liderança (não as bases!) da Renamo.

Motivo para apreensão, razão para esperança

Por respeito à lei e defesa de uma sociedade equilibrada, transparente e saudável, todos os cidadãos, mesmo os da abstenção, devem o maior respeito aos presidentes eleitos, no domínio formal e legal. O mesmo acontece na economia nacional; os informais devem respeitar o formal e legal, nem que seja um respeito à dimensão da exclusão política de que são vítimas.

Depois da vitória de Davis Simango, na Beira, os moçambicanos finalmente venceram uma grande barreira psicológica e política. Já podem começar a sonhar realisticamente com presidentes, a nível nacional ou municipal, realmente da real maioria cidadã. A partir dos dois conceitos usados aqui – voto oficial e voto popular – é possível ver o país real na política, para além do oficial. Não é que os dados estatísticos oficiais estejam errados. A estatística não mente. Quem mente são as pessoas, sobretudo se os sistemas favorecem o uso e abuso da estatística para distorcer e ocultar certas realidades.

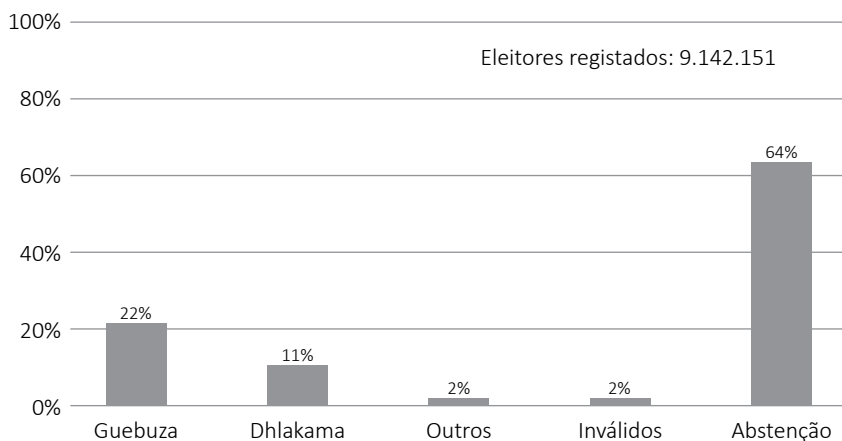
Quando a realidade política passa a ser dominada pela abstenção, eleitoral e noutras dimensões da vida social, até quando se pode ignorar o significado e peso do poder informal politicamente relevante? Até que o sistema desmorone por si próprio?

Sonhar com presidentes da real maioria

A legitimidade oficial de presidentes eleitos por maiorias minoritárias fica em causa quando se divorcia ou rompe com a legitimidade da maioria popular. O que acontecerá se uma Renamo liberta de Afonso Dhlakama se unir, em torno de um candidato independente, como Davis Simango na Beira, que mobilize e resgate apoio de todos os quadrantes políticos, incluindo o da força da abstenção na reserva? Moçambique terá um presidente da verdadeira maioria; maioria real dos moçambicanos, não apenas a oficial maioria minoritária. Se já é possível sonhar realisticamente com presidentes da real maioria, significa que está em curso uma revolução pacífica, silenciosa, mas efectiva. Uma revolução que promete libertar os moçambicanos dos “libertadores” da pátria, tanto os da independência como os da democracia. Devemos respeito, admiração e carinho para com os “libertadores da pátria”. Mas respeito não pode

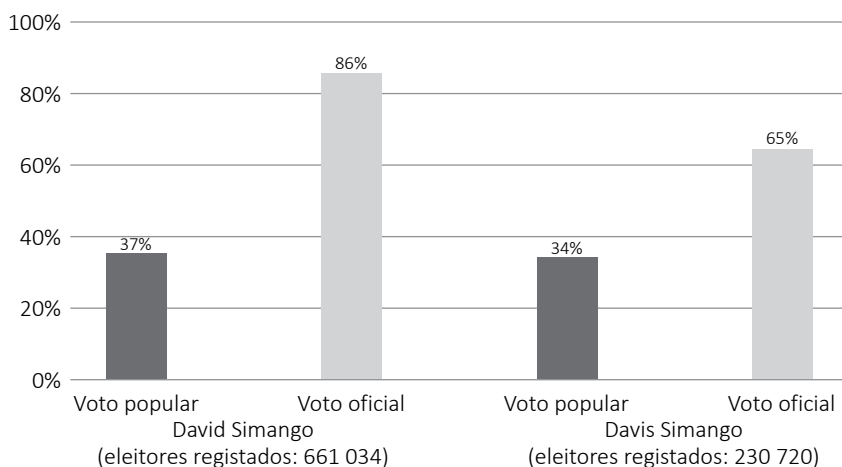
significar ficarmos reféns do passado. A maioria dos moçambicanos necessita e tem saudade do futuro. Um futuro positivo, progressivo, em vez de um passado ressentido e disfarçado de futuro melhor.

Figura 1 – Distribuição dos eleitores registados, incluindo votos válidos, votos inválidos e abstenção, Moçambique 2004



Fonte: EISA, 2008, www.eisa.org.za

Figura 2 – Voto popular e voto oficial dos presidente eleitos em Maputo e Beira, 2008



Fonte: www.integridadepublica.org.mz, 26.11.08

IDeIAS Nº8 – SOBRE OS VOTOS NULOS

Luís de Brito

Num trabalho anterior (“Uma nota sobre o recenseamento eleitoral”, Boletim IDeIAS nº2, 29 de Setembro de 2008) fizemos uma breve análise do recenseamento eleitoral e apontámos alguns aspectos de intransparência na gestão do processo eleitoral. Desde então, realizaram-se as terceiras eleições autárquicas em 19 de Novembro de 2008 e foram numerosos os observadores que elogiaram os progressos feitos em termos de organização e transparência (sobretudo no tratamento dos resultados) pela Comissão Nacional de Eleições (CNE) e pelo Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral (STAE). Na nossa opinião, os progressos registados, se são óbvios em relação aos processos eleitorais anteriores, são ainda insuficientes para garantir uma condução exemplar das eleições. Vamos neste número analisar alguns aspectos relativos aos votos nulos e à sua requalificação e tentar mostrar que o sistema de administração eleitoral não respeita neste domínio o princípio de imparcialidade que deve caracterizar a sua actuação.

Uma visão histórica dos votos nulos

De acordo com os resultados oficiais divulgados pelos órgãos de administração eleitoral, nas eleições legislativas de 1994 registaram-se 6% de votos nulos e 5% em 1999 e 2004. A percentagem de votos requalificados (votos considerados nulos nas mesas de voto e posteriormente validados pela CNE) não é conhecida para 1994, mas foi de 29% e 31% em 1999 e 2004, respectivamente. As percentagens de votos requalificados, correspondendo a cerca de um em cada três votos anulados, mostram que os membros das mesas de voto tendem a usar critérios de análise mais rigorosos que os estabelecidos pela lei, a qual salvaguarda que quando a intenção do voto do eleitor é clara, o voto deve ser contado, independentemente da forma como está marcado. No entanto, a aplicação com zelo excessivo da lei pelas equipas das mesas de voto não seria relevante, nem grave, se tal fosse feito no respeito da imparcialidade que é requerida

aos agentes eleitorais. Tal não é o caso: os dados disponíveis relativos à requalificação dos votos nulos pela CNE mostram que tem havido uma nítida parcialidade dos membros das mesas na classificação dos votos nulos, em detrimento da Renamo. Assim, nas eleições legislativas de 2004, dos 48 813 votos requalificados em favor da Frelimo e da Renamo- União Eleitoral, 21 510 (57%) foram-no para esta última e 16 123 (43%) para a Frelimo, o que significa que houve maior “rigor” na avaliação dos votos favoráveis à Renamo-União Eleitoral. Este padrão tinha já sido também observado - e de forma ainda mais clara - nas eleições autárquicas. Como se pode ver na Tabela 1, a média dos votos nulos nas 33 autarquias foi ligeiramente superior a 3%. Se admitirmos que existe uma relação entre os votos nulos e o nível educacional dos eleitores, ou, mais precisamente, que nas zonas onde a taxa de analfabetismo é mais elevada há uma maior probabilidade de ocorrência de votos nulos, a percentagem mais baixa de votos nulos registada nestas eleições em relação às taxas observadas nas eleições gerais é normal, pois o eleitorado das autarquias é mais urbanizado e mais educado que a média nacional. Para além disso, esta tabela dá-nos algumas outras indicações interessantes. Um valor anormal aparece em relação à percentagem de votos nulos na Ilha de Moçambique. Neste caso, parece evidente que se tratou de uma forma usada pelas equipas das mesas de voto para reduzir o número de votos em favor da Renamo – União Eleitoral. Embora a níveis muito menos significativos, pode-se observar essa mesma tendência nas autarquias da província de Gaza (Chibuto, Chokwe e Mandlakaze), com excepção da capital provincial, Xai-Xai. Com efeito, parece que numa região de total hegemonia da Frelimo como é a província de Gaza a intolerância política é grande e é difícil aceitar mesmo os raros votos em favor da oposição. As duas últimas colunas da Tabela 1 mostram a percentagem de votos requalificados para cada um dos partidos em relação aos votos por eles obtidos. Em média, o número de votos requalificados em favor da Renamo- União Eleitoral foi de 1,3% do total de votos obtidos por esta formação política, enquanto o valor correspondente para a Frelimo foi apenas de 0,5%, ou seja, a Renamo tem à volta de duas vezes mais votos injustamente anulados que a Frelimo, o que ilustra a parcialidade da actuação dos membros das mesas de voto em favor do partido no poder.

Os votos nulos nas eleições autárquicas de 2008

Uma análise superficial dos resultados das eleições autárquicas de 2008 dá a ideia que os membros das mesas de voto teriam sido menos parciais no seu julgamento sobre a validade dos votos, pois, como se pode ver na Tabela 2 (na linha “total dos 43 municípios”), a Renamo e a Frelimo apresentam exactamente a mesma percentagem de votos requalificados pela CNE (0,6%). Porém, depois de uma análise mais cuidada, essa constatação revela-se enganadora. De facto, os valores médios escondem uma variação

muito importante e significativa entre dois grupos de municípios. Assim, se calcularmos a percentagem de votos requalificados, excluindo os municípios que estavam desde 2003 sob administração da Renamo e o Gurué (onde um candidato da Renamo muito popular tinha evidentes possibilidades de vencer), verificamos que o *ratio* entre os dois partidos apresenta o padrão habitual, isto é, a percentagem de votos requalificados em favor da Renamo (0,59%) é próxima do dobro do valor observado para a Frelimo (0,35%) (Tabela 2, “total de 37 municípios”). Ao mesmo tempo, a análise dos dados relativos aos outros municípios revela resultados “surpreendentes” (Tabela 2, “os restantes 6 municípios”): 0,67% para a Renamo e 2,27% para a Frelimo. Em primeiro lugar, surpreende que estes valores se situem bastante acima da média, embora não haja absolutamente nenhuma razão para se pensar que os eleitores destes municípios tenham mais dificuldade que os outros no acto do voto. Em segundo lugar, ainda mais surpreendente é o facto de a Frelimo ter obtido, completamente fora do padrão que caracterizou todas as eleições anteriores e a maioria dos municípios em 2008 também, uma percentagem de votos requalificados (2,27%) que é mais de três vezes superior à da Renamo (0,67%). Os números acima referidos levam-nos a considerar que não só há uma tendência da administração eleitoral para favorecer a Frelimo, como se tinha visto anteriormente, mas também que essa parcialidade tende a exacerbar-se nos locais onde a competição entre os dois principais partidos é mais forte e está em causa o controle das instituições políticas, neste caso de governação municipal. Embora frequentemente essa parcialidade acabe não tendo impacto nos resultados, nalguns casos pode influenciá-los.

Beira, Nacala e Gurué

A Frelimo investiu muito, material e politicamente, na tentativa de recuperar a governação da Beira, segunda maior cidade do país e bastião da Renamo. Apesar da divisão criada no seio da oposição e que se traduziu na substituição do candidato inicial da Renamo, o presidente cessante Daviz Simango, e na candidatura independente deste, a Frelimo acabaria por não alcançar o seu objectivo, pois o seu candidato à presidência do município perdeu a eleição e na assembleia apenas obteve uma maioria relativa. Porque o que estava em jogo nesta eleição era particularmente importante para a Frelimo, é interessante verificar neste caso específico até que ponto a parcialidade que temos vindo a analisar se manifestou no comportamento da administração eleitoral ao nível local. A análise dos dados relativos à Beira mostra duas tendências diferentes. Em relação à eleição do presidente do Município, vemos aparecer o cenário clássico em que a CNE requalificou uma maior percentagem de votos dos candidatos da oposição, vítimas do rigor e parcialidade das mesas de voto. Assim, o candidato da Frelimo, Lourenço Bulha, teve 0,3% de votos requalificados pela CNE, o candidato da Renamo, Manuel Pereira, teve, comparativamente, cinco

Tabela 1 – Eleições autárquicas 2003

Município	% nulos	% requalificados Renamo	% requalificados Frelimo
Angoche	3,6	2,3	0,9
Beira	2,4	1,0	1,0
Catandica	3,3	1,4	0,9
Chibuto	5,4	6,1	0,1
Chimoio	3,2	0,1	0,2
Chokwe	3,7	2,9	0,4
Cuamba	3,5	0,5	0,1
Dondo	3,1	0,5	0,1
Gurué	4,0	0,2	0,0
Ilha de Moçambique	12,5	5,7	2,0
Inhambane	4,1	1,6	1,0
Lichinga	3,5	2,5	0,8
Manhiça	6,1	1,2	0,7
Manica	2,0	1,4	0,3
Manjacaze	3,4	3,8	1,5
Maputo	2,0	0,6	0,5
Marromeu	8,0	0,5	0,3
Matola	3,2	0,1	0,0
Maxixe	5,9	0,8	0,2
Metangula	2,8	0,0	0,2
Milange	3,7	2,5	0,7
Moatize	3,9	1,3	0,4
Mocímboa da Praia	2,4	0,9	0,4
Mocuba	4,7	1,4	0,5
Montepuez	3,8	0,5	0,1
Monapo	6,2	4,0	1,2
Nacala Porto	4,7	2,9	2,0
Nampula	3,0	1,1	0,7
Pemba	2,7	0,8	0,4
Quelimane	3,4	0,7	0,4
Tete	3,0	0,3	0,0
Vilanculos	6,1	3,0	1,5
Xai-Xai	3,1	0,3	0,0
Média dos 33 municípios	3,30	1,29	0,48

vezes mais votos requalificados (1,5%) e Daviz Simango, candidato independente, beneficiou de 1% de votos requalificados, ou seja, um pouco mais de três vezes a percentagem do candidato da Frelimo. Já no caso da eleição da assembleia municipal a situação é inversa. Aqui, a percentagem de requalificação de votos atingiu 2,8% para a Frelimo, contra 0,2% para a Renamo. Os valores observados levariam a concluir que, contrariamente ao que se passou com os candidatos à presidência, em relação à votação para a assembleia, os membros das mesas de voto teriam sido particularmente rigorosos contra a Frelimo, o que é evidentemente contraditório e totalmente improvável. Fica, pois, por explicar porque e como é que a CNE requalificou uma percentagem tão elevada de votos a favor da Frelimo e só uma percentagem ínfima a favor da Renamo, sendo ainda de sublinhar que a terceira força mais votada nesta eleição, o GDB, com 16% dos votos expressos, não teve nenhum voto requalificado em seu favor (quando mesmo o PDD e o PIMO, que tiveram pequenas votações, próximas dos 3%, tiveram entre 1,9% e 0,5% de votos requalificados). Não se pode deixar de pôr a hipótese que, perante um certo equilíbrio na votação da Renamo e da Frelimo, se procurou favorecer esta última por forma a garantir a sua maioria na assembleia. A cidade de Nacala também conheceu eleições muito disputadas entre a Frelimo e a Renamo, que obtiveram votações muito próximas. Os dados mostram que o padrão de requalificação dos votos nulos pela CNE também aqui foi diferente do padrão geral, em benefício da Frelimo. Assim, na eleição do presidente do Conselho Municipal, a percentagem de votos requalificados para o candidato da Frelimo foi de 4%, enquanto a mesma percentagem para o candidato da Renamo foi metade daquela (2%); na eleição da assembleia a diferença foi menor, mas ainda com vantagem para a Frelimo que teve 2,2% de votos requalificados, contra apenas 1,4% para a Renamo. Tanto no caso de Nacala como no da Beira, a parcialidade observada na actuação do sistema de administração eleitoral em favor da Frelimo não teve nenhum impacto no resultado das eleições e, portanto, não alterou a vontade expressa pelos cidadãos nas urnas. Já o mesmo não se pode dizer do Gurué. Aqui, o candidato da Frelimo à presidência do Conselho Municipal foi eleito na primeira volta com uma votação de 50,03%. De facto, esta vitória foi baseada na requalificação de votos nulos, tendo o candidato beneficiado de 1,3%, contra apenas 0,6% do seu adversário da Renamo. Foi essa diferença que lhe permitiu passar os 50%. Porém, se a requalificação dos votos nulos neste município tivesse seguido o padrão médio observado no conjunto dos municípios (mais próximo do normal) o candidato da Frelimo teria obtido 49,74% dos votos e teria sido obrigado a enfrentar uma segunda volta. Ora, a segunda volta poderia proporcionar a convergência do voto dos vários candidatos da oposição no candidato da Renamo e isso poderia dar-lhe a vitória. Estamos, pois, neste caso perante um cenário em que a vontade do eleitorado terá sido provavelmente desrespeitada.

Tabela 2 – Eleições autárquicas 2008

Município	% nulos	% requalificados Renamo*	% requalificados Frelimo **
Angoche	6,5	0,3	0,5
Beira	2,0	0,2	2,8
Catandica	3,3	0,2	0,0
Chibuto	3,0	3,3	0,2
Chimoio	1,8	0,2	0,2
Chokwe	2,3	0,2	0,2
Cuamba	2,3	0,8	0,7
Dondo	5,2	1,0	0,1
Gurué	2,5	0,1	1,1
Ilha de Moçambique	7,5	3,3	3,7
Inhambane	2,9	2,1	0,7
Lichinga	3,4	0,9	0,3
Manhiça	3,8	1,8	0,5
Manica	1,3	0,1	0,2
Manjacaze	1,7	0,0	0,3
Maputo	1,8	0,3	0,3
Marromeu	3,3	0,3	0,2
Matola	2,3	0,5	0,3
Maxixe	2,3	2,0	1,1
Metangula	2,0	0,6	0,4
Milange	2,1	0,6	0,3
Moatize	2,9	0,9	0,2
Mocímboa da Praia	2,8	0,7	0,3
Mocuba	2,2	0,3	0,4
Montepuez	3,1	0,9	0,5
Monapo	8,6	1,7	0,5
Nacala Porto	4,6	1,4	2,2
Nampula	2,7	0,8	0,5
Pemba	2,9	0,9	0,7
Quelimane	2,8	0,0	0,0
Tete	2,6	1,0	0,2
Vilanculos	5,0	3,1	1,8
Xai-Xai	2,7	0,8	0,4
Marrupa	2,9	5,5	0,1
Mueda	2,1	0,7	0,2
Ribaué	3,8	0,8	0,8
Alto Molocue	2,0	0,4	0,1
Ulongwe	6,5	1,1	0,1
Gondola	1,9	0,7	0,1
Gorongosa	1,7	0,7	0,1
Massinga	4,2	4,9	1,7
Macia	2,9	2,4	0,2
Namaacha	3,4	0,5	0,6
Média dos 43 municípios	2,70	0,60	0,60
Média de 37 municípios	2,55	0,59	0,35
Os restantes dos 6 municípios	3,38	0,67	2,27

* Percentagem calculada em relação ao número de votos do próprio partido.

** Excluídos: Angoche, Beira, Ilha de Moçambique, Nacala, Marromeu (antes governados pela Renamo) e Gurué.

IDeIAS Nº20 – SOBRE A TRANSPARÊNCIA ELEITORAL

Luís de Brito

A transparência é um dos três princípios básicos que devem orientar o funcionamento dos órgãos de gestão eleitoral. O respeito por este princípio é essencial para criar confiança entre as diferentes forças políticas concorrentes e para garantir a integridade das eleições, isto é, para assegurar que a vontade dos cidadãos eleitores se encontra realmente reflectida nos resultados eleitorais. Tanto os grupos de observação internacionais e nacionais (com destaque para as missões do Carter Centre, da União Europeia e do Observatório Eleitoral), como o Conselho Constitucional têm identificado problemas e feito recomendações que ainda não foram totalmente tomadas em consideração pela Assembleia da República (no que diz respeito a matérias que exigem alteração legislativa), ou pelos órgãos de gestão eleitoral, nos casos em que as decisões são do foro da Comissão Nacional de Eleições (CNE) ou do Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral (STAE). Desde 1994 que os processos eleitorais em Moçambique têm suscitado acusações de fraude e, nalguns momentos, a recusa de aceitar os resultados oficiais por partidos da oposição, com particular destaque para a Renamo. O clima de desconfiança entre as forças políticas, mas também em relação aos órgãos de gestão eleitoral, é tão forte que já por várias vezes, na sequência das eleições e tendo por base a recusa dos resultados eleitorais oficiais, houve confrontações violentas que resultaram na perda de numerosas vidas. Os casos mais graves aconteceram em Montepuez, em Novembro de 2000, onde na sequência de manifestações de protesto de simpatizantes da Renamo foram presas numerosas pessoas, tendo morrido na cadeia por asfixia mais de uma centena de cidadãos, e em Mocímboa da Praia, em Setembro de 2005, onde também na sequência de confrontos entre simpatizantes da Renamo e da Frelimo morreram 12 pessoas e ficaram feridas mais de 50. No entanto, desde as eleições municipais de 2008, tem-se assistido a esforços da parte da CNE e do STAE para proporcionarem um maior grau de transparência ao processo eleitoral, com incidência especial para a rápida divulgação pública de resultados detalhados, à medida que vão sendo apurados aos

vários níveis. Esta atitude dos órgãos de gestão eleitoral, em conjugação com o trabalho dos observadores, terá provavelmente contribuído para a redução dos episódios de violência pós-eleitoral. Porém, restam ainda alguns aspectos fundamentais em relação aos quais deveriam ser tomadas decisões para que as eleições moçambicanas sejam efectivamente transparentes e credíveis.

Lista dos eleitores e cadernos eleitorais

O registo nos cadernos eleitorais é a condição básica para a participação dos cidadãos nas eleições. Assim, o recenseamento eleitoral e a sua actualização são os mecanismos que devem garantir a cada cidadão a possibilidade de exercer o seu direito de voto. A importância deste momento do processo eleitoral foi destacada pelo Presidente da CNE, que no decurso de uma visita de trabalho numa província assinalou e lamentou que as actividades de recenseamento não estivessem a ser acompanhadas pelos fiscais dos partidos e pelos observadores eleitorais (Notícias, 3 de Julho de 2009). Ao mesmo tempo, existem muitas queixas dos partidos da oposição em relação ao recenseamento dos eleitores para as próximas eleições gerais, quer em relação a falhas técnicas e do material informático, quer sobre a forma como as operações são conduzidas no terreno, o que se traduz em acusações de parcialidade. De acordo com estas reclamações, as zonas em que a oposição tem habitualmente um grande eleitorado estariam a ser negligenciadas e isso estaria na origem da diminuição de mandatos em círculos eleitorais como Zambézia, Nampula e Sofala. Para que não haja dúvidas sobre a credibilidade do recenseamento eleitoral e dos cadernos que são produzidos para a votação em cada mesa, o princípio de transparência impõe que as respectivas listagens informáticas¹ sejam acessíveis a todos os actores interessados (os partidos concorrentes, mas também os jornalistas e investigadores). Uma das recomendações aprovadas no documento “Normas e Padrões para a Realização de Eleições na Região da SADC” (aprovado pela Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC em Windhoek, a 25 de Março de 2001) diz precisamente: “Deve ser estabelecido e organizado um sistema de registo eleitoral e deve ser dado acesso ao registo actualizado dos eleitores a todas as partes envolvidas nas eleições” (sublinhado nosso). A própria CNE, à semelhança do que é praticado por muitas das suas congéneres, deveria promover a realização de uma auditoria externa ao registo eleitoral. Uma atenção particular ao recenseamento eleitoral nos termos propostos permitiria, por outro lado, evitar o não recenseamento deliberado de cidadãos em determinadas zonas, e por outro, identificar os eventuais grupos, ou zonas geográficas, com menor nível de inscrição, o que permitiria definir programas de acção com vista a reduzir esta forma de abstenção.

¹ Incluindo a lista das mesas de votos e não simplesmente a lista dos locais de votação que tem sido divulgada pouco tempo antes da votação.

Estes programas dirigidos a públicos e regiões específicas, não só poderiam ser menos onerosos, como seriam provavelmente muito mais eficazes na redução da abstenção que as actuais campanhas de educação cívica e eleitoral dirigidas indistintamente a toda a população.

Observação eleitoral

A presença de observadores eleitorais é um factor de credibilização do processo eleitoral, desde que estes possam realizar a sua missão sem interferências nem obstáculos. A legislação eleitoral moçambicana prevê a possibilidade de observação eleitoral nacional e internacional, mas remeteu à CNE a sua regulamentação. Ora, a regulamentação actualmente em vigor tem algumas limitações em termos de credenciação e de circulação dos observadores. Estas limitações podem criar obstáculos ao livre exercício da observação eleitoral. Trata-se de aspectos burocráticos, de procedimentos, que podem facilmente ser melhorados. Em primeiro lugar, o princípio de transparência exige que o sistema de credenciação seja tornado mais simples e eficiente. A experiência tem mostrado que, particularmente nas províncias, os observadores nacionais têm enfrentado dificuldades e atrasos na sua credenciação. Em segundo lugar, a transparência exige também que os observadores credenciados possam observar em qualquer local do território nacional. Ora, o artigo 7 do *Regulamento de Observação do Processo Eleitoral* publicado pela CNE em Outubro de 2008 diz: “Para garantir a observação e verificação da liberdade, justiça e transparência do processo eleitoral para o sufrágio, os observadores podem, a seu critério, fazer a observação em uma ou mais assembleias de voto, *dentro dos limites geográficos do círculo eleitoral para a qual estiver credenciado pelos órgãos eleitorais competentes.*” (sublinhado nosso). A limitação aqui estabelecida é de natureza puramente burocrática e apenas serve para criar às missões de observação dificuldades logísticas desnecessárias, o que entra em contradição com o interesse dos próprios órgãos de gestão eleitoral. Finalmente, os órgãos de gestão eleitoral devem garantir aos observadores o acesso à informação que eles considerem necessária para realizarem a sua missão. Uma das dificuldades que os observadores, particularmente os observadores internacionais, têm apontado em relação ao seu trabalho são as limitações que lhes têm sido impostas em termos de acesso às salas de processamento dos editais. Esta situação levou mesmo a um clima de tensão entre a CNE e o governo moçambicano e a Missão de Observação da União Europeia em 2004. Ora, a decisão da CNE é perfeitamente justificada, pois não existe nenhum motivo que justifique o acesso de elementos estranhos – sejam eles observadores, ou não – às salas de informatização dos dados. O que a CNE e o STAE devem providenciar aos observadores é simplesmente o acesso em qualquer momento, em tempo real e em local adequado à base de dados dos editais processados e validados, para efeito

de controle. Esta medida resolveria definitivamente um importante foco de tensão entre os observadores e a CNE e daria ao processo de apuramento dos resultados a necessária transparência.

Contagem e apuramento de resultados

A contagem e apuramento dos resultados é um elemento crucial do processo eleitoral. Quanto mais demorado é o anúncio dos resultados, mais probabilidades existem de haver desconfiança em relação à sua credibilidade. Ora, no caso de Moçambique, os prazos legalmente estabelecidos não só são extremamente longos (15 dias para o anúncio de resultados nacionais), mas têm inclusivamente sido frequentemente ultrapassados. Este problema parece dever-se ao facto de os resultados serem produzidos a partir de um apuramento feito a nível nacional sobre todos os editais, ou seja, da aplicação inadequada da lei. De acordo com a lei eleitoral (Lei 7/2007, de 26 de Fevereiro) o apuramento dos resultados com base nas actas e editais das mesas de voto é feito a nível do distrito, ou cidade. A partir deste nível, o apuramento e centralização dos resultados deve ser feito com base nas actas e editais do nível imediatamente inferior, o que significa em termos práticos que a nível de cada província devem ser tratadas apenas algumas dezenas de actas e editais (art. 106-2) e que a nível nacional devem ser tratadas apenas onze actas e editais (art. 116-1) (mais os documentos relativos ao voto no exterior). Considerando a aplicação estrita do dispositivo estabelecido pela lei para a contagem e apuramento de resultados, parece evidente que nem as Comissões Provinciais de Eleições, nem a CNE, necessitam de mais de um dia para realizarem o apuramento e centralização dos resultados. Portanto, seria perfeitamente possível anunciar os resultados provisórios, ainda sujeitos a revisão por reclamações e requalificação de votos nulos, num prazo de três dias, como acontece na maioria dos países.

Calendário eleitoral

A questão da data das eleições e do calendário eleitoral deve merecer a atenção da CNE e da Assembleia da República. A experiência já demonstrou que o calendário eleitoral moçambicano tende a ser demasiadamente compacto, havendo mesmo casos em que se verificou a sobreposição de prazos, tal como já foi assinalado pelo Conselho Constitucional. Esta situação poderia ser evitada estabelecendo-se por lei uma data fixa para as eleições (com excepção, naturalmente, de eventuais eleições intercalares, que por natureza não são previsíveis). Isto permitiria não só que a CNE e o STAE adoptassem um calendário adequado às diferentes fases e exigências do processo eleitoral, mas também facilitaria a organização das actividades preparatórias

dos próprios partidos interessados em concorrer. Para além disso, a planificação orçamental e eventuais acções de mobilização de recursos financeiros e outros adicionais ficaria igualmente facilitada. É por esta razão que o documento “Normas e Padrões para a Realização de Eleições na Região da SADC” estabelece que: “Os governos da SADC *devem garantir que as datas das eleições gerais sejam determinadas nas respectivas Constituições ou leis eleitorais.*” (sublinhado nosso).

IDeIAS Nº22 – UMA ANÁLISE PRELIMINAR DAS ELEIÇÕES DE 2009¹

Luís de Brito

O processo eleitoral de 2009 merece atenção por várias razões. Em primeiro lugar, porque decorreu num ambiente particularmente polémico devido a decisões controversas tomadas pela CNE²; em segundo lugar, porque, como tinha acontecido nas eleições de 2004, mais de metade dos eleitores não votou; em terceiro lugar, porque a administração eleitoral continua a demonstrar uma actuação parcial; e, finalmente, porque estabeleceu a hegemonia total da Frelimo na cena política moçambicana, confirmando ao mesmo tempo a decadência eleitoral da Renamo e o surgimento de uma terceira força, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM).

Um eleitorado ausente

Tal como em 2004, nestas eleições, apesar dos grandes esforços de mobilização do eleitorado e de uma campanha eleitoral que, pelo menos da parte da Frelimo, mobilizou recursos enormes, a abstenção oficial será à volta de 56%³. Embora a vitória da Frelimo tenha sido particularmente expressiva, o alto nível de abstenção registado diminui a legitimidade popular do governo. Independentemente das razões particulares de cada eleitor abstencionista, um nível tão alto de desafecção em relação ao voto como o que se regista desde 2004 deve ser entendido como resultante, numa parte considerável, de um sistema político e, especialmente, de um sistema eleitoral que não favorece a livre expressão das preferências dos cidadãos e a sua participação

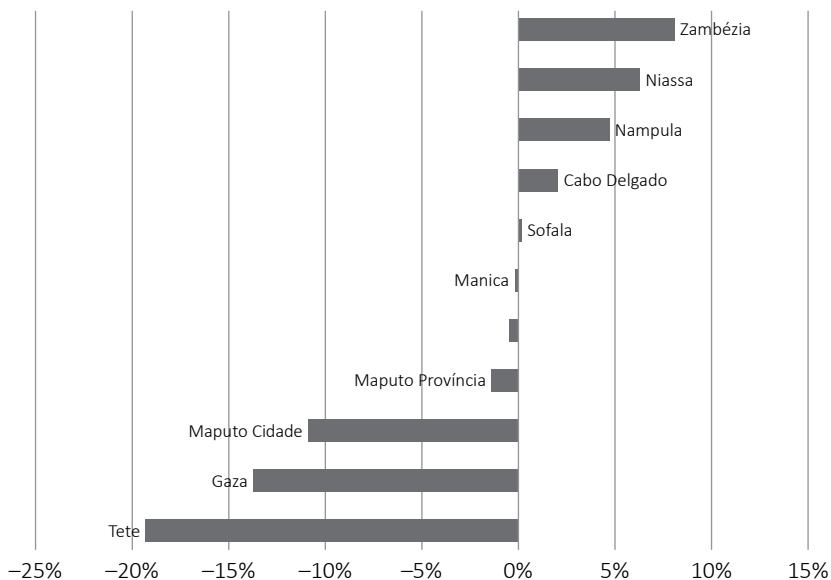
1 No que diz respeito aos resultados da votação de 2009, a presente análise baseia-se em dados recolhidos pelo Observatório Eleitoral. Os dados são provenientes de uma amostra representativa nacional de 952 assembleias de voto e podem ter uma pequena margem de erro em relação aos resultados nacionais. Em relação aos números provinciais, a margem de erro é superior e são aqui usados apenas como indicativos de algumas tendências.

2 Dada a complexidade das questões relativas à actuação da CNE e à legislação eleitoral elas serão abordadas mais tarde num outro texto.

3 A abstenção real ter-se-á mantido quase idêntica à verificada em 2004, ou seja, um pouco superior a 50%, pois o recenseamento eleitoral também desta vez está inflacionado, embora em menor escala, pois data de 2007 e sofreu apenas duas actualizações. As duas principais razões para esta situação são: os eleitores registados, mas entretanto falecidos, não são retirados dos cadernos eleitorais e, por outro lado, cada vez que há uma actualização, verificam-se duplas inscrições que não são sistematicamente eliminadas pelo STAE.

na definição da orientação política do país. Considerando a distribuição da abstenção pelos círculos eleitorais, pode-se observar no Gráfico A que o padrão já anteriormente identificado se repete, com abstenção acima da média nacional (56,3%) em províncias que historicamente eram mais favoráveis à oposição e abstenção abaixo da média nacional nas zonas de grande apoio histórico ao partido no poder.⁴

Gráfico 1 – Desvio da abstenção em relação à média nacional (%)



Um outro aspecto interessante que pode ser considerado como uma indicação da insatisfação dos eleitores é o crescimento dos votos em branco e nulos em relação às eleições de 2004. Como se pode ver na Tabela 1, houve quase uma duplicação dos votos em branco e nulos a nível nacional.

Uma administração eleitoral parcial

Para além da avaliação que se possa fazer sobre o desempenho da CNE, particularmente em relação ao cumprimento da legislação eleitoral, constata-se que, apesar de um bom desempenho do STAE no que diz respeito à organização logística da votação e à rapidez e transparência das operações de contagem, continua a registar-se um problema de parcialidade na actuação de muitos agentes eleitorais. Independentemente das razões de fundo da abstenção, há que registar a existência de indicações de uma parte da alta

⁴ Deve-se notar, no entanto, que existem indicações suficientes para se atribuir uma parte dessa diferença a fraude eleitoral.

participação constatada nalgumas regiões, particularmente de Tete e Gaza, ter resultado de pequenas fraudes locais. Apesar da probabilidade de haver assembleias de voto com um nível de participação superior a 95% ser quase nula, registam-se nessas zonas numerosos casos em que a participação ronda, ou atinge, os 100%, e a votação para a Frelimo e o seu candidato presidencial se situa também à volta dos 100%. A título de exemplo, note-se que 25% das mesas de voto da amostra do Observatório Eleitoral em Tete registaram uma participação superior a 95% e, no distrito de Changara, das 5 mesas de voto observadas, nas 3 que registaram 100% de participação, o candidato da Frelimo teve 100% dos votos e nenhum dos outros candidatos teve algum voto, enquanto nas duas restantes, que registaram participações de 77% e 63%, os candidatos da Frelimo tiveram 95% e 96%, respectivamente⁵.

Ao mesmo tempo, um outro factor deve ser tomado em consideração a propósito da mais alta abstenção em províncias como a Zambézia ou Nampula. Neste caso, existem indicações de uma maior dificuldade para os eleitores exercerem o seu direito de voto: a província da Zambézia, para 18% dos eleitores registados, tem apenas 16,4% das assembleias de voto, a província de Nampula, para 18,4% dos eleitores registados, tem 17,1% das assembleias de voto, ao mesmo tempo que o número médio de eleitores por assembleia nessas províncias, respectivamente 858 e 835, é bastante superior ao existente em Gaza e, sobretudo, em Tete, respectivamente 725 e 664. A conjugação dos vários indicadores disponíveis aponta assim para uma maior distância média a percorrer por parte dos eleitores da Zambézia ou de Nampula, quando comparada com círculos eleitorais como Gaza e Tete. É de notar que os partidos da oposição - e sobretudo a Renamo - se queixaram da qualidade das operações de recenseamento eleitoral nalgumas províncias com destaque para Nampula e Zambézia. Efectivamente, como se pode ver na Tabela 2, há um certo desequilíbrio entre a população total dessas províncias, a população eleitoral recenseada e o número de mesas e locais de votação⁶.

Uma vitória esmagadora da Frelimo

Do ponto de vista propriamente político, embora com a participação de menos de metade dos cidadãos eleitores, estas eleições colocaram a Frelimo numa posição de total supremacia na cena política moçambicana⁷. Em grande parte, esta situação, que pode

5 Em Gaza, embora existam alguns casos idênticos, parecem ser menos frequentes (10% das mesas observadas). Com efeito, o nível de participação aí observado é superior à média, mas distribui-se de forma equilibrada. Estas zonas já tinham conhecido os mesmos problemas em 2004.

6 Não se pode excluir a possibilidade da diferença entre a percentagem da população total e a percentagem de eleitores recenseados ser resultante, não da actuação da administração eleitoral, mas da decisão dos cidadãos de não se inscreverem nas listas eleitorais. O mesmo já é menos evidente no que se refere às diferenças observadas em termos de quantidade de mesas e locais de votação.

7 Em princípio, a Frelimo disporá de uma maioria de assentos parlamentares suficiente não só para fazer aprovar qualquer lei, mas igualmente para modificar a Constituição, sem necessidade de concertação com qualquer outra força política. Paralelamente, a Frelimo disporá muito provavelmente da maioria absoluta em todas as Assembleias Provinciais. Note-se que a Frelimo já controla todos os municípios, com excepção da cidade da Beira.

ter efeitos negativos sobre a construção democrática do país, resulta tanto do esforço da Frelimo como da incapacidade demonstrada pela Renamo ao longo dos últimos quinze anos de se constituir e agir como um verdadeiro partido político e de assumir de forma responsável o seu papel de oposição. Depois de ter perdido todas as suas – poucas – posições de poder nos municípios nas eleições de 2008, a Renamo corre agora o risco, com uma votação inferior a 20%, de se tornar uma força política marginal, sem nenhum papel na vida política nacional. A grande novidade destas eleições foi o surgimento de uma nova força política, o MDM, que é em grande medida uma dissidência da Renamo. Porém, em parte devido à exclusão das suas candidaturas na maioria dos círculos eleitorais, a sua representação parlamentar será apenas simbólica, não podendo formar uma bancada (o que - pelos resultados obtidos pelo seu líder na eleição presidencial - teria acontecido se não tivesse sido excluído da corrida eleitoral em 9 dos 13 círculos eleitorais). Na verdade, o seu desempenho foi limitado ao ponto de tornar difícil a possibilidade de se tornar a curto prazo uma força de oposição forte. Isto é em grande medida o resultado da forma como a Frelimo, como partido que historicamente se confunde com o Estado, ocupa e controla o espaço político, estabelecendo uma verdadeira barreira que os seus adversários terão muita dificuldade em transpor.

Tabela 1 – Distribuição por província dos votos brancos e nulos

	Votos e brancos e nulos em 2004 (%)	Votos e brancos e nulos em 2009 (%)
Cabo Delgado	9,4 (5,5 + 3,9)	14,4 (10,3 + 4,1)
Gaza	4,5 (1,9 + 2,5)	6,1 (3,6 + 2,5)
Inhambane	6,3 (2,4 + 3,9)	10,5 (5,7 + 4,8)
Manica	6,0 (2,3 + 3,7)	9,5 (5,5 + 4,5)
Maputo Cidade	2,6 (0,7 + 1,9)	5,4 (3,2 + 2,2)
Maputo Província	4,4 (1,5 + 2,9)	4,9 (2,1 + 2,8)
Nampula	8,8 (4,0 + 4,8)	15,4 (10,6 + 4,8)
Niassa	7,0 (2,4 + 4,6)	10,6 (5,8 + 4,8)
Sofala	6,1 (4,2 + 3,7)	10,6 (5,4 + 5,2)
Tete	7,7 (2,0 + 5,1)	8,8 (3,2 + 5,6)
Zambézia	6,8 (2,9 + 3,9)	16,1 (11,0 + 5,1)
Nacional	6,8 (2,9 + 3,9)	11,1 (6,8 + 4,5)

Tabela 2 – Distribuição por província da população, eleitores, mesas de voto e locais de votação⁸

	População (%)	Eleitores (%)	Mesas (%) ⁵	Locais de votação (%)
Niassa	6,2	6,1	7,3	10,4
Cabo Delgado	8,9	10,6	10,3	10,9
Nampula	21,4	20,4	18,6	14,4
Manica	7,0	6,9	7,0	6,7
Tete	10,0	9,3	10,8	15,0
Zambézia	22,0	21,6	19,0	1,0
Sofala	7,3	6,9	6,6	5,0
Inhambane	7,2	7,9	8,0	9,1
Gaza	6,6	6,8	7,9	9,6
Maputo Provincial	3,5	3,6	4,6	5,9

⁸ Para maior clareza do argumento, não foi aqui contabilizada a população de Maputo e das cidades capitais de província.

IDeIAS Nº48 – SOBRE RESULTADOS ELEITORAIS E DINÂMICA ELEITORAL EM SOFALA

Marc de Tollenaere

Há alguns meses o STAE publicou no seu website¹ os resultados das eleições de 2009 até ao nível distrital. Isto aconteceu mais de dois anos após as eleições, o que é inexplicavelmente tardio, dado que a conversão das bases de dados dos resultados para um formato publicável é um processo relativamente simples. Já nas eleições anteriores também a publicação de resultados pormenorizados levou muito tempo.

É uma excelente iniciativa que o website do STAE dê agora acesso a resultados de todas as eleições (gerais e municipais) desde 1994, o que não era o caso antes. Os resultados de 1994 foram, tal como os das eleições seguintes, publicados no Boletim da República, mas apenas até ao nível provincial para as eleições gerais e apenas resultados agregados para as eleições municipais. No entanto, para as eleições de 1994 existe um livro publicado com resultados até ao nível das mesas de voto². Esta publicação ainda deve existir nalgumas bibliotecas (públicas ou privadas), mas é concerteza difícil de encontrar, para além de que trabalhar com resultados impressos não é fácil. Os resultados de 1999 e 2004 foram publicados em CD-Rom. Para 1999, o nível mais baixo não são as mesas de voto, mas os locais de votação (normalmente agregando os resultados das várias mesas existentes numa escola). Os resultados de 2004 são os mais completos em formato electrónico, pois estão desagregados até ao nível das mesas. Esta prática não foi seguida para os resultados de 2009, que foram divulgados apenas ao nível dos distritos (o que limita muito a informação disponível). Para além disso, nas folhas de resultados distritais, aparecem repetidos várias vezes os nomes dos partidos (legislativas) e candidatos (presidenciais), sem que seja indicado a que nível de agregação isso corresponde. E, para se saber quantos

1 www.stae.org.mz. O website não indica quando os resultados foram carregados.

2 Os resultados foram publicados sob a supervisão editorial de Brazão Mazula, que foi o Presidente da CNE da altura, mas não se trata de uma publicação oficial da CNE ou STAE.

votos, ou que percentagem de votos, um partido ou candidato obteve num distrito, é necessário efectuar manualmente a adição dos vários resultados registados.

O facto de não haver consistência na forma como os resultados dos vários processos eleitorais são divulgados torna complicada a análise dos dados e a identificação ou explicação das tendências do comportamento eleitoral. Nestas condições, a análise da evolução dos resultados eleitorais só é possível através de um processo artesanal e de trabalho intensivo e, portanto, sujeito a erros. Isto resulta também do facto de os resultados estarem apenas disponíveis em formato pdf, não podendo por isso ser usados directamente para as operações de análise quantitativa.

Para além disso, também há erros numéricos como, por exemplo, a soma dos votos de diferentes candidatos superior a 100% dos votos válidos, ou erros no número de eleitores recenseados. Os resultados por distrito de 2009 relativos à Zambézia faltam, tanto para as legislativas, como para as presidenciais. Isto aponta para dois problemas: i) uma certa falta de rigor e cuidado na publicação dos resultados; ii) uma falta de clareza sobre a que nível de tabulação correspondem os dados (distrital, provincial ou nacional). Isto significa que não é claro se os dados incluem os votos revalidados e as correcções feitas a nível provincial e nacional.

A publicação dos dados é louvável, mas deveria ser coerente ao longo do tempo e incluir notas explicativas sobre a organização dos dados. Evidentemente, seria útil também para a transparência do processo em geral, que a publicação dos resultados eleitorais (até ao nível das mesas de voto) fosse obrigatória por lei³.

É de salientar, por outro lado, que ninguém parece realmente se importar, pois não há pressão dos *media*, da sociedade civil ou da academia sobre a CNE e o STAE para publicarem os resultados. De facto, a publicação dos resultados no site do STAE passou totalmente despercebida nos *media*. Os resultados detalhados podem não ser considerados de interesse directo para um público amplo, mas para a análise académica a disponibilidade de séries completas de dados temporais⁴ têm grande interesse. Mas, a escolha de usar a informação, ou não, deve depender dos usuários e não do provedor. Por outras palavras, a falta de interesse público não é desculpa para publicar os resultados tardiamente, ou parcialmente. Além de que o interesse do público também pode ser estimulado pela disponibilidade de dados de boa qualidade.

Para além de uma grande falta de interesse público, é ainda mais impressionante a ausência de pressão política. Os partidos e candidatos não manifestam qualquer insistência para que os dados sejam publicados. Pode-se supor que a Frelimo não reclama a sua publicação, porque tem acesso aos dados (do STAE, ou do próprio partido) para analisar o seu desempenho eleitoral. Mas os partidos da oposição e os candidatos certamente não

3 Deveria ser um dever da CNE “prestar contas” sobre todos os aspectos dos processos eleitorais (legislação, calendário, despesas, concursos, educação cívica, formação, etc). Só a CNE que supervisionou as eleições de 1994 publicou um tal relatório abrangente. Desde 1994, isso não aconteceu mais.

4 Cartografia eleitoral, Luís de Brito, http://www.iese.ac.mz/?__target__=rec_cart

têm esse acesso. Os resultados das eleições são um indicador óbvio sobre as zonas onde os partidos ganharam, ou perderam, influência e uma análise qualitativa posterior poderia permitir compreender as razões disso. Seria de esperar que a Renamo tivesse interesse em analisar de forma tão detalhada quanto possível, onde registou perdas, ou que o MDM procurasse saber onde tem ganho terreno e porquê. A definição de estratégias políticas e eleitorais pelos partidos parece ser baseada mais em percepções do que em evidências, o que aponta para uma paisagem político-partidária imatura (com exceção da Frelimo).

A análise do desempenho eleitoral pode mostrar não só onde foram registados progressos ou recuos no passado, mas também onde existe potencial para o futuro. Os partidos da oposição, que trabalham com recursos escassos e, portanto, precisam fazer escolhas críticas no que diz respeito a alocação de fundos, deveriam recorrer à análise dos resultados eleitorais para fundamentarem a sua estratégia.

O que é que os resultados eleitorais nos podem dizer, e o que não podem?

- As tendências da votação podem ser analisadas em séries temporais e em números absolutos e relativos para cada partido/candidato, ou através da comparação da evolução do peso proporcional entre diferentes partidos/candidatos numa determinada área.
- A evolução do número de eleitores inscritos pode ser analisada e comparada com os dados dos recenseamentos da população de 1997 e 2007. Uma breve análise dos dados mostra que o número de eleitores registados não tem mudado ao mesmo ritmo em todos os lugares. Entre duas eleições podem-se observar importantes variações, desde situações de redução até outras de triplicação dos eleitores registados.
- As tendências da participação e, portanto, a abstenção a nível nacional, provincial e distrital (e a níveis mais baixos até 2004) podem ser medidas e comparadas. Este é um aspecto crucial, não só porque revela o grau de envolvimento dos cidadãos no processo político, mas também porque pode revelar anomalias indicativas de fraude.
- Podem ser analisadas as tendências e feitas comparações geográficas dos votos nulos e inválidos.
- Podem ser comparados os dados entre diferentes eleições e o desempenho dos candidatos presidenciais em comparação com o dos seus partidos nas eleições legislativas. No entanto, a comparação entre os dados das eleições gerais e das eleições provinciais, em 2009, é irrelevante, devido à ausência, ou participação parcial, de partidos da oposição nas eleições provinciais.

O que não pode ser feito a partir deste tipo de dados é a identificação dos motivos ou causas de mudança. Será que as mudanças nos níveis de pobreza influenciam os

resultados? A actividade económica (açúcar, tabaco, mineração) tem alguma relação com os resultados das eleições? O activismo e a liderança partidários são um factor determinante? Estes e outros determinantes do comportamento eleitoral só podem ser identificados através de análises qualitativas realizadas em diferentes áreas. Mas a análise quantitativa dos dados existentes deve servir para identificar os locais onde a análise qualitativa deve ser realizada e também permitir a formulação de hipóteses de pesquisa.

A dinâmica eleitoral de Sofala

A dinâmica eleitoral mais marcante em Sofala desde 1994 é o facto de a Renamo (só, ou em coligação com outros pequenos partidos na União Eleitoral) ter perdido a sua esmagadora maioria em 2009. Em três eleições gerais consecutivas a Renamo foi o partido dominante em todos os 13 distritos da província. Porém, em 2009, a Renamo manteve apenas uma pequena vantagem em Caia e ainda uma margem confortável no distrito de Chibabava, local de nascimento de Dhlakama; o MDM assumiu a liderança na Beira e a Frelimo obteve a maioria nos restantes 10 distritos de Sofala.

Uma análise mais atenta das tendências ao longo do tempo, mostra que existem duas dinâmicas distintas que levam à mudança. Uma é que a Renamo perdeu eleitorado em todas as eleições desde 1994. Embora isso tenha acontecido com maior incidência em 2009, a tendência geral é de uma erosão gradual do apoio eleitoral do partido Renamo. Por seu lado, a Frelimo não ganhou terreno de forma gradual. O progresso da Frelimo em Sofala é principalmente devido a um salto repentino em 2009. Antes disso, quase nenhum - ou apenas um lento - progresso foi registado (ver Gráfico 1). A tendência é ainda mais forte quando se olha para os candidatos presidenciais. Em 1999 e 2004, Dhlakama obteve resultados consideravelmente melhores do que o seu partido, mas sofreu uma perda importante e brusca em 2009. Do lado da Frelimo sempre houve uma diferença notável entre os resultados do partido e do seu candidato presidencial.

O número de eleitores diminuiu consideravelmente entre 1994 e 2004, mas em 2009 houve mais cidadãos que foram votar do que em 2004. Esta tendência é ainda mais acentuada quando olhamos para as taxas de abstenção nacional (1994: 12,9%; 1999: 37,7%; 2004: 63,9%; 2009: 55,2%), mas isso resulta em grande medida da distorção nos dados do recenseamento eleitoral para 2004. As eleições gerais de 2004 foram as únicas realizadas sem um novo recenseamento eleitoral. O recenseamento de eleitores existente foi simplesmente actualizado, mas apenas com o acréscimo de novos eleitores e de transferências. O facto de não haver um registo nacional consolidado, mas sim 11 registos provinciais, levou a que os eleitores transferidos ficassem registados duas vezes. Isto significa que a abstenção em 2004 foi na realidade próxima da taxa de abstenção de 2009.

Para além da mudança na relação de forças política que teve lugar em 2009, o forte aumento da abstenção é, certamente, a outra dinâmica marcante em Sofala, apesar do facto de esta ser a província mais competitiva em termos eleitorais. Como resultado da alta abstenção, a Frelimo pôde tornar-se, de longe, a força política dominante em Sofala, apenas com o apoio de 20% dos eleitores registados.

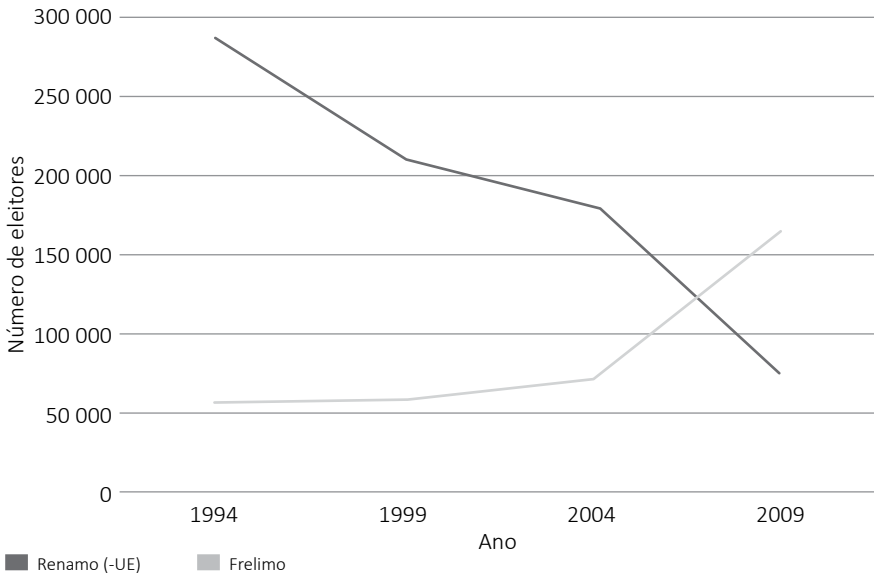
Se compararmos o aumento provincial de eleitores recenseados com as mudanças a nível distrital entre 1994 e 2009, quatro distritos mostram um aumento bem acima da média provincial (x1,6): Muanza (x3,1), Gorongosa (x2,8), Caia (x2,5) e Marromeu (x2,4). Se olharmos para os eleitores que votaram, o aumento é mais forte em Muanza (x1,9), Gorongosa (x1,4) e Caia (x1,3). Embora Caia registe um aumento significativo, tanto em termos de registo como de participação, é consistentemente o distrito com os níveis mais baixos de participação em todas as eleições.

Tabela 1 – Partido dominante por distrito

	1994	1999	2004	2009
Beira	Renamo	Renamo	Renamo	MDM
Buzi	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Caia	Renamo	Renamo	Renamo	Renamo
Chemba	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Cheringoma	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Chibabava	Renamo	Renamo	Renamo	Renamo
Dondo	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Gorongosa	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Machanga	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Maríngue	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Marromeu	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Muanza	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Nhamatanda	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo

Um caso estranho é o de Muanza que, estando entre os distritos com taxas de participação mais baixas em 1999 e 2004, apresenta a maior participação de 2009. É também um dos três distritos onde a Frelimo quintuplicou os seus votos entre 2004 e 2009 (Chemba e Maríngue são os outros dois distritos onde a Frelimo multiplica seus eleitores por cinco em 2009). Em Maríngue, distrito histórica e intimamente ligado à Renamo, a Frelimo obteve 87% dos votos em 2009. Ao mesmo tempo, a Renamo perdeu 90% de seu eleitorado naquele distrito. Na Beira, a Frelimo fez, em comparação com os outros distritos, o menor progresso. Mas, depois de ter tido à volta de 32.000 votantes nas três primeiras eleições gerais, mesmo assim ainda aumenta a sua votação para 48.000 em 2009, ou seja, mesmo aqui regista um aumento do seu eleitorado de 50%.

Gráfico 1: Votação pela Renamo e Frelimo em Sofala



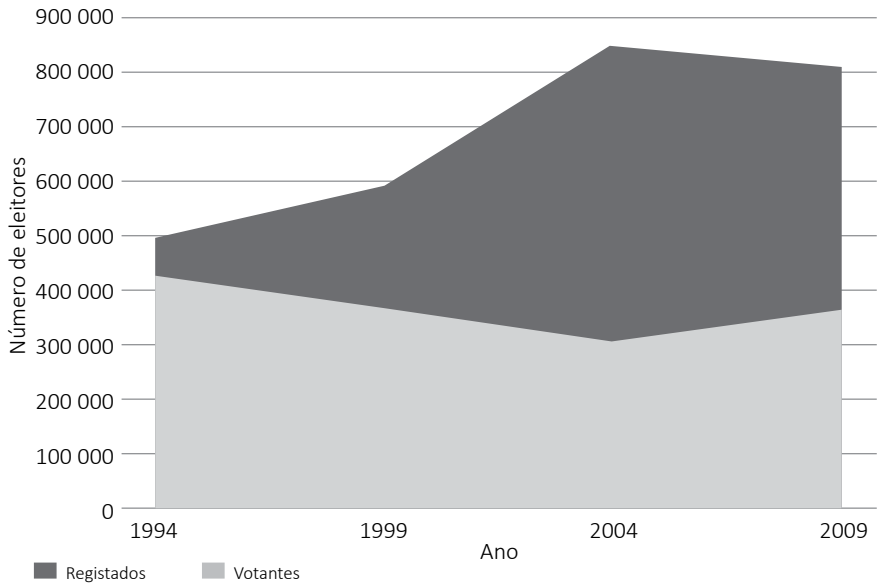
E qual foi o desempenho do MDM? Este partido ganhou a maioria na Beira, com 55.000 votos, ou seja, mais 1.000 do que a Renamo obteve em 2004 e fez uma incursão ao longo do Corredor da Beira (Buzi, Dondo, Nhamatanda) onde obteve mais de 20% dos votos da oposição. No distrito de Machanga, o MDM tornou-se o principal partido da oposição. Em termos provinciais, o MDM e a Renamo tiveram uma votação semelhante (cerca de 75 mil votos), mas o MDM com 75% dos seus votos provenientes da Beira.

O que esses números não explicam é o como e o porquê das mudanças. Podem ser avançadas hipóteses, mas não há ainda nenhuma pesquisa que explique e fundamente tais mudanças. Será que a Renamo perdeu quase $\frac{3}{4}$ do seu eleitorado em 15 anos porque não se construiu como uma oposição credível, ou perdeu apoio devido à falta de organização partidária e de mobilização a nível local (e isso é consequência da falta de recursos financeiros, de trabalho político, ou de ambos, ou há outras razões)? E como é que a Frelimo conseguiu mobilizar mais 90.000 eleitores em 2009 do que em 2004? Só este aumento foi maior do que o número de eleitores mobilizados por este partido nas eleições anteriores (65.000-75.000). O que terá mudado na implantação e trabalho do partido nos distritos depois de 2004? Surpreendentemente, o notável progresso eleitoral da Frelimo acontece ao mesmo tempo que os dados oficiais indicam um aumento forte da pobreza nas zonas rurais de Sofala. Na verdade, as políticas da Frelimo não parecem ter beneficiado o eleitorado de Sofala, pelo contrário. Assim sendo, o que terá levado 90.000 eleitores

mais a votar na Frelimo? Mais uma vez, será isto resultado de trabalho partidário e/ou de outros recursos?

Estas e outras questões merecem mais investigação, para esclarecer como o comportamento político a nível micro e macro influencia o comportamento eleitoral.

Gráfico 2 – Eleitores registados e votantes



IDeIAS Nº50 – UMA REFLEXÃO SOBRE O CALENDÁRIO E O RECENSEAMENTO ELEITORAL PARA AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2013

Domingos M. do Rosário

Nas chamadas “velhas democracias”, os estudos sobre os processos eleitorais concentram-se essencialmente na campanha eleitoral dos candidatos e partidos, nas sondagens de opinião analisando a evolução da intenção do voto e na análise dos resultados eleitorais. Outros aspectos do processo eleitoral, tais como o recenseamento eleitoral, fundamentais para a transparência eleitoral, são completamente ignorados. Porque o processo eleitoral moçambicano é caracterizado por uma instabilidade na legislação e por um ambiente de desconfiança dos partidos, sobretudo da oposição, em relação ao desempenho das instituições eleitorais, existe uma necessidade de apresentar uma pequena reflexão sobre o processo eleitoral de 2013.

Nosso objectivo não é discutir detalhadamente o calendário eleitoral, muito menos a Lei do Recenseamento (Lei 5/2013 de 22 de Fevereiro) mas fazer um levantamento de alguns pontos fundamentais cuja não aplicação pode contribuir para a intransparência do processo eleitoral. Nos baseamos no princípio segundo o qual o recenseamento eleitoral é a base para todo o processo eleitoral porque é através dele que, numa situação de instituições eleitorais frágeis e sujeitas a pressões políticas, se pode preparar a fraude. Portanto, num primeiro momento iremos apresentar um breve ponto de vista sobre o calendário eleitoral para as eleições autárquicas responsável pelo anormal desenrolar das operações eleitorais de 2013, de seguida analisaremos a pertinência da realização de um recenseamento de raiz e informatizado e, finalmente, apresentaremos um ponto de vista sobre a decisão das estruturas eleitorais em promover o recenseamento eleitoral de raiz em 53 distritos, ao invés de o promover apenas nas 53 cidades e vilas onde terão lugar as quartas eleições autárquicas de 2013.

- i. *Calendário das actividades eleitorais:* Quando olhamos para o cronograma das actividades aprovadas para o processo eleitoral de 2013, constatamos que existe

uma sobreposição acentuada das actividades. Esta sobreposição é recorrente e foi diversas vezes apontada pelo Conselho Constitucional como sendo responsável pelo anormal desenrolar das operações eleitorais. Se de um lado inibe as estruturas eleitorais de dispor de tempo suficiente para a realização do balanço de cada actividade desenvolvida, de outro lado, impede que estas reflectam em cada passo do processo, sobre seu desempenho de modo a corrigir eventuais erros cometidos em cada fase do processo, e garantir um bom desempenho. Por exemplo, o atraso no cumprimento de algumas actividades cruciais, nomeadamente a escolha e implantação das Comissões Distritais e de Cidade de Eleições vai em grande parte se reflectir nas actividades do recenseamento eleitoral, base para todo o processo eleitoral.

Sendo as Comissões distritais/Cidade de Eleições os órgãos responsáveis, em primeira instância, pela homologação de muitas actividades desenvolvidas ao nível local, incluindo a homologação das brigadas de recenseamento eleitoral, e o credenciação dos fiscais dos partidos e observadores eleitorais, o facto de, na maior parte dos casos, terem sido instaladas tardiamente, constitui um nó de estrangulamento no processo de recenseamento eleitoral. Por exemplo em algumas das 10 vilas recentemente promovidas a categoria de Município, o recenseamento eleitoral arrancou antes da instalação das Comissões Distritais de Eleições, o que impediu que algumas formações políticas fiscalizassem desde o começo as actividades de recenseamento por falta de credenciais.

Um outro aspecto que merece menção e destaque é a redução dos anteriores 10 km de abrangência das brigadas móveis de recenseamento para 5 km e a afixação das cópias dos cadernos eleitorais nos locais onde funcionaram as brigadas de recenseamento. Apesar de duvidar da capacidade do STAE a nível de distrito e de cidade em cumprir com esta operação complexa do ponto de vista organizacional devido ao aperto do calendário eleitoral, esta alteração da legislação vai permitir que cidadãos se desloquem aos postos para verificar se a sua inscrição está ou não bem promovida e abrir a possibilidade de exercício de seu direito de voto. A anterior legislação preconizava a afixação dos cadernos eleitorais nas sedes do STAE de distrito e de cidade, muitas vezes muito distantes dos locais onde se localizam os núcleos populacionais e não permitia que os cidadãos se deslocassem facilmente até esses locais para verificarem a sua inscrição.

- ii. *Recenseamento eleitoral* é o acto pelo qual os cidadãos com direito a votar se inscrevem em livros de registo, chamados cadernos eleitorais. Consiste em um conjunto de operações de inscrição, eliminação e actualização de dados dos eleitores com vista a elaboração da lista de todos os cidadãos titulares do direito de sufrágio (CNE, 2005). De acordo com o Pacto Internacional relativo aos

Direitos Cívicos e Políticos de 1966, os procedimentos de inscrição devem ser facilmente acessíveis a todos os cidadãos.

Em sociedades multilíngues, isso supõe que a informação deve estar disponível em todas as línguas oficiais e nas línguas nacionais. Num meio em que, segundo dados do Censo Populacional de 2007 apenas 6,5% tem no português a sua língua materna, a promoção da educação cívica para o recenseamento eleitoral deve ser feita em línguas “nacionais” dos locais onde se vai realizar o recenseamento, ainda mais porque, segundo alguns estudos, as línguas moçambicanas constituem o instrumento de comunicação diária da maior parte da população moçambicana.

O recenseamento eleitoral é um dos elementos fundamentais do processo eleitoral, porque serve, dentre outras coisas, para definir a lista dos cidadãos com direito de voto, ou seja, dos eleitores, sendo-lhes assim garantido o direito de escolher os seus representantes, que é uma das bases dos regimes democráticos. Os cadernos eleitorais que resultam do recenseamento servem não só para identificar os cidadãos que poderão exercer o direito de voto e facilitar o exercício desse direito, como também para facilitar o controlo sobre eventuais irregularidades e fraudes na votação e contagem dos votos, pelo que constituem um elemento central no desenrolar das eleições. O recenseamento eleitoral é também importante para o cálculo da abstenção e na distribuição dos mandatos em cada círculo eleitoral. Portanto, uma das exigências mínimas é que o recenseamento seja transparente e seja realizado com antecedência adequada em relação à data da votação, os seus resultados divulgados com antecedência suficiente para permitir melhor organização dos partidos políticos, das organizações da sociedade civil e outras organizações de observação interessadas no processo eleitoral.

Do recenseamento eleitoral depende a distribuição pelos círculos eleitorais do número de assentos que compõem a Assembleia da República e, por isso, é um dos mecanismos que garantem a sustentabilidade do sistema político e partidário. A importância que reveste o recenseamento leva-nos a reflectir sobre a decisão das instituições eleitorais nacionais sobre a realização de um recenseamento de raiz para o processo eleitoral autárquico de 2013 e geral de 2014.

- iii. *A necessidade de um recenseamento de raiz.* Para os processos eleitorais de 2004 e 2009, as estruturas eleitorais optaram pela actualização do recenseamento eleitoral. Numa situação de fragilidade institucional e com falta de capacidade administrativa para a eliminação dos transferidos, dos mortos e dos que tinham perdido capacidade eleitoral activa, juntar para as eleições gerais, presidenciais e legislativas, de 2004 eleitores registados no

recenseamento de raíz de 1999 com as actualizações operadas em 2003 e 2004, e, para eleições gerais de 2009, recenseamentos eleitorais realizados em 2008 e 2009, contribuíram para a inflação do número de eleitores inscritos para votar, o que teve influência significativa no cálculo da abstenção e, eventualmente, dos mandatos, uma vez que vigora em Moçambique um sistema de representação proporcional. Portanto, a decisão de fazer um recenseamento eleitoral de raíz, nos 53 distritos onde haverá eleições autárquicas em 2013, vai permitir fazer um registo inicial dos eleitores com capacidade eleitoral activa e evitar a duplicação de eleitores.

Este processo deve também ser consolidado com a existência em cada mesa de assembleia de voto, de um único caderno e electrónico. O caderno informatizado vai permitir, *a priori*, descobrir, neste processo e na actualização do recenseamento eleitoral para as eleições gerais de 2014, eventuais repetições de eleitores transferidos, etc. Embora se saiba que existe uma grande dificuldade de registo de mortos, sobretudo nas zonas rurais, e de canalização da informação existente nas zonas urbanas, espera-se que seja doravante desenvolvido um mecanismo de coordenação institucional entre as estruturas eleitorais ao nível local e central, conservatórias e tribunais, de modo a construir um sistema mais institucionalizado e funcional de transmissão de informação dos eleitores que tenham perdido capacidade eleitoral activa (mortos, transferidos, etc). Este procedimento vai permitir que o recenseamento eleitoral possa, de facto corresponder com a actualidade do universo eleitoral (art. 4) para as respectivas eleições.

- iv. *Recenseamento eleitoral nos distritos onde se situam as autarquias locais.* Se é verdade que a decisão de realização de um recenseamento de raíz, para as eleições locais de 2013 é um dos mecanismos que pode contribuir para a transparência do processo eleitoral, menos verdade é a decisão de realizar este recenseamento nos 53 distritos onde se situam as Autarquias Locais. Uma pergunta fica no ar: porque é que o recenseamento eleitoral deve ser feito nos distritos e não apenas nas autarquias?

Será que volvidos três processos eleitorais autárquicos (1998, 2003 e 2008) e numa altura em que se preparam as quartas eleições locais, os organismos competentes, nomeadamente a Direcção de Organização Territorial (DOT) do Ministério da Administração Estatal, órgão que tem dentre outras competências, a de fazer a delimitação geográfica dos territórios autárquicos, ainda não criaram mecanismos seguros de consolidação das fronteiras dos territórios das autarquias? Lembremos que durante o processo eleitoral autárquico de 1998 e 2003 as fronteiras de alguns municípios foram alargadas pela Comissão Nacional de Eleições, com o objectivo de “alargar o acesso ao

voto a alguns segmentos populacionais residentes nas proximidades e ou nos limites dessas autarquias”.

Numa situação em que a maior parte dos cidadãos moçambicanos ainda não exerce o direito constitucional de participar em eleições locais para escolha de seus legítimos representantes e existem acusações recorrentes, sobretudo em períodos de eleições autárquicas, tanto dos partidos da oposição, quanto do próprio partido Frelimo, sobre a existência de eleitores que votam ilegalmente, por não residirem nos territórios autárquicos, a favor de uma ou de outra força política, alargar o recenseamento eleitoral para fora do perímetro do território municipal, pode contribuir para a instabilidade do processo eleitoral autárquico de 2013.

Portanto a questão que se coloca é saber que mecanismos legais e/ou institucionais dispõem as comissões de eleições ao nível de distrito ou de cidade e o STAE nesses locais para impedir registem e votem neste processo eleitoral? Qual é, ou qual será, o papel dos partidos políticos interessados no acompanhamento deste processo? Terão eles mecanismos adequados de verificação da transparência dos actos de recenseamento? A quem beneficiará o registo dos eleitores em todo o distrito? É verdade que a Lei 5/2013 prevê um conjunto de direitos e deveres dos fiscais dos partidos políticos na realização do recenseamento eleitoral (Arts. 16 e 17), mas a nosso ver, são insuficientes para corrigir um problema de natureza política, provocado pela aprovação na Assembleia da República do ponto referente à realização do recenseamento eleitoral nestes moldes.

Fazendo uma pequena análise sobre o recenseamento em curso, constatamos que:

- (a) existe uma afluência aos postos de recenseamento que não é respondida em termos de eficácia pelas brigadas de recenseamento.

Esta ineficácia provém da falta de profissionalização dos STAE's distritais/Cidade que se resume na mudança constante do pessoal dirigente e na ausência de mecanismos que garantam a continuidade dos brigadistas que participaram nos processos eleitorais anteriores, e que tinham adquirido um saber no manuseamento dos instrumentos de trabalho. A fraca preparação do pessoal e a deficiente logística de apoio às brigadas eleitorais ao nível local resulta em constantes avarias dos equipamentos e materiais, e provoca lentidão no registo de potenciais eleitores, o que faz com que potenciais eleitores permaneçam entre três a quatro dias para promover sua inscrição no recenseamento. Não será a CNE/STAE responsável pelo fraco registo e possível abstenção que poderá se verificar nas eleições autárquicas de 2013? Se as actividades eleitorais

tivessem sido mais bem calendarizadas, a CNE/ STAE Central poderiam, em função dos problemas que se verificam no recenseamento, optar por prorrogar esta actividade vital, sem, contudo, alterar a data prevista para a realização da votação;

- (b) existe uma clara violação da Lei 5/2013 no sentido em que, parece que até ao presente momento, devido aos problemas de natureza logística e administrativa com que se depara o recenseamento eleitoral, o processo de registo está apenas circunscrito às autarquias e não à totalidade do território do distrito como prevê a Lei. Estes constrangimentos podem tornar o processo eleitoral de 2013 pouco transparente e minar a estabilidade das instituições eleitorais e fragilizar a condução do processo eleitoral de 2014, que se espera mais competitivo.

IDeIAS Nº38 – COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES: UMA REFORMA NECESSÁRIA

Luís de Brito

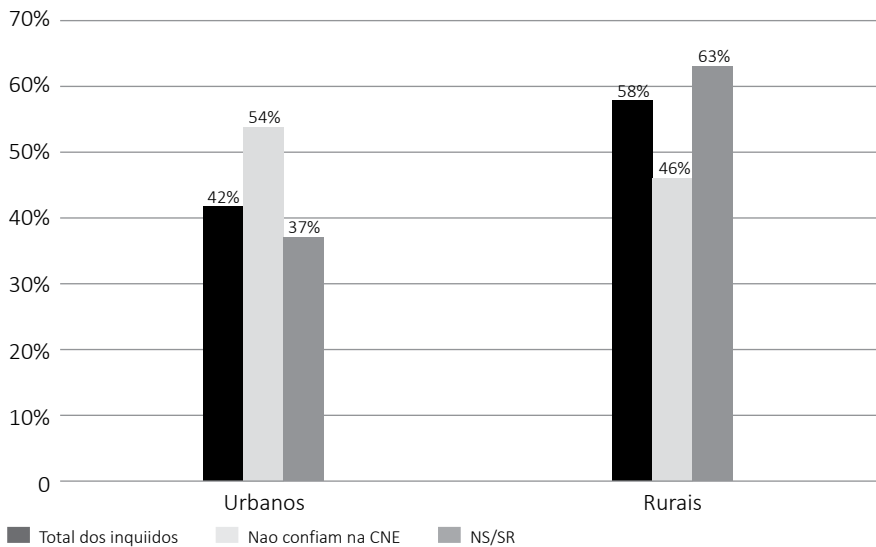
Introdução

Os órgãos de gestão eleitoral, no caso de Moçambique a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), desempenham uma função central no processo eleitoral, dependendo a qualidade das eleições em grande medida da qualidade do desempenho destas instituições. O próprio reconhecimento da legitimidade dos resultados eleitorais e, por consequência, do poder saído das eleições depende muito da sua neutralidade em relação às várias forças políticas em competição. Não só os órgãos de gestão eleitoral devem ser neutros, mas devem igualmente ser percebidos como tal pelos cidadãos. Ora, os dados de um inquérito¹ realizado após as eleições de 2004 mostraram que, se a maioria dos interrogados (80%) declarava ter confiança na CNE, uma percentagem significativa de cidadãos (20%) declarava abertamente a sua desconfiança. Embora não tenha havido um trabalho equivalente de inquérito para as eleições de 2009, as grandes contestações que se registaram a propósito de algumas decisões da CNE, nomeadamente em relação à exclusão de candidatos e listas, deixam adivinhar que os resultados em termos de confiança neste órgão seriam provavelmente piores do que os observados em 2005. Para além disso, existem outras indicações que levam a pensar que o nível de confiança na CNE seja inferior ao apurado, pois a experiência de inquérito por questionário em Moçambique tem mostrado que para as perguntas de opinião de índole política (mas

1 O inquérito *Comparative National Elections Project* (CNEP) é um projecto de pesquisa comparada sobre eleições nacionais iniciado nos finais dos anos 1980. Em 2004, na sua terceira fase, o projecto passou a abranger um total de 18 países, incluindo pela primeira vez dois países africanos, a África do Sul e Moçambique. O principal instrumento do projecto é um questionário comum a todos os países abrangidos pelo estudo. Em Moçambique, o questionário foi administrado em Junho de 2005 a uma amostra representativa nacional composta por 1214 cidadãos maiores de 18 anos, sendo 51% mulheres e 49% homens. A amostra foi definida de acordo com a metodologia usada pelo Instituto Nacional de Estatística, a partir de uma amostra-mãe.

também para algumas perguntas factuais, como por exemplo sobre o voto) existe um claro enviesamento das respostas em favor das posições ou ideias vulgarmente consideradas “politicamente correctas” (ou seja, aquelas que se conformam mais com as posições do partido no poder). Neste breve texto, tentamos mostrar que embora o nível da desconfiança manifestado em relação à CNE pareça não ser muito elevado, ele é preocupante por três razões principais. Em primeiro lugar, porque esse descontentamento tende a ser mais forte nos meios urbanos, alguns dos quais houve revoltas populares nos anos recentes; em segundo lugar, porque se manifesta mais fortemente não só em regiões historicamente mais favoráveis à oposição, mas igualmente em zonas de hegemonia do partido no poder, incluindo a capital; finalmente, porque se inscreve num contexto de abstenção extremamente elevada, que de alguma forma traduz um alto grau de desinteresse e falta de confiança dos cidadãos no sistema político e a sua frustração com o desempenho dos partidos.

Gráfico 1 – Desconfiança em relação a CNE (urbanos e rurais)

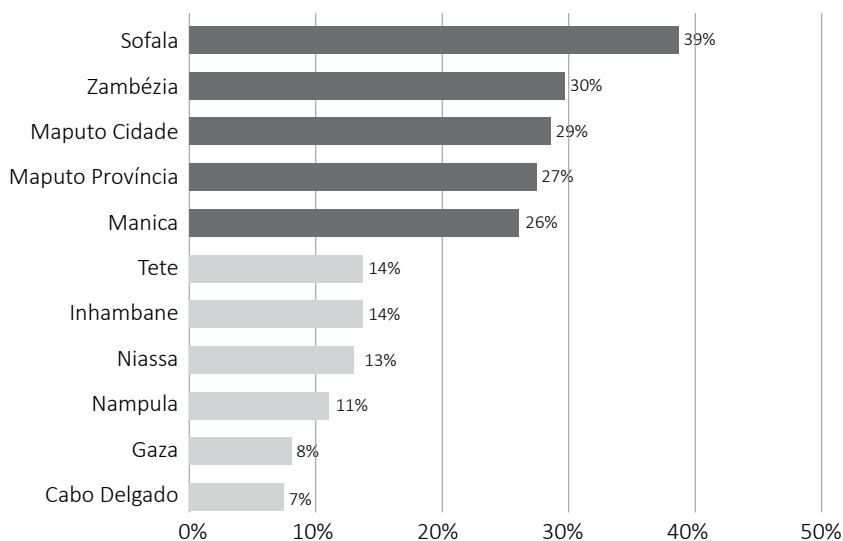


O descontentamento com a CNE

A análise da distribuição das opiniões dos cidadãos em relação à CNE revela duas grandes clivagens. Em primeiro lugar, observa-se uma relação significativa entre o local de residência (rural ou urbano) e as opiniões sobre a CNE, sendo que a manifestação de desconfiança em relação à CNE é mais importante nas cidades que no campo. Como ilustra o Gráfico 1, embora a amostra fosse composta por 42%

de inquiridos urbanos e 58% de rurais, dos que não confiam na CNE, 54% viviam nos centros urbanos e somente 46% nas zonas rurais. A clivagem entre urbanos e rurais observa-se igualmente no que diz respeito às não respostas (NS/SR), que se concentram nas áreas rurais. A segunda grande clivagem, ainda mais significativa que a primeira, é a que se traduz nas diferenças de apreciação que se constata quando os dados são desagregados por província. O Gráfico 2 mostra que as províncias se organizam em dois grupos bem distintos: por um lado, Cabo Delgado, Gaza, Nampula, Niassa, Inhambane e Tete apresentam níveis de desconfiança mais baixos que a média, e, por outro lado, Sofala, Zambézia, Maputo Cidade, Maputo Província e Manica apresentam níveis de desconfiança acima da média. Esta divisão corresponde em grande medida às áreas de influência de cada um dos dois grandes partidos (Frelimo e Renamo) definidas historicamente desde as eleições de 1994, embora com duas particularidades: Nampula, que era até 2004 uma área de grande influência da Renamo, aparece junto das províncias onde a influência da Frelimo é maior e, inversamente, Maputo Cidade e Maputo Província, onde a Frelimo é claramente dominante em termos eleitorais, aparecem no grupo das províncias de maior influência da Renamo².

Gráfico 2 – Desconfiança em relação à CNE (províncias)



2 Se é possível compreender facilmente que as posições críticas sejam fortes no Grande Maputo, a maior concentração urbana do país, onde os cidadãos têm mais acesso à informação, já o caso de Nampula necessitaria ser estudado para se encontrar uma explicação adequada.

Uma proposta para a formação consensual da CNE

O facto de as opiniões negativas em relação aos órgãos de gestão eleitoral se concentrarem em zonas onde a oposição tem sido eleitoralmente forte não pode deixar de ser visto como mais um testemunho da desconfiança reinante entre os dois principais partidos. Para ultrapassar essa desconfiança e criar um clima de competição democrática pacificada, capaz de favorecer a remobilização dos cidadãos para o processo eleitoral, parece ser absolutamente necessário reformar o processo de formação da CNE. Algumas ideias sobre este tema foram já propostas e são aqui retomadas³. A experiência mostra que, com base nas actuais normas de selecção dos candidatos estabelecidas na lei da CNE, é praticamente impossível formar uma comissão imparcial e equidistante dos partidos, ainda que aquela seja de facto composta maioritariamente por personalidades provenientes da sociedade civil. Também parece evidente que, no estágio actual do processo de democratização em Moçambique, os partidos não aceitam renunciar à sua presença na CNE⁴. Nestas condições, uma via recomendável para se chegar à formação de uma CNE capaz de desenvolver as suas actividades respeitando os princípios essenciais que devem caracterizar a actuação dos órgãos de gestão eleitoral numa democracia pluralista, ou seja, o respeito da lei, a transparência e a imparcialidade, mas sem excluir os partidos, seria adoptar um processo em três etapas:

1. Cada partido com representação na Assembleia da República, nas assembleias provinciais ou nas assembleias municipais designaria um membro da CNE. Isto colocaria os partidos em posição de igualdade no que respeita à preparação e gestão dos processos eleitorais, ou seja, nenhum se encontraria em posição de impor as suas escolhas.
2. Os membros designados pelos partidos escolheriam por consenso cinco personalidades dentre os candidatos propostos pelas organizações da sociedade civil (pré-seleccionados pelo Conselho Constitucional em função de critérios objectivos fixados em lei, como, por exemplo, nível e tipo de formação, idade, ou anos de experiência de trabalho). No caso de não ser possível chegar a consenso num período de tempo determinado pela lei, proceder-se-ia a uma votação usando um sistema de voto preferencial seguindo o método de Borda na sua forma mais simples. Cada um dos membros indicados pelos partidos indica na lista de candidatos a sua preferência do primeiro ao último; a cada uma das posições corresponde uma pontuação: n (n igual ao número total de

³ Para um conjunto de propostas destinadas a melhorar alguns dos aspectos centrais do processo eleitoral, ver Brito, L. 2011. Revisão da Legislação Eleitoral: algumas propostas para o debate. In Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S. e Francisco, A. (Orgs.). Desafios para Moçambique 2011. Maputo: IESE.

⁴ Até se poderia pensar que o seu interesse primeiro é o de obter emprego para alguns dos seus quadros. Idealmente, se os partidos aceitassem realmente a ideia de uma comissão eleitoral independente e não partidarizada, estes não seriam membros da comissão, mas formariam simplesmente um colégio eleitoral para a escolha dos membros da CNE.

candidatos) para a primeira preferência, n-1 para a segunda preferência, n-2 para a terceira e assim sucessivamente; assim, são eleitos os cinco candidatos que reúnem o maior número de pontos. Dentre os muito numerosos sistemas de votação, para além de ser de uso muito simples, este é também o que permite a escolha dos candidatos mais consensuais.

3. Uma vez a CNE composta na totalidade, o seu presidente seria eleito pelo mesmo sistema, dentre os membros provenientes da sociedade civil.

Conclusão

É evidente que o problema da confiança dos cidadãos nas instituições políticas – e em primeiro lugar nos próprios partidos – não se resolve simplesmente com a solução do problema da CNE, mas este poderia ser um passo nesse sentido. Porém, o debate actual sobre a CNE, concentrado apenas em aspectos como a definição de qual deve ser o seu número de membros, ou quantos devem ser indicados pelos partidos, não trata das questões essenciais e apenas pode acentuar o divórcio crescente entre os políticos e os cidadãos comuns, com todas as consequências negativas que daí podem resultar para a consolidação da democracia e estabilidade do país.

IDeIAS Nº83 – REVER O SISTEMA ELEITORAL

Luís de Brito

Neste texto, retomamos uma ideia apresentada já em várias ocasiões¹: a vantagem de se adoptar um sistema eleitoral misto (do tipo representação proporcional personalizada) em substituição do actual sistema de representação proporcional. Por outras palavras, trata-se de acrescentar um nível adicional de representação dos cidadãos ao sistema em vigor actualmente, de forma a aumentar a proximidade entre estes e os seus representantes na Assembleia da República.

Embora reconhecendo que a prioridade deve ser a resolução do estado quase permanente de conflito eleitoral que, desde 1994, tem caracterizado a experiência moçambicana do multipartidarismo², pensamos que uma reforma do sistema eleitoral pode não só melhorar a qualidade da representação política, como também ajudar a reduzir a abstenção, que tem sido superior a 50% desde as eleições de 2004.

As três grandes famílias de sistemas eleitorais

Embora possam apresentar uma grande diversidade de variantes, os sistemas eleitorais organizam-se em três grandes “famílias”, nomeadamente: os sistemas maioritários, os sistemas de representação proporcional e os sistemas mistos.

Os sistemas de tipo maioritário constituem-se à volta do princípio segundo o qual o que chega à frente ganha. Em geral, nestes sistemas, os círculos eleitorais são uninominais (elegem apenas um dos candidatos). Na sua forma mais comum, o sistema baseia-se numa maioria simples, ou seja, é declarado vencedor o candidato que recolhe mais votos no círculo eleitoral. Alternativamente, pode ser usado o princípio de maioria absoluta, havendo neste caso uma segunda volta para determinar o vencedor, se nenhum dos candidatos tiver a maioria absoluta na primeira votação.

1 Ver: Brito, L. (2010). O Sistema Eleitoral - Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique. In Brito, L. et al., *Desafios para Moçambique - 2010*. IESE: Maputo, pp. 17-29.

2 O debate sobre a legislação e, em especial, sobre as formas de melhorar a administração eleitoral para garantir uma gestão dos processos eleitorais conducente a resultados aceites por todas as partes, é absolutamente essencial, pois a estabilidade do país depende em parte da existência de um clima de competição política pacificado.

Os sistemas de representação proporcional, que também podem apresentar uma grande variedade, baseiam-se no princípio de fazer corresponder a proporção de mandatos de um partido à percentagem da sua votação. Nestes sistemas, os círculos eleitorais são plurinominais (elegem vários candidatos, apresentados em listas pelos partidos concorrentes), podendo mesmo haver um único círculo eleitoral para todo o país.

A terceira grande família, dos sistemas eleitorais mistos, é aquela que, como a sua designação indica, junta elementos característicos de cada uma das famílias anteriores. Estes sistemas eleitorais podem resultar de muitas combinações diferentes e, portanto, também podem apresentar numerosas variantes. A principal razão de ser destes sistemas é a preocupação de juntar aspectos positivos da representação maioritária e da representação proporcional e, assim, evitar alguns dos efeitos negativos de cada um desses tipos de representação.

O sistema eleitoral e a governação democrática

O sistema eleitoral é o dispositivo central da governação democrática, pois é através do conjunto das regras que o definem (a legislação eleitoral em sentido amplo) que o governo e os representantes dos cidadãos são periodicamente escolhidos. É através do sistema eleitoral que os votos dos eleitores se traduzem nos resultados que determinam quais os candidatos que os vão representar. Um bom sistema eleitoral deve responder a vários requisitos, por forma a garantir uma efectiva convivência democrática na sociedade.

Em primeiro lugar, o sistema eleitoral deve ser fácil de compreender não só pelos partidos e candidatos, mas também pelos eleitores, ou seja, pelos cidadãos comuns. Estes devem compreender sem dificuldade como os votos se traduzem em mandatos, mas, sobretudo, devem poder fazer o seu registo eleitoral e depois exercer o seu direito de voto de forma simples e acessível à maioria.

Em segundo lugar, o sistema eleitoral deve ser inclusivo e permitir uma real competição. O sistema eleitoral é inclusivo quando os resultados que produz permitem a representação para todos os sectores significativos do eleitorado, incluindo a representação de minorias sociais. Para isso, a competição deve ser organizada de tal forma que os eleitores possam fazer uma escolha efectiva entre os candidatos, minimizando-se o que se designa por “voto útil”.

Em terceiro lugar, o sistema eleitoral deve garantir que os resultados sejam considerados legítimos pelos actores políticos e pelos cidadãos. O sistema eleitoral deve ajudar a reduzir eventuais conflitos, em vez de os exacerbar. Uma das condições de base para que isso aconteça é que os resultados possam ser conhecidos rapidamente. Mais importante ainda: é preciso que todas as forças políticas tenham consciência de ter igual oportunidade de vencer eleições e de não ficarem totalmente excluídos da

governação, quando não as ganham. Esta é a condição para que os derrotados não sejam tentados – ou empurrados – a actuar fora do quadro democrático, recorrendo eventualmente à violência como forma de luta política.

Em quarto lugar, o sistema eleitoral deve ser sustentável, tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista da sua gestão. A sustentabilidade depende do grau de desenvolvimento e dos recursos disponíveis no país para consagrar aos processos de formação da representação democrática. Este princípio deve ser tomado em consideração no processo de desenho e negociação do sistema eleitoral e deve ser uma preocupação permanente.

Finalmente, o sistema eleitoral deve ser baseado num forte consenso no seio das forças políticas e dos cidadãos. Tal como a Constituição, o sistema eleitoral estabelece regras básicas da convivência democrática, pelo que deve ser integralmente assumido por todos, como condição para se assegurar ao país a desejável estabilidade política. Assim, a sua elaboração e aprovação não deve obedecer a interesses partidários conjunturais, traduzindo consensos superficiais, mas a um processo de real negociação interpartidária, complementado por um movimento amplo de consultas e de debate público³.

As vantagens de um sistema eleitoral misto para Moçambique

A concepção de um sistema eleitoral misto do tipo “representação proporcional personalizada” integra o princípio de representação proporcional com o exercício do voto personalizado em círculos eleitorais uninominais⁴. Neste sistema, o eleitor dispõe de dois votos: um para escolher o seu candidato preferido entre os concorrentes do círculo eleitoral (mandatos primários) e outro para votar no seu partido preferido (mandatos de compensação). Daqui resulta que a composição da assembleia obedeça a várias operações: em primeiro lugar, consideram-se os mandatos que correspondem aos círculos eleitorais uninominais, que cobrem a totalidade do território e cujo número está pré-definido; em segundo lugar, os votos expressos em favor dos diferentes partidos determinam a percentagem total de mandatos a que cada um dos partidos tem direito na assembleia; em terceiro lugar, faz-se a determinação dos mandatos de compensação a atribuir a cada partido através do cálculo da diferença entre a percentagem de mandatos obtida por cada partido a partir da eleição dos seus candidatos nos círculos uninominais e a percentagem obtida no voto partidário (de

³ Esta é a condição para se ultrapassarem as fortes clivagens e conflitualidade (incluindo armada), que têm oposto as forças políticas e marcado a história recente de Moçambique, e criar as condições para o desenvolvimento de uma nova cultura política baseada na cooperação e no alcance de verdadeiros consensos.

⁴ A outra variante dos sistemas mistos é o chamado sistema de votação paralela. Neste caso, um certo número de mandatos é atribuído por meio de uma eleição seguindo o princípio da representação proporcional e, em paralelo, tem lugar uma eleição obedecendo ao princípio maioritário para eleger os deputados dos círculos uninominais. Num sistema paralelo não há mandatos de compensação para garantir a proporcionalidade do resultado final.

lista nacional). Essa diferença (no caso de o partido ter uma menor percentagem de eleitos que a sua votação) é preenchida pelos candidatos da lista partidária nacional.

A proposta de um sistema eleitoral misto para Moçambique pretende combinar as vantagens do sistema actual, de representação proporcional, com destaque para a relativa correspondência que este permite entre a percentagem do voto obtida por um partido e a percentagem da sua representação no parlamento, reflectindo assim de forma razoável o peso que cada um dos partidos tem na sociedade, com uma das principais vantagens dos sistemas maioritários, que consiste numa espécie de representação territorial, resultante da ligação - e identificação - entre uma candidatura personalizada e o respectivo círculo eleitoral (uninominal).

Em resumo, os partidos apresentariam um candidato em cada um dos distritos, sendo essa eleição feita por maioria simples, e uma lista de candidaturas a nível nacional, para determinar a percentagem de mandatos de que o partido deve dispor no final do processo eleitoral. A este último grupo, seriam atribuídos os mandatos necessários para alcançar a sua percentagem de voto⁵, depois de contados os seus candidatos eleitos nos distritos.

Uma das vantagens do sistema de representação proporcional personalizada é, como foi dito, que ele permite que a representação parlamentar reflecta de forma muito aproximada o voto dos cidadãos e, portanto, o peso social de cada formação política concorrente às eleições. Por outro lado, o recurso a uma lista nacional para a atribuição dos mandatos de compensação proporciona aos partidos, entre outras, a possibilidade de apresentarem candidatos com qualidades e competências necessárias para o trabalho parlamentar, mas que dificilmente seriam eleitos num escrutínio maioritário (entre outros motivos, por não disporem de legitimidade local, ou não serem suficientemente conhecidos).

Pelo seu lado, o voto personalizado próprio dos círculos uninominais facilita a relação dos eleitores com os eleitos e contribui para uma maior responsabilização e prestação de contas (*accountability*) por parte destes. Em geral, os eleitores votam no candidato apresentado pelo seu partido preferido, mas pode acontecer que façam uma escolha diferente. Assim, o facto de o eleitor poder não votar no candidato do seu partido alarga o campo do exercício democrático e conduz os partidos a darem uma maior atenção à opinião dos seus militantes, simpatizantes e aos eleitores, em geral. Note-se que a falta de ligação clara entre o deputado e os seus eleitores que hoje existe no sistema moçambicano reduz o nível de responsabilização e prestação de contas e tem sido uma das críticas mais frequentes da parte dos cidadãos em relação ao sistema eleitoral⁶.

5 Há uma possibilidade de o número de eleitos do partido nos distritos representar uma percentagem maior de mandatos em relação à sua votação. Nestes casos não é atribuído nenhum mandato compensatório.

6 Para compensar esse défice, os partidos têm atribuído aos deputados a “responsabilidade” em relação a distritos específicos, mas esta via informal de procurar resolver o problema da ligação entre deputados e eleitores tende a ser pouco efectiva.

O sistema de representação proporcional personalizada, pelas suas características, nomeadamente, o facto de proporcionar uma maior aproximação (de uma parte) dos deputados aos seus eleitores e da consequente maior e melhor prestação de contas, pode também contribuir para reduzir a abstenção que tem dominado as eleições desde 2004.

Embora possa parecer complexo à primeira vista, o sistema de representação proporcional personalizada é muito simples e fácil de compreender pelos eleitores⁷. Em termos de administração eleitoral, apenas necessita, em relação ao actual sistema, da definição geográfica dos círculos eleitorais uninominais. De um ponto de vista ideal, esses círculos eleitorais uninominais devem ter aproximadamente o mesmo número de eleitores. No entanto, para manter o sistema a um nível de administração simples pode-se admitir o uso dos actuais distritos como base, apenas os subdividindo no caso dos grandes centros urbanos e dos distritos rurais com um efectivo populacional muito elevado (usando neste caso os Postos Administrativos como círculos)⁸.

7 Na África Austral, este sistema foi adoptado pelo Lesotho desde as eleições de 2002. Embora nas eleições de 2007, o sistema tenha sido voluntariamente desvirtuado pela acção dos partidos, o que criou grandes tensões políticas, é relativamente fácil incorporar na legislação eleitoral medidas que impedem esse tipo de manipulação. O sistema é igualmente usado na África do Sul para as eleições municipais (metropolitanas e locais).

8 Para um maior equilíbrio, pode-se considerar igualmente a hipótese de juntar distritos geograficamente contíguos e com pouca população num único círculo eleitoral.

IDeIAS Nº3 – TO PARTICIPATIVO: UM INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Sérgio Chichava

*“...a democracia é o conjunto das condições institucionais que dão uma melhor oportunidade ao indivíduo de ser um sujeito”
– Alain Touraine*

Um dos grandes desafios dos regimes democráticos é encontrar a melhor maneira de fazer participar as pessoas na gestão dos assuntos que lhes dizem directamente respeito, assim como dos assuntos públicos em geral. Neste sentido, muitos programas têm sido ensaiados, podendo-se destacar dentre eles o Orçamento Participativo (*Participatory Budgeting*) e Orçamento de Género (*Gender Budget*). Trataremos aqui apenas do Orçamento Participativo (OP), pelo facto de ser um programa recentemente adoptado pelo Município de Maputo. Com efeito, com a ajuda da Rede Brasileira do Orçamento Participativo (o Brasil sendo considerado o precursor deste programa), o município de Maputo lançou, na Catembe a 10 de Maio deste ano, o seu OP. Sem o conhecimento de como funciona ou como vai funcionar o OP do Município de Maputo (ou se, de facto, a iniciativa será levada adiante pelo novo edil), o objectivo desta reflexão é de não só trazer um pouco da história do OP, mas também sua explicação teórica com base na experiência da cidade de Porto Alegre no Brasil.¹

¹ Em geral, quando se fala do OP no Brasil, toma-se como exemplo o caso de Porto Alegre. Isso não quer dizer que o OP tenha surgido em Porto Alegre, mas simplesmente que foi ali onde este tomou consistência e foi considerado como um caso de sucesso a nível mundial. Ver L. Lacerda, “Orçamento Participativo no Brasil: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas <http://www.unifor.br/notitia/file/1540.pdf> (página consultada a 2 de Outubro de 2008)

Origens e funcionamento do orçamento participativo

Antes de mais, é preciso dizer que, em síntese, o OP significa que as escolhas orçamentais das cidades são anualmente discutidas, decididas e controladas pelas assembleias dos habitantes e por seus delegados, em cooperação com os poderes locais. O OP foi introduzido em 1988 em Porto Alegre por uma coligação de partidos, dentre os quais o Partido dos Trabalhadores (PT) (partido do actual presidente do Brasil, Lula da Silva) foi o principal actor. Apesar de ter sofrido ligeiras modificações ao longo dos anos, pode-se dizer que o OP, um dispositivo extremamente complexo, articula-se em torno de quatro poderes:

- o poder executivo (o município), cujo papel principal é de elaborar, propor e pôr em prática o OP;
- o poder legislativo (a assembleia municipal), cuja tarefa fundamental é emendar e aprovar o OP;
- a sociedade civil, através dos habitantes que directamente ou através de agrupamentos informais criados pontualmente e sem estarem ligados a uma associação, participam nas assembleias para defender um projecto que diz respeito à sua rua ou quarteirão.
- a pirâmide participativa, que, segundo Gret e Sintommer², constitui o espaço da estrutura participativa no sentido estrito. Esta pirâmide participativa organiza-se em três níveis: micro-local, que permite a pequenos grupos de habitantes organizados por bairro, rua ou habitação, discutir em reuniões problemas do seu bairro ou da sua rua; o nível sectorial, dividido em 16 sectores ou regiões criadas na cidade para facilitar o funcionamento do OP, onde os problemas discutidos a nível micro-local são inventariados e catalogados. Diferentemente do nível anterior, o nível sectorial necessita da parte dos participantes um mínimo de noções jurídicas e de gestão local. Por fim, o conselho do OP constitui o terceiro nível da pirâmide participativa. O seu papel é reunir, por ordem de prioridade, os problemas discutidos pelos diferentes sectores para melhor afectar os investimentos do município. Como se pode constatar, a democracia participativa não é uma democracia directa, mas sim uma co-gestão entre o executivo e os cidadãos, através da pirâmide participativa.

2 Para uma análise mais detalhada do dispositivo do OP, ver M. Gret et Y. Sintommer, Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie, Paris, La découverte, 2002, pp. 29 e seguintes.

O nascimento de um novo tipo de cidadania em Porto Alegre

Com esta forma de participação, um novo tipo de cidadania e um novo espaço público surgiram, pois o exercício da cidadania já não se resume à sua forma “tradicional”: votar. Trata-se de tomar parte na procura de soluções que dizem respeito ao futuro de cada um. Doravante, os cidadãos podem interpelar os seus eleitos, de tal forma que hoje, Porto Alegre é considerado como um “laboratório de democracia”³. Com efeito, em Porto Alegre, o cidadão tornou-se não só um participante activo na *res* pública, mas também consciente dos seus direitos e obrigações. Igualmente, o cidadão tomou consciência dos limites da acção política na resolução dos seus problemas: “é neste processo que as pessoas descortinam as funções e limites do Estado e começam a decidir com conhecimento de causa”⁴. Repousando sobre critérios objectivos e transparentes, privilegiando a deliberação, o OP contribuiu para uma sensível redução do clientelismo e corrupção que caracterizam o universo político brasileiro. Desta maneira, pode-se dizer que o OP aumentou a transparência e a *accountability* na gestão da coisa pública, revelando-se como um exemplo de “bom governo” num país onde a má governação é a regra⁵. Neste sentido, pode-se afirmar que o OP traz consigo a resposta à questão de como “democratizar a democracia”, ou seja, transformar indivíduos em sujeitos, no sentido de Alain Touraine. Com o OP, os cidadãos estão numa situação em que podem exigir direitos e não pedir favores, mudando radicalmente a relação do município com os seus cidadãos. Este processo é muito importante em países pobres, cujos Estados não dispõem de capacidades capazes de satisfazer as exigências sociais e cujos dirigentes correm o risco de perder a sua legitimidade. Com efeito, uma das inovações do OP foi o aumento da participação dos grupos sociais geralmente excluídos ou menos representados na esfera do poder, nomeadamente, mulheres e jovens, sem cair nem no populismo nem no paternalismo. Em Porto Alegre, o OP inverteu as coisas: os pobres participam mais na gestão da sua cidade, reduzindo o risco da privatização do Estado pelas classes mais fortes⁶. Reconhecido como um bom instrumento de gestão e repartição da riqueza, o OP de Porto Alegre recebeu forte apoio do Banco Mundial. Igualmente, graças ao seu sucesso, o OP de Porto Alegre foi seleccionado em 1996 pelo programa de gestão urbana da ONU, como uma das 22 melhores experiências de gestão e pelo comité técnico da ONU para o Habitat II, como uma das 42 melhores experiências de gestão urbana no mundo. Hoje o OP é aplicado em centenas de cidades, não só no Brasil mas em muitas partes do globo. A experiência de Porto Alegre mostrou que o OP

3 Conforme a expressão de M. Gret e Y. Sintommer, Porto Alegre..., op. cit.

4 T. Genro, U. de Sousa, Quand les habitants gèrent vraiment leur ville- le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil, Paris, Charles Léopold Mayer, 1998, p. 19.

5 M.Gret et Y. Sintommer, Porto Alegre..., op. cit., p. 26

6 D.Vidal, La politique au quartier – rapports sociaux et citoyenneté à Recife, Paris, Maison des sciences de l'homme, 1998, p. 95.

é menos oneroso, mais racional e não exige capacidades extraordinárias do Estado, sendo perfeitamente adaptado a países com escassos recursos e onde, devido a tantos anos de má governação, os cidadãos têm menos confiança nas instituições públicas. Com efeito, num quadro de escassez de recursos, as pessoas – porque directamente envolvidas no processo e conhecedoras dos recursos disponíveis – vêem os limites da acção governamental. Para além de ser uma maneira original de lutar por uma melhor gestão da coisa pública, o OP é uma escola permanente de cidadania (cria competências, forma o cidadão), pelo que bem implementado em Moçambique e em particular no município de Maputo (tendo em conta as especificidades e realidades locais) pode trazer avanços significativos na relação entre os governantes e os governados e na gestão da cidade, como foi demonstrado pelo caso de Porto Alegre. Igualmente, pode ser um instrumento na luta contra a abstenção que caracteriza os processos eleitorais em Moçambique, com especial destaque para as eleições locais. Para que tal aconteça, deve-se tomar providências para que o OP não seja apanágio de uma pequena elite. E os pobres têm um papel importante nisso, pois só organizados é que podem sair beneficiados com o OP. O OP não é perfeito e nem tem pretensão de sê-lo. Muito menos é um modelo acabado, tendo os seus limites e sendo vulnerável a mudanças de governo⁷. Trata-se apenas de uma resposta à marginalização dos cidadãos no sentido de que permite a participação, auto-formação e a aquisição de uma certa “competência política” de todos, sem distinção de nenhuma espécie.

Referências

- Brandão, E. (org.). (2003). *Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios*. Maringá/PR-Brasi: Massoni.
- Genro, T. & de Souza, U. (1998). *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville- le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Paris: Charles Léopold Mayer.
- Gret, M. & Sintommer, Y. (2002). *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*. Paris: La découverte.
- Santos, B(2002). *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Touraine, A. (1994). *Qu'est que la Démocratie ?* Paris: Fayard.
- Touraine, A. (2008). “La recomposition du monde”. *Disponível em:* <http://www.republique-deslettres.fr/258-alain-touraine.php> (página consultada a 2 de Outubro de 2008).

⁷ Sobre os limites do Orçamento Participativo ver por exemplo, E. Brandão (org.), *Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios*, Maringá/PR-Brasil: Massoni, 2003

IDeIAS Nº16 – A PRIMEIRA REFORMA FISCAL AUTÁRQUICA EM MOÇAMBIQUE

Eduardo Jossias Nguenha

Em 1997, o Estado criou as autarquias locais. Foi, igualmente, estabelecido o modelo do seu financiamento, compreendendo: (i) receitas próprias provenientes de impostos e taxas (de serviços prestados e de licenças concedidas); (ii) transferências fiscais do Estado; e (iii) possibilidades de contracção de créditos. Em 2008, através da Lei Nº 1/2008, de 16 de Janeiro, o Estado realizou a primeira reforma fiscal autárquica, redefinindo os parâmetros do exercício de autonomia financeira e de competências fiscais das autarquias locais. Porquê esta reforma? O que alterou e o que significa essa alteração na capacidade financeira das autarquias? No presente texto procura-se dar respostas a estas perguntas.

Possíveis razões da reforma fiscal autárquica

Desde o início da sua efectividade em 1998, as autarquias experimentaram múltiplas dificuldades financeiras para responder às competências próprias de investimento público. As dificuldades de geração de receitas são conhecidas como resultantes: (i) da falta de capacidade local de planificação, mobilização e de gestão de recursos financeiros – a maioria dos municípios arrecada localmente pouco mais de 40% de recursos necessários para financiar seus orçamentos (Orçamentos do Estado, 2007, 2008 e 2009); (ii) das dificuldades por parte do Estado de cumprir a rigor a legislação sobre as transferências fiscais – por exemplo, as transferências fiscais do Estado para as autarquias não atingiram o mínimo estabelecido por lei de 1,5% de receitas totais do Estado de 1998 a 2007 (Governo de Moçambique, 2003; Vasconez e Ilal, 2008; Boex *et al.*, 2008). Sendo assim, afiguram-se como possíveis razões desta reforma fiscal autárquica a necessidade de:

1. ajustamento das responsabilidades partilhadas entre as esferas nacional e autárquica às reais condições económicas e políticas do país. A partilha de responsabilidades quer de despesa pública, quer de tributação, entre o Estado e os municípios foi desenhada sob uma lógica da racionalidade política. A elevação de algumas cidades e vilas à categoria de autarquias subestimou os sublimes critérios de existência de base económica local e da sua capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes são cometidas. Consequentemente, o rácio de financiamento de despesas de funcionamento pelas receitas próprias varia entre 0,2 e 0,5, o que significa que sem as transferências do Governo Central grande parte das autarquias, simplesmente não funcionaria (Nguenha, 2007);
2. ampliação da possibilidade de geração de recursos próprios através do repasse de tributos até então na responsabilidade do Estado (SISA, ISVA) e de criação de novos tributos autárquicos (contribuição de melhorias).

Em todo o caso, a recente reforma fiscal pretende corrigir alguns erros (comuns) de uma descentralização iniciada sem experiência (em que todos os órgãos do Estado aprendem fazendo) e com poucas referências da real capacidade política, económica e financeira do Governo e das autarquias.

O que alterou com a reforma fiscal das autarquias?

A reforma fiscal das autarquias significou a formulação da Lei N^o 1/2008, de 16 de Janeiro (que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário), revogando a Lei N^o 11/97, de 31 de Maio.

Consequentemente foi aprovado um novo Código Tributário Autárquico, pelo Decreto N^o 63/2008, de 30 de Dezembro, em revogação do Decreto N^o 52/2000, de 21 de Dezembro que aprovava o anterior Código Tributário Autárquico.

A dimensão desta reforma deve ser compreendida a partir das alterações que ela significou ao nível dos elementos do modelo de financiamento das autarquias, nomeadamente ao nível da tributação, das transferências fiscais do Governo e do recurso ao crédito.

Tributação

As alterações a este nível compreenderam: (a) a eliminação do imposto autárquico de comércio e indústria; (b) a graduação do imposto pessoal autárquico em 1%, 2%, 3% e 4% do salário mínimo nacional para as autarquias de categoria D, C, B e A, respectivamente, eliminando a anterior situação em que a taxa deste imposto era uniforme, independentemente da categoria do município, que é, de certo modo,

indicativo da potencial capacidade contributiva dos cidadãos que nele residem; (c) a diferenciação da taxa do imposto predial autárquico incidente sobre prédios destinados à habitação (0,4% do valor patrimonial) e aos destinados à actividades económicas (0,7% do valor patrimonial). Três situações registaram-se ao nível deste imposto: a taxa de imposto reduziu em cerca de 30%; a taxa foi diferenciada entre prédios destinados à habitação e à actividade comercial; e foi estabelecida isenção ao pagamento do imposto por cinco anos aos prédios novos destinados à habitação com licença em nome do proprietário; (d) a passagem da competência de cobrança e de gestão do imposto sobre veículos automóveis para as autarquias. Este imposto, que anteriormente era cobrado pelo Governo e transferidos 75% do produto de sua cobrança para as autarquias, passa a ser cobrado directamente pelas autarquias. Existe uma potencial perda de recursos deste imposto, na medida em que os custos administrativos de sua cobrança e fiscalização pelas autarquias poderão exceder os 25% que anteriormente remuneravam o Governo Central; (e) transferência do imposto de transmissão de propriedade (o SISA) para as autarquias e criação da contribuição de melhorias, sendo este último um tributo novo no sistema tributário nacional.

Transferências fiscais

As transferências fiscais do Governo para autarquias previstas na legislação são: o fundo de compensação autárquica (FCA), o fundo de investimento de iniciativa local (FIIL), outros fundos de investimento e transferências extraordinárias. A reforma operou-se ao nível do FCA e modifica dois aspectos. O primeiro aspecto é a definição de 1,5% como a parte dos recursos públicos que se destinam às autarquias sob forma deste fundo. Na lei anterior, o FCA deveria variar entre 1,5% e 3,0%, porém as transferências nunca ultrapassaram 1,5%, razão pela qual se percebe que o novo ajustamento visa adequar este valor à real capacidade financeira do Governo Central. O segundo aspecto consistiu na eliminação de dois dos quatro elementos da fórmula de distribuição do FCA por autarquia. O índice de desenvolvimento ponderado e o índice de desempenho tributário foram eliminados sem que tivessem sido aplicados durante a sua vigência, permanecendo o número de habitantes (ponderado em 75%) e a área territorial (ponderada em 25%).

Recurso a crédito

A possibilidade de as autarquias contraírem créditos de forma autónoma continua limitada pela nova lei. O crédito de curto prazo, para atender a situações de tesouraria, foi alargado de 2 ao limite de 3 duodécimos do FCA a que corresponde a autarquia e deve ser reembolsado dentro do mesmo exercício fiscal, enquanto a possibilidade de

contração de empréstimos plurianuais fica sujeita à ratificação do Governo Central (ministro das Finanças). Embora nas condições económicas e financeiras gerais das autarquias moçambicanas seja crucial e louvável a prudência do Estado de não liberalização do recurso ao crédito, entende-se que esta limitação poderia ser tratada caso a caso, particularmente para autarquias de capitais provinciais sob critérios e condições previamente estabelecidas, como, por exemplo, a receita potencial ou o potencial da capacidade de indvidamento.

Considerações finais

O corolário do raciocínio aqui avançado é que a reforma fiscal das autarquias em referência pretendeu, por um lado, corrigir um erro cometido na sobrestimação da possibilidade de o Governo Central financiar com recursos nacionais as necessidades das autarquias, facto que teria levado à definição de níveis de transferências fiscais que jamais foram alcançados e à centralização de tributos caracteristicamente locais; por outro lado, ampliar a possibilidade de arrecadação de recursos próprios das autarquias, facto que se justifica na criação de novos tributos, como é o caso de Contribuição de Melhorias, a transferência da competência de arrecadação e gestão do SISA e do imposto sobre veículos automóveis. Contudo, é importante realçar que mesmo com a ampliação da possibilidade da base de arrecadação de receitas próprias, o efeito desta reforma tributária poderá não se fazer sentir, pelo menos nos próximos três anos, porque a capacidade de gestão tributária (e não só) das autarquias é ainda frágil, esperando-se que, por exemplo a cobrança de tributos como imposto sobre veículos automóveis, continue a ser, efectivamente, realizada pelo Governo Central, que as dificuldades de constituição e/ou de actualização de cadastros fiscais persistam devido à complexidade do exercício e elevados custos associados.

Referências

- Boex, J., Nguenha, E., Ilal, A. & Toneto Jr, R. (2008). Intergovernmental Fiscal Relation in Mozambique (documento não publicado). Maputo.
- Decreto 52/2000, de 21 de Dezembro, BR 1ª Série nº 51, de 21 de Dezembro de 2000.
- Decreto 63/2008, de 30 de Dezembro, BR 1ª Série nº 52, de 30 de Dezembro de 2008.
- Governo de Moçambique. (2003). Relatório do Diagnóstico dos 33 Municípios e Pré-Políticas do desenvolvimento Autárquico. Ministério da Administração Estatal/ Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico/Projecto de Desenvolvimento Municipal. Maputo.
- Lei 11/97, de 31 de Maio, BR 1ª Serie nº.22, de 31 de Maio de 1997.
- Lei 1/2008, de 16 de Maio, BR 1ª Série nº. 3, de 16 de Janeiro de 2008.

Lei 2/97, de 18 de Julho. BR 1ª Série nº 7, de 18 de Fevereiro de 1997.

Nguenha, E. & Chimunuana, O. (2007). Análise Fiscal de Cinco Municípios de Moçambique parceiros do Projecto de Governação Municipal da USAID. PROGOV, Maputo.

Vasconez, J. & Ilal, A. (2007). Lessons from the First Ten Years of Municipal Development. In: Urbanization and Municipal Development in Mozambique (documento não publicado). Maputo.

IDeIAS Nº18 – REFLEXÕES SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO FINANCIAMENTO DE GOVERNOS LOCAIS

Eduardo J. Nguenha

Nos últimos 60 anos, a população urbana mundial tem registado transformações significativas. De 1950 a 2005, a população urbana mundial quadruplicou atingindo 3,2 bilhões de habitantes, com cerca de 11% destes nas cidades africanas (UCLG, 2008; UN, 2008; 2007). Nos principais centros urbanos de Moçambique, que neste caso correspondem às autarquias locais, vivem cerca de 5,5 milhões de pessoas (INE, 2007), ou seja, 27% da população total. A cidade capital, Maputo, concentra neste momento 5% da população total do país.

O rápido crescimento da população urbana cria um *gap* entre a procura e a disponibilidade de infra-estruturas e serviços públicos urbanos. As novas demandas, associadas a um processo crescente de descentralização de responsabilidades dos governos nacionais para os locais, que tem tomado espaço nos países em desenvolvimento, incrementa a necessidade de mais recursos e de políticas sustentáveis de financiamento de infra-estruturas económicas e sociais. Estima-se que nos próximos 20 anos as necessidades anuais de investimento em infra-estruturas públicas nos países em desenvolvimento atinjam cerca de 600 mil milhões de USD e destes, 200 milhões de USD sejam necessidades anuais de financiamento dos governos locais para infra-estruturas (UCLG, 2008; The World Bank, 2005). Perante tamanha demanda, as tradicionais formas de financiamento dos governos locais, nomeadamente, a tributação (impostos, taxas e tarifas), as transferências fiscais dos governos nacionais, donativos e créditos têm, por várias razões, atendido apenas a uma parte das necessidades de investimento público. Nestas circunstâncias, uma das formas alternativas de financiamento dos governos locais que tem sido adoptada é a parceria entre os sectores público e privado. É sobre esta forma de financiamento que nos propomos a reflectir. Uma parceria público-privada (PPP) pode ser definida como uma relação entre o Estado (através das suas instituições) e

o sector privado em que o primeiro, sem que seja por via de privatização, envolve o segundo no fornecimento de bens ou serviços públicos. O envolvimento do sector privado pode-se limitar a uma ou a todas as fases de concepção do projecto, da construção, do financiamento e da operação da infra-estrutura durante um período após o qual a propriedade reverte a favor do Estado (Rocha e Horta, 2005). Assim, as combinações possíveis nas PPP podem ser a contratação do agente privado para: (i) projectar e construir uma infra-estrutura pública com o financiamento do Estado; (ii) projectar, construir com o financiamento do Estado e operar uma infra-estrutura pública (*build, operate and transfer* – BOT); (iii) projectar, construir com financiamento próprio e operar uma infra-estrutura pública (*design, build, finance and operate* – DBFO), sendo que neste caso a propriedade da infra-estrutura não reverte a favor do Estado; e (iv) projectar, construir com financiamento próprio e operar, recuperando os custos através da cobrança de taxas ou tarifas aos usuários do serviço fornecido (o exemplo aproximado no caso moçambicano é a construção da estrada N4 cuja utilização é paga nas portagens estabelecidas ao longo da via). Como se pode depreender, esse exercício constitui uma forma de o Estado transferir para o sector privado os riscos e os custos de projecção, de construção e operacionais (Camargo, 2004; Leitch e Motion, 2003).

As modalidades DBFO e concessões são preferenciais para governos financeiramente deficitários pelo facto de serem as únicas que garantem a transferência conjunta do risco e de custos de financiamento do sector público para o sector privado. Os governos locais dos países em desenvolvimento têm usado comodamente estas modalidades pela possibilidade que se apresenta de aumentarem os seus investimentos em infra-estruturas e prestação de serviços públicos, sem aumentar o seu endividamento, nem aumentar a carga fiscal, nem reclamar mais participação do governo central, nem ter que utilizar a sua capacidade administrativa (muitas das vezes fraca), ao mesmo tempo que transferem parte do risco e custos de investimento para o parceiro privado.

Contudo, o envolvimento dos governos locais em PPP, particularmente em BOT, DBFO e concessões deve merecer uma reflexão profunda. A transferência do risco e de custos pelo sector público para o sector privado tem, para além de riscos económico-financeiros, riscos políticos inerentes.

Uma primeira questão a considerar é o nível do risco que os governos locais são capazes de estimar e transferir para o privado. O ideal seria transferir completamente o risco do investimento, porém isso é difícil por razões de vária ordem. Quanto menor for a parcela do risco transferido para o privado, mais o investimento se assemelha a um investimento público. Porquanto, sendo impossível estimar e transferir totalmente o risco, o custo de investimentos das PPP deveria ser assumido como se fosse um empréstimo do privado com todos ou uma parte dos custos contabilizados

no investimento público. Estas modalidades de PPP exigem por parte dos governos uma capacidade técnica enorme de cálculo do risco e de negociação com o sector privado. Por isso, há toda a necessidade de cuidados a ter com as PPP para evitar que investimentos públicos sejam disfarçados em investimentos privados.

Segundo, a implementação das PPP levanta a questão do papel e da responsabilidade política do sector público. Uma grande parte de bens públicos com impacto directo na vida das pessoas é eficientemente fornecida pelos governos locais. O fornecimento pelo governo local de serviços como de recolha e gestão de resíduos sólidos, de saneamento, de fornecimento de água potável e de iluminação, por exemplo, não só enfatiza o exercício do poder descentralizado pelo governo central como também aproxima e legitima o papel político dos governos. A ideia dominante de que a descentralização visa aproximar os governos aos cidadãos, suplanta qualquer justificativa, ainda que razoável, de que o sector privado, através das PPP possa vir, dentro dos limites contratuais, colocar em primeira instância os interesses da colectividade e não simplesmente os seus. Esta desconfiança pode minar a relação entre os cidadãos e os governos locais quando os princípios de boa governação (transparência, responsabilização, previsibilidade e participação) não são observados (Brewer, Hayllar, 2005).

A terceira questão importante a reflectir é a fiscalização da implementação dos contratos de PPP. Se são, do ponto de vista económico-financeiro e social, indesejáveis os investimentos públicos disfarçados em PPP (e por isso potencialmente arriscados), pior ainda é quando o sector público falha no aspecto de fiscalização. Casos comuns da falha da fiscalização têm origem na falta da capacidade e do domínio das áreas terceirizadas pelo sector público. Quando se trata de governos locais de países em desenvolvimento, esses aspectos são ainda mais salientes dado que não existe muita experiência de gestão de serviços públicos, nem capacidade técnica suficiente. Nestas condições, as PPP podem tornar-se num instrumento de geração de distorções de mercado, de insatisfações e de mal-estar geral. A fiscalização em PPP deve garantir que a acção do agente privado não afecte de forma negativa o bem-estar social em geral e o nível de satisfação dos usuários dos bens ou serviços públicos, em particular.

Em suma, do mesmo modo que os governos locais enfrentam múltiplas e crescentes necessidades de financiamento, também têm à disposição diversos tipos e modelos de financiamento, dentre os quais as PPP. Seja qual for o modelo de mobilização de recursos para o financiamento local, a criação da capacidade técnica e humana interna deve ser o ponto de partida. As PPP são um modelo de financiamento célere de bens ou serviços públicos e podem promover o desenvolvimento local. Contudo, a adoptá-las há que se ter consciência dos riscos económico-financeiros e sociopolíticos inerentes. Quando os governos locais não

possuem capacidade interna suficiente de escolha de melhores tipos de PPP, e dentro desses tipos negociarem melhores contratos, as PPP podem significar a alienação das principais funções e competências descentralizadas pelos governos centrais, gerando ineficiências e consequências económicas e políticas sérias no longo prazo.

Referências

- Brewer, B. & Hayllar, M. (2005). Building Public Trust Through Public – Private Partnership. In *International Review of Administrative Sciences*. Vol 71 (3): pp. 475–492.
- Camargo, J.M. (2004). PPP: Eficiência e Risco. *Disponível em:* www.azevedosette.com.br.
- Instituto Nacional de Estatísticas. (2007). Censo Geral da População. *Disponível em:* www.ine.gov.net.
- Leitch, S. & Motion, J. (2003). Public-Private Partnerships: Consultation, Cooperation and Collusion. In *Journal of Public Affairs*. Vol.3 (3), pp. 273 – 278.
- Rocha, G. E. M.& Horta, J. C. M. (2005). *Parcerias Público-Privadas: Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo*. Azevedo Sette Advogados. Belo Horizonte, Brasil: Editora PRAX.
- The World Bank. (2005). *State of the World: Our Urban Future*. New York London: Lind Starke, WW Norton and Company,
- United Cities and Local Governments. (2008). UCLG Policy Paper on Local Finance. UCLG, Barcelona.
- United Nations/Desa. (2007). Urban Population, Development and the Environment. www.unpopulation.org acessado a 24 de Julho de 2009.
- United Nations / Desa(2008) World Urbanization Prospects, the 2007Revision. www.unpopulation.org acessado a 24 de Julho de 2009.

IDeIAS Nº21 – PEQUENOS PROVEDORES DE SERVIÇOS E REMOÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MAPUTO

Jeremy Grest¹

Introdução

O fornecimento de serviços básicos de remoção de resíduos sólidos, juntamente com o fornecimento de água potável e do saneamento é um dos principais fundamentos da boa governação urbana. O fracasso na remoção dos resíduos sólidos traz consigo degradação do meio ambiente, imundície e perigo de doenças, na vida diária dos cidadãos. As fortes chuvas de 2 de Agosto, por exemplo, provocaram inundações na baixa de Maputo. O novo sistema de drenagem ficou bloqueado pelos resíduos sólidos não removidos. Como consequência, registaram-se prejuízos económicos e grandes inconvenientes para todos os afectados. Muitos cidadãos consideram o problema da falta de recolha dos resíduos sólidos como uma desgraça. O fracasso no provimento deste serviço básico reduz a legitimidade das estruturas de governo municipal. A cidade de Maputo tem uma longa história do fracasso na remoção dos resíduos sólidos e crises no fornecimento deste serviço básico ao longo dos últimos 30 anos.

As causas do fracasso são bem conhecidas: urbanização massiva e não planeada; falta de capacidade técnica e financeira e, até recentemente, aparente falta de cometimento político do Conselho Municipal em procurar soluções sérias e sistemáticas para o problema. Perante esta situação, a maioria dos cidadãos ficaram entregues ao seu destino e, por isso, recorreram a queimar e enterrar o lixo nos seus bairros, especialmente nas zonas suburbanas. Foi estimado que, em 2007, menos de 35% do total dos resíduos sólidos produzidos foram colectados pelo sistema oficial de recolha do Conselho Municipal, enquanto mais de 65% foram tratados duma forma

1 O autor deseja reconhecer imprescindível assistência de Simão Nhambi nos trabalhos do campo e na tradução deste trabalho.

informal². No mesmo ano, um outro estudo indicava que cerca de 74% da população citadina não tinham acesso ao serviço regular de recolha de lixo³.

Resíduos sólidos e a capacidade do Estado: desenvolvimentos recentes

O início da administração de Eneas Comiche em 2004, assinalou um compromisso mais sério no tratamento dos mais diversos assuntos relacionados com a gestão dos problemas urbanos. O Plano de Desenvolvimento Municipal de 2006, PROMAPUTO, consiste em três componentes: desenvolvimento institucional e de governação; melhoramento do financiamento municipal; e, melhoramento dos serviços de aprovisionamento. O principal objectivo na componente da remoção dos resíduos sólidos é “melhorar a qualidade e a cobertura do Sistema de Gestão do Resíduos Sólidos Urbanos contando com a participação do sector privado”⁴. Entre outras importantes ideias práticas, pretende-se que o pagamento da taxa de lixo, que é extensiva a todos os cidadãos que têm acesso a electricidade, seja aplicado no serviço de recolha de resíduos sólidos, promover a educação cívica da população citadina e efectuar estudos-piloto sobre como se envolver o sector informal, um dos maiores produtores dos resíduos sólidos na cidade.

A flexibilidade de pensamento demonstrado pelo plano é também produto do financiamento do Banco Mundial e da colaboração técnica com o GTZ e a AGRESU, que providenciaram os meios para o avanço do projecto. O Concelho Municipal tem a responsabilidade geral da recolha dos resíduos sólidos em toda a cidade. Mas usa os seus recursos limitados apenas para a recolha primária dos resíduos sólidos no Distrito Urbano 1, tendo celebrado contratos com grandes empresas privadas para a colecta doméstica secundária no resto da cidade. O lixo hospitalar, industrial e comercial, assim como outras formas de resíduos sólidos, é também recolhido pelo sector privado.

Provedores de serviços de pequena escala

De uma forma independente e antes dos desenvolvimentos descritos acima, duas iniciativas de remoção de resíduos sólidos foram aplicadas nos bairros suburbanos da cidade de Maputo. No bairro da Urbanização foi criada a associação ADASBU, com base na assistência financeira de uma ONG internacional depois das cheias de 2000, para trabalhar nas áreas da drenagem, saneamento, água potável e dos problemas da remoção do lixo. No bairro da Maxaquene, um pequeno empresário criou uma empresa local em 1999, denominada UGSM, com o objectivo de recolher o lixo

2 Stretz, J (2007).

3 Paulo *et al.* (2007).

4 PROMAPUTO (2007).

na comunidade. As duas operações eram “informais”, não tendo nenhum estatuto de reconhecimento legal das suas actividades. A viabilidade financeira das suas actividades era sustentada pelas contribuições dos membros da comunidade e ficou seriamente comprometida quando o Município introduziu a Taxa de Limpeza - uma taxa obrigatória para a limpeza dos resíduos sólidos, um serviço que em grande medida não era providenciado. Em 2004, a situação foi regularizada pelo Município com a promulgação duma postura municipal que permitiu a contratação de microempresas para o provimento de serviços de recolha de lixo em áreas suburbanas e os dois projectos acima referidos tornaram-se projectos-piloto, com a possibilidade de estenderem os seus serviços na mesma base para outras áreas.

Esta actividade está agora em curso, desde a formalização do processo em 2008 que permitiu a contratação de 14 fornecedores de serviços em 19 bairros, com a possibilidade de extensão para mais 5 outros bairros num futuro próximo⁵. O processo parece ter sido cuidadosamente concebido e bem gerido. As microempresas admitidas foram obrigadas a cumprir com condições financeiras e técnicas exigentes e a receber capacitação, para além de que tinham que operar sujeitas à monitoria do desempenho e supervisão do Conselho Municipal. Mais uma vez, neste processo o suporte técnico dado pela AGRESU e outras empresas privadas não pode ser negligenciado. Tem-se registado uma desconcentração para o nível do Distrito da inspecção e gestão dos serviços de pequena escala da remoção do lixo, mas o pagamento e o controlo destes serviços continuam nas mãos do Município. Os secretários dos bairros, que agora são funcionários municipais eleitos e remunerados, continuam a ser as pessoas de contacto entre as equipas de recolha primária do lixo, os inspectores municipais, os residentes dos bairros, as empresas e a administração distrital.

Alguns dados disponíveis sobre a recolha primária em 14 dos 19 bairros no novo sistema demonstram os seus limites e possibilidades. Dentro de cada bairro, não são todos que têm acesso aos serviços das microempresas contratadas: apenas uma média de 66% dos residentes beneficiam da recolha primária do lixo⁶. Assim, é recolhida a mesma proporção das quantidades totais do lixo estimado. Actualmente estima-se que cerca de 400.000 residentes beneficiam da recolha primária do lixo – cerca de 65% da população urbana⁷. Se considerarmos estas estimativas fiáveis poderemos admitir que há num considerável crescimento em relação ao período anterior. Contudo, continua a haver uma parte importante da população cidadina que não beneficia da recolha primária do lixo. Podemos concluir que o tratamento do lixo a partir das iniciativas informais que consistem na queima, enterro e abandono do lixo em lugares públicos nos bairros continua a ser um dos maiores desafios no futuro para o Município.

5 *Noticias*, 23 de Julho de 2009, p.2. Os dados variam de acordo com a fonte. No entanto, os dados aqui apresentados devem ser vistos como uma aproximação com fins ilustrativos somente.

6 AGRESU-GTZ-CMM (nd).

7 Entrevista com J. Stretz, 6 Agosto de 2009.

Actualmente, os serviços de remoção do lixo das microempresas empregam 228 pessoas. O tamanho e o âmbito da sua acção limitam a sua capacidade para responder à procura dos seus serviços, mas conseguiram criar alguns postos de trabalho, com um potencial para criar mais no futuro, especialmente se houver uma associação com a actividade de reciclagem do lixo.

A introdução da cobrança da taxa de lixo potencialmente possibilita a extensão dos serviços de remoção do lixo. Esta taxa está direccionada para a remoção do lixo sólido, mas não exclusivamente à recolha primária. Este facto sugere que, se as receitas destes serviços forem bem administradas, podem constituir uma base fiscal para a extensão dos serviços de recolha primária de lixo para outros bairros.

Conclusões

Tem-se registado um desenvolvimento significativo no fornecimento dos serviços primários de remoção do lixo, com um potencial para expansão no futuro. Mas a sua abrangência continua sendo muito limitada se tomarmos em linha de conta o resto da população citadina, e a quantidade de lixo não recolhido que continua inaceitavelmente alta. O número de contentores para o depósito do lixo continua insuficiente e a remoção do lixo não é regular como seria de desejar.

A ligação entre o pagamento da taxa de lixo com o pagamento da energia eléctrica é uma ferramenta de controlo muito eficaz. No entanto, o Município precisa de expandir a rede de fornecimento de energia eléctrica para a periferia e, em colaboração com a Electricidade de Moçambique, estabelecer critérios que permitam minimizar o furto de energia, maximizando assim a receita da taxa de lixo.

A criação de novos postos de trabalho nos bairros é um desenvolvimento positivo, associado ao potencial de extensão do provimento dos serviços para outras áreas de actividades suplementares. Alguns aspectos da recolha dos resíduos sólidos foram devolvidos para os Distritos Municipais, que ainda precisam de provar que são capazes de assegurar formas adequadas de monitoria e gestão administrativa dos serviços. Não está claro para nós se existe um mecanismo institucionalizado ao nível dos bairros que garanta que o *standard* dos serviços possa ser mantido. Os mecanismos formais estão claramente estabelecidos, mas os sistemas de monitoria, revisão e balanço da sua execução precisam de ser testados na prática. A ONG AGRESU vai terminar a sua cooperação de assistência técnica com o Município num futuro próximo. Contudo, algumas questões se levantam sobre a capacidade do Município de monitorar, manter e alargar o sistema sem o apoio que tem recebido nos últimos 9 anos.

Referências

- AGRESU-GTZ-CMM. (n/d). *Bairros Suburbanos do Município de Maputo com serviços de recolha primaria*. Mapa.
- Município de Maputo. (2006). *Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo-PROMAPUTO*.
- CMM. (2008). *Plano Director: Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos na Cidade de Maputo*.
- Paulo M., Rosário C., & Tvedten I. (2007). “Xiculungo”: *Relações Sórias da Pobreza Urbana em Maputo, Moçambique*. AustralCowi, UEM e CMI, Maputo.
- Stretz, J. (2007). *A futura Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) na Cidade de Maputo*. AGRESU. Maputo.
- Município de Maputo. (2007). *Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo-PROMAPUTO*.
- Concurso Nr.: PDMM/C 02-06-S Contratação de Serviços para Recolha Primaria do Resíduos Sólidos nos Bairros Suburbanos de Maputo.*

IDeIAS Nº41 – ESTADO E INFORMALIDADE: COMO EVITAR A “TRAGÉDIA DOS COMUNS” EM MAPUTO?

António Francisco

Uma sociedade que não é capaz de criar uma estrutura de direitos privados efectiva, abrangente e inclusiva, encontra geralmente no intervencionismo estatal a forma de compensar tal incapacidade. Estabelece uma organização social na qual os comportamentos individuais são directamente regulados pelo Estado ou indirectamente influenciados pela educação cívica (Alchian & Demsetz, 1973; Alston & Mueller, 2005).

E se o Estado não consegue implementar a alternativa, acima referida? Esta questão é discutida nesta nota, tendo como foco a recente tensão entre a edilidade da Cidade de Maputo (daqui em diante apenas Maputo) e os chamados informais, em que o Presidente do Município chegou a dar um ultimato de 48 horas para a remoção das barracas e bancas dos passeios da urbe.

Guerra... que guerra?

O recente conflito entre a autoridade municipal em Maputo e os empresários urbanos emergentes, vulgarmente chamados informais, tem sido retratado como um combate ou mesmo guerra (Langa, 2012; Massala, 2012).

De imediato, falar de “guerra” é um exagero; mas pensando bem, podemos concordar que nem todo o exagero linguístico é descabido. Não sendo maledicente, ele alerta para o risco de certos conflitos se agravarem. Neste sentido, é útil e saudável, mesmo se em nada ajuda a explicar o conflito em causa.

Á semelhança dos conflitos sociais que degeneram em violência ou guerras, a informalidade é também uma questão de vida ou de morte. Está em causa a sobrevivência e direitos básicos de milhares de pessoas. Por isso, num sentido figurado, de guerra se pode falar, quando a natureza do desenvolvimento urbano ameaça a economia e a estabilidade de uma força social crescentemente poderosa como já é, em

Maputo, a força dos chamados informais: transportadores, comerciantes, pequenos industriais e outros trabalhadores liberais.

Reconhecer o mérito do recente recuo de David Simango, ao dar o dito pelo não dito e contrariar sua anterior posição é definitivamente mais importante do que reafirmar que perdeu a guerra. Mérito, porque provavelmente poupou os municípios da capital do País de serem empurrados para uma 3ª revolta popular, se a sua intransigência inicial se mantivesse; uma revolta que poderia ser igual ou pior às revoltas de 5 de Fevereiro de 2008 e 1-3 de Setembro de 2010.

Significa, assim, que Simango teve bom senso, ou pelo menos suficiente humildade, para recuar. “O princípio da cura”, como escreveu Pessoa (1928), “está na consciência da doença, o da verdade no conhecimento do erro”. Brás (2012) referiu, recentemente, algumas das doenças da urbanidade em Maputo, resultantes de traumas e patologias históricas e recentes, incluindo certas políticas implementadas após a Independência Nacional, imbuídas de sérios preconceitos sobre as cidades moçambicanas: “bastião do capitalismo, da burguesia, dos maus hábitos que o capitalismo e a burguesia trouxeram” (Brás, 2012).

Direitos urbanos de propriedade

Numa sociedade com uma estrutura de direitos privados, efectiva e inclusiva, os direitos de propriedade integram-na regulando, formal e informalmente, a alocação dos recursos. Direitos de propriedade variam entre o acesso livre e o direito privado devidamente especificado. O acesso livre significa que qualquer pessoa pode utilizar o activo, independentemente de como tal uso afecta os outros. O direito privado completamente especificado compreende um conjunto de direitos individuais, incluindo: uso do activo; exclusão dos outros do uso do mesmo activo; captação dos seus rendimentos; e transferência do activo, por venda, doação ou outras formas de alienação. Entre o acesso livre e o direito privado existe uma série de regras comuns, configuradoras de vários regimes de propriedade, como seja: comunitário ou consuetudinário, cooperativo, público ou comum (Alchian & Demsetz, 1973; Alston & Mueller, 2005; Hardin, 1998; Soto, 2002).

Em Moçambique, os direitos de propriedade reais ou de facto mais dominantes são os direitos comunitários, enquanto os direitos privados se circunscrevem ainda a uma porção limitada de bens económicos. Mas mais significativa, todavia, é que todos os regimes de propriedade reais se encontram subordinados, por imperativo constitucional, ao intervencionismo estatal. Legalmente, o Estado é o único e exclusivo proprietário da terra e demais recursos naturais (Assembleia da República, 2004). Todavia, Maputo lidera actualmente um importante processo de transformação afirmativa e efectiva da correlação de forças a favor dos direitos privados, a todos

os níveis: fundiário, imobiliário e outros mercados, incluindo as actividades do empresariado emergente.

Se a maioria dos empresários emergentes são e permanecem extralegais muito se deve à incapacidade das autoridades municipais e centrais desenvolverem condições para que beneficiem da formalização. Enquanto isso, os espaços urbanos chamados públicos são cada vez mais escassos, devido à urbanização e dinâmicas demográficas e económicas, mas também à transformação da estrutura de direitos de propriedade.

A tragédia dos comuns

A natureza dos bens colectivos, comunitários e sobretudo privados é muito diferente da natureza dos bens comuns ou de acesso livre. Os direitos colectivos (p. ex. cooperativas) e comunitários (p. ex. terra comunitária rural ou condomínio imobiliário urbano) impõem custos e benefícios aos grupos elegíveis aos activos. De forma mais precisa, bens privados efectivos responsabilizam o indivíduo, tanto nos benefícios como nos prejuízos.

Em contrapartida, os direitos comuns ou acesso livre tendem a privatizar os benefícios, mas comunizam ou socializam os prejuízos. A isto o ecologista Garret Hardin (1998) chamou “tragédia dos comuns”, um conceito criado muito antes, mas por ele popularizado como ninguém¹. Este conceito tem inspirando imensa investigação, a favor e contra, que não é possível abordar aqui; importa apenas destacar o dilema por ele ilustrado.

A tragédia dos comuns é uma espécie de armadilha social resultante do conflito em que vários indivíduos, agindo independente e racionalmente, acabam por devastar o recurso por eles compartilhado como bem comum, mesmo quando não é do seu interesse que tal aconteça. A consequência é sinistra: sobre-exploração e esgotamento do recurso. Muitos bens económicos encaixam-se no conceito de tragédia dos comuns: pesca e abate de madeira descontrolados; excesso de densidade desregulada nos bairros suburbanos, engarrafamentos no trânsito e ocupação descontrolada dos passeios e ruas das cidades por vendedores extralegais.

Não é possível, neste breve texto, debater as sérias implicações da gestão não responsabilizadora dos “bens públicos”, convertidos em bens comuns ou de acesso livre. Porém, uma ideia muito difundida merece ser questionada. A ideia de que a informalidade foi causada pela liberalização da economia nacional, no contexto do Programa de Reabilitação Económica (PRE) de 1987. O que o

¹ Hardin usou como metáfora uma pastagem aberta a todos. Como a entrada é livre, ninguém individualmente pode barrar os outros. Eventualmente, o benefício é captado individualmente, mas o custo é comunizado. De forma suicida, os usuários do pasto são estimulados a tirarem o máximo benefício possível, até que o pasto acabe. A tragédia dos comuns resulta, assim, do que Hardin designou por “responsabilidade negativa”, a qual incentiva as pessoas a decidirem e agirem em detrimento da preservação e valorização dos recursos.

PRE fez foi expor um mercado oculto numa economia falida, fruto de políticas públicas implementadas desde a Independência e que a guerra civil agravou. Na verdade, entre os principais determinantes da informalidade urbana figuram, por exemplo, as nacionalizações de 1975 e 1976; o controlo administrativo do mercado, incluindo preços, taxas de juro, comércio, finanças e fiscalidade, entre outros (Francisco, 2010).

Desde 1990 o Estado vem tentando superar os efeitos negativos das nacionalizações nos mercados imobiliário, laboral e financeiro. Contudo, o espectro das nacionalizações continua vivo, activo e agravado pelo monopólio estatal fundiário. Por isso, os espaços comuns, nos prédios, quintais e outros, continuam tratados como “sem dono” ou de “ninguém”.

Nas ruas e passeios, os munícipes circulam livremente com seus veículos de todos os tipos (camiões, carros, bicicletas, carroças ambulantes, etc.); parqueia-se nos passeios, em total desrespeito pelos transeuntes, excepto nos locais cirurgicamente seleccionados por agentes municipais interessados em extorquir os cidadãos. Simultaneamente, os vendedores extralegais conquistaram plena liberdade de acção fora dos mercados convencionais, incluindo à porta de estabelecimentos comerciais, legalmente reconhecidos. Ou ainda, nas praias e ruas, existe liberdade plena e impune para deitar lixo, coisa que não é feita em casa.

Por um novo “deixa andar”

O fenómeno da informalidade tem inspirado reflexões sociológicas e culturais, por vezes interessantes e bonitas, mas nem sempre esclarecedoras (p. ex. o conceito obscuro de “construção do inevitável” de Couto (2012)). A razão principal é circunscreverem-se às aparências e manifestações superficiais dos fenómenos, ignorando a estrutura de propriedade em que se alicerçam.

Em Maputo as políticas estatais de expropriação e violação dos direitos privados são cada vez menos toleradas pelos cidadãos. Isto reflecte a crescente transformação em curso na estrutura de direitos de propriedade e maior valorização desta enorme invenção humana chamada cidade.

A correlação de forças a favor do reconhecimento dos direitos privados é inquestionável e não beneficia somente os mais ricos, poderosos e privilegiados. Também os empresariados emergentes e generalidade dos consumidores estão a tornar-se social e economicamente mais soberanos e capazes de imporem seus direitos, em prol de políticas mais efectivas, no lugar de meros jogos políticos. Testemunham-no as revoltas populares, acima referidas, bem como a recente desmonstração de força social dos chamados informais, à qual o poder político e burocrático municipal não resistiu (Brás, 2012). Obviamente, o risco de as transformações na estrutura da propriedade

enveredarem pela exclusão, em vez da inclusão social, é grande, por causa da forte resistência do Estado em reconhecer e garantir direitos privados efectivos.

Voltando à questão levantada no início deste texto. E se o Estado falha na sua aspiração de controlar a alocação dos recursos que os direitos de propriedade devem regular, como ficarão as cidades?

Resta, ao Estado, uma alternativa mais construtiva. Reconhecer à sociedade seu direito de se organizar por si própria, regulando sem obstruir o desenvolvimento de uma estrutura de direitos de propriedade adequada ao presente e futuro e, definitivamente, muito melhor do que no passado. Não só no passado remoto, o colonial, em que a maioria dos cidadãos suburbanos se concentrava nos arredores das cidades para servir uma pequena elite. Também em relação ao passado recente, tanto o socialista como o período de intervencionismo estatal, em curso.

Após quase quatro décadas de independência, a legalidade constitucional continua a não reconhecer a legitimidade dos direitos de propriedade praticados pelos cidadãos, os quais por seu turno não reconhecem a legitimidade do monopólio estatal sobre os seus recursos. Nas cidades, os munícipes procuram extrair os benefícios da troca, seja de mercadorias, incluindo a terra, seja de ideias e outras relações sociais; os trabalhadores laboram e circulam livremente; mas ocupam os espaços comuns e públicos, a título precário. Uma rápida visita aos bairros suburbanos de Maputo mostra uma realidade caótica confrangedora, em múltiplos aspectos: laboral, fontes de renda, salubridade e condições sociais, entre outros.

É amplamente reconhecido, no domínio científico e também político, que o tipo de informalidade prevalente em Moçambique é uma péssima opção de desenvolvimento, em vários sentidos: 1) a maioria dos informais permanece precária, a curto prazo, e empobrecida, a longo prazo; 2) para alguns informais é compensadora, mas insegura, frágil e dispendiosa; 3) um pequeno, talvez muito pequeno mas relevante grupo usa a informalidade como trampolim para actividades delituosas e criminosas, muito prejudiciais à sociedade. Nestas circunstâncias, a almejada melhoria do ambiente de negócios dificilmente poderá ser alcançada, porque o problema está no ambiente de mercado mau e obstruído. (Francisco & Paulo, 2006; Soto, 2002).

Seria um sinal de grande maturidade urbana e cívica se os empresários emergentes passassem da contestação ou reacção impulsiva (sobretudo o tipo de revoltas populares destrutivas já observadas), para uma afirmação efectiva de seus direitos. O reconhecimento de direitos de propriedade, legal e formalmente garantidos, em vez de meros direitos de posse, mobilidade e inquilinato fundiário, poderá conduzir ao tipo de empoderamento necessário para se evitar a tragédia dos comuns em Maputo.

Se tal afirmação activa acontecer, significará que os munícipes de Maputo passarão a desenvolver um novo tipo de “deixa andar”. Um “deixa andar” muito diferente

do “deixa andar” que as autoridades políticas têm aplicado, recorrendo ao poder centralizador, dirigista e controlador assente nos recursos públicos que controlam. Um novo tipo de “deixa andar” assente no maior respeito e defesa dos direitos privados, tanto em termos de segurança pessoal e civil como da propriedade, quer nas zonas mais ricas, quer nas zonas suburbanas, onde a insegurança é particularmente trágica.

Nas actuais condições de vida em Maputo parece que só resta esperar pela próxima vez: quando e qual será a próxima vez em que a dimensão do pântano institucional voltará a ser testada? Todavia, crescem sinais de que Maputo vem acumulando urbanidade suficiente, para não precisar de continuar a esperar passivamente, ou simplesmente rezar que o pior não aconteça.

Maputo não pode continuar refém do “Neo-Moçambicano” que tanto indignou o poeta José Craveirinha. Refém, em particular, da provinciana “Hesitação/ Entre ser pior ou péssimo/ Da nossa extemporânea/ Filosofia de quem sabe pouco/ E julga escamotear no descaro/ A urbanidade que lhe escasseia” (Craveirinha, 2008).

Referências

- Alchian, G.A.A. & Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), pp.16–27.
- Alston, L.J. & Mueller, B. (2005). Property Rights and the State. In C. Ménard & M. M. Shirley, eds. *Hand-book of New Institutional Economics*. Netherlands: Springer, pp. 573–590.
- Assembleia da República. (2004). *Constituição, assin. em 16 de Novembro de 2004. BR no 051, I Série, de 22 de Dezembro de 2004*, pág. 543 a 573, www.atneia.com.
- Brás, E. (2012). David Simango Tentou Desafiar uma Força Muito Poderosa. *Expresso Moz*, No 37, Março 13, pp.12–13.
- Couto, M. (2012). Os Chapas e a Tirania do Conformismo. *Savana*, No 948, Março 09, pp.28–29.
- Craveirinha, J. (2008). “Boletim da República” - Neo-Moçambicano. In Naguib, ed. *Não Matem a Cultura. Não Matem o Craveirinha*. Maputo: Spectrum Graphics Limitada, p. 63.
- Francisco, A. (2010). Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado. In L. de Brito et al., eds. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37–95. www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Paulo, M. (2006). Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A dimensão oculta da informalidade em Moçambique. www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf.
- Hardin, G. (1998). Extension of The Tragedy of the Commons. *The Garrett Hardin Society*. www.garretthardinsociety.org/articles/art_extension_tragedy_commons.html.

- Langa, J. (2012). Por que Simango perdeu a guerra com os informais? *O País Online*, p.20.
- Massala, Z. (2012). Informais Derrotam Simango. *Savana No. 948*, Março 09, p.2.
- Pessoa, F. (1928). O Provincianismo Português. Arquivo Pessoa. <http://arquivopessoa.net/textos/2978>.
- Soto, H. de. (2002). *O Mistério do Capital: Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo 1a Edição.*, Lisboa: Editorial Notícias.

IDeIAS Nº66 – REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS AGRÁRIOS EM MOÇAMBIQUE: PORQUÊ PERSISTEM OS DESAFIOS?¹

Salvador Forquilha

Nos anos 1980, vários países da África subsaariana iniciaram um conjunto de reformas ligadas ao sector público visando, entre outros objectivos, fazer face à crise do Estado, que se manifestava essencialmente em duas dimensões, nomeadamente regulação política e provisão de serviços públicos. Desde então, assistiu-se a três gerações de reformas do sector público (Kiragu, 2002; Crook, 2010). A primeira geração vai dos meados dos anos 1980 aos meados dos anos 1990, com enfoque nos Planos de Ajustamento Estrutural; a segunda geração destacou-se nos meados dos anos 1990, com uma forte componente de assistência técnica aos programas das reformas; finalmente, a terceira geração das reformas inicia nos finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000, marcada pela ligação das reformas com as Estratégias de Redução da Pobreza (no caso de Moçambique os PARPA e o PARP) e um enfoque na questão da descentralização e melhoria de serviços públicos. Que resultados estas reformas trouxeram em termos de provisão de serviços públicos?

A literatura sobre as reformas do sector público na África subsaariana mostra que, apesar do volume de recursos financeiros, materiais e humanos investidos nos últimos trinta anos, os resultados são modestos (Booth, 2010; Crook, 2010; Batley, McCourt & Mcloughlin, 2012). O caso de Moçambique não constitui excepção. Aliás, as duas pesquisas realizadas em 2009 e em 2010, no contexto do Programa de Reforma do Sector Público, mostram problemas sérios relativamente à qualidade dos serviços (UTRESP, 2009; CEEI/ISRI, 2010). Este texto, embora reconhecendo a importância da questão da qualidade, analisa a problemática da provisão de serviços públicos a

¹ Texto elaborado com base no trabalho de campo efectuado no distrito de Ribáuê, em 2013, no âmbito do projecto de pesquisa em curso no IESE sobre "Governança, serviços públicos e construção do Estado".

partir de uma perspectiva ainda relativamente pouco explorada, nomeadamente as dinâmicas presentes no processo da provisão de serviços: Como acontece o processo da provisão de serviços? Quem são os principais actores envolvidos? Em que condições operam esses actores? Como é que a burocracia estatal se organiza e funciona no processo da provisão de serviços? Que tipo de Estado existe no processo da provisão de serviços? Enfim, em que medida as reformas do sector público implementadas nos últimos trinta anos, consubstanciadas nas reformas de descentralização, afectam o processo da provisão de serviços públicos?

Neste texto, a discussão das questões acima colocadas é feita a partir das dinâmicas do sector agrário. Porquê o sector agrário? Duas razões principais: A primeira razão prende-se com o facto de se tratar do sector que, desde a independência, tem sido considerado, no discurso político, extremamente relevante para o desenvolvimento do país, não obstante as incoerências dos políticos e a prática da implementação de políticas do sector; a segunda razão refere-se ao facto de ser um dos sectores que tem conhecido reformas importantes, consubstanciadas em políticas, estratégias, planos, programas, etc., onde a descentralização surge como um aspecto recorrente.

Quando se olha para os diferentes documentos do sector agrário em Moçambique, constata-se que os principais desafios do sector estão bem identificados. Por exemplo, o documento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA 2010 – 2019, fazendo uma radiografia do sector agrário em Moçambique, menciona, entre outros, os seguintes desafios: limitadas infra-estruturas e serviços para aceder ao mercado; inadequada utilização dos recursos naturais; limitada capacidade institucional e necessidade de maior coerência de políticas, etc. (MINAG, 2010). Especificamente sobre os serviços públicos, o PEDSA aponta como desafios, por exemplo, insuficiente cobertura dos serviços de extensão e sua inadequada ligação com os serviços de pesquisa; graves problemas de acesso ao mercado por parte do sector familiar. Portanto, o problema não está na falta de conhecimento dos desafios do sector. Daqui, duas perguntas importantes: a) Que factores explicam a persistência destes desafios sobejamente conhecidos no sector agrário? b) Porquê as reformas de descentralização, consubstanciadas na Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e nas políticas, estratégias, planos, programas do sector não se revelam eficazes para se poder ultrapassar estes desafios? A resposta a estas perguntas passa pela análise das dinâmicas de funcionamento do Estado a todos os níveis, no processo da provisão dos serviços agrários, com destaque para o nível local. É o que vamos analisar nas linhas a seguir.

Reformas de descentralização e o sector agrário em Moçambique

Moçambique iniciou o processo de descentralização nos anos 1990 sem nenhuma política e estratégia de descentralização. Perguntas importantes, tais como “porquê”,

“o quê”, “quando” e “como” descentralizar, indispensáveis no início do processo, simplesmente não foram feitas; ou então, se o foram, não o suficiente para estruturar um debate aprofundado sobre o processo de descentralização como um todo e particularmente a nível dos sectores². Foi neste contexto de ausência de uma política e estratégia que foi aprovado o quadro jurídico-legal da implementação das reformas de descentralização, cristalizado nas leis sobre autarquias locais (Lei 2/97) e órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). O que é importante referir é o facto de que os diferentes sectores, incluindo o sector agrário, não esperaram pela aprovação de uma política e estratégia de descentralização para implementar reformas sectoriais com enfoque na descentralização (Weimer, 2012). Isso é visível em diferentes documentos sectoriais que corporizam as reformas. Para o caso do sector agrário, por exemplo, pode-se mencionar Política Agrária e Estratégia de Implementação, 1996; PROAGRI I e II; Estratégia de Revolução Verde, 2007; Plano de Acção para a Produção de Alimentos, 2008 – 2011; Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário, 2010 – 2019; Plano Director de Extensão Agrária, 2007 – 2016; Programa Nacional de Extensão Agrária, 2012 – 2017; etc. Embora o esforço de fazer referência à descentralização seja notável em todos estes documentos de reformas, a ausência de uma política e estratégia de descentralização trouxe uma série de consequências que fragilizaram as próprias reformas sectoriais, nomeadamente incoerência na coordenação intersectorial; incoerência no processo de planificação (territorial/sectorial)³; incoerência na alocação de recursos financeiros, materiais e humanos; fraca articulação entre os programas sectoriais de âmbito nacional, etc.

Do ponto de vista institucional, um dos resultados das reformas de descentralização para o sector agrário a nível local foi a extinção das direcções distritais de agricultura e o surgimento dos chamados serviços distritais de actividades económicas (SDAE), englobando não só o sector agrário como também outros sectores, tais como indústria e comércio, turismo, pescas e desenvolvimento local. Ora, se é verdade que a criação dos serviços distritais parece ter racionalizado recursos (particularmente financeiros e materiais) ao agrupar e concentrar diferentes serviços, também não é menos verdade que o figurino de serviços distritais concentrados acaba trazendo constrangimentos para a actuação concreta dos sectores.

Relativamente ao sector agrário, por exemplo, entrevistas conduzidas no terreno com os responsáveis do sector a nível provincial e distrital mostram que a criação e concentração de serviços distritais de actividades económicas limitam o espaço de

2 A questão de política e estratégia de descentralização foi objecto de discussão entre o Governo de Moçambique e os seus parceiros de cooperação durante vários anos, num processo pouco estruturado e menos inclusivo na medida em que deixou de fora actores importantes, nomeadamente organizações da sociedade civil, que trabalham em questões ligadas a descentralização, que poderiam ter dado um contributo valioso ao debate. O documento da política e estratégia de descentralização foi finalmente aprovado em 2012 através da resolução 40/2012 de 20 de Dezembro.

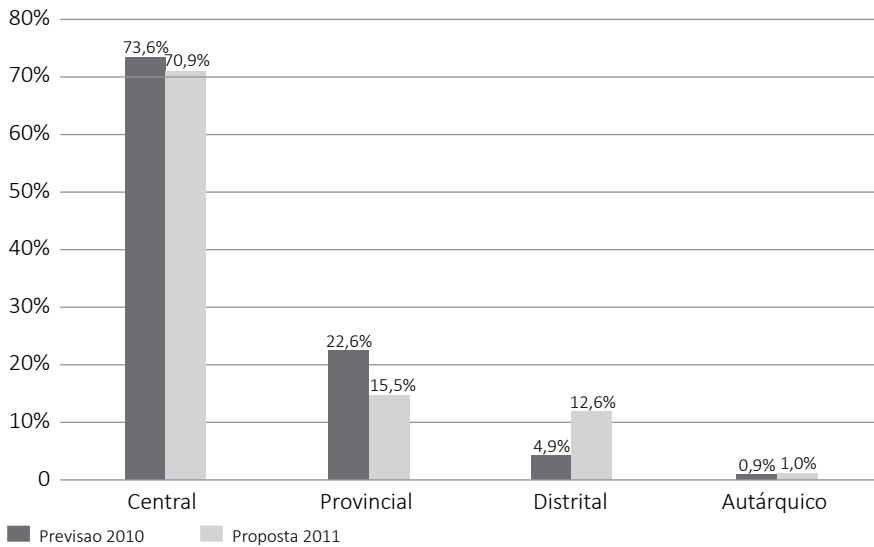
3 Enquanto as reformas de descentralização, no âmbito da Lei 8/2003, estabelecem uma planificação territorial a nível local, nos sectores ainda prevalecem as lógicas de planificação sectorial.

manobra dos responsáveis sectoriais agrários a nível provincial, na medida em que a sua actuação concreta nos distritos, em termos de orientação e gestão de políticas e estratégias do sector, fica dependente da articulação, por um lado, com as autoridades distritais, representadas pelo administrador distrital e, por outro, com os responsáveis provinciais de outros sectores representados no SDAE. Neste contexto, como é que o sector agrário funciona e quais são as implicações para a produção de serviços públicos agrários a nível local? É o que vamos analisar, ainda que brevemente, nas linhas que se seguem.

A realidade da produção de serviços públicos agrários a nível local

Além das limitações institucionais acima mencionadas, o sector agrário, no seu funcionamento para a produção de serviços públicos, nomeadamente a extensão agrária e comercialização agrícola envolvendo o sector familiar, enfrenta igualmente a escassez de recursos materiais, financeiros e humanos⁴, que se torna cada vez mais visível à medida que se vai para os locais onde, de facto, a produção acontece. Aliás, esta situação reflecte a própria estrutura da despesa do Orçamento Geral do Estado (OGE), que mostra que o nível central consome cerca de 70% dos recursos financeiros. O que vai para as províncias e os distritos corresponde a apenas 30%, tal como o Gráfico 1 ilustra.

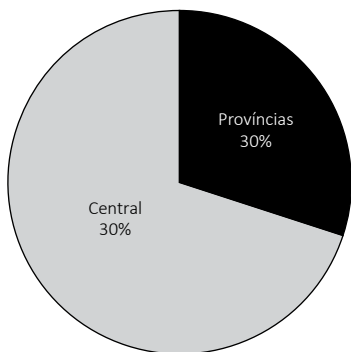
Gráfico 1 – Distribuição das despesas do GE em 2011, por níveis



⁴ Dados recolhidos durante o trabalho de campo no distrito de Ribáuè mostram, por exemplo, que a rede de extensão agrária pública é composta por apenas sete extensionistas e sem meios adequados para o exercício das suas actividades.

Facto interessante é verificar que este cenário se reproduz a nível do sector agrário. Por exemplo, uma análise da distribuição das despesas do sector agrário por níveis, feita a partir do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura, referente ao ano de 2012, mostra que o nível central do Ministério da Agricultura consome cerca de 70% dos recursos anuais destinados ao sector e apenas 30% vão para o nível local (províncias e distritos. Veja o Gráfico 2). Existe aqui, claramente, uma incoerência na alocação de recursos, na medida em que os recursos não são encaminhados prioritariamente para lá onde, de facto, a produção acontece, nomeadamente a nível local (províncias e distritos).

Gráfico 2 – Despesas do Ministério da Agricultura em 2012, por níveis



Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação contida no Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura referente a 2012.

Obviamente, o cenário da distribuição das despesas não só a nível do OGE como também do próprio Ministério da Agricultura acima referido contradiz o discurso político da priorização das reformas de descentralização e do sector agrário no processo de desenvolvimento de Moçambique. Não se pode falar de reformas de descentralização sem a conseqüente canalização de recursos para os níveis mais baixos, visando fazer acontecer os resultados.

Conclusão

Apesar de o sector agrário em Moçambique estar a conhecer uma série de reformas com enfoque na descentralização, o efeito dessas reformas na provisão de serviços públicos agrários é fragilizado por dois tipos de factores: a) fraca institucionalização do Estado, cristalizada na ausência de clareza na actuação sectorial e contradição na lógica de alocação de recursos; b) incoerência institucional, que consiste na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector, que permita mobilizar acções complementares de outros sectores.

Referências

- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. (2012). The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*. 14 (2), 131–144.
- Booth, D. (2010). *Towards a theory of local governance and public goods' provision in sub-Saharan Africa*. Working paper nº 13. London, APPP.
- CEEI/ISRI. (2010). *Segunda pesquisa nacional sobre governação*. [Online]. Available from: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C122_Segunda%20Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20Governação%20e%20Corrupção.pdf [Acedido a 27 de Janeiro de 2013].
- Crook, R. (2010). Rethinking civil service reform in Africa: 'islands of effectiveness' and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*. 48 (4), 479 – 504.
- Kiragu, K. (2002). *Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from selected sub-Saharan Africa countries*. Paper for discussion at the Second Meeting of the DAC Net-work on Good Governance and Capacity Development held at the OECD Headquarters, February 14-15, 2002.
- MINAG (2010). *Plano estratégico o para desenvolvimento do sector agrícola PEDSA 2010 – 2019*. Maputo, Ministério da agricultura.
- UTRESP (2009). *Pesquisa de avaliação de satisfação de serviços públicos*. Maputo, GSC Research.
- Weimer, B. (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: 'mantendo a falta de clareza?': conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In: *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE. pp. 76–102.

IDEIAS Nº70 – AUTONOMIZAÇÃO LOCAL PARA QUÊ? QUESTÕES ECONÓMICAS NO DEBATE SOBRE AUTONOMIA LOCAL

Carlos Nuno Castel-Branco

O processo de “autonomização local”, em discussão política no país, pode ser induzido por diferentes problemáticas, o que torna a definição de “autonomização” dependente da problemática que a induz.

Uma pode ser a “necessidade” de acomodar e pacificar elites locais excluídas, em nome da convivência pacífica. Este será um processo para acomodar e dar poder fictício a grupos sociais com algum tipo de “autoridade” local, seja qual for a base dessa autoridade, pelo que a questão fundamental será a forma política do processo de autonomização e o poder que esta forma política dá, informalmente, a grupos organizados politicamente.

Mas as questões centrais do poder estão relacionadas com o seu carácter, quem o exerce, como e para fazer o quê. Estas questões são apenas muito superficialmente tocadas quando o discurso político relaciona, sem qualquer discussão crítica, a resolução das questões de representatividade, da credibilidade do sistema político e eleitoral e da exclusão económica e social à autonomização provincial. Se faz sentido que, havendo eleições para assembleias provinciais, os governadores provinciais emerjam desse processo político local, a redução o problema da devolução a esta questão reflecte uma abordagem míope de democracia e das questões de descentralização e empoderamento local.

Uma análise intelectual e um discurso político focados na acomodação das elites deixam de fora questões tão vitais como a origem dessas elites e o que as define como tal, os processos de diferenciação e exclusão social de que fazem parte, a legitimidade social e política das suas aspirações e da acomodação política das suas expectativas nos seus termos. Estes discursos reflectem, também, uma compreensão míope da natureza e do carácter das frustrações e do conflito social relacionados com a pobreza, a crescente desigualdade, o desemprego, a deterioração da qualidade e

cobertura dos serviços públicos, a redução das remunerações reais e das questões de representatividade. Estas frustrações e conflitos estão a ser utilizados para justificar a substituição das elites que exercem poder ou de quem as legitima. Mobilizar estas frustrações e conflitos sem um processo político para os enfrentar e resolver pode conduzir a crises sociais, incluindo conflitos regionalistas.

Uma outra perspectiva problematizará a autonomia local em termos do reforço de cidadania. Esta forma de problematização terá que enfrentar várias questões de fundo. Primeira, a representação política provincial tem que ser legitimada por um processo político e eleitoral local que envolva os cidadãos na definição das suas prioridades e dos caminhos a seguir, e nos processos de implementação e monitoria. Os resultados das eleições de Outubro de 2014 para as assembleias provinciais são um indicador da influência política local de vários partidos políticos. Mas nenhum desses partidos concorreu com uma agenda de governação local, ou manifesto provincial, de que façam parte os cidadãos e as suas aspirações, e de onde poderia emergir o executivo provincial.

Segunda, a devolução de poderes e reforço da cidadania envolve uma reestruturação das relações entre os poderes central e locais, e entre o Estado e os cidadãos a vários níveis.

Estas mudanças são frequentemente causadas por conflitos políticos, sociais e económicos que as estruturam, lhes dão forma e as aceleram ou retardam. No caso moçambicano, o sentimento de injustiça criado pelas assimetrias regionais (historicamente construídas pela forma de inserção de Moçambique na economia regional na lógica económica e política colonial) e pela percepção de fraude política e eleitoral, que supostamente impede as vozes da oposição de serem devidamente ouvidas e consideradas, pode combinar-se com as expectativas (falsas ou não) dos benefícios e custos sociais da exploração dos recursos naturais para gerarem um forte movimento pró-autonomia radical. Como frequentemente acontece em casos destes, as frustrações populares podem ser mobilizadas e orientadas para oposição a um “inimigo” que estaria na raiz dos seus problemas, seja um poder central indefinido ou uma certa região ou grupo étnico. Discursos sobre unidade nacional não resolvem estas questões porque elas são induzidas pela percepção de exclusão e injustiça política, social e económica. A resolução de problemas desta natureza requer uma abordagem ampla: o empoderamento real dos cidadãos, e não apenas a acomodação de elites, e devolução às regiões e comunidades de poder real de influenciar as opções sociais e económicas e geri-las.

Terceira, o que é que significa devolução de poderes a nível local? Neste contexto, qual é o grau de devolução que é consistente com as necessidades, as possibilidades, as capacidades e os consensos nacionais? Como será organizada a gestão dos serviços públicos, da saúde à educação, da energia à água e saneamento, do transporte

público à segurança social? O que acontecerá com as empresas públicas de cobertura nacional, como, por exemplo, a EDM e as TDM? Qual será o papel dos governos provinciais em questões como a construção e reabilitação de estradas e pontes, a exploração do potencial turístico e dos recursos do subsolo, florestais e aquáticos, a protecção do meio ambiente, o desenvolvimento de estratégias industriais e de emprego e de políticas e planeamento do uso de terras e água, etc.? O que ficará com os ministérios do governo central e o parlamento nacional e o que passará para os governos e assembleias provinciais?

Em 2003, Nampula foi a província-piloto na experimentação de descentralização e planificação distrital e, nesta fase-piloto, cada distrito recebia cerca de 4 milhões de USD por ano, depois de a sua estratégia ser aprovada a nível central. Todos os planos estratégicos distritais tinham uma parte a que chamavam caracterização da pobreza, que variava entre distritos, e onde eram identificadas as “faltas” que o distrito considerava serem da responsabilidade provincial ou nacional – a escola, o centro de saúde, a estrada, a rede de abastecimento de água. Tinham uma parte sobre o potencial do distrito, que também variava entre distritos – nuns casos era agrícola, noutros era turístico, florestal ou mineiro. Nenhum distrito havia mencionado o corredor de Nacala. A terceira parte de cada plano estratégico indicava três prioridades, iguais para todos: agricultura familiar, saúde e educação. Por causa desta aparente inconsistência entre diagnóstico e plano de acção, o governo provincial encomendou uma avaliação que concluiu o seguinte. Primeiro, o Corredor de Nacala e os recursos minerais, florestais e turísticos eram entendidos como projectos e recursos sob controlo nacional sem envolvimento nem influência das administrações distritais, pelo que não eram factores na planificação local. Segundo, como o acesso a fundos dependia da aprovação das estratégias distritais, as administrações locais tinham incentivos para formularem documentos que fossem rapidamente aprovados, devendo, por isso, não ser controversas e ser consistentes com a sua percepção do que eram as prioridades do governo central, do Banco Mundial e das Nações Unidas – agricultura familiar, saúde e educação.

Sem devolução de poder real sobre a gestão da vida pública e social, autonomia não faz sentido para além da criação de “tachos” políticos. As multidões que hoje enchem os comícios vão continuar a reclamar sobre os mesmos problemas – emprego, saúde, educação, transporte, habitação, expropriações de terra, exploração de recursos locais sem benefício local, custos da energia e água, etc. – e as administrações locais vão continuar a culpar a administração central por não lhes ter dado os poderes necessários para resolverem estas questões.

Quarta, com que recursos e capacidades contarão as províncias autónomas? Devolução requer mais responsabilidade local e mudança das responsabilidades nacionais. As assembleias e as administrações provinciais têm que adquirir capacidades

de trabalho imensamente maiores e melhores para que a devolução sirva para beneficiar a vida dos cidadãos: terão que ser capazes de recrutar os melhores quadros e formar mais, será necessário realocar alguns dos melhores quadros do aparelho central do Estado para as administrações provinciais, a qualidade das assembleias provinciais terá que melhorar dramaticamente, tal como será necessário um envolvimento mais intenso dos cidadãos em geral nos assuntos públicos, desse modo mobilizando o melhor da experiência e capacidades que existam localmente.

Quinta, o orçamento do Estado é deficitário e não vai deixar de o ser a curto e médio prazo. O défice primário está a aumentar e o serviço da dívida pública está a absorver percentagens crescentes das receitas públicas. O orçamento para investimento é maioritariamente financiado por endividamento público e/ou ajuda externa. Além disso, as grandes empresas têm sede em Maputo, onde se localiza mais de metade da base empresarial do país e quase metade dos bancos. Logo, Maputo é onde o grosso das receitas públicas é colectado e, na prática, todas as províncias são fiscalmente deficitárias. De onde virão os recursos financeiros e qual será, a curto e médio prazos, a capacidade de as administrações provinciais absorverem uma expansão significativa de recursos financeiros disponíveis?

Por um lado, será preciso aumentar a capacidade de absorção, melhorando as capacidades institucionais e aumentando as responsabilidades locais. Por outro lado, uma mudança das responsabilidades entre o poder central e o poder local, no contexto de devolução, permite uma realocação de capacidades financeiras para os governos provinciais, do actual um terço para metade ou mais do orçamento corrente do Estado. Como serão distribuídas essas dotações do Estado? Deverão as receitas fiscais ser todas colectadas nas provinciais onde as empresas e as actividades económicas e sociais ocorrem, e deverão ser as províncias a prover a administração central com recursos, com base num modelo de distribuição entre os níveis local e central? Dadas as enormes assimetrias regionais, o que acontecerá com as províncias mais pobres? Será a sua pobreza relativa replicada por restrições orçamentais ou deverá haver um mecanismo de redistribuição de recursos para minimizar as assimetrias? Como operará tal mecanismo num contexto de crescente autonomização fiscal? Deverá ser criado um fundo específico de minimização de assimetrias, para o qual todas as províncias contribuam de acordo com as suas capacidades e do qual recebam de acordo com as suas necessidades? Como serão definidas as necessidades e as capacidades? Se o sistema de dotações do orçamento central para as províncias se mantiver, pelo menos a curto e médio prazos, como evitar que seja usado pelo partido que controla o governo central para sabotar a actividade dos governos provinciais controlados por outros partidos políticos, como a experiência sugere que esteja a acontecer em relação aos municípios? Como garantir que as prioridades definidas ao nível central não condicionem as possibilidades e opções dos governos autónomos locais?

Será possível aumentar as receitas fiscais e outras formas de rendimento público sem prejudicar os grupos sociais mais desfavorecidos e as pequenas e médias empresas? Qual será o papel das províncias na renegociação dos contratos e eliminação dos subsídios e incentivos fiscais redundantes atribuídos a grandes empresas, na negociação das concessões e das taxas e *royalties* associadas, na discussão sobre as expropriações e uso de infra-estrutura pública para subsidiar o capital internacional, na definição das prioridades de investimento público, na negociação das receitas extraordinárias de capital, na definição das prioridades de investimento e despesa pública para libertar mais recursos para investimento de desenvolvimento amplo e diversificado?

Sexta, o que significa autonomia local quando territórios maiores que distritos são controlados por uma grande empresa? Como é que estas empresas podem ser submetidas aos programas de desenvolvimento local e ser parte deles? Que poder terão os governos locais para negociar questões fundamentais – não apenas actos de caridade – com estas empresas e que influência terão sobre os contratos assinados entre o governo de Moçambique e as empresas? Como é que os governos provinciais podem participar nas negociações e planificação destes projectos de grande impacto ambiental, social, económico e político?

Sétima, o actual modelo económico é incapaz de resolver as frustrações das pessoas, concentra recursos e capacidades em focos grandes, mas isolados, que funcionam como enclaves, hipoteca rendimentos futuros com dívida corrente e fomenta crescimento económico especulativo, que nem cria empregos nem reduz pobreza. Não faz sentido descentralizar este modelo, que concorre para a perda de soberania pública sobre os recursos, para restrições financeiras para o desenvolvimento diversificado da economia e sociedade, e impede a concretização das expectativas de a autonomia local poder fazer as comunidades beneficiarem dos recursos naturais. Devolução e empoderamento local também significam ser capaz de discutir estas questões e o estado em que a economia se encontra, e alterar estes cenários. Como é que isto se faz num contexto de maior devolução, e qual será o papel das províncias na escolha das opções de desenvolvimento que multipliquem oportunidades para todos em vez de as limitar?

O debate sobre autonomização pode ser uma oportunidade ímpar para a discussão de temas fundamentais, como a efectiva relação entre Estado e os cidadãos, cidadania democrática e opções económicas, que o país precisa de ter. Estes são assuntos que afectam todos os cidadãos, e não apenas dois partidos e dois líderes, e o debate deve começar por identificar onde está o país hoje no seu processo de desenvolvimento. Uma plataforma social em que o povo tem medo do futuro e os políticos têm medo do passado não é muito útil como base para construção de uma sociedade mais progressista, democrática e cidadã.

IDeIAS Nº24 – SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE E NO MUNDO

António Francisco

Pretende-se com este texto partilhar algumas ideias e questões relevantes sobre a sociedade civil moçambicana (SCM), algumas das principais evidências do conhecimento actual sobre o estado da SCM, evidências que corroboram a percepção, amplamente generalizada, segundo a qual a SCM é fraca, nas suas principais dimensões: estrutura, ambiente, valores e impacto¹.

Na década passada, a literatura internacional sobre a arena pública designada por sociedade civil (SC) acumulou valiosa informação, qualitativa e quantitativa, contribuindo para um conhecimento actualizado e sistemático, sobre o estado da sociedade civil no mundo. Porém, à semelhança do que acontece noutras áreas de investigação, a mera acumulação de conhecimento não gera imediatamente melhor entendimento sobre a realidade. Isto porque o entendimento não depende tanto da acumulação de dados empíricos, mas sim da disponibilidade de conceitos, explicações e teorias adequadas (Deutsch, 2000; Francisco e Ali, 2008).

A maior parte do conhecimento disponível actualmente sobre a SCM assenta em análises descritivas, em torno de questões sobre “o quê”, “onde”, “quando”, “quanto” e “em que direcção” a sociedade civil cresce e evolui. Mas o entendimento é ainda fraco quanto às questões relacionadas com o entendimento; por exemplo: “porquê”, “como”, “quais as causas” das mudanças e dinâmicas da estrutura da realidade em estudo.

Entretanto, na corrente década emergiram algumas experiências de pesquisa prometedoras, destacando-se em particular: 1) o *The Johns Hopkins Centre for Civil Society Studies* tem investigado o funcionamento da sociedade civil, assente em unidades sem fins lucrativos, voluntárias e filantrópicas (www.ccss.jhu.edu); (2) o *Global Survey on the State of Civil Society*, um projecto internacional da CIVICUS (Aliança Mundial para a Participação do Cidadão) (www.civicus.org). Recorrendo a metodologias diferentes, mas complementares, ambos os projectos já contam com

1 Esta nota baseia-se num artigo do autor, “Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios”, que faz parte de um livro sobre desafios para Moçambique que será brevemente publicado pelo IESE.

pesquisas em mais de 50 países, incluindo Moçambique (Francisco *et. al.*, 2008; INE, 2006).

O Inquérito Global da CIVICUS criou o chamado Índice da Sociedade Civil (ISC), um indicador agregado, com base na média da pontuação atribuída a aproximadamente 80 variáveis, organizadas em 27 subdimensões e quatro dimensões (Heinrich, 2004, 2007)².

Até aqui, o Inquérito Global da CIVICUS tem investido mais na actualização do conhecimento do que no entendimento explicativo do estado da sociedade civil no mundo. Isto é compreensível, considerando que no passado o conhecimento era superficial e disperso. Apesar disso, o facto de as pesquisas serem concebidas dentro de um quadro conceptual estruturado, em termos analíticos e metodológicos, potencia o surgimento de pesquisas (inferenciais e analíticas aprofundadas) no domínio do entendimento explicativo. Existem limitações questionáveis na actual metodologia do ISC, mas os seus méritos (p. ex. abrangência, sistematização e adaptabilidade à natureza fluida da sociedade civil) superam os deméritos (p. ex. dúvidas quanto à generalização de certas avaliações) das pesquisas anteriores, assentes em métodos simplistas e *ad hoc*.

No artigo, em que se inspira esta nota, recorre-se ao conhecimento disponível sobre a SCM, organizando as suas quatro dimensões, segundo dois eixos operacionais e estruturantes de um entendimento explicativo qualificado: Estrutura-Ambiente e Valores-Impacto.

A própria definição de sociedade civil da CIVICUS necessita de adaptação, ou melhor especificação, para permitir uma investigação para além do mero conhecimento descritivo e diagnóstico. A CIVICUS define sociedade civil como “a arena, fora da família, do Estado e do mercado onde as pessoas se associam para desenvolver interesses comuns” (Heinrich, 2004). Acontece que a arena em que as organizações da sociedade civil funcionam é uma realidade agónica; ou seja, envolve relações não só de cooperação, harmoniosas e altruístas, mas também relações conflituais e competitivas.

Sociedade civil em Moçambique e outros países

O ISC compreende quatro dimensões: estrutura, ambiente, valores e impacto. Cada indicador individual, entre as 80 variáveis do ISC, é pontuado numa escala de 0 a 3, correspondendo a: Fraco (0-1), Moderado (1-2) e Forte (2-3). A Figura 1 apresenta graficamente os resultados do ISC na forma de mosaico ou diamante,

2 A pesquisa do ISC 2007 em Moçambique envolveu uma extensa revisão da literatura e duas novas pesquisas primárias: 1) Inquérito ao cidadão, com uma amostra aleatória de 4015 inquiridos; 2) Inquérito nacional às organizações da sociedade civil (OSC), com uma amostra de 477 extraída aleatoriamente da base de dados do INE (2006), composta por 4835 unidades sem fins lucrativos.

permitindo visualizar a extensão de cada dimensão, na escala de zero a três. Para melhor visualização, a Tabela 1 reúne os dados do ISC da SCM e de outros países representados na Figura 1: Burkina Faso, Gana, Nigéria, Serra Leoa e Togo, Argentina, Alemanha, Holanda e Itália.

Estrutura

A dimensão “Estrutura” contempla os actores dentro da arena da SC, suas características e relações entre si. Avalia-se o tamanho, robustez e vitalidade das OSC, quanto aos recursos humanos, organizacionais e financeiros. As subdimensões incluídas na estrutura da SCM, com a respectiva pontuação são: amplitude (1,2) e profundidade (1,2) da participação cidadã; diversidade de participantes na SC (1,3); nível organizacional (0,6); inter-relações dentro das OSC (1,5) e recursos (0,7). A pontuação média agregada da estrutura da SCM, referente a 2007, foi 1,1. Comparando com outros países, a estrutura da SCM corresponde à do Gana, Serra Leoa e Togo. A fraca pontuação deriva sobretudo do baixo nível organizacional das OSC (0,6) e fraca disponibilidade de recursos (0,7). Apenas uma subdimensão (inter-relações dentro das OSC) apresenta um nível mediano (1,5).

Ambiente

O ambiente externo, no qual a SC existe e funciona, compreende os seguintes indicadores: contexto político (1,0), liberdade e direitos (1,7), contexto socioeconómico (1,0) e sociocultural (2,0); ambiente legal (1,0), relações com o Estado (0,7), com o mercado (0,8) e com os doadores externos (1,3). A pontuação média agregada, na dimensão ambiente da SCM, foi 1,2.

Esta avaliação do ambiente coloca a SCM abaixo da média, mas acima de vários outros países africanos: Togo, Serra Leoa e Nigéria.

O ambiente da SCM apresenta-se muito fraco, sobretudo nas relações com o Estado e com o sector privado. As razões desta fraqueza são certamente diferentes. Com o Estado, a SC enfrenta dificuldades de ordem institucional, política, legal e administrativa. O quadro legal disponível é particularmente excludente e avesso a dois não governamentais estrangeiras. As OSC formais recebem apoio financeiro mínimo do Estado (menos de 5% das suas receitas totais).

Do mercado, a SCM recebe grande parte do apoio financeiro, com destaque para o apoio externo (mais de 70%) e 25% do mercado nacional. Todavia, sendo a economia moçambicana globalmente pequena, fraca e demasiado informalizada, estas debilidades afectam o potencial e capacidade de crescimento e expansão da SCM.

Valores

Esta dimensão abrange os valores praticados e promovidos pela sociedade civil, nomeadamente: democracia (1,0), transparência (0,7), tolerância (1,5), não violência (1,5), equidade de género (0,7), erradicação da pobreza (2,0), sustentabilidade ambiental (1,0) e equidade na diversidade (0, 8). A pontuação média agregada, na dimensão Valores, foi 1,1. A pontuação dos valores na SCM situa-se muito abaixo da média e da classificação individual dos países incluídos na Tabela 1. As subdimensões mais críticas são: transparência (0,7 pontos), equidade de género (0,7 pontos) e equidade na diversidade (p. ex. étnica) (0,8). Apenas o desejo da erradicação da pobreza apresenta pontuação satisfatória (2 pontos).

Impacto

A dimensão Impacto avalia o impacto ou influência dos actores da SC na vida das pessoas e da sociedade. A pontuação obtida pela SCM foi: política pública (1,2), escrutínio do Estado e empresas privadas (0,5), resposta aos interesses sociais (1,0), empoderamento dos cidadãos (0,8) e resposta às necessidades sociais (1,3). A pontuação média agregada, na dimensão Impacto da SCM, foi 1,0. Isto significa que, em 2007, o impacto da SCM era fraco, principalmente ao nível do escrutínio e monitoria das contas, do funcionamento do Estado e das empresas privadas, bem como do empoderamento dos cidadãos.

Tabela 1 – 1 Pontuação das quanto dimensões do ISC em vários países

Países	Estrutura	Ambiente	Valores	Impacto	Média
Alemanha	1,6	2,3	2,3	2,5	2,2
Argentina	1,4	1,7	1,7	1,9	1,7
Bukinma Faso	1,6	1,3	1,9	1,8	1,7
Gana	1,3	1,5	2,0	2,0	1,8
Holanda	2,1	2,5	2,0	1,7	2,1
Itália	11,4	2,2	2,5	2,3	2,1
Moçambique	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1
Nigéria	2,0	0,9	2,0	2,1	1,8
Serra Leoa	1,3	0,8	1,5	1,6	1,3
Togo	1,0	0,7	1,4	0,8	1,0
Uganda	1,8	1,4	1,9	2,3	1,8

Fonte: Francisco et al, 2008; Heinrich, 2007

Conclusão

O conhecimento actualmente disponível sobre a SCM proporciona uma base descritiva satisfatória do estado da SCM, incluindo a identificação das variáveis mais fracas ou débeis. Em geral, os dados não deixam margem para dúvidas. A SC em Moçambique é fraca em todas as suas dimensões, muito mais fraca que em países desenvolvidos, onde a classificação varia entre 2 e 3 pontos (p. ex. Alemanha, Holanda e Itália) e próxima, ou pior em diversas variáveis, do que em alguns outros países africanos (p. ex. Togo e Serra Leoa).

No entanto, ser capaz de conhecer e descrever o estado da SCM, ainda que com satisfatória exactidão, não é a mesma coisa que entendê-la. O entendimento depende da disponibilidade de abordagens adequadas. Por exemplo, uma definição que reconheça, explícita e claramente, que a arena pública da SC existe para a realização, não só de interesses comuns, mas também interesses particulares ou privados.

A natureza agónica (conflitual e competitiva) da sociedade civil não é novidade. Ela domina as esferas que interagem com a sociedade civil – família, mercado e Estado.

Referências

- Deutsch, D. (2000). *A Essência da Realidade*. São Paulo: Makron Books.
- Francisco, A. & Ali, R. (2008). *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza*. Maputo: IESE.
- Francisco, A., Mucavele, A., Monjane, P. & Seuane, S. (2008). *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007 – A sociedade civil moçambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e acção*. Maputo: Fundação para a Desenvolvimento da Comunidade (FDC).
- Heinrich, V. Finn (org.). (2007). *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society*. Volume 1. Country Profile. Bloomfield: Kumarian Press, Inc.
- Heinrich, V. (2004). *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide, A Project description of the CIVICUS Civil Society Index: A participatory needs assessment & action-planning tool for Civil Society*. Civicus Civil Society Index Paper Series, Vol. 2, Issue 1.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). (2006). *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultado do Primeiro Censo Nacional (2004-2005)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

IDeIAS Nº27 – SOCIEDADE CIVIL E MONITORIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Paolo de Renzio

Introdução

O orçamento público, nas palavras do sociólogo austríaco Goldscheid, é “o esqueleto do Estado despido de todas as ideologias enganosas”¹. Sem dúvida, o orçamento público representa um instrumento fundamental de política pública, que os governos usam para avançar os seus objectivos, desde a estabilidade macroeconómica até à afectação de recursos para as varias áreas de intervenção do sector público. Apesar da sua natureza técnica e muitas vezes pouco transparente, os orçamentos públicos afectam a vida das pessoas de inúmeras formas: através da cobrança de impostos, de decisões sobre quem vai beneficiar de programas de investimento e da expansão da rede de provisão de serviços públicos, e da influência das políticas macroeconómicas sobre variáveis como taxas de juro e de inflação. Apesar da sua importância, muitas vezes os debates sobre políticas orçamentais acontecem a portas fechadas, nas salas de reuniões dos ministérios das finanças, nos gabinetes dos seus directores, ou em escassos debates nas Comissões Parlamentares ligadas ao assunto. Na última década, porém, Organizações da Sociedade Civil (OSC) em vários países têm começado a analisar e tentar influenciar as políticas orçamentais dos seus governos, reconhecendo a importância de participar em debates até então pouco abertos. As OSC têm usado várias abordagens e técnicas, desde a formação até à análise técnica dos documentos orçamentais publicados pelo governo, e desde estudos sobre os fluxos de recursos públicos às unidades de prestação de serviços públicos até à organização de campanhas de advocacia sobre assuntos específicos.

1 Citado em Schumpeter ([1918] 1991, p.100).

O impacto da sociedade civil nos processos e nas políticas orçamentais

Numa pesquisa levada a cabo pelo *International Budget Partnership* (IBP) e o *Institute of Development Studies* (IDS) da Universidade de Sussex em 2005-6², as experiências de seis organizações em seis países diferentes (Brasil, México, África do Sul, Uganda, Croácia e Índia) foram analisadas para ver até que ponto elas conseguiram atingir o seu objectivo de influenciar os processos e as políticas orçamentais. Os resultados apontam várias dificuldades que as OSC tiveram que enfrentar, a começar pela falta de transparência e de acesso à informação relacionada com o orçamento público. Mesmo assim, muitas destas organizações usaram a informação disponível, analisando-a, interpretando-a e divulgando-a de forma a torná-la mais acessível. Algumas produziram um “Guião para o Cidadão” que explica o que é o orçamento público e o seu conteúdo. Outras organizaram cursos de ensino à distância pela internet ou utilizaram programas em rádios comunitárias. Desta forma, as OSC conseguiram aumentar o grau de entendimento e engajamento dos cidadãos em questões ligadas a orçamentos públicos e o seu nível de transparência. O impacto sobre as políticas orçamentais foi menos comum. Na África do Sul, por exemplo, o IDASA conseguiu convencer o governo a mudar as suas políticas de apoio às crianças. Na Índia, a pressão da DISHA levou a uma melhoria substancial na execução de programas ligados a minorias étnicas. Na Uganda, o trabalho da UDN na monitoria de construção de escolas a nível local identificou problemas importantes no processo de contratação de empreiteiros e levou a mudanças nestes processos.

Existem vários factores que determinam a capacidade das OSC atingirem os seus objectivos. Alguns são ligados ao contexto em que trabalham, como por exemplo a situação política em geral, o quadro legal e institucional e o nível de transparência orçamental, ou seja, a quantidade e qualidade de informação acessível ao público sobre a forma como o governo gera e gere os recursos públicos. Outros têm a ver com características próprias das organizações, como a qualidade da sua liderança, as suas capacidades técnicas e a qualidade dos seus produtos, sejam eles materiais de formação ou relatórios de análise sobre políticas orçamentais. As relações que as OSC conseguem estabelecer com outras organizações, com o governo, com os média e com os doadores (onde estes são actores importantes) também são importantes para o seu desempenho, porque criam mais consenso à volta das mudanças necessárias nas políticas públicas e canais de influência múltiplos e complementares.

A situação em Moçambique

Em Moçambique, não existe uma tradição muito forte de actividades de monitoria e advocacia da sociedade civil na área de políticas públicas e, mais especificamente,

2 Ver Robinson (2008) e de Renzio e Krafchik (2007).

de orçamento público. Historicamente, depois da independência, a sociedade civil foi uma extensão e uma expressão do partido no poder, através da criação de organizações para mobilizar os vários grupos sociais. Depois do fim do regime monopartidário, e durante a reconstrução pós-guerra, as ONG tornaram-se principalmente prestadoras de serviços, recebendo fundos da assistência externa para executar projectos que visavam complementar a fraca capacidade do governo de prestar serviços básicos à totalidade da população. Só num período mais recente, e principalmente devido à existência de financiamentos externos, algumas organizações moçambicanas têm começado a trabalhar em áreas ligadas à monitoria da governação e das políticas públicas, incluindo algum trabalho sobre o orçamento público. É difícil dizer até que ponto o interesse por estas questões surgiu a nível doméstico, mas com certeza foi acompanhado por várias mudanças a nível internacional, que incluem uma maior ênfase na governação como factor fundamental do desenvolvimento. Em Moçambique, nota-se uma clara tendência na criação de programas das agências de cooperação internacional em apoio a actividades de monitoria e advocacia de políticas públicas por OSC.

Oficialmente, a Constituição e as leis moçambicanas criam um ambiente bastante positivo para a sociedade civil, garantindo todos os direitos básicos principais e a liberdade de expressão nos meios de comunicação social. O direito ao acesso à informação, apesar de estar incluído na Constituição, não está até hoje adequadamente regulamentado. Mesmo assim, no que diz respeito ao orçamento público, a transparência e a disponibilidade de informação é mais do que suficiente para a sociedade civil poder fazer análises e monitorar o andamento da despesa pública³. Existem também alguns fóruns ou pontos de entrada que a sociedade civil poderia utilizar para se fazer ouvir e apresentar o seu trabalho. A nível central, existem: (a) o Observatório do Desenvolvimento, onde a sociedade civil regularmente apresenta a sua posição em relação às políticas de desenvolvimento do governo; (b) o processo de Revisão Conjunta ligado ao Apoio Directo ao Orçamento dos parceiros da ajuda programática, onde a sociedade civil também tem a possibilidade de participar e apresentar os resultados dos seus trabalhos de monitoria; e (c) a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento, o órgão do poder legislativo cujo papel é fiscalizar as actividades do governo, e que por falta de capacidade interna tem recorrido a análises feitas por OSC. A nível local também existem alguns pontos de entrada, nomeadamente: (a) os Observatórios Provinciais do Desenvolvimento; (b) os Conselhos Consultivos Distritais, que também têm o papel de monitorar o orçamento de investimento distrital (7 milhões); e (c) a monitoria dos orçamentos municipais.

3 O novo portal internet do Ministério das Finanças (www.mf.gov.mz), por exemplo, dá acesso a uma grande quantidade de documentos orçamentais.

As fraquezas principais da sociedade civil moçambicana

Apesar do contexto favorável, até hoje a sociedade civil moçambicana não tem jogado um papel muito importante na monitoria do orçamento público. Os relatórios do G20, por exemplo, que coordena a contribuição da sociedade civil nos Observatórios do Desenvolvimento, não têm abordado questões ligadas ao orçamento público. A participação da sociedade civil no Grupo de Trabalho sobre Orçamento ligado ao processo de Revisão Conjunta também tem sido bastante fraca. Como se pode explicar este fraco desempenho? Com certeza até hoje são poucas as OSC em Moçambique que tem levado a cabo algum trabalho de monitoria do orçamento público. O Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), o Centro de Integridade Pública (CIP), a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) e o Fórum Mulher são algumas das excepções. A capacidade técnica destas organizações na análise dos documentos orçamentais é ainda insuficiente para garantir trabalhos de qualidade e de impacto. Nota-se também a falta de estratégias de advocacia bem desenvolvidas, que permitam focalizar os esforços em objectivos claros de influência nas políticas públicas, e de redes de coligação entre as várias organizações activas nesta área para aproveitar as suas vantagens comparativas em termos de capacidades e recursos. E, para além disto, muitas vezes no seio da sociedade civil moçambicana parece dominar uma “cultura do silêncio” em que as OSCs têm receio de criticar abertamente o governo, ou de publicar análises e relatórios que exijam uma prestação de contas específica do lado do governo. Estas fraquezas até hoje têm criado uma situação em que são os doadores, e não a sociedade moçambicana, a exigir prestação de contas ao governo. A sustentabilidade deste modelo deve ser posta em causa.

Que futuro para a sociedade civil na monitoria do orçamento em Moçambique?

Em Moçambique há uma série de elementos positivos que permitiriam um maior envolvimento da sociedade civil na monitoria do orçamento público e no desenvolvimento de actividades de advocacia na área de políticas orçamentais. Para aproveitar ao máximo destes elementos positivos, existem três áreas prioritárias: (a) o fortalecimento das capacidades técnicas nas OSC que se envolvem nesta área; (b) a criação de redes de coligação destas organizações e de outras para fazer frente aos desafios, seja de capacidade, seja relacionados com a “cultura do silêncio”; e (c) a institucionalização de mecanismos de consulta e diálogo entre governo e sociedade civil no âmbito do ciclo normal de planificação e orçamentação, para eliminar a dependência de mecanismos *ad-hoc* mais ligados à intervenção das agências de cooperação internacional.

Referências

- De Renzio, P. & W. Krafchik. (2007). *Budget Monitoring and Policy Influence*. ODI Briefing Paper No. 16. London: Overseas Development Institute.
- Robinson, M. (2008). *Budgeting for the Poor*. London: Palgrave Macmillan.
- Schumpeter, J. (1918). “The Crisis of the Tax State”. In R. Swedberg (ed.) Joseph A. *Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism (1991)*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

IDeIAS Nº58 – AS “REVOLTAS DO PÃO” DE 2008 E 2010 NA IMPRENSA

Crescêncio Pereira, Egidio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo

Neste texto faz-se uma breve reflexão sobre a cobertura jornalística das manifestações de 2008 e 2010 em Moçambique, nos semanários *Domingo* e *Savana*¹. As primeiras, por terem sido inicialmente desencadeadas em protesto contra a subida do preço dos transportes, resultante da subida do preço dos combustíveis, são designadas por alguns analistas como sendo “revoltas dos combustíveis”². As segundas que, para além da questão dos combustíveis, foram também motivadas por um aumento simultâneo dos preços dos produtos básicos, são denominadas por “revoltas do pão”. Este texto começa por contextualizar as manifestações para, de seguida, analisar de forma comparada a cobertura dos semanários *Domingo* e *Savana* sobre as mesmas.

Contextualização

Entre 2007 e 2012, os preços dos produtos alimentares básicos e dos combustíveis no mercado internacional começaram a sofrer uma forte volatilidade, alternando períodos de altas e baixas acentuadas. Esta situação de flutuações nos preços de cereais e a subida no preço do barril do petróleo, bem como o custo que este representava na produção de fertilizantes para agricultura e circulação de bens e serviços em geral, tornou-se quase insuportável, sobretudo para os países de baixa renda, e fez gerar muita tensão e conflitos nesses países. Com este cenário, sobreveio uma onda de protestos quase generalizados, nomeadamente na Ásia, América Latina e África. No

1 Este texto enquadra-se numa pesquisa mais ampla sobre “Direito à alimentação e movimentos sociais”, realizada pelo IESE, em parceria com a Universidade de Sussex, (Reino Unido), Universidade de Nairobi (Quênia), Instituto de Desenvolvimento do BRAC (Bangladesh) e a Campanha pelo Direito à Alimentação da Índia.

2 Ver Schneider, M. (2008). *We are Hungry! A Summary Report of Food Riots, Government Responses, and States of Democracy in 2008*. Cornell University: New York, p. 51.

caso de Moçambique, as revoltas ocorreram em dois momentos distintos³: primeiro nas cidades de Maputo e Matola, seguidas depois por pequenos focos em cidades como Chókwè, Chibuto e Chimoio.

No primeiro momento, iniciado a 5 de Fevereiro de 2008, os manifestantes protestavam basicamente contra a subida do preço dos serviços de transporte, como resultado do agravamento do preço de importação dos combustíveis, situação que forçou o Governo a aumentar o preço do gasóleo em 14%, do petróleo de iluminação em 19% e da gasolina em 8,1%. Os transportadores decidiram agravar as tarifas dos “chapas” entre 33% e 50%, o que fez com que irrompessem violentos protestos populares, sobretudo em Maputo e Matola. As manifestações só tiveram fim depois do acordo alcançado entre o Governo e os transportadores, com vista à adopção (por parte do Governo) de medidas compensatórias e a retirada dos 17% do IVA sobre o gasóleo, culminando com a decisão da anulação da nova tarifa. A medida aplicar-se-ia apenas aos operadores que apresentassem prova de licença de operação, situação fiscal regularizada e registo dos consumos de combustível. Para além do factor “transportes”, juntou-se, neste mesmo ano, o agravamento do custo de outros produtos alimentares, tais como o preço do pão de 200g, que passou a custar 50 centavos mais caro em relação a Setembro de 2007 (altura em que custava quatro meticais).

No segundo momento, a 1 e 2 de Setembro de 2010, as manifestações incidiam directamente no aumento do custo do pão e outros produtos básicos. O preço do pão, por exemplo, subiu em 17% – passando o de 250g de 6,00 meticais para 7,00 meticais; a energia aumentou em 13,4%, passando o cliente da tarifa geral de *credelec* a pagar 101,6 meticais por cada Kwh contra os anteriores 89,61 meticais; a água em 2,00 meticais por metro cúbico, passando o consumidor na escala de 5 a 10 metros cúbicos a pagar 19,00 meticais, contra os anteriores 17,00 meticais (consumidores acima de 10 metros cúbicos, de 22,29 meticais passaram a pagar 25,50 meticais); a gasolina em 8%; o gás doméstico em 7,9%; para além do arroz, tomate, cebola, entre outros, que também sofreram um aumento significativo. Visando acalmar a onda de violência, o Governo adoptou medidas de impacto imediato⁴, mantendo ou reduzindo os preços anteriores e subsidiando parte dos produtos e serviços básicos (panificadoras e transportadores, por exemplo). Além destas medidas, o Governo tomou outras medidas paliativas: congelou o aumento de salários e subsídios dos dirigentes superiores do Estado, dos membros do Conselho de Administração de Empresas Públicas e das empresas participadas pelo Estado. Anunciou também a introdução da “cesta básica” e a expansão do Fundo de Desenvolvimento do Distrito

3 Mas importa notar que a primeira manifestação do género ocorreu, em 1993, contra o aumento do preço dos “chapas”. Para além das revoltas de 2008 e 2010, em 2012, houve uma outra manifestação, sem grande violência expressa a 15 de Novembro, na qual a população também reclamava o aumento do preço dos “chapas”. Embora a última tenha sido menos expressiva, ela confirma a tendência periódica dos cidadãos se manifestarem contra o aumento do custo de vida.

4 O Governo introduziu igualmente uma série de medidas de âmbito macroeconómico como, por exemplo, poupança nas despesas públicas e reforço e valorização do metical.

(FDD), vulgos “7 Milhões”, para os distritos urbanos. Introduziu ainda o crédito agrícola, reduziu as taxas aduaneiras para a importação de produtos básicos como o arroz de terceira qualidade e o açúcar, e anunciou que promoveria a produção e o consumo do pão feito à base da farinha de mandioca.

Media e manifestações

O debate no campo da comunicação indica que, directa ou indirectamente, os *media* têm o poder de influenciar o público sobre qualquer que seja o acontecimento, contribuindo, por exemplo, para a construção dos problemas. Esta situação ocorre quando estes: i) definem a agenda pública, seleccionando os assuntos que podem ser considerados no processo de tomada de decisão; ii) orientam as percepções do público por via do enquadramento; e iii) atribuem visibilidade a um determinado acontecimento em detrimento do outro. Por outro lado, a maneira como as notícias são tratadas têm, até certo ponto, uma ligação com a trajectória político-ideológica e histórica enraizada nas suas agendas. Os semanários *Domingo* e *Savana* são exemplos dessa realidade, com implicações visíveis nas notícias sobre os acontecimentos da vida pública nacional, tais como as manifestações de 2008 e 2010. Refira-se que o primeiro tem uma predisposição favorável ao partido no poder e contrária às forças que se opõem a este, enquanto o segundo tem uma tendência contrária, ou seja, tem uma linha mais crítica ao poder.

Cobertura do Domingo e Savana

Ao nível mediático, as duas vagas de manifestações tiveram grande noticiabilidade. Apesar de não poderem ser consideradas como um movimento social, por causa da sua falta de organização, estrutura e liderança, elas foram reportadas como uma acção colectiva de protesto contra os problemas comuns de pobreza.

A cobertura dos semanários *Domingo* e *Savana* evidencia os problemas que estiveram no cerne das revoltas, nomeadamente o transporte, o aumento dos preços dos combustíveis, do pão, da energia e água, e do custo de vida em geral. De notar que estas questões passaram a dominar a agenda dos semanários em quase todos os anos de 2008 e 2010.

Embora no *Domingo* se denote uma maior presença das “falas” do poder e um sentido de acusação aos actos de violência praticados pelos manifestantes, notou-se que em ambos semanários houve espaço para o cidadão e outras instituições moçambicanas expressarem suas opiniões, ideias e sentimentos em relação aos problemas sociais levantados. Aqui reportam-se, por exemplo, as “falas” do partido Frelimo e do Governo, que condenavam as revoltas pelo facto de estarem a “atrasar

os esforços do governo no combate à pobreza” (Domingo, 05.09.2010). O partido Frelimo considerou que não se tratava de um fenómeno de cidadania, mas sim de um “fenómeno político”, ressaltando que “o povo era o principal alvo e a principal vítima dos mentores da mesma” (Domingo, 17.02.2008) . Houve também “falas” dos partidos da oposição, representantes da sociedade civil e dos cidadãos, que a relacionavam ao elevado custo de vida e desespero, à má governação, corrupção, falta de justiça e de confiança no governo e falha de comunicação/diálogo entre os cidadãos os movimentos sindicais, o sector empresarial e a sociedade civil em geral com o governo, entre outros.

A análise da cobertura tornou possível também a identificação: i) dos locais onde os populares se revoltaram, nomeadamente nas principais ruas que dão acesso ao centro das cidades, tais como, Xiquelene, Chamanculo, Magoanine, Benfica, Missão Roque, Zona Verde, Matola A, Matola Santos, zona da Portagem, Machava, Liberdade, entre outros; ii) dos manifestantes como sendo grupos heterogéneos, maioritariamente compostos por jovens, dos bairros circunvizinhos aos locais das manifestações; iii) dos danos avultados causados na via pública, incluindo a destruição de várias propriedades privadas e a privação do negócio; e iv) de centenas de feridos e cerca de uma dezena de mortos.

Abordaram igualmente o processo de negociação entre os transportadores e o Governo, a discussão e análise do problema na AR em relação à própria manifestação e às estratégias para a minimização do impacto negativo dos preços do combustível na economia do país e na vida dos moçambicanos. Refira-se que o *Domingo* considerou de satisfatórias as medidas tomadas pelo Governo, enquanto o *Savana* fez críticas sobre a forma como tais medidas foram concebidas, considerando-as insustentáveis. Ainda sobre este aspecto, é interessante notar que o *Domingo* também teceu críticas, sobretudo em 2008. No entanto, o *Savana* foi mais frontal, abordando notícias sobre a necessidade de uma política pública “digna” em relação aos transportes e ao custo de vida.

Em relação ao transporte, considerou-se que o Governo se demitiu das suas responsabilidades na gestão de um sector que “não pode estar em mãos de privados” (Domingo,10.02.2008). Entretanto, o *Savana*, diferentemente do *Domingo*, expôs soluções alternativas para o problema dos transportes, tais como a criação de um “fundo subvencionado por contribuições dos cidadãos” (Savana,15.02.2008). Neste semanário, alguns académicos, cidadãos e jornalistas consideraram possibilidades de aprimorar este sector, admitindo a condição de gestão privada, incitando nele melhorias de regulação, fiscalização, serviços prestados e estabelecimento de incentivos ao investimento privado.

Para além disso, os dois semanários, com maior enfoque no *Savana*, recorrem a depoimentos de cidadãos, especialistas e membros do partido no poder, que referem

que o Governo errou ao “aumentar tudo de uma vez” (Savana,17.09.2010), em 2010. Para estes, o aumento dos preços do pão, da energia e água e do custo de vida em geral está em desequilíbrio com os rendimentos do cidadão, contribuindo deste modo para o agravamento da pobreza do cidadão. As críticas estendem-se ao Presidente da República, contra a sua indiferença perante os problemas do país e as suas onerosas presidências abertas. O *Savana* noticiou que o povo descredibilizou a sua imagem, “queimando e espezinhando” suas fotografias junto das barricadas populares (Savana,17.09.2010) .

Verificou-se também uma atitude crítica contra a polícia, vista como sendo incapaz de garantir a ordem e a segurança pública, o que demonstrou uma “deficiência ou ausência do Estado”. No *Savana*, há uma crítica frontal ao Ministério do Interior pelo facto de os polícias terem disparado balas verdadeiras contra os manifestantes, que atingiram mortalmente cerca de uma dezena de manifestantes. Juntando-se a isso, em 2010, o semanário criticou a Procuradoria da República pelo facto de ter acusado o músico moçambicano Azagaia de instigar as manifestações com a música “Povo no Poder”, que aborda a difícil situação vivida pelo povo moçambicano face ao aumento do custo de vida. De notar que a música, lançada depois das manifestações de 2008, foi publicada na íntegra por este semanário em 2010 (Savana, 03.09.2010). O papel dos novos *media*, tais como os telemóveis, foi igualmente abordado. Eles foram encarados como os “sindicatos” das manifestações, pois foi através da circulação de mensagens, de proveniência não identificada, que foi possível a mobilização dos populares, bem como o relato dos acontecimentos em tempo real. Refira-se que, durante as manifestações, particularmente as de 2010, de acordo com o *Savana*, empresas de telefonia móvel suspenderam os serviços de “sms” por dois motivos: i) no caso da Vodacom, por ordem, através de comunicado oficial, do Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique (INCM); ii) no caso da Mcel por problemas de “avarias”. Entretanto, o semanário refere que o INCM recusou tal acusação, ainda que o semanário tenha publicado a cópia do comunicado em questão na edição de 17.09.2013. Portanto, apesar das diferentes tendências dos dois semanários analisados, nota-se que há uma cobertura relativamente equilibrada, ainda que, nalguns casos, o *Savana* tenha sido mais crítico e frontal com relação ao Governo.

IDeIAS Nº61 – INDIGNAI-VOS!

Egidio Chaimite

Este é o título da obra do diplomata e resistente francês, Stephen Hessel, que participou na redacção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948¹. Inicialmente publicado em 2010, reeditado e traduzido em mais de 30 línguas, este *best-seller* de 32 páginas é comumente apresentado como um manifesto contra a indiferença, contra a apatia e a resignação. A alternativa é a “indignação”, defende Hessel. A indignação, diz ele, é um sentimento universal; “(...) sentimento sem um objectivo ou uma posição política determinada.” Para o “cavalheiro indignado” ou “o indignado mundializado”, como era conhecido, a indignação cimeta a esperança e esta conduz ao engajamento e à resistência. Uma resistência contra as desigualdades sociais, contra o desemprego, contra a pobreza e todas as outras formas de discriminação e de injustiça. Foi nesta perspectiva que o seu opúsculo inspirou (e continua inspirando) inúmeros movimentos de protesto pelo mundo. O movimento dos “Indignados”, na Espanha, e o “Occupy Wall Street”, nos Estados Unidos da América (EUA), são alguns dos exemplos.

Segundo Hessel, a indignação, e com ela a esperança, o engajamento e a resistência, está associada à nossa responsabilidade enquanto indivíduos. Diz ele, “você são responsáveis enquanto indivíduos”, por isso “(...) olhem à volta e encontrarão os temas que justificam a indignação”. Dirigindo-se especificamente aos jovens, o “cavalheiro indignado” refere: “(...) digo aos jovens: procurem um pouco, vocês vão encontrar. A pior das atitudes é a indiferença, é dizer não posso fazer nada; estou me virando”. Neste texto, procuramos algumas razões que nos impelem à indignação em Moçambique. Encontramos muitas, desde o desemprego, a pobreza, as desigualdades sociais, até à arrogância, a prepotência e a intolerância política. Mas a nossa maior indignação actual está associada ao ambiente de guerra que se vive no país. É sobre este aspecto que nos debruçamos a seguir.

1 Hessel, Stephen (2010), *Indignez-vous!*, Montpellier, Indigène editions, colecção “Ceux qui marchent contre le vent”, 32 p.

Guerra e diálogo

Designação recusada por alguns, incluindo o Governo, o cenário que se vive em Moçambique é de guerra, declarada ou não. Uma guerra que já ceifou vidas humanas, entre militares e civis, provocou deslocados, retraiu a produção, o comércio e o investimento, sobretudo nas zonas mais afectadas pelos confrontos armados. Alguns já estimavam que ela chegaria, só não se sabia quando². A intolerância política, a exclusão, o aumento da pobreza e das desigualdades foram amplamente apontados como sendo parte das possíveis causas. Os relatórios (até oficiais) e estudos diversos confirmam essa triste realidade, muitas vezes refutada pelas autoridades moçambicanas. Paralelamente, foram sendo aumentadas as expectativas (defraudadas) dos cidadãos, frequentemente confrontados, não só com informação sobre crescimento económico anual na ordem de 7%, mas também sobre a descoberta, prospecção ou exploração de (novos?) recursos naturais, como petróleo, gás natural, carvão e areias pesadas, sem que isso se traduza na melhoria das suas condições de vida.

Os partidos da oposição, cada vez mais fracos (internamente) e enfraquecidos (pelo partido-Estado Frelimo), foram sendo marginalizados e excluídos do campo político moçambicano. A Renamo, considerada ainda a segunda maior força política do país, e a maior da oposição, fortemente afectada pela redução da renda proveniente da sua representação parlamentar, o que limita o sustento da sua rede clientelista e ameaça a sua posição no cenário político do país, viu-se compelida a adoptar novas estratégias. Em 2012, enceta as primeiras tentativas de negociação com o Governo, com o objectivo de discutir o pacote eleitoral, que considera favorável ao partido Frelimo, e dois aspectos, em parte, atinentes à implementação do Acordo Geral de Paz, de que foi signatária em 1992: a questão da integração dos seus (ex) guerrilheiros nas Forças Armadas de Moçambique (FADM) e a (des) partidarização do aparelho do Estado.

Do debate, aparentemente banal, em torno da designação dos encontros entre o Governo e a Renamo, não se podia antever uma situação de confrontação militar, como se verificou pouco depois. A delegação da Renamo dizia estar em negociações com o Governo da Frelimo e este dizia que eram meras conversações, que se enquadravam na sua abertura, não só para a auscultação da Renamo, mas de todas e quaisquer formações político-partidárias do país e da sociedade civil de uma forma geral. A “discussão” em torno da designação desses encontros revela, desde o início, a tentativa dos dois actores de definirem as suas posições (de força) no “diálogo”, como ficaram posteriormente conhecidos estes encontros, e isso teve as suas implicações: o “diálogo”,

2 Ver Francisco, António (2008), “Key triggers and Constraints for civic action in Mozambique: Bad things come in threes (“Não Há Duas Sem Três”)", Documento apresentado no Workshop sobre capacitação da sociedade civil, Johannesburg, 22-23 de Abril.

que passou a decorrer às segundas-feiras no Centro de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo, era, na verdade, um conjunto de monólogos³. De ambos lados, não havia abertura, não havia cedências e, no fim dos encontros, não havia acordos. Depois de dezanove rondas sem grandes avanços, a Renamo decide abandonar, evocando a necessidade de mediação para facilitar as conversas e estabelecer, *de facto*, um diálogo. A exigência da Renamo foi rejeitada e, durante algum tempo, a delegação do Governo passou a efectuar sozinha as “rondas” no Centro de Conferências Joaquim Chissano.

Enquanto isso, a tensão política degenerava em tensão militar. A violência não tardou. Em Abril de 2013, quatro polícias e um militante da Renamo são mortos num ataque contra uma esquadra da polícia na vila de Muxúnguè, na província central de Sofala. A Renamo justifica o ataque como sendo uma retaliação à invasão da sua sede no dia anterior. No mesmo período começam os ataques na Estrada Nacional nº 1. Autocarros e camiões são incendiados. O paiol de Savane, no distrito de Dondo, província de Sofala, é atacado. Militares e civis são mortos nas incursões. Os discursos belicistas intensificam-se, sobretudo quando se aproximava o período de realização das quartas eleições autárquicas do país. O líder da Renamo ameaça dividir o país, caso as eleições se realizassem. Do lado do Governo, enquanto o Presidente da República assegurava que “(...) permanece firme na sua determinação de, pela via do diálogo, encontrar resposta” à crise político-militar, avançava com os preparativos para o ataque e invasão da base militar da Renamo localizada em Satungira, no distrito de Gorongosa, província de Sofala, onde se encontrava instalado o líder da Renamo, Afonso Dhlakama. O ataque viria a ser concretizado meses depois, a 21 Outubro de 2013, quatro dias depois deste ter declarado que deixaria livre o troço Save-Muxungué, caso o Presidente da República, Armando Guebuza, ordenasse a cessação das escoltas militares naquele troço. Antes, a liderança das FADM já havia sido refrescada com a exoneração do seu chefe do Estado-Maior General, Paulino Macaringue, substituído por Olímpio Cambona, que entrou para o exército oriundo da antiga guerrilha da Renamo.

Perante a incapacidade das duas delegações em ultrapassar os impasses, aventou-se a hipótese da solução *par le haut* (por cima). A expectativa era de que um encontro entre o líder da Renamo e o Presidente da República estancaria a crise, a violência e as mortes. Esse encontro não teve ainda lugar. Enquanto Armando Guebuza se mostrava relutante em abandonar a capital para se encontrar com Afonso Dhlakama na sua base em Satungira, este também negava sair das matas, alegadamente porque, ao sair, a sua base seria atacada pelas forças governamentais que o cercavam desde que lá se fixou em 2012. Os monólogos não quebravam, os impasses continuavam e o conflito alastrou-se. De Gorongosa, Maríngwè e

³ Muitas das ideias expressas neste texto são inspiradas do debate realizado em Maputo, nos dias a 10 e 11 de Dezembro de 2013, com a participação de académicos e intelectuais moçambicanos. Do referido debate, foi publicado um texto, reflectindo a posição destes sobre a actual situação sociopolítica e económica do país.

Chibabava, em Sofala, há já registo de ataques, de mortes e de deslocados em Homoine e Funhalouro, na província de Inhambane, no sul do país. A própria Renamo anunciou abertamente que seus homens se reagrupariam em todo país e já há informação sobre a existência destes na província nortenha de Nampula. Paralela, e paradoxalmente, a mesma Renamo anunciou que participaria nas eleições gerais marcadas para finais do presente ano.

As eleições aproximam-se. O recenseamento, cujo inicio havia sido marcado para 29 de Janeiro, foi adiado para o período compreendido entre 15 de Fevereiro a 29 de Abril. Sobre as razões do adiamento, o Governo salientou que foi a pedido da Renamo. Finalmente, quebraram-se os monólogos e o diálogo começou, três meses depois do primeiro encontro. A questão da presença de observadores nacionais e de facilitadores e mediadores internacionais foi ultrapassada. O Governo aceitou os observadores nacionais. As actas pendentes desde a primeira sessão foram todas assinadas. Parece haver “fumo branco” em Fevereiro, confirmando o vaticínio de Afonso Dhlakama, dois meses antes: “Este ano [2013] pode não ser, mas em Janeiro ou Fevereiro vamos ter paz”.

“Fumo branco”, mas exclusão e tensão contínua

Os avanços no diálogo, manifestados pelas recentes cedências e pela assinatura das actas e dos acordos, podem parar o conflito mas não as suas causas, nomeadamente, a intolerância, a arrogância, a exclusão e discriminação política, económica e social. A forma como a paridade nos órgãos eleitorais foi acordada, por exemplo, ilustra claramente como a Renamo pretende perpetuar a tendência de limitação do processo decisório para si e para a Frelimo, excluindo praticamente as demais forças políticas e a sociedade civil de uma forma geral, tal como aconteceu nos últimos 20 anos. Aliás, com a adopção do princípio da paridade nos órgãos eleitorais repete-se em grande medida o modelo de composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), que foi insuficiente para evitar o clima de desconfiança sobre estes órgãos e acusações de fraude. A paridade, não só é uma falsa solução ao clima de desconfiança sobre os órgãos eleitorais, mas também, nas actuais condições políticas, pode reforçar esse clima e, potencialmente, alimentar conflitos pós-eleitorais. Ao mesmo tempo, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), igualmente representado no Parlamento, já veio a público manifestar o seu interesse em participar no diálogo, alegadamente porque “O destino político do país passa necessariamente pelas três forças representadas no Parlamento”⁴, mas sem sucesso.

4 Extracto retirado do comunicado lido pelo Presidente do MDM, Daviz Simango, a 9 de Fevereiro de 2014, reclamando a inclusão do seu partido no diálogo.

De facto, o destino político do país passa pelas três forças representadas no Parlamento, mas não é da exclusividade destas. Os outros partidos políticos e a sociedade civil de uma forma geral devem expressar-se, exigir a sua participação e manifestar a sua indignação, tanto com a guerra assim como com a tentativa de monopolização do “diálogo” e do espaço político moçambicano, sobretudo quando se discutem questões de interesse nacional, como é o caso da distribuição da riqueza, despartidarização do aparelho do Estado e a desmilitarização da Renamo. A guerra tem como principais actores a Renamo e o Governo da Frelimo, mas as suas consequências são reflectidas na sociedade de uma forma geral. São os moçambicanos que são afectados pela guerra, independentemente da cor da pele, do sexo, da idade, da religião, da etnia, da filiação partidária, etc. Os moçambicanos devem-se indignar!

Essa indignação é contra as injustiças. A guerra é uma delas. E é perpetrada contra o povo moçambicano. Ela e as suas causas devem ser combatidas por todos os moçambicanos. As formas de combate são diversas. Hessel opôs-se à violência e chamou “insurreição pacífica” a práticas como os *sit-in*, as marchas e as greves. Podemos acrescentar outras formas de protesto. Neste, o voto é central. As marchas de Outubro e Novembro de 2013, já demonstraram que há capacidade. Mas é preciso mobilizar essa capacidade. Caso contrário, permanecendo indiferentes, vamos pagando o preço da nossa convivência e da “(...) nossa incapacidade colectiva”, citando Salomão Moyana.

IDeIAS Nº19 – “O INIMIGO É O MODELO”! BREVE LEITURA DO DISCURSO POLÍTICO DA RENAMO¹

Sérgio Chichava

Uma das formas de compreender ou analisar a identidade de um actor (individual ou colectivo) é olhar para o seu discurso. Neste sentido, olhando para alguns fragmentos discursivos, propõe-se aqui analisar o discurso político do partido Renamo (Resistência Nacional Moçambicana). Defende-se a ideia de que a compreensão do discurso da Renamo só faz sentido quando comparado com o discurso do seu grande inimigo político, a Frelimo. Poucos estudos foram feitos nesta área, de entre os quais destaca-se um trabalho de Michel Cahen (1997), que analisa o discurso político da Renamo durante a guerra civil e durante os primeiros anos da sua transformação em partido político. Tal como defendido noutra lugar (Chichava, 2009), e inspirado em D. Mayaffre, o discurso político é melhor entendido quando visto como uma questão de identidade ou uma estratégia identitária: “Em análise, o principal objectivo de um discurso político não seria, assim, veicular uma mensagem, propagar uma ideologia, incitar à acção, mas *afirmar a identidade de um orador para favorecer a identificação de um auditório*; afirmar a identidade de um locutor individual (um homem) ou colectivo (um partido, uma classe, um grupo parlamentar, um sindicato) para favorecer a identificação de um público (os militantes, o povo, os eleitores). Em outras palavras, o objectivo de um discurso político é de construir um espaço linguístico no qual o grupo poderá constituir-se, reconhecer-se e existir” (D. Mayaffre, 2003). Neste sentido, o discurso político da Renamo revela que este partido tem, em grande parte, a mesma cultura política da Frelimo, pois, como diz Cahen (1997), a Renamo procura legitimar-se usando o discurso da Frelimo *contra* a Frelimo. No texto, primeiramente será feita uma leitura breve do discurso da Frelimo e do seu presidente no presente mandato (2004-2009) para, em seguida, mostrar-se a apropriação deste discurso da Frelimo pela Renamo.

1 Inspirado em Michel Cahen (1997).

Guebuza (2004-2009): um discurso prenhe de nacionalismo

Para além de uma referência constante à luta contra a pobreza, definida como principal missão do seu Governo, tanto o discurso de Armando Guebuza como o discurso dos dirigentes da Frelimo têm sido marcados por uma grande dose de expressões de tipo nacionalista, que marcaram inegavelmente o seu actual mandato. De entre elas, podem-se citar os casos de “pérola do Índico” (em referência à situação geográfica de Moçambique)²; “pátria amada” (nome do novo hino nacional, introduzido em 2002 em substituição do antigo hino do período monopartidário); “nosso belo Moçambique”, “nosso maravilhoso povo”. Para além destas, outras expressões que não são apenas características da “era Guebuza”, como “Povo Moçambicano” e “nosso Povo”, são também abundantes tanto no discurso presidencial como no discurso “frelimista”. Segundo Brito (2009, p.12), expressões de carácter nacionalista constituem a espinha dorsal do discurso do presidente Guebuza. O nacionalismo no discurso de Guebuza também pode ser lido através das constantes referências à necessidade de união entre os moçambicanos, da necessidade de combater o tribalismo, regionalismo, e outros factores que, na óptica do presidente da Frelimo, são potenciais factores de instabilidade do país. A valorização dos chamados heróis nacionais, com a evocação e celebração de figuras há muito caídas no esquecimento, também demonstra o nacionalismo de Guebuza. Ainda de acordo com Brito, a forte presença deste discurso nacionalista explica-se, por um lado, pela necessidade de consolidar o processo da construção da nação e legitimar a Frelimo como libertadora de Moçambique e, por outro lado, pela tentativa de deslegitimar, política e historicamente, a Renamo e os demais partidos de oposição (Brito, 2009, p.12). Como se sabe, a Renamo sempre foi vista como um simples grupo de “bandidos armados” ao serviço de regimes hostis à Frelimo e, como tal, jamais poderia pretender ser equiparada a um partido histórico como a Frelimo. Como se mostrará aqui, o interessante nisto tudo não se circunscreve apenas em fazer uma listagem do “novo” léxico político guebuziano, mas, principalmente, em mostrar que, apesar de a Frelimo ser o grande adversário político da Renamo, este último partido acaba por adoptar, inconsciente ou conscientemente, o léxico político da Frelimo.

O mimetismo “Renamista” ao discurso “Frelimista”

O mimetismo da Renamo em relação à Frelimo, o qual, nota-se, não é recente, não se circunscreve apenas ao discurso, mas também à imagem e à maneira de funcionamento deste último partido. Já durante a guerra civil, tal fenómeno era notório, como foi amplamente mostrado por Michel Cahen (1997). Apoiando-se em diferentes exemplos e citando documentos internos da Renamo durante a guerra civil, Cahen mostra, por

2 A expressão “pérola do Índico” já era usada no tempo colonial. Ver, por exemplo, Joaquim A. Correia (1953).

exemplo, a passagem de *Mozambique National Resistance* (MNR), – nome inicial deste movimento - para Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), para adoptar-se uma consonância mais próxima de “Frelimo”; a denominação, ainda durante a guerra civil, de Renamo como “Partido Renamo”, equivalente de “Partido Frelimo”; a existência do cargo de “comissário político”³ – substituído mais tarde pelo de “delegado político” -; a designação “*A Luta Continua*”, uma das palavras de ordem da Frelimo, à revista da Renamo, que era publicada em Lisboa nos anos 1980. Todos estes factores revelam o mimetismo da Renamo, isto é, o seu desejo de ser “igual” ao inimigo (Cahen, 1997, p.77). Segundo Michel Cahen, para a Renamo, “a necessidade do mimetismo é muito forte, o inimigo é o modelo, a Renamo precisa de utilizar contra a Frelimo, o discurso da Frelimo” (Cahen, 1997, p.76). Se os exemplos acima citados correspondem ao período em que a Renamo ainda era movimento guerrilheiro, será que, volvidos quase vinte anos depois da sua transformação em partido político, algo mudou no seu discurso? Ou seja, a entrada de novos militantes com uma certa formação, assim como a urbanização da sua principal liderança, teria criado uma nova cultura política neste partido? Os exemplos que seguem, de entre os quais, nos dois primeiros (do actual chefe da bancada da Renamo, Viana de Magalhães e do antigo porta-voz da bancada deste partido e candidato derrotado ao município de Maputo, Eduardo Namburete), encontra-se a expressão “pátria amada” e, nos dois exemplos a seguir (da deputada da Renamo pelo círculo da Zambézia, Elisa Silvestre), a expressão “maravilhoso povo”, e por último a expressão “Pérola do Indico” (de Manuel Araújo, deputado da Renamo, também pelo círculo da Zambézia), mostram claramente que a Frelimo, inimiga da Renamo, continua a ser “modelo” para este partido: “É para mim um privilégio e honra estar aqui hoje, perante vós, meus pares, a proferir o discurso de abertura em nome da Bancada Parlamentar da Renamo-UE, na certeza de que Vossas Excias e demais interessados irão dispensar parte do vosso precioso tempo. Honra porque fá-lo em nome e em representação do maior Partido da Oposição de Moçambique, *nossa pátria amada!* Privilégio porque não é todos os dias que temos esta oportunidade de falar em nome dos que não têm voz, nesta magna casa do povo (V. Magalhães, 11 de Março de 2009)”. “Pouco tempo depois, o Pai colocou a sua bênção sobre mim e tive a oportunidade de fazer os cursos de Jornalismo e de Radialismo (rádio e televisão) na mesma Universidade Metodista de São Paulo, no Brasil. Depois de uma relativamente longa estadia no Brasil regresssei à *pátria amada* (E. Namburete, 2008)”. “Ao iniciar a minha intervenção, saúdo todo o povo moçambicano, em especial da província da Zambézia, meu círculo eleitoral que no dia-a-dia resiste à discriminação na alocação dos vulgo 7 milhões, ... para tanta resistência deste *maravilhoso Povo* é caso para dizer, bem-haja. Povo moçambicano, bem hajam os Zambezianos (E. Silvestre,

3 É interessante notar aqui, que a função de “comissário político”, embora tenha sido usada pela primeira vez durante a Revolução francesa, é típica dos regimes marxistas, ideologia que a Renamo dizia combater. O mesmo se pode dizer da expressão “*A Luta Continua*”. Sobre a função de comissário político, ver, Roger Dupuy (2005).

21 de Abril de 2009)". "A Frelimo esqueceu-se da hospitalidade e do calor que teve deste *maravilhoso povo* do centro do país aquando do seu nono congresso... (E. Silvestre, s.d)". "Foi emocionante ver cidadãos pacatos de Chimuara, Caia e de outros cantos desta *pérola do indico* a celebrarem a inauguração da ponte sobre o Zambeze... (M. Araújo, 2 de Agosto de 2009)". Como explicar este mimetismo? A explicação está na génese da Renamo, um partido que, como se sabe, tem na Frelimo a origem da maior parte dos seus militantes, pelo menos ao nível da direcção. De uma certa forma, Brito tem razão quando diz que este mimetismo resulta do facto de a maior parte dos militantes da Renamo serem oriundos da Frelimo, e, portanto, possuírem a mesma cultura política. Mas também se pode argumentar que a Renamo precisa se desfazer da imagem negativa, de um movimento antipatriótico e não nacionalista a soldo de regimes hostis à Moçambique; precisa também de ser vista como um partido civilizado como a Frelimo, daí o uso do discurso do "inimigo". Enfim, pode-se dizer que isto resulta, em grande medida, da incapacidade da Renamo em produzir um discurso alternativo ao da Frelimo.

Referências

- Araújo, M. (2009). "Ponte sobre o Zambeze", 2 de Agosto, http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/08/pontesobre-o-zambeze.html.
- Brito, L. (2009). "Discurso político e pobreza em Moçambique: análise de três discursos presidenciais", *Conference Paper 8* (paper apresentado na II Conferência do IESE), Maputo, 22-23 de Abril, http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP8_2009_Brito.pdf.
- Cahen, M. (1997). "Entrons dans la nation. Notes pour une étude du discours politique de la marginalité: le cas de la Renamo du Mozambique", *Politique Africaine*, nº 67, Paris, Karthala, p. 70-88.
- Chichava, S. (2009). "Por que Moçambique é pobre?". Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza, *Conference Paper 19*, (paper apresentado na II Conferência do IESE), Maputo, 22-23 de Abril. *Disponível em:* www.iese.ac.mz/lib/publication/II.../CP19_2009_Chichava.pdf(acessado a 17 de Agosto de 2009).
- Correia, J. (1953), "Ilha de Moçambique... futura pérola do Índico", *Revista d'aquém e d'além mar*, Ano IV, nº 41, p. 7.
- Dupuy, R.(2005), *Nouvelle histoire de la France contemporaine*. La République jacobine: Terreur, guerre et gouvernement révolutionnaire 1792-1794. Paris: Seuil.
- Magalhães, V. (2009). *Discurso de abertura da X sessão ordinária da Assembleia da República*, Maputo, Assembleia da República, 11 de Março.
- Mayaffre, D. (2003). "Dire son identité politique. Étude du discours politique français au XX^e siècle", *Cahiers de la Méditerranée*, nº 66, p. 247-264.

- Namburete, E. (2008). Município de Maputo. Sem medo de ser feliz, http://namburete.awardspace.com/artigos.php?subaction=showfull&id=1225666748&archive=&start_from=&ucat=38& (acessado a 14 de Agosto de 2009).
- Silvestre, E.(2009). *Discurso pronunciado na Assembleia da República*, Maputo, Assembleia da República, 21 de Abril.
- Silvestre, E. (s.d.). *Discurso pronunciado na Assembleia da República*, Maputo, Assembleia da República.

IDeIAS Nº62 – MEDIA E CAMPANHAS ELEITORAIS

Crescêncio Pereira

Moçambique está a conhecer uma nova etapa da sua história eleitoral e de governação. Depois de quatro mandatos liderados pela Frelimo, com dois dos seus presidentes históricos, Joaquim Chissano e Armando Guebuza, o seu Comité Central apresentou um novo candidato para as próximas eleições gerais marcadas para Outubro de 2014 – o ex-ministro da Defesa Nacional, Filipe Nyusi, pouco popular, se comparado aos seus mais directos candidatos: Afonso Dhlakama, da Renamo, e Daviz Simango, do MDM. Além disso, Filipe Nyusi foi eleito num ambiente duma relativa tensão no seio da Frelimo e do público em geral. Assim, a Frelimo poderá adoptar uma estratégia que consista principalmente: i) na recuperação da imagem pública negativa resultante da última governação; e ii) na construção de uma imagem positiva, visível e notória, centrada no seu novo candidato, ao nível do partido e do país em geral. O uso hábil, eficiente e eficaz dos *media*, que têm já uma posição balanceada em relação aos outros dois principais candidatos à governação de Moçambique, pode ser um dos principais recursos para a Frelimo conquistar a opinião pública e o eleitorado nas eleições gerais deste ano – um desafio para enfrentar nos sete meses que restam para o jogo eleitoral.

Este texto constitui uma breve reflexão teórica sobre o exercício que tem sido realizado pelos políticos em campanhas eleitorais para conquistar o voto, bem como a relação que estabelecem com os *media*, vistos como um dos mais importantes agentes no processo de formação do debate e da opinião pública em relação às forças políticas na disputa eleitoral.

Importância dos media nas campanhas eleitorais

A eleição dos governantes de um Estado constitui um dos processos mais decisivos do funcionamento das democracias modernas. É a oportunidade que os cidadãos têm de escolher o candidato que oferece o melhor e o mais ideal projecto político de governação para o povo e o país. No processo eleitoral, são observadas as campanhas

eleitorais, que antecedem as eleições, durante as quais os candidatos tentam convencer os eleitores a votarem neles, utilizando todos os meios de persuasão possíveis, e realizando um conjunto de acções específicas.

As actividades das campanhas eleitorais podem assumir diversas formas, dependendo do contexto eleitoral. Nas democracias ocidentais, elas são essencialmente eventos mediáticos, devido, sobretudo, à grande expansão dos *media*.

Nessas democracias, o eleitorado possui um alto grau de informação e sofisticação política e a tomada de decisão é feita depois da avaliação da informação respeitante aos candidatos concorrentes às eleições (Dalton, 1996). Ao contrário, em democracias não desenvolvidas, como é o caso de Moçambique, embora o acesso aos *media* seja baixo e pouco frequente, e exista um reduzido grau de sofisticação política, a comunicação política, à volta das ideias, programas, manifestos, propostas e imagem dos partidos políticos e seus candidatos, passa pela utilização dos *media*, que podem atrair o eleitorado. Assim, os políticos devem procurar transformar o seu discurso propagandístico em notícias, pois a comunicação política quando é difundida, através dos diferentes suportes de comunicação, tem maior visibilidade e notoriedade.

No caso de Moçambique, os *media* também têm a sua importância na política. Um inquérito pós-eleitoral sobre formação do voto e comportamento eleitoral dos moçambicanos nas eleições de 2004 revelou que, do conjunto dos *media*, a rádio era o meio de comunicação mais abrangente (cobria 69% dos cidadãos). Entre elas, a Rádio Moçambique (RM), empresa pública, detinha uma audiência de 91%. A audiência das outras rádios era praticamente simbólica, sendo 4% para as rádios comunitárias e também 4% para outras. Os outros *media* detinham um espaço de actuação reduzido: a televisão com 10% de audiência diária, enquanto a leitura diária de jornais ou revistas era de 4%. Mas a maior audiência era reservada igualmente aos *média* públicos: Televisão de Moçambique (TVM), com 96%, e jornal Notícias, 72% (De Brito *et al.*, 2005).

Nota-se, deste modo, que, em Moçambique, o sucesso da comunicação política tem que passar pela via óbvia dos *media*, especialmente dos canais de informação públicos, que têm maior impacto, mas também por uma melhoria da comunicação política, o que passa por um maior investimento.

De notar que no processo de comunicação política ou *marketing* político das campanhas eleitorais, duas categorias de acções são praticadas pelos políticos: i) “interactivas”, em que os políticos interagem com seus eleitores, através do contacto directo com o grande público e determinados públicos-alvo, isto é, eles vão ao encontro do eleitor; e ii) “unidireccionais”, em que os políticos se servem mais dos meios de comunicação política, para uso interno e externo, com a divulgação de brochuras, folhetos, programas, manifestos, comunicados, e outros documentos e visualizações. Importa notar ainda que em ambas categorias, os suportes de comunicação são

imprescindíveis no processo de mobilização dos eleitores, além da boa utilização dos *media* para fazer passar a mensagem política ao público (Maarek, 2001).

O jogo da mediatização política

A mediatização “não partidária” e “partidária” constituem um campo de batalha para os políticos. Os *media* “não partidários” traduzem-se num espaço de grande disputa para os políticos; são de difícil acesso, excepto quando é para fazer “propaganda”. Mas a credibilidade da informação é questionada pelo público, uma vez que estes reconhecem que se trata de um material de natureza publicitária e não propriamente redactorial. Com efeito, os políticos sabem que os *media* “independentes” são essenciais para transmitir as suas informações, porque permitem uma melhor comunicação. Por isso, eles são forçados a recorrer a estratégias de relações públicas e criatividade para garantir a parcialidade desejada na cobertura mediática.

Parafraçando Maarek (2001, p. 155), os *media* “independentes” oferecem certas vantagens: i) tocam as percepções do público, que habitualmente compra, vê e escuta o jornal, a televisão e a rádio, respectivamente; ii) têm credibilidade superior em relação aos *media* partidários; isso significa que um leitor fiel a um jornal “não partidário” dará maior importância a um comentário positivo sobre um candidato neste jornal ao invés de um editorial sobre o mesmo candidato num jornal “partidário”.

Quanto aos *media* “partidários”¹ ou “partidarizados”, apesar de serem um importante instrumento de mobilização, especialmente dos militantes e simpatizantes dos partidos políticos, têm uma qualidade reduzida comparativamente aos “independentes”. A eficácia desta forma de acção pode ser conseguida com frequência pela via da publicidade e distribuição de informativos gratuitos. No entanto, a força destas mensagens transmitidas tem, do ponto de vista psicossocial, um valor simbólico relativamente baixo, pois elas são distribuídas de forma imprecisa, não são demandadas por parte de quem recebe a informação. Por isso, muitas das vezes essas mensagens são descartadas pelo público.

Mediatização e sentido dos discursos em campanhas

De acordo com Breton (1995), a formação do discurso político em campanhas eleitorais pelos *media* obedece a duas condições básicas: i) a “mediatização política”; e ii) a “argumentação política”. A “mediatização política” tem três funções: i) “transmissão da mensagem”, que é produto do agendamento, de uma selecção e hierarquização

1 No caso de Moçambique, tais *media* são na sua maioria “públicos”, pois são financiados por empresas do Estado (p. ex., Banco de Moçambique e EMOSE), pelo que são considerados como órgãos “oficiais” do Estado (Lima, 2000; Tudesq, 1999).

feita pelo editor; ii) “encenação da mensagem”, que corresponde a mudança inicial da mensagem, através de critérios próprios do jornalista, que a transforma e a recria; e iii) “comentários do discurso”, que têm um duplo imperativo – o primeiro, “pedagógico”, porque ajuda a entender o que o político quer transmitir; e, o segundo, “explicativo”, pois contextualiza o discurso político e dá-lhe um sentido (Debray citado por Breton, 1995, p. 327). Entretanto, estas três funções geram uma contradição. Por um lado, os jornalistas afirmam o seu direito de “comentar” e “encenar” a mensagem política de acordo com as suas próprias regras, por outro, essa legitimidade é contestada pelos políticos, porque, para eles, os *media* devem garantir a integridade da mensagem política transmitida ao público.

Por sua vez, do ponto de vista da “argumentação política”, as três funções de “mediatização política” são encaradas como sendo meras técnicas secundárias. Elas não podem constituir um problema para os políticos, pois estes constroem os seus argumentos de forma planeada, especificando a “pequena frase” para ser considerada pelos jornalistas no processo de mediatização, ou seja, os discursos de um bom político são estruturados para manipular os jornalistas, pelo que, no final, eles acabam transmitindo propositadamente ao grande público, através de suas acções e palavras, a mensagem pretendida.

Relativamente ao sentido da campanha eleitoral nos *media*, Flowers *et al.* (2003, p. 260) referem que qualquer cobertura mediática da campanha eleitoral tende a ser justificada pela “acentuação e dramatização” das informações e pelo “conflito guiado”. Consequentemente, o foco dos *media* tende a ser caracterizado por disputas, ataques e escândalos. Segundo estes autores, a teoria da comunicação política reconhece duas categorias de mensagens dominantes em campanhas eleitorais: a “competitiva” e as “substanciais”. Se os *media* adoptam a primeira, o candidato em questão ganha credibilidade (no caso de uma mensagem positiva), ou pode ver sua imagem denegrida (no caso de uma mensagem negativa).

Deste modo, a posição competitiva tem uma filosofia de guerra e desafio frontal entre os candidatos. Por sua vez, a segunda posição consiste na utilização do conceito de *marketing comercial* e observa a campanha eleitoral em termos absolutos e não em termos de ganhos relativos. Ela é identificada pela definição de alvos e mobilização da população como a chave para a vitória eleitoral.

Além disso, a cobertura mediática tende a ser favorável ou desfavorável às forças políticas envolvidas nas campanhas eleitorais e os cidadãos são mobilizados pela perspectiva que os *media* dão aos acontecimentos. Os partidos políticos terão que desenhar estratégias para definir as agendas dos *media* com a intenção de conquistar o eleitorado. Segundo Semetko *et al.* (1995, p. 207), a estruturação da agenda dos *media* depende maioritariamente da força do sistema político, da diferenciação do nível de competitividade política entre as forças envolvidas no processo, do grau de

profissionalização da campanha e das diferenças culturais. Ela depende também do tipo de propriedade dos *media*, da sua ideologia, do seu estatuto, das suas normas de equilíbrio e objectividade, das regras do espaço, e das crenças pessoais dos jornalistas.

Portanto, a relação entre “*media* e campanhas eleitorais” assume diversas formas. Os *media* têm discursos próprios e simpatias com relação aos candidatos envolvidos na campanha eleitoral; influenciam, constroem e divulgam a sua imagem e seus discursos, promovendo o debate eleitoral. Da mesma forma, os políticos tentam conquistar as agendas dos *media* para que a sua “propaganda” seja efectivamente difundida. A campanha eleitoral rumo às eleições de Outubro constitui, então, um desafio importante, tanto para Frelimo e seu novo candidato, bem como para a Renamo e o seu líder, assim como para o MDM e o seu candidato presidencial, e para os outros partidos e candidatos, do ponto de vista da formação da consciência do voto, pelo que o “vencedor” resultará em parte da habilidade, eficiência e eficácia que tiver para passar sua imagem e mensagem através dos *media*.

Referências

- Breton, P. (1995). Médias, médiation, démocratie : pour une épistémologie des sciences de la communication politique. *Hérmès*, 17-18(3), 321–334.
- Dalton, R. (1996). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New Jersey: House Publisher.
- De Brito, L., Pereira, J., Do Rosário, D., & Manuel, S. (2005). *Formação do Voto e Comportamento Eleitoral dos Moçambicanos em 2004* (pp. 1–30). Maputo: EISA. Retrieved from <http://www.content.eisa.org.za/pdf/cnep.pdf>.
- Flowers, J., Haynes, A., & Crespin, M. (2003). The Média, the Campaign and the Message. *American Journal of Political Science*, 47(2), 259–273.
- Lima, F. (2000). Os Média em Moçambique. In *Pluralismo da Informação nos PALOP* (Sophie Nick & Fafali Koudawo., pp. 127–190). Paris: Princípia.
- Maarek, P. (2001). *Communication et Marketing de l'Homme Politique*. Paris: LITEC.
- Semetko, H., Blumler, J., Gurevitch, M., Weaver, D., Barkin, S., & Wilhoit, C. (1995). The Formation of Campaign Agendas in the United States and Britain. In *Média Power in Politics* (Doris Graber., pp. 204–210). Washington D.C: CQ Press.
- Tudesq, A.-J. (1999). *Les médias en Afrique*. Paris: Ellipses.

