

# DESCENTRALIZAÇÃO E CONFLITO EM MOÇAMBIQUE

## O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO

Salvador Forquilha

A partir dos finais dos anos 1980, o debate sobre o Estado na África Subsaariana esteve profundamente associado, num primeiro momento, ao fenômeno das transições políticas da época, na sequência da emergência da democracia na maior parte dos países, e, num segundo momento, às reformas de descentralização, concebidas em muitos casos como um meio para o reforço e aprofundamento da democracia. Com efeito, uma vasta literatura desenvolveu-se mostrando não só a complexidade do processo da institucionalização do Estado no contexto africano como também os desafios da democratização e o impacto das reformas de descentralização (Bayart, 1989; Bowen, 2000; Bratton & Van de Walle, 1997; Chabal & Daloz, 1999; Chingono, 1996; Daloz & Quantin, 1997; Hall & Young, 1997; Mkandawire, 2001; Rothchild & Chazan, 1988; Médard, 1991).

No que se refere particularmente à descentralização, num trabalho recente Shandan & Loureiro (2017) consideram que, apesar de a descentralização ter sido um dos traços mais marcantes das democracias emergentes em África, as repetidas reformas de governos locais tiveram pouco impacto na resolução dos problemas de governação. Na realidade, em muitos casos, os resultados das reformas de descentralização têm sido consistentes com a tendência de estagnação e até de recuo da democracia e qualidade de governação prevalecentes no continente, tal como mostram, por exemplo, os relatórios do Afrobarómetro e do Ibrahim Index of African Governance (Mattes & Bratton, 2016; Mo Ibrahim Foundation, 2016).

Quando se analisa as reformas de descentralização em curso em diferentes países da África Subsaariana, constata-se que visam, essencialmente, por um lado, reforçar e aprofundar a democracia e, por outro, melhorar a provisão de serviços públicos. Raramente são associadas à gestão de conflitos. Quando o são, os seus resultados não são necessariamente a mesma coisa em todos os países. Por exemplo, enquanto em alguns países como o Ruanda a descentralização parece ter jogado um papel muito importante na manutenção da estabilidade política (Tilburg, 2008), em outros países como o Uganda a descentralização, de alguma forma, contribuiu para exacerbar o conflito a nível local (Schelnberger, 2008).

Relativamente a Moçambique, as reformas de descentralização têm sido associadas ao processo da transição política dos anos 1990, no contexto do reforço e do aprofundamento da democracia e melhoria da provisão de serviços públicos. Assim, em 1997 foi aprovado o pacote legislativo concernente às autarquias locais (Lei 2/97), que estabeleceu o quadro jurídico-legal para a realização das primeiras eleições autárquicas em 1998, em 33 cidades e vilas de Moçambique. Alguns anos mais tarde, o Parlamento aprovou a lei dos órgãos locais do Estado (Lei 8/2003), que desconcentrou uma parte importante das competências e funções do Estado central para entidades estatais a nível local (províncias e distritos).

Neste contexto, Moçambique introduzia, assim, um «modelo de descentralização a duas velocidades», isto é, um modelo que incorpora, ao mesmo tempo, uma devolução para um espaço limitado do território (descentralização política) e uma desconcentração de funções e competências para os escalões locais do Estado (descentralização administrativa). Denotando, por um lado, a dificuldade das elites políticas no poder em romper com o paradigma de governação vigente no período monopartidário e, por outro, uma certa contradição no processo da implementação do pacote das reformas, o modelo foi gerando conflitos, que se agudizaram ao longo do tempo (Weimer, 2012; Weimer & Carrilho, 2016).

Com a eclosão do conflito armado no período que se seguiu às eleições gerais de 2014, a descentralização passou cada vez mais a estar associada ao processo da resolução do conflito. Na realidade, os resultados eleitorais, de alguma forma consistentes com o padrão do voto desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994, vieram revelar, mais uma vez, que Moçambique é uma sociedade politicamente heterogénea. Trata-se de uma heterogeneidade que, desde a independência, não tem sido devidamente tomada em conta no processo da construção do Estado. Pelo contrário, a história da construção do Estado pós-colonial em Moçambique tem sido marcada pela negação da heterogeneidade e das diferenças<sup>1</sup>.

A descentralização, neste contexto, surge não só como um mecanismo importante que pode conduzir ao aprofundamento da democracia e ao melhoramento na provisão de serviços públicos mas também, e sobretudo, como um mecanismo fundamental de integração da heterogeneidade e das diferenças no processo da construção do Estado e na minimização da ocorrência da contestação violenta do Estado. Mas em que medida o actual processo de descentralização, em curso no País desde os anos 1990, responde ao problema da construção do Estado, numa perspectiva da integração das diferenças e da heterogeneidade? Em que medida a descentralização pode jogar um papel relevante na gestão do conflito político em Moçambique? De que modelo de descentralização precisa o País para fazer face a diferentes tipos de clivagens presentes na sociedade moçambicana?

---

<sup>1</sup> O exercício da construção do Estado-nação no período pós-independência, baseado na ideologia da construção do «homem novo» e da unidade nacional, tomou, em grande medida, as diferenças como uma ameaça. Por isso, muitas vezes, as diferenças e a heterogeneidade foram combatidas abertamente.

Com base em pesquisas anteriores, este artigo procura responder às perguntas acima colocadas, argumentando que, numa sociedade heterogênea e dividida como Moçambique (Lijphart, 2008), a descentralização pode desempenhar um papel relevante na integração das diferenças no processo da construção do Estado, reduzindo assim o potencial de conflito violento. Isso na medida em que, ao devolver o poder para o nível local (províncias e distritos), a descentralização favorece a partilha do poder e aumenta a possibilidade dos diferentes partidos políticos de participarem no processo da construção das instituições. O artigo desenvolve o argumento em duas partes. Na primeira parte, o texto olha para o processo da construção do Estado no período pós-colonial, procurando identificar clivagens importantes que estruturam o conflito violento e a configuração do campo político. Analisar as dinâmicas do processo da construção do Estado no período pós-colonial é um exercício crucial para compreender o papel e o sentido da descentralização no contexto da gestão do conflito político em Moçambique; na segunda parte, a atenção é focalizada nas reformas de descentralização em curso no País desde os anos 1990, interrogando a sua relevância para a gestão do conflito e manutenção da estabilidade política.

## O PROCESSO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO NO PERÍODO PÓS-COLONIAL: CLIVAGENS, CRISE E VIOLÊNCIA POLÍTICA

Na sequência da interdição pelo regime colonial português de qualquer actividade política de contestação, o movimento nacionalista moçambicano emergiu a partir do estrangeiro, nomeadamente dos territórios britânicos vizinhos, tais como Tanganyika, Nyassalândia e Rodésia, onde havia movimentos independentistas por volta dos finais dos anos 1950. Com efeito, várias associações e formações políticas foram fundadas por expatriados moçambicanos, nomeadamente a TMMU (Tanganyika Mozambique Maconde Union), a MAA (Mozambique African Association), a MANU (Mozambique African National Union), entre outras, criadas no Tanganyika em 1958, 1960 e 1961, respectivamente, por imigrantes moçambicanos idos, sobretudo, da região norte de Moçambique (Cahen, 1999: 32-36); UNAMI (União Nacional de Moçambique Independente), fundada no Nyassalândia em 1961 por expatriados originários da região de Tete; e a UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique), criada na Rodésia do Sul em 1960 por imigrantes da região centro de Moçambique, nomeadamente do antigo distrito de Manica e Sofala (Brito, 1988; Hall & Young, 1997). Como é que essas associações e formações políticas se desenvolveram nos anos subsequentes?

## CONSTITUIÇÃO DA «FRENTE», UNIDADE NACIONAL E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DAS DIFERENÇAS

Com a independência do Tanganyika em 1961 e o apoio de Julius Nyerere, as diferentes formações políticas acima mencionadas constituíram-se numa frente comum – Frente de Libertação

de Moçambique (Frelimo) – , sob a direcção de Eduardo Mondlane, que se tinha juntado à Udenamo dias antes da constituição da «Frente» (Cahen, 1999; Brito, 1991). Dada a recusa do regime colonial português em considerar qualquer possibilidade de negociações com vista à autodeterminação, a Frelimo, no seu primeiro congresso em 1962, decidiu equacionar todo o tipo de solução para a independência, incluindo a luta armada. Foi neste contexto que, em 1963, um ano depois da fundação da Frelimo, um primeiro contingente de 250 elementos seguiu para a Argélia com a finalidade de receber treinos militares.

Desde a sua fundação, a Frelimo adoptou o ideal da unidade nacional como um dos pilares mais importantes do seu discurso político, particularmente na sua luta pela independência. Tido como um elemento crucial na mobilização de moçambicanos de diferentes quadrantes, a unidade nacional foi considerada como tendo jogado um papel importante na luta contra o regime colonial português. Aliás, a própria fundação da Frelimo é oficialmente apresentada como fusão de grupos políticos precedentes e, por conseguinte, como a materialização da unidade nacional (Brito, 2016). Todavia, é importante referir que, desde os primeiros anos da sua existência, a Frelimo estava longe de representar a síntese de interesses das diferentes formações políticas que tinham aderido à «Frente». Com efeito, como Brito (1988) sugere na sua análise sobre a génese da Frelimo, contrariamente ao que muitas vezes se pretende apresentar, a «fusão» na origem da Frelimo foi

*mais simbólica do que real e o papel principal no crescimento e na afirmação do movimento anticolonial moçambicano coube a uma geração de militantes nova que, não tendo pertencido a nenhuma das formações políticas precedentes, se juntaram então à Frelimo (...) (Brito, 1988:16).*

De facto, à medida que o movimento se foi afirmando no terreno, particularmente depois do desencadeamento da guerra anticolonial em 1964, as clivagens políticas no seio da «Frente» foram-se acentuando cada vez mais e muitos dos líderes das formações políticas precedentes, que estiveram na origem da «Frente», abandonaram a Frelimo alguns anos mais tarde e tentaram, sem sucesso, reconstituir as suas antigas formações políticas (Brito, 1991: 64-69).

A história do nacionalismo moçambicano ainda é muito pouco estudada. Todavia, as poucas pesquisas desenvolvidas nessa área mostram que, para além da narrativa da arquitectura da unidade nacional, existe uma dinâmica marcada por conflitos e lógicas de estigmatização e dificuldade de convivência com a diversidade. Na realidade, quer a tentativa de reconstituição das forças políticas anteriores à criação da Frelimo, em meados dos anos 1960, quer o surgimento de grupos políticos, na véspera da independência, com a pretensão de concorrerem com a Frelimo, cristalizam a existência de clivagens políticas profundas no seio da sociedade moçambicana e a diversidade de um povo com histórias e trajectórias locais diferentes (Forquilha, 2006, 2014). Ora, essas clivagens políticas, conflitos e lógicas na origem da constituição

e do funcionamento da Frelimo vão agudizar-se nos finais dos anos 1960 e começos dos anos 1970 – os anos da crise interna do movimento – e estruturar o processo da construção das instituições no período pós-colonial. Foi um processo acompanhado por um discurso de exaltação da nação, em detrimento dos grupos étnicos e das respectivas diferenças.

Assimilada à ideia de perigo para a unidade nacional, a diversidade, particularmente aquela expressa pelos grupos étnicos, era assumida pelas lideranças políticas mais como folclore do que propriamente como um elemento fundamental no processo da construção do Estado. A este propósito é interessante constatar como a Frelimo via a questão das tribos e dos grupos étnicos em Moçambique:

*A Frelimo é uma organização política nacionalista composta por membros de todas as partes de Moçambique. Portanto, ela reconhece a existência de tribos e grupos étnicos. A nação moçambicana, como a maior parte das nações do mundo, é composta por pessoas com diferentes tradições e culturas, mas unidas pela mesma existência histórica e tendo os mesmos objectivos políticos, económicos e sociais, engajadas na mesma tarefa sagrada, aquela de lutar pela sua libertação. Isso explica-nos que a tribo e o grupo étnico, não obstante terem uma existência real, deixam de ser entidades políticas, económicas ou sociais. A história já uniu os seus interesses nesses domínios (Frelimo apud Brito, 1991: 180).*

Neste contexto, os grupos étnicos e tudo o que a eles estivesse associado, como, por exemplo, a organização social e política, eram não só pouco relevantes como também uma ameaça para a implementação do projecto modernizador e de unidade nacional. Assim, mais do que exaltar e valorizar as diferenças entre os grupos étnicos, a orientação político-partidária defendia ressaltar as similitudes entre os diferentes grupos. A educação era chamada a desempenhar um papel fundamental em todo este processo. Samora Machel, no seu discurso alusivo à segunda conferência do Departamento de Educação e Cultura (DEC), colocava o assunto nos seguintes termos:

*Uma das primeiras preocupações que a educação deve transmitir é da unidade do povo. O colonialismo procurou acentuar todas as divisões étnicas, linguísticas, religiosas, culturais que podiam existir entre a população moçambicana. Por outro lado, a educação tradicional, exaltando o culto da comunidade linguística a que a pessoa pertence, inculcou-lhe uma atitude de desprezo, por vezes mesmo de ódio, em relação às outras comunidades. No nosso ensino devemos fazer ressaltar a similitude de situações existentes entre toda a população moçambicana (...). O regionalismo, o tribalismo, a atitude de desprezo para com as outras comunidades, resultam da ignorância, do desconhecimento de outros valores (Machel, 1974: 37-38).*

O projecto sociopolítico da construção do Estado pós-colonial pretendia, assim, ser global no sentido de que se propunha transformar radicalmente não só as mentalidades mas também as próprias relações sociais, com vista à construção do «homem novo» e de uma nova sociedade, sob a direcção da Frelimo, enquanto partido de vanguarda (Meneses, 2015; Cahen, 1987; Brito, 1991).

Desde o início do processo da luta anticolonial, o papel da Frelimo no processo libertador e na implantação do projecto de transformação da sociedade moçambicana estava visível não só nos discursos políticos das lideranças como também nas práticas políticas presentes sobretudo nas zonas libertadas. Com a independência do País, em 1975, esse papel reforçou-se e ficou plasmado na Constituição da República, passando o Estado a ser concebido como um instrumento ao serviço da revolução. Ora, isso teve implicações concretas na relação entre o partido e o Estado no período pós-independência. Aliás, no programa da Frelimo apresentado no 3.º congresso do partido, a relação entre o Estado e o partido aparece claramente definida nos seguintes termos:

*No âmbito do Estado, a tarefa do Partido é a destruição do estado colonial e a criação de um novo tipo de aparelho de estado que reflecta, nas suas estruturas e nas suas actividades, os interesses das largas massas laboriosas. O Estado é o principal instrumento para a materialização da política revolucionária do Partido. Por isso, o Partido dirige e orienta todas as actividades do Estado. O papel dirigente do Partido, em relação ao Estado, consiste no seguinte: (...) b) o Partido traça as linhas de orientação fundamentais de desenvolvimento em todas as esferas da vida social. Essas linhas de orientação reflectem-se nas leis do Estado. As leis do Estado exprimem assim a aplicação prática das directivas do Partido; c) o Partido cria condições para que, em todos os órgãos do Estado, se constituam organizações do Partido, para aí assegurarem a aplicação da linha política do Partido; d) o Partido mobiliza e forma, política e tecnicamente, quadros leais ao Partido para ocuparem postos no aparelho do Estado (...). A República Popular de Moçambique é um Estado de ditadura democrática revolucionária dos operários e camponeses. Ela exerce o seu poder contra os inimigos do Povo, os capitalistas, contra o imperialismo e os seus agentes, e no interesse da protecção e defesa das conquistas revolucionárias e da soberania e integridade territoriais (Frelimo, 1977: 28-29).*

O papel central da Frelimo no processo da construção e transformação da sociedade moçambicana definido no 3.º congresso do partido, em 1977, permaneceu praticamente inalterado nos anos subsequentes e moldará a relação que a Frelimo vai manter com o Estado, incluindo no período multipartidário (Forquilha, 2014). Isso, associado à questão da consolidação da unidade nacional, plasmada na Constituição da República, dificultou a tomada em consideração das diferenças no processo da construção do Estado e, por via disso, reavivou as clivagens étnicas, regionais e políticas abafadas em nome da revolução e da construção do Estado-nação.

## CLIVAGENS ÉTNICO-REGIONAIS, CONFLITO E VIOLÊNCIA POLÍTICA: QUE RELAÇÃO?

Embora a referência à luta contra o tribalismo, o regionalismo e o racismo fosse uma constante nos discursos políticos das elites dirigentes da Frelimo, desde os primórdios da luta anticolonial, o processo da construção do Estado revelou, mais tarde, a relevância de questões étnicas no contexto da reivindicação do acesso ao poder político por parte de determinados grupos de fora e de dentro da Frelimo. O posicionamento dos antigos combatentes expresso numa carta dirigida a quatro membros do *bureau* político do partido (Joaquim Chissano, Alberto Chipande, Armando Guebuza e Mariano Matsinha), em Outubro de 1986, poucos dias depois da morte de Samora Machel, ilustra sobremaneira este facto, ao deixar clara a necessidade de se estabelecer o critério da originalidade como sendo fundamental para a ocupação de cargos de direcção no partido e no Estado.

Com efeito, passando em revista a situação de crise que assolava o Estado nessa altura e que estava cristalizada pela guerra civil, fome, miséria, etc., os antigos combatentes, na sua carta, classificavam os moçambicanos em duas categorias importantes: moçambicanos originais (de gema), basicamente negros, e moçambicanos não originais (brancos e indianos). A carta começa e continua nos seguintes termos:

*(...) nós, antigos Combatentes e fundadores desta República, seguros e intransigentes na busca da Paz, Progresso e Prosperidade para a nossa Pátria, dedicamo-vos esta mensagem por ocasião da morte prematura do Primeiro Presidente desta República (...). Compatriotas: O momento lança o maior desafio (...). Estamos confrontados com a realidade socioeconómica do nosso país: problema económico; a guerra prevalecente: problema político-militar; o nosso posicionamento face à libertação da África Austral (África do Sul e Namíbia)... Compatriotas: Devemos analisar séria e profundamente a questão governamental (...). Não nos enganemos mais. A experiência tida fala por si. Esta é, sem dúvidas, a fórmula pela qual hoje cada um deve enfrentar o problema governamental, o problema do poder político (...). É altura de dizermos que o poder político, em qualquer Sociedade-Estado, Sociedade-Nação deste planeta é algo sagrado. Achamos que o critério de originalidade e naturalidade deve ser tido em conta na esfera do poder político (...). Por isso diremos que o Governo deve representar a maioria desta Pátria. Deve representar aqueles que, de facto, foram os destinatários da colonização (...). Achamos que no Governo Central (Conselho de Ministros) a representatividade de cada uma das províncias é fundamental e estabilizadora. Deve-se evitar, no Governo Central, a concentração desproporcional de membros de uma única Província, o que leva a insinuar problemas de ordem tribal e regional. Achamos que, tomando-se essa medida, destrói-se o conflito Sul-Norte (Antigos Combatentes, 1986: 1-4).*

É importante lembrar o contexto em que a carta dos antigos combatentes acima mencionada foi escrita: poucos dias depois da morte de Samora Machel, enquanto se aguardava pela reunião do Comité Central da Frelimo, que iria indicar o novo Presidente da República e, por via disso, a formação do novo governo. Além disso, Moçambique enfrentava uma grave crise económica e político-militar. Com efeito, o País estava num processo bem avançado visando o início do programa de ajustamento estrutural, financiado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. No plano político-militar, a guerra civil tinha atingido o seu auge, com a Renamo a ocupar grande parte do território nacional, estando o Estado praticamente confinado às zonas urbanas e poucas vilas do País.

Um outro assunto que a carta dos antigos combatentes aborda com frontalidade é a guerra envolvendo o Governo da Frelimo e a Renamo. Contrariando todo o discurso oficial da época, que via a guerra como sendo movida unicamente por factores externos, nomeadamente a correlação de forças no contexto da geopolítica regional, o que conferia à guerra o carácter meramente desestabilizador, os antigos combatentes sublinham a necessidade de olhar para os factores internos da guerra. Ora, isso representava uma mudança significativa na maneira de abordar o conflito armado (Brito, 2016). Neste contexto, na carta, a Renamo surge, antes de mais, como um grupo de moçambicanos cujo papel na solução do conflito era crucial. No dizer dos antigos combatentes:

*Um outro ponto, Compatriotas, é o problema da guerra. Têremos que encontrar solução para este problema se quisermos ter o nome de filhos deste Povo (...). Tenhamos a coragem suficiente para enfrentar a guerra. É chegado o momento de abrimos várias frentes para solucionar o problema. Procuremos nós, antigos combatentes, aceitar que, no campo de batalha, frente a frente estão moçambicanos. A isto se chama Guerra Civil. Vejamos que a África tem a sua própria História. Se se tratar de poder, procuremos resolvê-lo, mas não nos devem cegar. Não devemos internacionalizar o conflito como forma de solucioná-lo. Só será adiar o problema e perder tempo (...). Os problemas nacionais (internos) não devem ser exportados para a arena internacional. Enquadrar a guerra, pura e simplesmente, no contexto da África Austral: África do Sul, Angola, Namíbia, pode induzir-nos em erro (...). Compatriotas: Antes de terminarmos gostaríamos de dizer mais qualquer coisa sobre a guerra. Trata-se simplesmente dum ponto de vista, uma proposta. Achamos que para se pôr fim à guerra devemos criar condições para a reconciliação (...). Enviarmos pessoas para explorar para junto dos moçambicanos da Renamo se eles são capazes de fazer o que propomos (...): nós da Frelimo vamos excluir completamente os moçambicanos não originários do poder político, poder económico e poder militar (...). Não se trata de discriminação. Consiste simplesmente em utilizar o critério da originalidade, que se aplica em muitos países do mundo (...). O que queremos junto da Renamo é o seguinte: se existem moçambicanos não originários, esses não devem ter acesso ao poder político ou militar. Num provável acordo entre a Frelimo e a Renamo, devem os moçambicanos não*

*originários que estão na Renamo ficar conscientes de que não deverão participar nas conversações e num possível governo de reconciliação. O governo que se formar a partir da Frelimo e da Renamo só será exclusivamente de moçambicanos originários como atrás explicámos (Antigos Combatentes, 1986: 5-7).*

A redução do conflito político-militar a uma mera guerra de desestabilização dificultou durante muito tempo a busca de uma solução negociada directamente com a Renamo, num quadro de formação de um eventual governo de reconciliação. Neste contexto, as posições assumidas pelos antigos combatentes relativamente à matéria da guerra representavam uma ruptura significativa com a posição oficial do Governo em relação ao conflito político-militar.

Grupo extremamente influente dentro da Frelimo e na vida política do País, os antigos combatentes trouxeram na sua carta assuntos que raramente eram discutidos com a devida frontalidade, nomeadamente a necessidade da tomada em conta de aspectos étnico-regionais no acesso ao poder político, facto que, em grande medida, punha em causa todo o discurso oficial da Frelimo da luta contra o tribalismo, o regionalismo e o racismo.

A categorização dos moçambicanos em originais (negros) e não originais (brancos e indianos) e a necessidade do uso do critério da originalidade para o acesso aos cargos de direcção no partido e no Estado, por um lado, e, por outro, a questão da necessidade da representatividade de cada uma das províncias de Moçambique no Governo central (Conselho de Ministros) como factor de estabilidade e garantia do desaparecimento do que os antigos combatentes chamaram «conflito Sul-Norte» cristalizavam clivagens étnico-regionais não só no seio da Frelimo como também na sociedade moçambicana em geral. Essas clivagens foram durante muito tempo reprimidas e escamoteadas por razões ideológicas, ainda que a sua influência sobre o funcionamento do Estado e do partido fosse cada vez mais visível<sup>2</sup>.

Para aquilo que nos interessa neste artigo, a carta dos antigos combatentes cristaliza a relevância da dimensão étnico-regional no processo de construção do Estado no período pós-colonial e permite, por um lado, desconstruir o discurso da Frelimo em relação à luta contra o tribalismo, regionalismo e racismo e, por outro, entender a complexidade e heterogeneidade da sociedade moçambicana.

É interessante a menção do conflito Sul-Norte feita pelos antigos combatentes na sua carta. Embora seja um assunto ainda tabu e visivelmente colocado de uma maneira simplista na carta, na verdade trata-se de uma questão de fundo que, de alguma forma, está presente na história do próprio nacionalismo moçambicano, com destaque particular para a crise interna da Frelimo dos finais dos anos 1960, opondo a ala «revolucionária» à chamada ala «reaccionária».

<sup>2</sup> É importante notar que, mais de 25 anos depois, o Presidente Armando Guebuza, particularmente no seu segundo mandato (2010-2014), retomou e instrumentalizou a categorização dos moçambicanos em originais (moçambicanos de gema) e não originais, facto que mostra a persistência dessas clivagens.

No seio da própria Frelimo, esse conflito era visto por alguns grupos como oponente, em última análise, as elites políticas oriundas do Sul às elites oriundas do Centro e Norte de Moçambique<sup>3</sup>. Aliás, Urias Simango, vice-presidente da Frelimo e um dos membros do triunvirato que liderou o movimento depois da morte de Eduardo Mondlane, no seu célebre texto sobre a situação sombria na Frelimo, nos finais dos anos 1960, fala do assunto sem tabus nos seguintes termos:

*Existe [na Frelimo] um forte sentimento de sectarismo, regionalismo e tribalismo (...). Em fins de Fevereiro e começos de Março deste ano [1969], depois da morte do Dr. Mondlane, anterior presidente da Frelimo, algumas pessoas oriundas do Sul do país... tiveram vários encontros... Estudaram as circunstâncias que envolveram a morte do Dr. Mondlane como membro da sua tribo, e a questão de quem o teria matado... Discutiram também a forma de defenderem e salvaguardarem os interesses da gente do Sul (...). Desde 1966 tem havido a tendência de um grupo – infelizmente composto por pessoas do Sul (...) – se reunir sozinho, tomar decisões e impô-las a outros por vias de manipulações (...). Devemos entender que não há nenhuma tribo em Moçambique que é superior a outras. Estamos a lutar de modo a eliminar a superioridade rracica do branco ou o direito de um dado grupo oprimir e explorar outros grupos. Todas as tribos devem merecer igual tratamento, oportunidade e direitos, agora durante a luta, e depois da independência. Isto não se pode entender como uma guerra ou discriminação contra pessoas do Sul, mas uma luta contra o tribalismo ou grupos que fatalmente podem desunir-nos e estabelecer perpétuas contradições entre nós. Quando falamos sobre o grupo do Sul é necessário dizer com muita ênfase que são alguns elementos de Gaza! (Simango, 1969: s.p.).*

O facto de grande parte dos dissidentes da Frelimo (voluntariamente ou via expulsão), não só durante a luta anticolonial como também nos primeiros anos da independência, terem sido elites políticas oriundas do Centro e Norte do País (Cabrita, 2000; Igreja, 2015) alimentou e, de alguma forma, exacerbou clivagens baseadas na pertença étnico-regional, no contexto do acesso ao poder político, no âmbito da construção do Estado pós-colonial. Aspecto secundarizado e muitas vezes negligenciado nas análises do processo político moçambicano, as clivagens acima mencionadas jogam um papel importante na dinâmica da violência política e na consequente estruturação do campo político e do padrão do voto nos últimos 20 anos. Voltaremos a este assunto mais adiante.

<sup>3</sup> Para uma discussão mais aprofundada da crise interna da Frelimo nos finais dos anos 1960, ver Brito (1991); Hall & Young (1997); Bowen (2000).

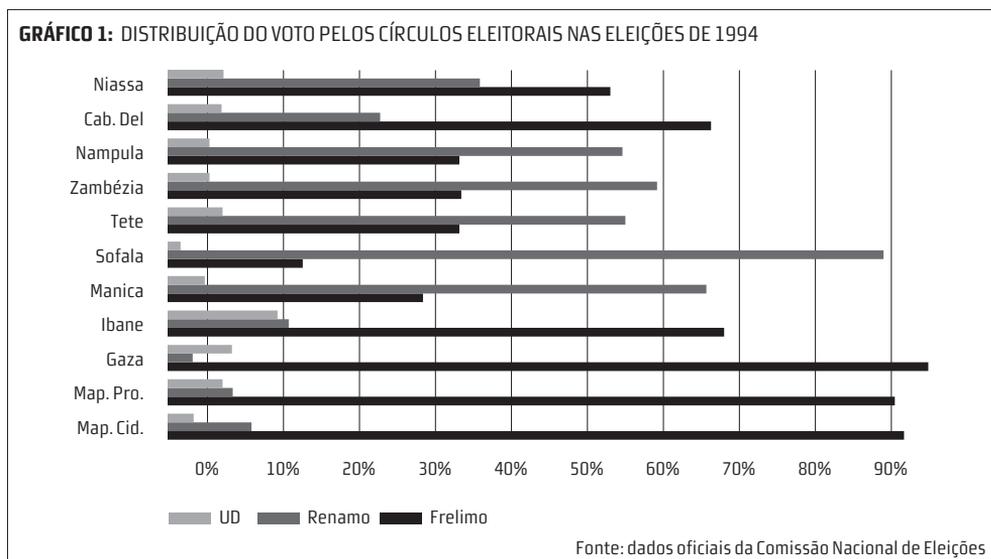
## DINÂMICAS DA VIOLÊNCIA POLÍTICA E A ESTRUTURAÇÃO DO CAMPO POLÍTICO NO PERÍODO PÓS-INDEPENDÊNCIA

O fim da guerra anticolonial em 1974 não significou necessariamente o fim da violência política. Com efeito, tendo-se tornado independente num contexto regional extremamente conturbado, marcado pela presença de regimes minoritários brancos na antiga Rodésia e na África do Sul, hostis ao Governo da Frelimo, Moçambique começou a enfrentar agressão militar movida pela Rodésia (Cabrita, 2000; Hall & Young, 1997). Nessa altura, havia muitos moçambicanos na Rodésia, ligados particularmente ao antigo regime colonial português, que tinham fugido de Moçambique, na sequência da independência do País. Alguns desses moçambicanos foram recrutados e treinados em 1977 pelos serviços secretos rodesianos (CIO), visando desestabilizar Moçambique, dando origem ao estabelecimento do MNR (Resistência Nacional Moçambicana). Com efeito, dois anos mais tarde, em 1979, elementos do MNR levavam a cabo acções militares a partir da região centro de Moçambique, nomeadamente nas províncias de Manica e Sofala. Quando o Zimbabwe se tornou independente em 1980, o regime de *apartheid* da África do Sul substituiu a Rodésia no apoio ao MNR (Cabrita, 2000; Hall & Young, 1997). Todavia, a guerra, que começou por ser uma simples agressão nos finais dos anos 1970, transformou-se numa guerra civil a partir do início dos anos 1980, na medida em que o conflito ganhou uma forte dimensão interna ao exprimir importantes clivagens sociais e políticas da sociedade moçambicana.

Foi neste contexto que a Renamo começou a mobilizar, recrutar e treinar jovens moçambicanos, particularmente das zonas rurais, para lutar contra as políticas do Governo da Frelimo. Como Legrand (1995) sublinha, nos anos 1980, a Renamo conseguiu ter um forte apoio das populações rurais em algumas regiões do País. Este apoio foi impulsionado sobretudo pelas políticas rurais do Governo da Frelimo (Geffray, 1990; Cahen, 2002). Essas políticas, num certo sentido, não trouxeram mudanças significativas para as zonas rurais, alimentando o sentimento de exclusão por parte dos camponeses relativamente aos benefícios vindos do Estado (Legrand, 1995: 138-139). É importante referir que as políticas da Frelimo eram uma consequência da sua visão sobre o que Moçambique independente deveria ser: um Estado-nação moderno assente no pilar da unidade nacional. Muito influenciada pela sua trajectória de «Frente» libertadora e, mais tarde, de partido de vanguarda, a visão de um Moçambique moderno e unido vai moldar significativamente a maneira como a Frelimo vai lidar, por um lado, com a questão da diversidade política, social e cultural do País e, por outro, com a descentralização no contexto da democracia multipartidária. Mas qual era a natureza da guerra? Até aos anos 1990, havia uma forte controvérsia entre os estudiosos sobre a natureza da violência política em Moçambique. Com efeito, a literatura sobre a rebelião armada levada a cabo pela Renamo em Moçambique podia ser classificada, *grasso modo*, em duas categorias: por um lado estavam os trabalhos de autores tais como Gersony (1988), Minter (1994), Nilsson

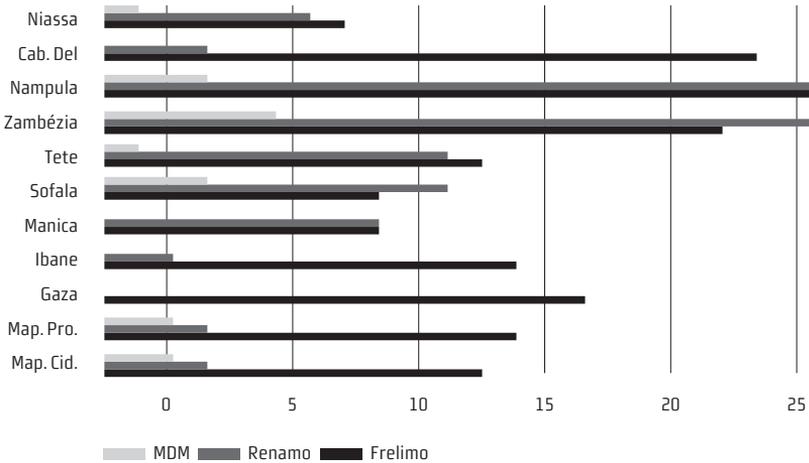
(1990), entre outros, que, insistindo sobre a natureza das origens e apoios externos da Renamo (Rodésia e África do Sul) e das atrocidades cometidas pela guerrilha contra as populações civis e infra-estruturas económicas, reduziam a Renamo a um movimento ao serviço de regimes brancos da região para desestabilizar o Estado moçambicano. Fazendo eco do discurso do Governo da Frelimo, estes autores sublinhavam, assim, que a Renamo era apenas um grupo de bandidos armados, desprovido de qualquer tipo de projecto e discurso políticos e o conflito não era mais do que uma guerra de desestabilização; por outro lado, havia trabalhos de autores tais como Geffray (1990), Geffray & Pedersen (1988), Legrand (1995), Cahen (2002), entre outros, que, apesar de admitirem as origens externas da Renamo, levaram as suas análises mais longe identificando uma série de elementos explicativos da dinâmica interna, que estiveram na origem da constituição da base social da guerrilha e, por conseguinte, considerando o conflito como uma guerra civil. Trata-se de uma dinâmica interna que vai marcar profundamente a estruturação do campo político a partir dos anos 1990.

Com o fim da guerra civil em 1992 e a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, as clivagens étnico-regionais acima mencionadas ganharam uma expressão política importante, tal como a geografia do voto tem vindo a mostrar. Com efeito, embora não se possa falar de um voto étnico (Brito, 1995), os resultados eleitorais, desde 1994, têm estado a revelar um claro apoio étnico-regional, particularmente para os dois principais partidos políticos, nomeadamente a Frelimo e a Renamo – os dois ex-beligerantes da guerra civil. Assim, enquanto a Frelimo goza de um apoio considerável na região sul e no extremo norte do País, a Renamo tem conseguido o seu principal apoio eleitoral na região centro e em algumas partes da região norte do País, tal como se pode constatar a partir dos Gráficos 1 e 2.



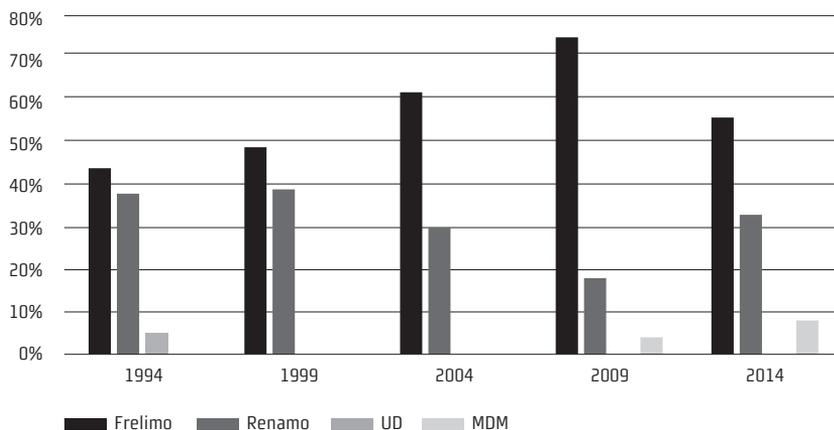
Nas primeiras eleições multipartidárias, em 1994, a diferença percentual entre os dois ex-beligerantes foi de aproximadamente 7%, tendo a Frelimo conseguido 44,3% e a Renamo 37,8%. Estes resultados, em grande medida, foram surpreendentes para a maioria dos observadores, devido, sobretudo, à imagem da Renamo veiculada, durante vários anos, não só a nível nacional como também internacional – um movimento de bandidos e terroristas (Vines, 1991). Como explicar um tal apoio eleitoral à Renamo de uma percentagem significativa do eleitorado moçambicano? Este apoio pode ser visto como expressão de clivagens sociopolíticas internas, que estão na origem do padrão do voto ao longo dos anos da democracia multipartidária em Moçambique. Com efeito, desde 1994, com a excepção de 2009, a Renamo tem conseguido cerca de 30%-35% dos votos do eleitorado, tal como mostra o Gráfico 3. Todavia, o modelo maioritário da democracia vigente em Moçambique, baseado no princípio de «o vencedor leva tudo», acaba marginalizando os partidos políticos da oposição nos processos decisórios e de construção das instituições (Cahen, 2016), na medida em que o modelo não incentiva o reforço de mecanismos de diálogo entre as maiorias (os que ganham as eleições) e as «grandes minorias» (os que perdem as eleições) (Lijphart, 2012).

**GRÁFICO 2:** . DISTRIBUIÇÃO DOS MANDATOS PELOS CÍRCULOS ELEITORAIS NAS ELEIÇÕES DE 2014



Fonte: dados oficiais da Comissão Nacional de Eleições

**GRÁFICO 3: RESULTADOS ELEITORAIS DE 1994-2014**



Fonte: dados oficiais da Comissão Nacional de Eleições

Numa sociedade tão dividida<sup>4</sup> e heterogênea como Moçambique, tal como fizemos referência acima, o modelo de democracia baseado no princípio «o vencedor leva tudo» propicia a partidarização do Estado e a consequente exclusão política, fenómenos que, em Moçambique, atingiram níveis importantes. Isso, de alguma forma, tem estado a exacerbar as clivagens sociopolíticas, particularmente nos últimos anos, propiciando a contestação violenta ao Estado. Aliás, o relatório do Mecanismo Africano e Revisão de Pares (MARF), em 2009, chamava a atenção para o perigo da partidarização do Estado e para a exclusão política nos seguintes termos:

*Em todas as interações com os intervenientes, à excepção da Província de Gaza, a Missão de Revisão foi inundada por relatos da existência de células ou unidades da Frelimo em todas as instituições públicas, onde actuam com o sancionamento oficial. Com efeito, os membros são autorizados a suspender o trabalho para participarem em reuniões do partido quando estas estão agendadas dentro do horário de expediente. Estão autorizados a usar camisetes e outra parafernália do partido nos seus locais de trabalho. São efectuadas deduções obrigatórias dos salários dos trabalhadores em benefício da Frelimo quando autorizado pelos órgãos do partido relevantes. Os outros partidos políticos não usufruem destes privilégios (...). A discriminação e a exclusão económica e social criam uma população ressentida entre os que não são membros da Frelimo. Isto desafia a letra e o espírito do acordo de paz. A realidade da exclusão dos que não são membros da Frelimo é que eles são marginalizados e não podem participar nem tirar proveito das oportunidades económicas e de outras normalmente ao dispor dos cidadãos. A afiliação ao partido Frelimo parece ser a única*

<sup>4</sup> Para uma discussão aprofundada do conceito de sociedade dividida, ver Lijphart (2008).

*solução efectiva para beneficiar do acesso às oportunidades criadas pelas políticas do Governo e aos direitos garantidos pela Constituição. Além disso, os elementos que não são membros da Frelimo estão a ser sujeitos a uma pressão indevida e injusta, afastando-os do Estado e minando o compromisso em relação à paz. As reacções verificadas durante os workshops de validação revelam um ressentimento profundo contra esta discriminação (MARF, 2009: 114).*

Neste contexto, compreender as dinâmicas do processo da construção do Estado pós-colonial e a estruturação do campo político é crucial para entender o sentido e o papel da descentralização na gestão do conflito e da manutenção da estabilidade política. Nas linhas a seguir, olharemos para as reformas de descentralização que Moçambique tem vindo a implementar nos últimos 20 anos e interrogar-nos-emos sobre como a descentralização pode desempenhar um papel fundamental na estabilidade política, numa sociedade dividida e heterogénea como Moçambique.

## REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO, DIVERSIDADE E GESTÃO DE CONFLITO

A descentralização é uma das reformas políticas mais importantes que Moçambique tem vindo a implementar nos últimos 20 anos. Adoptadas pouco depois da aprovação da nova Constituição da República, em 1990, as reformas de descentralização em Moçambique foram desenhadas e implementadas visando responder essencialmente a duas questões importantes: a) melhoramento da provisão de serviços públicos e b) aprofundamento da democracia e práticas participativas. Aliás, quando se olha não só para as experiências do País como também para o próprio documento da política e estratégia de descentralização (PED) (Resolução 40/2012), aprovado muito tempo depois do início das reformas, constata-se que a descentralização está mais ligada às duas questões acima mencionadas do que à «manutenção da estabilidade política face a pressões de reivindicação de localização» (Banco Mundial, 1999: 107). Na realidade, a questão da manutenção da estabilidade política constitui o assunto-chave da discussão desenvolvida neste artigo. Ligar a descentralização à estabilidade política remete-nos à questão do papel da descentralização na gestão do conflito e, portanto, na manutenção da paz. No *World Development Report* de 1999/2000, no capítulo sobre a descentralização, o Banco Mundial sublinha que «a descentralização em si não é nem boa nem má. É um meio para se conseguir um fim, muitas vezes imposto pela realidade política» (Banco Mundial, 1999: 107). Mas o sucesso da descentralização, tal como mostram as diversas experiências de vários países, não é linear (Litvack, Ahmad & Bird, 1998). Aliás, a vasta literatura em ciência política referente a reformas do Estado, particularmente aquelas que dizem respeito à descentralização, enfatiza que os resultados das reformas políticas, em grande medida, dependem do contexto em que são implementadas (Boone, 2003; Manor, 1999, 2011; Crook & Manor, 2000; Crawford & Hartman, 2008; Olowu & Wunsch, 2004). No caso de Moçambique, esse contexto é pro-

fundamente marcado por um sistema político moldado, por um lado, pela epopeia libertadora levada a cabo pela Frelimo e, por outro lado, pela forte tradição de centralização e marginalização política. Este contexto, em grande medida, dificulta o sucesso das reformas de descentralização, na medida em que não só torna extremamente difícil o processo de transferência de funções e competências como também contradiz toda a filosofia de descentralização<sup>5</sup>. Portanto, o contexto, entendido aqui como englobando as instituições, a sua natureza, o modo do seu funcionamento e a trajetória histórica, surge assim como um factor crucial para a análise e compreensão dos resultados das reformas.

Não obstante o facto de os primeiros passos de reformas rumo a uma administração pública menos centralizada em Moçambique terem sido dados no contexto da introdução das reformas de ajustamento estrutural, foi sobretudo com a aprovação da nova Constituição da República, em 1990, que foram lançadas as bases para as reformas de descentralização. Com efeito, dois anos depois da assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) e antes da realização das primeiras eleições gerais multipartidárias, o Parlamento monopartidário aprovou, em 1994, a lei referente aos distritos municipais com vista ao aprofundamento da democracia (Lei 3/94). No seu preâmbulo, a lei estabelecia o seguinte:

*No contexto geral das transformações políticas, económicas e sociais e da descentralização de poderes do Estado como forma de aprofundamento da democratização da sociedade moçambicana, observando os princípios fundamentais consagrados na Constituição da República, torna-se necessário criar uma base jurídico-legal para a implantação do programa de reforma dos órgãos locais do Estado através da aprovação do quadro institucional dos distritos municipais (Lei 3/94).*

Preconizando uma devolução do poder, recursos, funções e competências para a totalidade do território nacional, a Lei 3/94 previa a realização de eleições locais em todos os chamados «distritos municipais». Mas, curiosamente, num primeiro momento, a lei só era aplicável imediatamente nos principais centros urbanos, nomeadamente na capital do País e nas capitais provinciais. Relativamente às zonas rurais, a implementação da lei estava dependente da fixação de uma data pelo Conselho de Ministros. A este propósito, o Artigo 69.<sup>o</sup> estabelecia o seguinte:

*1. A presente lei entra em vigor em 1 de Outubro de 1994 na capital do país e em todas as capitais provinciais. 2. Nos restantes distritos a lei começará a ser aplicada na data que vier a ser definida pelo Conselho de Ministros (Lei 3/94).*

<sup>5</sup> A este propósito é importante referir, por exemplo, a difícil implementação do Decreto 33/2006 sobre a transferência de funções e competências para as autarquias locais; e a criação de novos distritos nos espaços municipalizados, nomeadamente nas capitais provinciais.

Ora, é importante referir que a Lei 3/94 tinha sido promulgada a 13 de Setembro de 1994 e entrara em vigor duas semanas depois, ou seja, antes das primeiras eleições multipartidárias, que tiveram lugar entre 27 e 29 de Outubro de 1994. Os resultados eleitorais destas eleições, tal como mencionámos, tinham dado uma indicação de apoio eleitoral relativamente importante para a Renamo nas zonas rurais. Neste sentido, a continuação das reformas de descentralização no âmbito da Lei 3/94, teoricamente, dava aos partidos da oposição, particularmente à Renamo, possibilidades de ganhar as eleições locais em alguns distritos municipais. Na realidade, a Lei 3/94 trazia possibilidades importantes do ponto de vista da partilha do poder, com destaque para o nível local. Contudo, antes mesmo da sua implementação completa, a Lei 3/94 foi revogada pelo Parlamento sob o argumento da inconstitucionalidade. Neste contexto, uma nova lei referente a reformas de descentralização, concretamente sobre autarquias locais (Lei 2/97), foi aprovada unilateralmente pela bancada parlamentar da Frelimo, que tinha a maioria na Assembleia da República.

Foi esta nova lei que estabeleceu o quadro jurídico-legal para a realização das primeiras eleições autárquicas em 1998. Em grande medida, a Lei 2/97 cristalizava a persistência da tradição centralizadora do Estado pós-colonial em Moçambique, essencialmente ao consagrar o gradualismo como um dos princípios fundamentais do processo da autarcização do País. Voltaremos a esta questão mais adiante.

Porque é que a Lei 3/94 foi revogada? Apesar de eventuais aspectos constitucionais oficialmente evocados para a sua revogação, há dois factores importantes, ligados a dinâmicas políticas internas, a tomar em consideração na análise. O primeiro é a cultura política cristalizada na ideologia da unidade nacional, que olha para a descentralização como uma ameaça, em vez de uma oportunidade; o segundo factor, tal como mencionámos, diz respeito aos resultados das primeiras eleições multipartidárias de 1994, que tinham mostrado um cenário, em grande medida, favorável à Renamo, caso houvesse eleições locais em todo o território nacional, no âmbito da Lei 3/94 (Brito, 2010; Forquilha, 2010).

Neste contexto, as reformas de descentralização foram sendo implementadas numa lógica contraditória. Com efeito, a revogação da Lei 3/94 e a aprovação, no seu lugar, da Lei 2/97 significaram o abandono da descentralização completa, em favor de uma descentralização gradual. Assim, a devolução seria levada a cabo em todo o País gradualmente em termos não só territoriais como também de funções e competências, no âmbito da provisão de serviços em diferentes sectores. Além disso, a aprovação da lei dos órgãos locais do Estado em 2003 (Lei 8/2003), com uma forte dimensão de desconcentração, veio, em alguns casos, reforçar o conflito a nível local, particularmente nos casos em que existe uma sobreposição territorial entre uma autarquia local e um distrito. Mas em que medida é que as reformas de descentralização em curso respondem aos desafios do País em termos de integração das diferenças sociais, económicas e políticas no processo da construção do Estado?

Para responder a esta pergunta, analisaremos, ainda que resumidamente, dois aspectos importantes das reformas de descentralização em curso: o gradualismo e a institucionalização de conselhos locais, no âmbito da lei dos órgãos locais do Estado.

## AS CONSEQUÊNCIAS DO GRADUALISMO

Como já mencionado, o processo da autorização do País tem vindo a ser implementado sob o princípio do gradualismo. A ideia é que sejam criadas autarquias locais e as respectivas funções e competências transferidas do Estado central gradualmente. Neste contexto, depois de longas discussões no Parlamento, as primeiras 33 autarquias locais foram criadas em 1997 (Lei 2/97), um ano antes da realização das primeiras eleições autárquicas no País. Desde então, foram criadas mais 20 autarquias locais (dez em 2008 e dez em 2013).

Uma das consequências da devolução gradual dos poderes, funções e competências para o nível local é, na realidade, a marginalização política de uma vasta maioria de moçambicanos que vivem fora dos espaços municipalizados, na medida em que o gradualismo acaba categorizando os moçambicanos em dois grupos: os que têm o direito de ser governados localmente por autoridades eleitas a cada cinco anos (uma minoria – os moçambicanos que vivem nas 53 cidades e vilas autarcizadas); e os que não têm esse direito (uma maioria – os moçambicanos que vivem no resto dos distritos do País) e, por isso mesmo, são governados localmente por autoridades indicadas pelo Estado central.

Além disso, a experiência do processo da transferência gradual de funções e competências para os municípios mostra a dificuldade do Governo central em lidar com a questão da devolução, na medida em que não só o processo é extremamente lento como também polémico. O Governo central tem sublinhado o argumento da falta de capacidades a nível local para que se efective a transferência. O gradualismo propicia, assim, o conflito político, na medida em que não favorece a partilha de poder entre os principais actores políticos, particularmente os ex-beligerantes da guerra civil – Frelimo e Renamo. Por conseguinte, o gradualismo, de alguma forma, reduziu as possibilidades dos partidos políticos da oposição de participarem nos processos de tomada de decisões e de construção das instituições, através das autarquias locais, uma vez que as eleições locais não são realizadas em todo o território nacional. Consequentemente, ao longo do tempo, o gradualismo contribuiu para a marginalização da oposição política. Essa marginalização foi agravada pelo modelo de democracia em vigor, baseado no princípio de «o vencedor leva tudo», tal como mencionado acima, criando assim condições para o retorno da violência política.

De facto, a violência política retornou em 2015 na sequência da recusa da Renamo em aceitar os resultados eleitorais, sob alegação de fraude eleitoral. Reclamando vitória eleitoral em seis províncias, nomeadamente Nampula, Zambézia, Niassa, Tete, Manica e Sofala, a Renamo começou a insistir na ideia de governar essas províncias, dentro de um arranjo institucional de

eventuais autarquias provinciais. Neste contexto, a descentralização passou a ser um dos pontos mais importantes da agenda de negociações entre o Governo de Moçambique e a Renamo, com vista a solucionar o conflito político. A descentralização surge, assim, como um meio fundamental para lidar com as clivagens sociopolíticas, na medida em que pode trazer maior autonomia às províncias e, por via disso, impulsionar a partilha de poder a nível local entre os diferentes actores políticos e reduzir o potencial de conflito violento. E que consequências trouxe a descentralização administrativa relativamente à participação local e à inclusão? É o que veremos, ainda que resumidamente, nas linhas a seguir.

## TERÁ A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ALARGADO A PARTICIPAÇÃO LOCAL?

Um dos aspectos mais importantes das reformas de descentralização administrativa em Moçambique é o estabelecimento de instituições locais, conhecidas como «conselhos locais». Estes foram criados em todos os distritos, postos administrativos e localidades do País com o objectivo de aprofundar a participação no processo de planificação distrital.

O papel e o âmbito dos conselhos locais em todo o processo de planificação local estão previstos na lei dos órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). Todavia, algumas pesquisas sobre o funcionamento dos conselhos locais mostram desafios importantes relativamente ao seu papel no alargamento e aprofundamento da participação local (Forquilha & Orre, 2011; Sal CDS & Massala Consult Lda, 2009). Concretamente, essas pesquisas mostram que, em muitos distritos, os conselhos locais ainda são pouco conhecidos pelo cidadão comum, e as populações locais que, eventualmente, já tenham ouvido falar deles conhecem muito pouco o papel e o âmbito destas instituições no processo da governação local, particularmente no que se refere à planificação distrital. Além disso, em alguns casos, funcionários locais do Governo têm um conhecimento fraco sobre aspectos-chave do processo de descentralização e a maneira como os conselhos locais devem ser integrados no processo de planificação local. A este respeito, um dos relatórios de pesquisa menciona o seguinte:

*Os membros do Governo distrital e administração local muitas vezes tomam conhecimento tardiamente sobre nova legislação, orientações, decretos e outra informação relacionada com a lei dos órgãos locais do Estado (...). Funcionários-chave, incluindo administradores e secretários permanentes, deviam ser abrangidos pelo exercício da criação de capacidades em matéria-chave sobre descentralização (Sal CDS & Massala Consult Lda, 2009: 9).*

Um outro desafio referente ao funcionamento dos conselhos locais diz respeito ao processo de selecção dos seus membros. Muito influenciado pela dinâmica da partidização do Estado, o processo de selecção dos membros que constituem os conselhos locais acaba por transformar

estas instituições em mera extensão do partido no poder (Frelimo) a nível local, criando condições para conflito e exclusão política, facto que enfraquece o exercício da participação local (Forquilha & Orre, 2011). Este é um dos maiores desafios do processo da descentralização administrativa, particularmente a nível local, na medida em que, ao sofrer a influência das dinâmicas da partidarização do Estado, a constituição dos conselhos locais acaba contribuindo para o atrofamento do espaço de participação local, reforçando, por via disso, a exclusão social, económica e política a nível local.

Assim, embora as reformas de descentralização em curso no País tenham sido desenhadas com vista ao aprofundamento da democracia e ao melhoramento da provisão de serviços públicos, dificilmente permitem lidar com as clivagens étnico-regionais e a integração das diferenças no processo da construção do Estado, na medida em que não só reforçam a exclusão social, económica e política, através do princípio do gradualismo, como também, em alguns casos, contradizem o próprio sentido da descentralização, entendida como devolução (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983), ao criarem uma sobreposição territorial entre autarquias locais e distritos, facto que alimenta conflitos políticos a nível local. Neste sentido, o modelo de descentralização em curso, que combina, ao mesmo tempo, uma desconcentração para as províncias e para os distritos e uma devolução para as 53 autarquias locais, num contexto marcado por uma forte tradição centralizadora e por uma ideologia de unidade nacional, que olha para a descentralização como uma ameaça ao Estado unitário, dificilmente pode jogar um papel relevante na gestão do conflito e trazer estabilidade política ao País.

Por conseguinte, numa sociedade dividida, marcada por clivagens, associar a descentralização à gestão de conflito e à estabilidade política implica repensar a própria descentralização como um mecanismo institucional capaz de trazer diferentes grupos políticos para o processo da construção do Estado, com vista a permitir que diferentes grupos e actores possam rever-se nas instituições.

Neste contexto, Moçambique precisa não só de um outro modelo de descentralização, diferente do que está em curso, como também de reformas profundas do próprio sistema político, visando uma maior partilha do poder a diferentes níveis da organização político-administrativa do Estado, ou seja, um modelo de descentralização que permita que a diversidade e a heterogeneidade social, económica e política do País se reflectam nos processos de tomada de decisões e de construção das instituições. Isso seria possível através de um modelo de descentralização com um elevado grau de devolução para as províncias e para os governos locais (urbanos e rurais).

## CONCLUSÃO

À semelhança do que aconteceu noutros países pós-conflito, nomeadamente Ruanda, Mali, Sudão, África do Sul, entre outros (Crawford & Hartman, 2008), a descentralização surge em Moçambique também como um meio extremamente importante para a gestão do conflito e da estabilidade política. Todavia, isso requer, em primeiro lugar, uma análise profunda das dinâmicas marcantes do processo da construção do Estado no período pós-colonial, com vista a compreender as clivagens estruturantes do conflito político recorrente no País. Em segundo lugar, associar a descentralização à gestão do conflito e à estabilidade política requer, igualmente, o abandono do actual modelo de descentralização, que é incoerente, produtor de marginalização e de conflito políticos (Weimer & Carrilho, 2016).

A trajetória da construção do Estado no período pós-colonial, analisada ao longo deste artigo, mostra, por um lado, a necessidade da introdução de reformas políticas profundas, que requerem mexidas constitucionais, e, por outro lado, sugere a adopção de um modelo de descentralização que propicie a partilha do poder a diferentes níveis e que promova a diversidade e heterogeneidade nas instituições políticas, de modo a lidar com as clivagens sociais, políticas e étnico-regionais. Finalmente, associar reformas de descentralização à gestão de conflito e à estabilidade política requer a desconstrução e reinterpretação da ideologia da unidade nacional, que olha para a descentralização, particularmente a devolução, como uma ameaça ao Estado unitário. Aqui, certamente, reside um dos maiores desafios da construção do Estado em Moçambique.

## REFERÊNCIAS

- Antigos Combatentes (1986). *Carta dos Antigos Combatentes*. Disponível em: [http://www.mozambiquehistory.net/politics/veterans/19861025\\_carta\\_dos\\_antigos\\_combatentes\\_large.pdf](http://www.mozambiquehistory.net/politics/veterans/19861025_carta_dos_antigos_combatentes_large.pdf) (consultado a 7 de Maio de 2017).
- Banco Mundial (1999). *Entering the 21st century. World Development Report 1999/2000*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bayart, J.-F. (1989). *La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Boone, C. (2003). *Political Topographies of the African State. Theritorial Authority and institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowen, M. L. (2000). *The State Against the Peasantry. Rural Struggles in Colonial and Postcolonial Mozambique*. Charlottesville & Londres: University Press of Virginia.
- Bratton, M. & Van de Walle, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transition in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brito, L. (1988). Une relecture nécessaire: la genèse du parti-État Frelimo. *Politique Africaine*, 29, 15-27.
- Brito, L. (1991). *Le Frelimo et la construction de l'État national au Mozambique. Le sens de la référence au marxisme (1962-1983). Thèse de Doctorat*. Paris: Université Paris VIII – Vincennes.
- Brito, L. (1995). O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Mocambique. In *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Inter-Africa Group.
- Brito, L. (2010). Le difficile chemin de la démocratisation. *Politique Africaine*, 117, 5-22.
- Brito, L. (2016). Instituições políticas e unidade nacional. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2016*, 25-31. Maputo: IESE.
- Cabrita, J. (2000). *Mozambique: The Toruous Road to Democracy*. Basingstoke: Palgrave.
- Cahen, M. (1987). *Mozambique. La révolution implosée. Études sur 12 ans d'indépendance (1975-1987)*. Paris: L'Harmattan.
- Cahen, M. (1999). The Mueda case and Maconde political ethnicity. Some notes in a work a work in progress. *Africana Studia*, 2, 29-46.
- Cahen, M. (2002). *Les bandits. Un historien au Mozambique, 1994*. Paris: Centre Culturel Calouste Gulbenkian.

- Cahen, M. (2016). *Mozambique is Suffering a Military Expression of a Political Problem. An Interview with Historian Michel Cahen for the Rosa Luxemburg Foundation in Southern Africa*. Disponível em:  
[http://www.pambazuka.org/democracy-governance/mozambique-suffering-military-expression-political-problem?utm\\_campaign=shareaholic&utm\\_medium=facebook&utm\\_source=socialnetwork](http://www.pambazuka.org/democracy-governance/mozambique-suffering-military-expression-political-problem?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=facebook&utm_source=socialnetwork) (consultado a 8 de Junho de 2016).
- Chabal, P. & Daloz, J.-P. (1999). *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris: Economica.
- Chingono, M. (1996). *The State, violence and development*. Aldershot: Avebury.
- Crawford, G. & Hartman, C. (2008). Introduction: decentralisation as a pathway out of poverty and conflict? In *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?*, 7-32. Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Crook, R. & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization*.
- Daloz, J.-P. & Quantin, P. (1997). *Transitions démocratiques africaines: Dynamiques et contraintes (1990-1994)*. Paris: Karthala.
- Forquilha, S. (2006). *Des «autoridades gentílicas» aux «autoridades comunitárias». Le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique. État, chefferie et démocratisation au Mozambique. Le cas du district de Cheringoma. Thèse de Doctorat*. Bordeaux, France: Université de Bordeaux.
- Forquilha, S. (2010). Governação distrital no contexto da reforma de descentralização administrativa em Moçambique. Lógicas, dinâmicas e desafios. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2010*, 21-49. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2014). Do discurso da «história de sucesso» às dinâmicas políticas internas: O desafio da transição política em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2014*, 61-82. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. & Orre, A. (2011). «Transformações sem mudanças?» Os conselhos locais e o desafio de institucionalização democrática em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2011*, 35-53. Maputo: IESE.
- Frelimo (1977). *Programa e Estatutos*. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico da Frelimo.
- Geffray (1990). *La Cause des Armes au Mozambique. Anthropologie d'Une Guerre Civile*. Paris: Karthala.

- Geffray, C. & Pedersen, M. (1988). Nampula en guerre. *Politique Africaine*, 29.
- Gersony, R. (1988). *Summary of Mozambican Refugee Accounts of Principally Conflict-Related Experience in Mozambique*.
- Hall, M. & Young, T. (1997). *Confronting Leviathan. Mozambique Since Independence*. Londres: Hurst & Company.
- Igreja, V. (2015). Os recursos da violência e as lutas pelo poder político em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2015*, 31-52. Maputo: IESE.
- Legrand, J.-C. (1995). Passé et présent dans la guerre du Mozambique. Les enlèvements de la Renamo. *Lusotopie*, 135-150.
- Lei 2/97, *Boletim da República*.
- Lei 3/94, *Boletim da República*.
- Lei 8/2003, *Boletim da República*.
- Lijphart, A. (2008). *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority in Theory and Practice*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. II. New Haven & Londres: Yale University Press.
- Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Sector Studies Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Machel, S. (1974). *A Luta Continua*. Porto: Edições Afrontamento.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Manor, J. (2011). *Perspectives on Decentralization*.
- MARP (2009). *Relatório de Revisão do País*. Maputo: República de Moçambique.
- Mattes, R. & Bratton, M. (2016). Do African still want democracy? *Afrobarometer Policy Paper*, 36, 1-25.
- Médard, J.-F. (1991). L'État néo-patrimonial en Afrique noire. In *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, 323-353. Paris: Karthala
- Meneses, M. P. (2015). Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 106, 9-52.
- Minter, W. (1994). *Apartheid's Contras. An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*. Joanesburgo: Witswatersrand University Press.
- Mkandawire, T. (2001). Thinking about developmental states in Africa. *Cambridge Journal of Economics*, 25, 289-313.
- Mo Ibrahim Foundation (2016). *2016 Ibrahim Index of African Governance. Mozambique insights*. Londres: Mo Ibrahim Foundation.

- Nilsson, A. (1990). *Unmasking the Bandits. The True Face of the M.N.R: European involvement with Apartheid's Tool of Terror*. Londres: ECASAAMA.
- Olowu, D. & Wunsch, J. (2004). *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Resolução 40/2012, de 20 de Dezembro (n.d.). *Boletim da República*.
- Rondinelli, D., Nellis, J. & Cheema, G.S. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*.
- Rothchild, D. & Chazan, N. (1988). *The Precarious Balance: State and Society in Africa*. Boulder: Westview Press.
- Sal CDS & Massala Consult Lda (2009). *Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique*. Maputo: Sal CDS & Massala Consult Lda.
- Schelnberger, A. K. (2008). Decentralisation and conflict in Kibaale, Uganda. In *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?*, 191-212. Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Shandana, K. M. & Loureiro, M. (2017). Introduction: interrogating decentralisation in Africa. *IDS Bulletin*, 48 (2).
- Simango, U. T. (1969). *Situação Sombria na Frelimo*. Disponível em: [http://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos/2010/02situa%C3%A7%C3%A3o-sombria-na-frelimo-por-uria-t-simango.html](http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/02situa%C3%A7%C3%A3o-sombria-na-frelimo-por-uria-t-simango.html) (consultado a 7 de Maio de 2017).
- Tilburg, P. V. (2008). Decentralisation as a stabilising factor in Rwanda. In *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict*, 213-231. Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Vines, A. (1991). *Renamo. Terrorism in Mozambique*. Bloomington, Indianapolis, Londres: University of York/Indiana University Press/James Curry.
- Weimer, B. (2012). *Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE.
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2016). *Political Economy of Decentralization in Mozambique*. Maputo: MAP Consult.