

C *Aqui e Agora – O Contexto Actual*

O momento presente é considerado uma janela de oportunidade única para rever o processo de descentralização de Moçambique fazendo um estudo de AEP e disponibilizando-o ao governo, outras partes interessadas e parceiros da ajuda e doadores de Moçambique, como contribuição para uma discussão necessária. Quais são os principais acontecimentos no Aqui e Agora, que influenciam o curso da agenda política e económica de Moçambique, a sua trajectória de desenvolvimento e abordagem de descentralização – e os seus efeitos?

Nas secções a seguir, analisamos, em primeiro lugar, a situação socioeconómica actual e perspectivamos quais as que sofreram o impacto devastador das *dívidas odiosas*¹¹⁵ e as suas consequências para o crescimento económico, o IDE e as entradas de ajuda, bem como a reputação internacional do país. Também abordaremos a forma como a grave crise económica actual afecta os governos locais, ou seja, os municípios.

Em segundo lugar, procuramos clarificar, numa dimensão histórica, o processo de paz em curso, as suas falhas e perspectivas. Neste processo as questões da descentralização, maior autonomia para as províncias e uma revisão do modo de escolha do governador foram alguns dos pontos controversos, sendo outros o fim da actividade armada, a desmilitarização definitiva das “forças residuais” armadas da oposição da Renamo e a sua integração nas forças de segurança nacionais.

1. Contexto Económico e Perspectiva

Moçambique, que já foi considerado um modelo de sucesso do desenvolvimento, está a atravessar uma profunda crise fiscal e económica, estrutural e cíclica, com múltiplos sintomas, que, para alguns observadores, são típicos de um Estado frágil, enquanto para outros são indicadores de um Estado a caminho do fracasso, tendo em consideração os critérios discutidos acima (Parte I, secção 2.3). Nesta secção, destacamos as principais características da actual crise económica e fiscal, provocada, em grande medida, por causas internas.

1.1 Dívida Odiosa e o Peso de Dívida Insustentável

No primeiro trimestre de 2016, vieram a público os empréstimos de grande escala garantidos pelo governo, de cerca de 2 mil milhões de USD. Estes empréstimos foram contraídos por três empresas privadas moçambicanas ligadas ao negócio da segurança: a Moçambique Asset Management (MAM, 535 milhões de USD), a Proindicus (622 milhões de USD) e a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM, 850 milhões de USD). As fontes dos créditos foram, no caso da Proindicus, empréstimos do Crédit Suisse e do VTB Bank, e no caso da MAM, o VTB Bank. O empréstimo da EMATUM

¹¹⁵ Na secção seguinte, baseamo-nos no estudo de Williams & Isaksen (2016).

foi obtido no mercado obrigacionista europeu, com 500 milhões de USD geridos pelo Credit Suisse e o pelo BNP Paribas, e 350 milhões de USD disponibilizados pelo VTB Capital. Ao incorrer nessas dívidas, foram violadas as regras constitucionais e orçamentais e a AR, a quem compete a avaliação, aprovação e monitoria dessa dívida, conforme estabelecido no Parágrafo 2 do Artigo 179 da Constituição da República de Moçambique, foi completamente ignorada no processo (Fórum de Monitoria do Orçamento, 2016). Esta opinião foi posteriormente confirmada tanto por uma comissão parlamentar de inquérito como pelo Auditor Geral, na 3ª Secção do TA.

O crédito foi utilizado para investir em segurança marítima, na expectativa de um investimento de 100 mil milhões de USD na exploração de gás natural na parte norte de Cabo Delgado. Por causa das preocupações de segurança, os acordos de crédito foram mantidos em segredo para evitar o escrutínio da AR e dos meios de comunicação social, e foram parcialmente camuflados como investimentos em pesca de atum, tendo sido adquiridas embarcações de pesca nesse sentido. No entanto, como sugerem a comissão parlamentar de inquérito e um relatório minoritário do seu único membro da oposição, o objectivo era militar, isto é, a compra de barcos de patrulha e de intercepção para a Marinha, radares de vigilância da costa e aviões. Aparentemente, incluía também a compra clandestina de armas e meios de transporte de tropas, destinados à guerra contra a oposição armada. O principal adjudicatário dos equipamentos e serviços financiados pelos empréstimos do Credit Suisse e VTB, garantidos pelo governo, foi a empresa de segurança e construção naval Privinvest sob a alçada da Abu Dhabi Mar, uma empresa administrada por Aram e Iskandar Safa, cidadãos franceses oriundos do Líbano. Calcula-se que o valor total do material relacionado com a segurança é de cerca de 500 milhões de USD, um terço do total de dívidas incorridas. O paradeiro da restante soma está actualmente a ser objecto de um exercício de auditoria forense, executado pelos consultores internacionais Kroll Associates UK a pedido do Procurador-Geral moçambicano, com financiamento do governo sueco. O relatório de consultoria, cuja apresentação ao público estava originalmente agendada para Março de 2017, ainda não foi entregue às autoridades, tendo sido prorrogado por duas vezes o prazo limite, devido a dificuldades em aceder às contas, nomeadamente da Privinvest/Abu Dhabi Mar.¹¹⁶

Em Abril/Maio de 2017, ignorando os veredictos da comissão parlamentar de inquérito e da opinião técnica do TA, a maioria parlamentar da Frelimo aprovou, retroactivamente, a inclusão das dívidas nas contas do Estado de 2015, o que cobre as dívidas odiosas incorridas nos dois anos anteriores. Ao fazê-lo, a AR não só se contradisse, mas também mergulhou o país numa crise constitucional, uma vez que foi dada prioridade aos interesses do executivo na questão da dívida relativamente ao

116 [The Wall Street Journal], 28/04/2017 (<https://www.wsj.com/articles/auditorson2billionmozambiquedebtsalesstillcantfindallthemonney1493399832>)

papel da AR de autorizar e monitorar a acção do governo no que diz respeito a estas dívidas (CIP, 2017).

A dívida odiosa e a forma como foi gerida politicamente empurraram o peso da dívida do país para níveis insustentavelmente elevados, acima de 80% do PIB,¹¹⁷ e colocaram uma enorme pressão tanto na conta-corrente como nas Reservas Internacionais Líquidas (RIL). O aumento dramático das dívidas discutidas no Capítulo A, Secção 3, foi acompanhado por uma reestruturação da composição das dívidas. O Empréstimo Sem Condições Preferenciais (ESCP) aumentou 13 vezes, muito mais rapidamente do que o PIB, atingindo 34% do total da dívida pública em 2014, saltando para 67% do PIB em 2015 (contra 39% em 2008) (Castel-Branco *et al.*, 2016a). O ESCP é muito mais dispendioso do que o Empréstimo em Condições Preferenciais (ECP)¹¹⁸ e é arriscado quando usado em investimentos que têm poucas perspectivas de produzir retornos a médio prazo, como demonstram claramente os casos da EMATUM, etc. Cada vez mais, o ESCP é utilizado para financiar as EPs, sendo entidades com autonomia financeira e administrativa, como a EDM, TDM, FIPAG e a LAM (algumas das quais foram analisadas no Capítulo B, Secção 2.4.) consideradas como riscos fiscais pelo BM. O próprio governo acredita que menos de metade das EPs não são economicamente viáveis e, portanto, deviam ser privatizadas (BM, 2016). A dependência dos ESCP pode desencadear uma espiral descendente de mais necessidade de financiamento ou mais empréstimos, e/ou uma redução do *déficit* orçamental primário através do aumento de receita e/ou redução dos gastos. Ambos têm um impacto negativo na actividade e crescimento do sector privado e, portanto, na geração de receita (Staines & Nucífora, 2010).

À medida que crescia a dívida pública e comercial, a fiabilidade creditícia internacional do país ia caindo, de acordo com o *ranking* das agências de *rating*. Tomando como exemplo uma das três principais agências de *rating* internacionais, a Fitch, em 2014 esta agência ainda classificou Moçambique na categoria B+ devido ao seu impressionante desempenho de crescimento “que tinha ultrapassado os seus pares no *rating* mais de uma década”.¹¹⁹ No entanto, apenas três anos depois, em Abril de 2017, a nota de *rating* do país tinha descido para RD, a classificação mais baixa possível numa escala de 10 possibilidades, implicando incumprimento nas obrigações de crédito do país, isto é, reflectindo “a incapacidade do Governo Moçambicano de resolver o incumprimento da dívida externa para com os credores privados”, tendo falhado dois pagamentos, nomeadamente 60 milhões da obrigação Eurobond ligada à EMATUM e outros 119 milhões de USD de empréstimos à Proindicus, sem que se

117 Para mais detalhes ver Capítulo A, Parte II, Secção 3.

118 As condições altamente favoráveis dos ECP, de acordo com os termos da Associação Internacional de Desenvolvimento (ADI) consistem num período de carência de dez anos, prazo de vencimento de 40 anos e juros de 0,75%, enquanto as condições comerciais dos ESCP são de um período de carência de um ano, 10 anos de prazo de vencimento e 9% de juros (Staines & Nucífora, 2010).

119 <http://www.reuters.com/article/idUSFit92143520150501>.

vislumbrasse um acordo com os credores sobre o reescalonamento dos pagamentos de serviço da dívida.¹²⁰ A classificação RD representa uma nota de nãoinvestimento. Esta desvalorização envia um forte sinal aos potenciais investidores estrangeiros de que o país não é um lugar seguro para o investimento, restando a confiança e o atractivo que Moçambique teve na fase de crescimento anterior. Isto acelerou ainda mais a queda do IDE, já observável entre 2013 e 2014, quando as entradas e o *stock* de IDE caíram de 40% do PIB para menos de 30%.

1.2 Consequências Fiscais e Económicas

As consequências macroeconómicas das dívidas odiosas e dos outros factores analisados na actual conjuntura crítica são:¹²¹

- Uma redução da taxa de crescimento projectada de 8% (2015) para 3,3%, registada actualmente.
- Uma queda na ajuda externa, como percentagem do orçamento anual total, de 40% em 2013 para 25% em meados de 2016. Só no período de 2014/2015, houve uma redução de 25%, em relação ao fluxo de ajuda externa de 2014. O congelamento do apoio do FMI a Moçambique e do apoio orçamental dos PAP deixou um “buraco” de 400 milhões de USD.
- A depreciação do valor da moeda nacional, o Metical (MZN), em relação ao Rand sul-africano e ao USD, entre o final de Maio de 2015 e 2016, tendo desvalorizado 68,6% em relação ao USD. Isto implicou automaticamente um aumento do rácio dívida externa/PIB, bem como um impacto negativo na conta-corrente, já que as importações de bens essenciais cotados em USD, incluindo alimentos, custaram pelo menos mais 70% do que nos anos anteriores, conduzindo a uma saída de RIL.
- O peso sobre as reservas de divisas e os preços de importação mais elevados levaram a um aumento da inflação de 2% (em Abril de 2014), para ligeiramente abaixo de 20% (em Abril de 2016), tornando os alimentos básicos cada vez menos acessíveis às camadas mais pobres da sociedade.
- A drástica redução das RIL, de 2,6 mil milhões de USD (em Julho de 2015) para 1,8 mil milhões (em Janeiro de 2016), diminuiu a capacidade de importação do país e colocou o orçamento sob pressão, uma vez que as receitas médias anuais das exportações também diminuiriam 10% entre 2013 e 2016.
- Uma queda substancial do IDE entre 2013 e 2015, de 40% – ou 600 milhões de USD, correspondendo a menos de 30% do rácio IDE/PIB. Entre 2013 e 2016, a diminuição média anual das entradas de IDE foi de 26,6%.

120 <http://af.reuters.com/article/idAFFit997395>

121 Dados de BM, 2016, 2016a, 2016b; FMI (2016) e Lazard Frères & White & Case LLP (2016).

- Uma queda significativa das despesas e receitas do governo, a partir de 2014.
- Uma crise socioeconómica generalizada, que leva a um aumento do encerramento de empresas e do desemprego.

No início de 2017, cessou pelo menos a depreciação do MZN em relação às moedas estrangeiras, bem como a saída dramática de RIL, devido às taxas de juros crescentes do BM e à imposição de restrições à saída de divisas e à importação de bens não essenciais. No entanto, foram causados danos “invisíveis” aos actores económicos e à sociedade em geral, que expressaram cada vez mais um voto de “desconfiança” na capacidade de gestão económica do governo. O governo é acusado de que “não há dinheiro”, uma queixa muitas vezes ouvida a comerciantes de pequenas e médias empresas de norte a sul do país.¹²² Vai levar tempo até ser ultrapassada a “sangria” associada às dívidas odiosas, tanto económica como politicamente.

1.3 Impacto nos Municípios

Todos os municípios são afectados de três formas pela actual crise económica e pelas severas restrições orçamentais:

- A diminuição da receita fiscal nacional, a base de cálculo das transferências fiscais para os municípios (FCA, FIIA, FE) reduzirá o volume total de transferências para os municípios, diminuindo a sua receita total. A Figura 8 (Capítulo B, Secção 5.5) ilustra a queda acentuada dos recursos disponíveis para os municípios.
- A inflação crescente associada à deterioração da taxa de câmbio (relevante nos bens e serviços importados) leva a um aumento do custo no lado da despesa do orçamento, reduzindo o seu “poder de compra”, especialmente no que se refere às despesas de capital (infra-estrutura, maquinaria pesada, serviços públicos).
- A crise económica provoca a redução da base económica e fiscal, uma vez que conduz à diminuição da actividade económica, ao encerramento de empresas, ao aumento do desemprego e à redução dos gastos privados. Isso afecta negativamente a RP dos municípios e, juntamente com os dois pontos anteriores, provoca uma redução da capacidade municipal de melhorar os serviços municipais em termos de qualidade e cobertura. Isto, por sua vez, leva a uma menor disposição do cidadão municipal para pagar impostos e a uma informalização da economia.

As estratégias municipais para superar as dificuldades variam, obviamente, consoante o tamanho, a base económica e fiscal, e as capacidades técnicas e negociais dos

¹²² Entrevistas com vários oficiais do governo municipal e homens de negócio em Nacala Porto, Ilha de Moçambique, 27-28/10/2016, e em Vilankulo, 18/11/2016.

municípios e dos seus governos. As autarquias maiores e economicamente mais diversificadas estarão mais bem equipadas para absorver o choque causado pela dívida do governo central e as políticas orçamentais.

Nestas condições, o governo central declarou que os escassos recursos disponíveis serão despendidos prioritariamente em áreas como infra-estrutura social e serviços. É improvável que despenda recursos em municípios seja uma prioridade do governo.¹²³ Desta forma, os programas de apoio municipal serão cada vez mais percebidos não tanto como parceiros de desenvolvimento e de governação municipal – fornecendo apoio técnico, etc. –, mas antes como um meio de preencher as lacunas de uma crescente disparidade fiscal a nível municipal, deixada pela crise económica e fiscal da economia nacional e local. Os aumentos de preços de alimentos básicos, combustível, etc., provavelmente produzirão convulsões sociais, criminalidade e insegurança, que podem ser difíceis de conter. Os aspectos sociais do desenvolvimento municipal exigirão, portanto, cada vez mais atenção dos governos locais. Nas actuais condições socioeconómicas e de *stress* fiscal, não se podem excluir mudanças de regime, a nível local, nas eleições autárquicas previstas para Outubro de 2018.

1.4 Crise Económica e Crise Fiscal – um Momento Crucial

O escândalo da dívida afecta severamente a reputação internacional de Moçambique e a confiança dos seus cidadãos na liderança do país, num momento crucial da sua história.

Além do conflito político e militar e das negociações de paz em curso, discutidas mais adiante na Secção 2, há cinco momentos críticos que temos de ter em conta ao analisarmos os desafios económicos e fiscais moçambicanos, no Aqui e Agora.

1.4.1 Adiamento da exploração de gás natural na bacia de Rovuma

O primeiro momento crítico é a expectativa de bonança económica ligada à exploração *onshore* e *offshore* (na terra e no mar), e ao processamento e exportação de gás natural na bacia do Rovuma, na parte norte da província de Cabo Delgado. O país está também prestes a tornar-se um grande actor global no negócio do gás natural liquefeito (GNL), devido às enormes reservas de gás naquela província (e, em menor medida, na província de Inhambane). Na verdade, o acordo envolvendo a EMATUM, a Proindicus e a MAM assentava na premissa de que os operadores do negócio de gás comprariam os serviços dessas empresas, pressupondo que “as empresas pagariam uma taxa anual de 3 milhões de USD por plataforma de perfuração; que, aos navios que transitassem no Canal de Moçambique, seria cobrada uma taxa pelos serviços de segurança; e ainda que a indústria da pesca do atum proporcionaria a receita necessária ao reembolso dos empréstimos” (Williams & Isaksen, 2016, p.7). Em Setembro de

123 Entrevista com Eduardo Nguenha, Secretário Executivo, ANAMM, Maputo, 7/11/2016.

2016, no entanto, as duas principais empresas de petróleo e gás a operar na Bacia do Rovuma (Anadarko e *Ente Nazionale Idrocarburi* ou ENI) não tinham assinado contratos, e a Decisão Final de Investimento (DFI) para as instalações *onshore* de GNL (consórcio liderado pela Anadarko) e a instalação *offshore* (consórcio liderado pela ENI) ainda não tinham sido concretizadas. A DFI, em ambos os casos, deverá ser tomada até ao final de 2017 (*offshore*) e meados de 2018 (*onshore*), apesar de a Exxon Mobil ter adquirido uma participação de 2,8 mil milhões de USD à ENI em Março de 2017 e ter um mercado (China) parcialmente assegurado. Tanto o declínio da confiança dos investidores no governo, relacionado com a dívida odiosa como os baixos preços da energia desempenham um papel no atraso da produção de GNL, que deverá entrar em operação no início da década de 2020.¹²⁴ Um dos principais desafios é a ENH, accionista em ambos os consórcios, liderados pela ENI e a Anadarko, conseguir obter a sua participação no volume de investimento necessário, calculado em 2,2 mil milhões de USD – nas actuais condições que afectam a sua reputação e fiabilidade creditícia internacionais.¹²⁵

1.4.2 Mudança do paradigma com diminuição da ajuda externa

Em segundo lugar, a contracção da dívida secreta deu-se num momento em que a relação com os parceiros da ajuda sofreu uma mudança de paradigma – passando de “ajuda ao desenvolvimento” para “investimento privado para o crescimento económico e a extracção de recursos” – e com um profundo processo de alteração dos compromissos dos doadores e das modalidades de prestação da ajuda. Isto é mais sentido no que respeita aos Parceiros da Ajuda Programática (PAP), que prestam apoio orçamental ao tesouro moçambicano sob diversas formas. Não só o número total de PAPs foi reduzido em cinco, em 2015 (de 19 para 14), mas também o volume da ajuda foi reduzido, contribuindo para o financiamento do OE com menos de 30% no início de 2016, quando há cerca de dez anos esta contribuição era de cerca de 50%.¹²⁶ A diversidade de modalidades da ajuda aumentou, com uma certa ênfase no apoio a projectos com um financiamento sectorial e conjunto, e também no apoio substancial às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) moçambicanas. As causas são diversas e variam de país para país. Reflectem mudanças internas, económicas, sociais e políticas, bem como a chegada ao poder de parlamentos eleitos menos favoráveis à ajuda ao desenvolvimento.

A redução das entradas da ajuda levou o governo moçambicano a aproximar-se do Fundo Monetário Internacional (FMI) para obter apoio de emergência à balança de

124 <https://furtherafrica.com/2017/04/05/japans-mitsui-expects-fid-on-mozambique-Ing-project-in-april-june-2018/>

125 <https://www.ft.com/content/27c165a6-91d3-11e5-bd82-c1fb87bef7af>

126 A Dinamarca, um “doador” importante e de confiança, generoso e crítico, parceiro de Moçambique há mais de 40 anos em várias áreas (agricultura, saúde, governação e reforma da justiça, apoio orçamental e ao sector privado, e descentralização) cessará o seu apoio e encerrará os seus escritórios até ao final de 2018.

pagamentos (de Renzio e Nuvunga 2016). Pouco depois dos primeiros desembolsos de um empréstimo do FMI, vieram a público as dívidas odiosas das três empresas privadas de segurança acima mencionadas, avalizadas por garantias governamentais. O FMI e o BM, juntamente com os outros PAPs que prestam apoio orçamental (doadores múltiplos e bilaterais), suspenderam os pagamentos da ajuda externa ao país. A directora-geral do FMI, Christine Lagarde, justificou o boicote com a corrupção em Moçambique e a sonegação de informações relevantes para a avaliação de rotina do país pelo FMI. O FMI pediu uma auditoria forense e enfatizou que, de acordo com as suas políticas, “não poderia desembolsar fundos numa situação em que pensamos que a dívida não é sustentável”.¹²⁷ A outra condição exigida pelo FMI para retomar o apoio a Moçambique é o retorno à sustentabilidade da dívida.

1.4.3 Ambiente adverso da economia global

O ambiente global não é, no momento actual, muito favorável à economia moçambicana – extremamente aberta e, portanto, vulnerável à volatilidade dos mercados globais financeiros e de mercadorias¹²⁸ – exceptuando os baixos preços internacionais de petróleo bruto que se mantiveram favoráveis a Moçambique entre 2016 e 2017. Durante esse período, o preço internacional do GNL aumentou um pouco mais de 50%, enquanto o preço do barril de crude aumentou apenas cerca de 7% desde Março de 2016, quando atingiu um mínimo histórico de 38 USD. Por um lado, com o baixo preço actual do petróleo bruto (em comparação com o pico registado em 2013/2014), a conta-corrente regista poupança na importação de combustível líquido. No entanto, por outro lado, a procura global e as perspectivas de preços para as principais exportações moçambicanas (nomeadamente minerais, carvão, metal/alumínio) não são muito encorajadoras, com excepção do tabaco não processado, rubis e grafite. Até meados de 2016, caíram os preços dos principais produtos de exportação (potenciais) – como o GNL (-21,4%), o alumínio (-12,8%) e o carvão térmico (-10,7%) –, para apenas recuperar, no caso deste último, no início de 2017. Os baixos preços das mercadorias, por sua vez, aumentam a pressão sobre a balança comercial e de serviços. As exportações de energia de Moçambique para a região, um importante mercado potencial, sofreram com a falta de compromisso de potenciais compradores, nomeadamente a África do Sul, verificando-se uma tendência de maior hesitação das empresas estrangeiras em considerar realizar o investimento necessário na geração de energia e redes de transporte.

Além disso, afectam particularmente a economia moçambicana as seguintes mudanças globais em curso:

¹²⁷ Citado em All Africa, 31/10/2016. <http://allafrica.com/stories/201611010136.html>

¹²⁸ Avaliado pela soma das Importações e Exportações enquanto percentagem do PIB. Este rácio variou cerca de 80 % durante os últimos quatro anos.

- A contracção económica da China, indicada por taxas de crescimento anuais inferiores às esperadas. Isto não só afecta a procura de matérias-primas de Moçambique (por exemplo, minerais, madeira, etc.), mas também afecta as políticas de investimento estrangeiro e a disponibilidade de financiamento em condições preferenciais e não preferenciais para projectos de infra-estrutura. No que diz respeito aos ESCP, as autoridades políticas e de crédito emitiram instruções ao Banco da China de Exportação-Importação (EXIM) para analisar minuciosamente os projectos de investimento e infra-estrutura, tendo em conta que as exportações chinesas de capital para África tiveram até agora um retorno limitado para a economia chinesa. A “opção chinesa” de financiamento de projectos de infra-estrutura em Moçambique pode, portanto, vir a ser menos abrangente.
- O aumento da taxa de juro dos EUA a partir de Dezembro de 2015 atraiu a transferência de capital, particularmente das economias emergentes, incluindo os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), para os mercados dos EUA, com o efeito potencial de reduzir a inclinação dos investidores desses países a fazer negócios com os países africanos, entre outros. Uma vez que os BRICS¹²⁹ são parceiros preferenciais de investimento do governo moçambicano, alimentam-se grandes esperanças relativamente ao aumento do investimento e das transacções comerciais, esperanças essas que podem sair parcialmente goradas, se o capital desses países se deslocar cada vez mais para os EUA. A tendência ascendente das taxas de juros dos EUA acentuar-se-á durante o mandato do presidente dos EUA, Donald Trump.¹³⁰

1.4.4 Elevado custo económico da corrupção

No momento em que as dívidas odiosas foram reveladas em toda a sua extensão, Moçambique também se destacou nas listas de indicadores dos países propensos à corrupção. Um estudo publicado pelo CIP em colaboração com o U4/CMI estimou o custo anual médio da corrupção na economia moçambicana – observado durante os dez anos de 2004 a 2014 – entre um mínimo de 500 milhões e um máximo de 4,9 mil milhões de USD no pior caso (CIP, 2016a). O estudo baseia-se em 36 estudos de caso que avaliam várias formas de corrupção de forma transsectorial. O pior caso equivale a uma perda calculada em cerca de 11,6% da receita tributária e a perda de mais de 17% do valor acrescentado à economia moçambicana (CIP, 2016). De acordo com o Índice 2015 Antibrandeamento de Capitais (ABC) de Basileia, Moçambique está entre os dez países com maior risco global de corrupção. O Índice ABC menciona especificamente um elevando índice de percepção da corrupção, falta de poder judicial

129 Especialmente a África do Sul, enquanto mercado potencial para o GNL.

130 http://www.crbf.org/papers/update-cost-rising-interest-rates?gclid=Cj0KEQjwi7vIBRDpo9W8y7Ct6ZcBEiQA1CwV2KzTpT3p5c49EHm_ALG-5K8dm787eDpQSR3nyLifzKUaAraT8P8HAQ

e falta de transparência pública e financeira como principais factores que permitem o branqueamento de capitais. Os recentes casos notórios de corrupção de que há provas incluem o caso de funcionários da companhia aérea moçambicana LAM e o ex-ministro dos Transportes e Comunicações, que terão recebido um suborno de 800.000 USD, no processo de compra de dois aviões ao fabricante brasileiro de aeronaves Embraer.¹³¹ O outro caso é o da manipulação do preço de importação de combustível líquido, de que resultou, no período entre Novembro de 2014 e Fevereiro de 2015, um valor estimado mínimo de 80 milhões de USD de lucros ilícitos, repartidos por um comerciante e pelo Ministério de Recursos Minerais e Energia, MIREME (CIP, 2016b). Este último caso não deu origem a nenhuma acção legal.

1.4.5 Conflitos intra-élite

O último elemento contextual que ajuda a explicar as circunstâncias em que foi contraída a dívida odiosa está ligado ao conflito interno e às lutas de poder dentro da Frelimo, antes das eleições gerais de 2014, em que a Frelimo, embora continuando a ser o partido maioritário da AR, perdeu lugares a favor da oposição (ver Figura 2). Além disso, estava em jogo a sucessão da liderança do partido, com Guebuza a deixar transparecer que tinha o objectivo, pelo menos indirectamente, de permanecer no poder como presidente da Frelimo ou numa posição dominante na Comissão Política. Nestas condições, o facto de ter incorrido na dívida sectorial, através dos empréstimos da EMATUM, Proindicus e MAM, pode ter servido o objectivo de reforçar a coerência do partido, proporcionando oportunidades económicas a forças opostas, embora sob a influência do ex-presidente e presidente do partido. O estudo da CMI oferece três “interpretações interligadas” das lutas de poder internas no partido dominante: “A primeira interpretação é que as diferentes facções dentro da Frelimo estão envolvidas num período de disputas pelos despojos das futuras receitas de gás e quem pode beneficiar delas. A segunda interpretação é que uma facção dentro da Frelimo teve como objectivo promover uma governação “mais limpa” na utilização das receitas de gás. E, terceiro, possivelmente houve uma disputa sobre como lidar com a oposição política armada, a Renamo. Seja qual for a motivação para as lutas internas da Frelimo, Guebuza deparou-se com uma janela de oportunidade reduzida para alavancar as oportunidades económicas baseadas nas futuras receitas de petróleo e gás” (Williams & Isaksen 2016: 7).

Com estas considerações, passamos agora à análise do contexto político actual, onde as divisões intra-élite também influem na falta de solução política do conflito moçambicano, opondo até hoje o governo da Frelimo e a oposição ainda armada.

131 <https://noticias.mmo.co.mz/2017/04/paulo-zucula-constituído-arguido-no-caso-lam-embraer.html>

2. Contexto Político – Uma “Segunda Guerra Civil” ou um Acordo Político Falhado?

2.1 Acordo de Paz Interno Negociado em 2014 – e Violado em 2015¹³²

A 8 de Setembro de 2014, cerca de seis semanas antes das eleições gerais e provinciais de 18 de Outubro de 2014, a AR aprovou, por unanimidade, o Acordo de Paz Interno entre o Governo e a Renamo, assinado pelo presidente Guebuza e pelo líder da Renamo, Dhlakama, em 4 de Setembro 2014. O Acordo de Paz Interno complementa a Lei de Amnistia que amnistiava todos os crimes (de ambos os lados) aprovada pela AR no mês anterior e promulgada pelo Presidente Guebuza em 13 de Agosto de 2014. Isto concede amnistia a todos aqueles, de ambos os lados, envolvidos em crimes contra a segurança do Estado, crimes militares e crimes cometidos contra a segurança de pessoas e bens, e ainda por ofensas contra as forças armadas, entre Março de 2012 e o momento em que a lei entrou em vigor, cobrindo inclusivamente a violência política específica ocorrida na província de Sofala, que remonta a 2002.

O Acordo de Paz, ou, oficialmente, o “acordo sobre a cessação das hostilidades militares”, prevê, na sua essência, a cessação das hostilidades e a integração das “forças residuais” da Renamo no exército e na polícia. As suas modalidades concretas são deixadas a especialistas de ambas as partes. O processo de integração deve ser supervisionado pela Equipa Militar de Observadores da Cessação de Hostilidades Militares (EMOCHM), composta por 23 observadores militares estrangeiros do Botsuana, Zimbábue, África do Sul, Quênia, Cabo Verde, Portugal, Itália, Reino Unido e Estados Unidos, e 35 participantes do governo e 35 da Renamo, comandados por um brigadeiro do Botsuana. Os TdR para a EMOCHM são especificados no acordo, constituindo a maior parte do seu conteúdo.

A Lei de Amnistia e o Acordo de Paz, assim como uma nova lei eleitoral aprovada pela AR em 27 de Fevereiro de 2014, criaram condições para que Dhlakama deixasse o seu quartel-general diplomatas, em Satunjira, no distrito da Gorongosa (província de Sofala), para fazer campanha, nas eleições gerais, como candidato presidencial da Renamo. Dhlakama recebeu no seu ‘Quartel Geral’ diplomatas, mediadores nacionais e Don Matteo Zuppi, da *Comunità di Sant’Egidio*¹³³, cujos representantes participaram na facilitação do AGP, assinado em Roma em 4 de Outubro de 1992. Estes escoltaram Dhlakama até Maputo, pondo fim a cerca de dois anos no mato na Gorongosa. A legislação da paz também permitiu que Dhlakama se encontrasse duas vezes com o

¹³² A sequência de eventos cruciais nesta secção é em grande parte retirada da descrição meticolosa e contínua dos eventos que Joseph Hanlon faz em *Mozambique News Reporting and Clippings*. Também se faz referência ao Capítulo 3, “Political Settlement”, em Vines *et al.* (2015).

¹³³ Actualmente Bispo da Diocese de Bolonha, Itália.

presidente Filipe Nyusi no início de 2015, depois de o último, tendo ganhado as eleições presidenciais em que substituiu Guebuza, tomar posse a 15 de Janeiro de 2015.

Ambas os documentos legais foram negociados em mais de 70 rondas de negociações realizadas em Maputo, no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano. A delegação do governo foi liderada por José Pacheco (Ministro da Agricultura e antigo Ministro do Interior e Governador da Província de Cabo Delgado), e pelo deputado Saimone Macuiane, como chefe da equipa da Renamo. Uma equipa de mediadores nacionais, inicialmente rejeitada pelo governo, facilitara as negociações.¹³⁴ Além das questões militares e do desarmamento das forças da Renamo, os outros pontos da agenda foram a despolitização da administração pública e a inclusão económica. O quarto ponto inicial da agenda, a remodelação da legislação eleitoral – incluindo uma reformulação e repolitização dos órgãos eleitorais¹³⁵ – já tinha sido objecto de acordo e transformada numa nova lei eleitoral, aprovada por unanimidade pela AR em 27 de Fevereiro de 2014.

É importante salientar que as negociações entre a Renamo e o Governo eram informais e excluía outros partidos políticos (MDM) e os meios de comunicação social. O mesmo se aplica ao processo que conduziu à promulgação de textos legislativos que não seguiram o processo de legislação formal, mas resultaram antes do que era um acordo entre dois partidos políticos, canalizado para a AR para aprovação em prol do interesse nacional. Estas duas partes, uma delas no governo, têm dominado a política desde o AGP de Roma e as suas posições e acções militares e políticas têm sido decisivas na questão da guerra e da paz em Moçambique.

As negociações que conduziram a esses acordos contribuíram de forma crucial para o fim de um período de violência política a que se tinha assistido entre os guerrilheiros da Renamo, e as forças de defesa e segurança moçambicanas, entre 2012 e 2013, nomeadamente na região central do país e em Muxungue, na EN1 norte-sul. Também proporcionaram um ambiente de acalmia favorável a campanhas políticas e às eleições de 18 de Outubro de 2014. As forças moçambicanas tentaram repetidamente tomar de assalto o QG da Renamo através de operações militares, incluindo bombardeamentos com armas pesadas, tendo sido bem-sucedidas uma vez, em Outubro de 2013, quando tomaram Satunjira, provocando uma renúncia de Dhlakama ao seu compromisso com o AGP de Roma de 1992. No entanto, não conseguiram, por um lado, consolidar as suas posições nem, por outro, encontrar uma resposta para as simpatias e protecção de que o líder da Renamo gozava por parte da população.

¹³⁴ A equipa era constituída por: Lourenço de Rosário, Reitor da Universidade Politécnica, A Politécnica; Dom Dinis Sengulane, Bispo Emérito dos Pequenos Libombos; Padre Filipe Couto, ex-Reitor da Universidade Católica de Moçambique e da Universidade Eduardo Mondlane; Reverendo Anastácio Chembeze, Conselho Cristão de Moçambique e Chefe do Observatório Eleitoral moçambicano; e Tafseer Sheik Saide Habib, Comunidade Maometana e Membro do Conselho Nacional do Estado.

¹³⁵ Comissão Nacional de Eleições (CNE) e Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE)

O conflito militar que se deu em Moçambique de 2012 a 2014 custou caro ao país, em termos de perdas de vidas e em danos económicos, uma vez que teve repercussões negativas no sector de transporte e logística (devido às interrupções do trânsito na principal estrada, a EN1 norte-sul, que, apesar dos comboios armados, foi repetidamente atacada), no turismo e na confiança dos investidores. Os efeitos económicos prejudiciais do conflito, mas também a terminologia relacionada com a guerra, usada pelas partes beligerantes, inclusive no seu “acordo de paz”, levaram à percepção de que o conflito representava mais do que “tensões militares” ou “violência política”. Por este motivo, Igreja (2015, p. 35), quando analisa a redacção do acordo de paz, fala mesmo de uma “segunda guerra civil”. Isto implica que, na opinião deste autor, a guerra de 1977-1992, entre o governo e as forças da Renamo, também deve ser considerada uma guerra civil, não obstante o facto de a Renamo ter sido, até 1986, instrumentalizada e apoiada pela África do Sul do *Apartheid*, na sua própria campanha regional de desestabilização. Este ponto é certamente contestado pela liderança política do país, que refuta estas alegações, e sustenta que a guerra de 1977-1992 foi uma guerra de desestabilização praticada pela Renamo, um “fantoche”, apoiado pelos então regimes do *Apartheid* da Rodésia e da África do Sul.

Com os resultados eleitorais dando a vitória tanto ao candidato presidencial da Frelimo Nyusi como ao seu partido – ambos com menos votos que nas eleições de 2009¹³⁶ – e entre alegações e algumas provas de casos de fraude eleitoral, falta de transparência nos procedimentos, e manipulações, as tensões políticas entre a Renamo e a Frelimo começaram a aumentar de novo no final de 2014, depois dos resultados eleitorais oficiais terem sido anunciados pela CNE e validados pelo Conselho Constitucional.

Afonso Dhlakama, com 1,8 milhão de votos – três vezes mais do que em 2009 – e com o seu partido aumentando o número de deputados na AR de 51 para 89, alegou – sem muitas provas – que, devido à fraude, tinha sido impedido de se tornar o presidente do país. Dhlakama sustentou que tinham sido ele e o seu partido a ganhar as eleições, particularmente em seis das dez províncias (Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala). De acordo com os resultados proclamados pela CNE – e contestados pela Renamo – o partido venceu as eleições legislativas apenas em Sofala e na Zambézia, e as eleições provinciais na Zambézia, Tete e Sofala, tendo o candidato presidencial da Renamo obtido mais votos em Sofala, Manica, Tete, Zambézia e Nampula.

As simpatias do eleitorado para com a Renamo tinham aumentado, ao contrário da expectativa de muitos que a acção militar do partido, em 2012 e 2013, lhe custaria votos,¹³⁷ mas não foi suficiente para conquistar o poder. O aumento da popularidade

136 Ver Secção II.B.1.

137 Um comerciante e empresário em Nampula expressou aquilo com que, obviamente, muitos moçambicanos concordariam, quando sugeriu a um dos membros da equipa, que a acção militar da Renamo era necessária para forçar a Frelimo a obter concessões, e a não “comer tudo”. Comunicação pessoal, Nampula, 13/10/2015.

do partido e do líder também era evidente nas viagens pós-eleitorais de Dhlakama pelo país, nas quais tentou convencer o seu público de que tinha ganho as eleições. Em comícios que frequentemente reuniram grandes multidões, Dhlakama exigiu um governo provisório, de gestão ou de unidade nacional, para reestruturar o exército, a polícia e a função pública, descartando, portanto, o seu estatuto especial como líder da oposição.¹³⁸ Ameaçou ainda “fazer uma revolução”, se as suas sugestões, particularmente no que respeita à criação de seis províncias autónomas (Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala) fossem rejeitadas pelo novo governo. Neste caso, segundo ele, impor-se-ia pela força e instalaria o seu próprio governo, nomeando governadores da Renamo.

O recém-eleito presidente Nyusi ofereceu um “ramo de oliveira” da paz ao seu oponente, ao reunir-se com Dhlakama duas vezes em Maputo, nos dias 7 e 9 de Fevereiro de 2015. Após a última reunião, o público foi informado de que Nyusi convencera Dhlakama de que a melhor forma de mudar o estatuto das províncias para províncias autónomas seria através da apresentação à AR de uma iniciativa legislativa para discussão, uma proposta aceitável para Dhlakama. O seu partido apresentou um projecto de lei na AR, para leitura na primeira sessão ordinária anual, de Abril a Junho de 2015. O projecto de lei foi rejeitado pela maioria da Frelimo, bem como a tentativa da Renamo de remediar as suas ressalvas legais, ao apresentar na AR um projecto de alteração da Constituição, durante a segunda sessão ordinária, de Outubro a Dezembro de 2015 (ver abaixo).

No período entre Fevereiro e Outubro de 2015 assistiu-se a um agravamento das tensões políticas, um regresso aos confrontos armados em várias partes do país, e ao fim oficial do processo de negociação nacional, apesar do acordo sobre a separação entre o Estado e o partido obtido em Junho de 2015 pelos mediadores no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano. Os mediadores, no entanto, comunicaram que nenhuma das equipas de negociação tinha realmente interesse em fazer concessões, antes “bloqueando intencionalmente” as conversas, e sugeriram que apenas uma nova reunião entre Nyusi e Dhlakama poderia resolver as questões pendentes, nomeadamente a desmilitarização das forças da Renamo e a sua integração no exército e na polícia. A questão das províncias autónomas não fazia parte da agenda de negociações, mas foi considerada uma questão pendente nas conversações de alto nível entre os presidentes da Frelimo e da Renamo,¹³⁹ provocando não só a interrupção das conversas no Centro de Conferências, mas impedindo também o agendamento de novo encontro entre Nyusi e Dhlakama. No

138 Foi aprovada pela AR em 3 de Dezembro de 2014 uma lei sobre o “Estatuto Especial do Líder do Segundo Maior Partido da AR”, apresentada pela Frelimo. Prevê estatuto diplomático, habitação gratuita e adequada, remuneração generosa, viagens internacionais gratuitas, etc., tudo com um custo estimado anualmente em 1,8 milhão de USD. http://www.rtp.pt/noticias/mundo/parlamento-mocambicano-aprova-estatuto-do-lider-da-oposicao_n787137

139 Entrevista com um dos mediadores nacionais, Maputo 02/10/2015

final de Agosto, Dhlakama rejeitou o convite do presidente Nyusi para uma reunião e suspendeu o processo de negociação no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano, depois de 113 reuniões desde Abril de 2013. Em vez disso, ambos os lados refinaram a sua retórica política. Foram relatados novos conflitos entre as forças do governo e da Renamo, de Julho até Novembro de 2015, alguns deles com recurso a armamento pesado. Um membro superior do Comité Central da Frelimo declarou que o líder do movimento rebelde da Renamo estava a comportar-se como um “terrorista”, sendo “o inimigo da paz e do desenvolvimento do nosso país”. Uma “opção Savimbi”, apresentada pelas forças de segurança, isto é, a eliminação física do líder da Renamo, foi discutida publicamente nos meios de comunicação social e questionada por intelectuais conhecidos.¹⁴⁰

O presidente Nyusi reiterou que não poderia haver dois exércitos no país, reforçando a necessidade do desarmamento total e incondicional das forças da Renamo. Simultaneamente, o seu governo cortejou os soldados da Renamo, a maioria deles ex-membros da EMOCHM, que foram apresentados ao público e integrados nas forças armadas com grande publicidade. O mandato da EMOCHM não tinha sido prorrogado pelo governo, segundo as recomendações da comissão política da Frelimo. O “fim da missão” foi anunciado em Junho pelo negociador Pacheco da Frelimo, para consternação da Renamo.

A 12 e 25 de Setembro de 2015, unidades militares associadas às forças do governo atacaram¹⁴¹ a caravana de Dhlakama em dois locais nas províncias de Sofala e Manica. O último ataque provocou nova retirada de Dhlakama, que se refugiou no seu esconderijo das montanhas da Gorongosa. Nos bastidores, os mediadores nacionais e os conselheiros próximos de Dhlakama envidaram renovados esforços para agendar uma reunião de alto nível entre Nyusi e Dhlakama. Estes esforços foram apenas parcialmente bem-sucedidos, tendo sido interrompidos no início de Outubro de 2015. Entretanto, os mediadores conseguiram convencer o líder da Renamo a deixar o seu refúgio e viajar para a Beira na sua companhia, e na de alguns jornalistas, a 8 de Outubro. Na madrugada do dia seguinte, a residência de Dhlakama na Beira foi assaltada numa grande operação militar, os seus guardacostas foram detidos, desarmados, e só posteriormente libertados, e o líder da oposição ficou em prisão domiciliária. Dhlakama desapareceu novamente dias depois, tendo-se refugiado no seu esconderijo seguro no distrito da Gorongosa, onde continua a viver e a comandar o destino da Renamo no momento da redacção deste texto.

140 Por exemplo, pelo Prof. Lourenço do Rosário, um dos mediadores nacionais (Ver *Savana*, 02/10/2015) ou pelo analista político e especialista em comunicação, Egídio Vaz (ver <http://ideiasdemocambique.blogspot.com/2015/11/aprender-de-angola-que-liceos.html>)

141 O semanário *Savana*, ao apresentar uma entrevista com um alegado membro da unidade especial da polícia Unidade de Intervenção Rápida, fala da existência de um “esquadrão da morte” encarregado de atacar membros da oposição, incluindo Dhlakama. *Savana*, 11/03/16.

Esta operação não só abalou a confiança nos mediadores nacionais, como, efectivamente, levou a uma interrupção brusca do acordo de paz de 9 de Setembro de 2014. O acordo de paz tinha perdido a sua razão de ser. Esta situação ressuscitava outra vez o espectro de um novo ciclo de incerteza e confrontos militares, num momento em que o país dificilmente podia permitir-se novo conflito.

De acordo com a chefe da bancada do partido na AR, Maria Ivone Soares, as três principais condições da Renamo para retomar conversas de alto nível com o governo Nyusi eram:¹⁴²

- Uma agenda clara, que pode incluir a questão das províncias autónomas, uma vez que falharam as iniciativas legislativas da Renamo nesta matéria;
- Novos mediadores nacionais, preferencialmente da Igreja Católica; e
- Participação de mediadores internacionais, de preferência o presidente sul-africano Jacob Zuma.

O líder da Renamo, contudo, num telefonema a jornalistas feito a partir do seu esconderijo, retomou o seu discurso de violência e anunciou que, até Março de 2016, tomaria as seis províncias onde afirma ter ganho, se necessário pela força, e que aí instalaria o seu próprio governo.

Do lado do governo, o presidente Nyusi parecia ter conseguido apaziguar o discurso militante e a posição de alguns dos membros do seu partido e das forças de segurança, apelando a estas últimas para não levarem a desmilitarização dos soldados da Renamo ao extremo. O presidente também questionou, repetidamente, a motivação de alguns intermediários no processo de mediação e defendeu uma negociação mais alargada, que incluía, por exemplo, o MDM e Organizações da Sociedade Civil (OSCs). No seu discurso de Ano Novo, em 2016, destacou a sua disponibilidade para se encontrar com Dhlakama e declarou que a paz e a unidade nacional são o principal objectivo de seu governo.

No entanto, havia poucas perspectivas e indicações, na altura, de um avanço na resolução do conflito com a Renamo. Tanto os diplomatas como os analistas moçambicanos questionam a capacidade do presidente Nyusi de promover efectivamente a mediação de um processo de paz entre o seu partido e o seu governo, já que se considera que ele está preso naquilo a que um entrevistado chamou “colete-de-forças do partido”.¹⁴³ Isto leva-nos à questão do acordo político dentro do partido da Frelimo, por um lado, e entre a Frelimo e a oposição da Renamo, por outro. Antes de abordarmos esta questão mais adiante na Secção 2.5, discutimos as possíveis causas para o ressurgimento do conflito armado.

¹⁴² Entrevista a 09/12/15

¹⁴³ Comunicação pessoal, 04/12/15

2.2 Acordos de Paz Falhados

No final de 2016, isto é, no 41º ano de independência de Moçambique, tinham-se registado no país 19 anos de conflitos políticos e contestação armada do poder. O AGP de Roma representou um passo em frente, ao acabar com uma guerra civil de 16 anos, que teve inicialmente interferência externa. As causas do fracasso interno do processo de paz, descritas na secção anterior, podem ser analisadas a partir de duas perspectivas inter-relacionadas, mas complementares. A primeira é o da tentativa da Renamo, militar e politicamente fracassada, de modificar a Ordem de Acesso Limitado (OAL), que a Frelimo conseguiu estabelecer e defender. Como discutido na Introdução, a expressão – juntamente com a sua oposta, Ordem de Acesso Aberto (OAA) – é usada para analisar a forma como uma determinada sociedade e um determinado Estado estruturam a sua economia e as suas relações de poder, por forma a lidar adequadamente ou não com problemas de subdesenvolvimento, violência e desordem (North *et al.*, 2010).¹⁴⁴ O pressuposto subjacente é que, quanto mais limitativa for a OAL para outros grupos políticos e sociais, mais as elites excluídas de uma sociedade tendem a contestar violentamente a ordem estabelecida. As características históricas e estruturais de uma OAL, no caso, de Moçambique, foram analisadas em pormenor no Capítulo A da Parte II.

Numa perspectiva histórica, a Renamo, através da sua guerra de 16 anos (1977-1992) que terminou com o AGP de Roma, conseguiu realizar mudanças substanciais com vista a uma ordem mais aberta, ou menos limitada, de acesso ao poder e recursos políticos e económicos. Um efeito tangível é o estabelecimento de uma democracia multipartidária e de eleições regulares, após a reforma constitucional de 1990 e do AGP. A Renamo, com falta de meios estratégicos, políticos (eleitorais) e militares suficientes para assumir o poder da Frelimo, procura alguma forma de partilha de poder, particularmente a nível nacional. Através de meios pacíficos, como a participação em eleições, debates parlamentares e iniciativas legislativas, mas também por meio da acção militar, já que as iniciativas parlamentares falham, devido sobretudo à maioria da Frelimo na AR. O discurso contraditório do líder da Renamo, umas vezes num registo militante, violento e ameaçador, e outras em tom conciliatório e aquiescente, reflecte essa dicotomia de meios. De acordo com um dos mediadores, são legítimas várias das exigências de Dhlakama e do seu partido que constam da agenda de negociação de quatro pontos, nomeadamente a exigência de se fazer uma clara distinção e separação entre a administração estatal/pública e o partido Frelimo, a não-discriminação, no exército, de soldados e oficiais provenientes da Renamo, e a revisão da legislação eleitoral.¹⁴⁵ O que não é aceitável, porém, para o governo e

¹⁴⁴ Para os casos de Moçambique e da Zâmbia, ver: Levy (2010).

¹⁴⁵ Do Rosário, entrevista em Savana, 2 Outubro 2015, citado em saponoticias, 25/10/15. <http://noticias.sapo.mz/lusa/artigo/15199043.html>

para os mediadores nacionais¹⁴⁶, é o uso da força militar, uma vez que contradiz um pressuposto fundamental do Estado moderno – que o monopólio do poder coercivo é um privilégio que só pode estar nas mãos do Estado. A mesma opinião é defendida por um dos facilitadores do AGP nas negociações de Roma em Sant’Egidio.¹⁴⁷

O elemento militar usado pela Renamo para atingir os seus objectivos reproduz a dupla estratégia de negociações e acção militar, fundamentada nos ensinamentos de Nyerere e no Manifesto de Lusaca, seguidos na luta de libertação na África Austral e aplicada com sucesso pela Frelimo e outros movimentos de libertação (Ishemo, 2000). Esta estratégia ganhou importância no rescaldo do Acordo de Roma, particularmente depois de Guebuza ter chegado ao poder. Podemos assumir, tal como Igreja (2015), que sob os dois mandatos de Guebuza, foi levada a cabo uma estratégia de recuo relativamente aos elementos principais do Acordo de Paz de Roma, de que a Renamo fez parte, especialmente os respeitantes a uma força policial e militar conjunta. Conforme este autor demonstra de forma convincente, alguns intervenientes no AGP, especialmente alguns dos veteranos de guerra, não apreciaram as posições da linha dura da Frelimo. As suas preocupações incidiam nas disposições do AGP referentes a assuntos militares, policiais e de segurança, considerados o núcleo dos interesses e da identidade da Frelimo, enquanto movimento que lutou com êxito pela independência numa guerra de libertação. Desse ponto de vista, o ex-presidente Joaquim Chissano, que granjeou o mérito de principal pacificador da Frelimo e de levar a bom termo o AGP negociado em Roma, não conseguiu plenamente salvaguardar em Roma os interesses fundamentais dessa ala: o monopólio do aparelho militar e de segurança. A alcunha de Chissano, “Maria” (sinónimo de “acomodado” e “ineficaz”), utilizada coloquialmente por partidários da linha dura,¹⁴⁸ reflecte a atitude crítica, nos quartéis da Frelimo, em relação a Chissano, por ter feito demasiadas concessões nas negociações de paz de Roma. O mesmo tom é patente no uso por Guebuza da expressão “deixar andar” (implicando laxismo e negligência) ao caracterizar o governo de Chissano. A resistência contra as partes do AGP de Roma consideradas delicadas do ponto de vista militar e de segurança também explicaria que as comissões previstas no acordo para a integração dos membros da Renamo na segurança policial e estatal não tivessem sido devidamente concretizadas na implementação do AGP. Ficou “trabalho por acabar”, nomeadamente a integração das forças residuais da Renamo e dos agentes de segurança armados de Dhlakama na polícia.¹⁴⁹

146 Entrevista com um dos mediadores nacionais, Maputo, 23/09/2015.

147 Conversa com Dom Matteo Zuppi, Roma, 09/09/2015.

148 Entrevista com oficial sênior do governo reformado, Maputo, 07/12/15.

149 Uma conferência internacional sobre o Processo de Paz Moçambicano e o papel da ONU, organizada pela *Fundação Friedrich Ebert*, Bona e a *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin, com a participação de funcionários superiores da ONU, incluindo Aldo Ajello (o então Representante Especial do Secretário-Geral da ONU Para Moçambique), o mediador Dom Matteo Zuppi de Sant’Egidio, Roma e membros do governo moçambicano, da Renamo e da CNE, chegaram às mesmas conclusões. Ver Kuehne *et al.* (1996).

Como Igreja (2015) demonstra, a integração dos membros da Renamo no exército, promovida pelo governo de Chissano quando tomou o poder na sequência nas eleições de 1994,¹⁵⁰ foi revertida durante os dois mandatos de Guebuza. E a retórica anti-Renamo agudizou-se. Em vez de “reconciliação”, o discurso, mesmo no parlamento, sublinhou, com poucas excepções, a noção de “inimigo político”, espelhando a “mentalidade da revolução socialista da Frelimo” (Igreja, 2015: 47) e fazendo uma reivindicação exclusiva do poder. Mesmo os membros da Renamo sem qualquer passado militar e boa reputação como gestores públicos foram discriminados.¹⁵¹

O conflito, cujos principais momentos foram descritos na secção anterior, também revelou, pois, divisões internas dentro da Frelimo, incluindo o clientelismo competitivo (ver Secção II.A.4). Havia uma linha divisória dentro da Frelimo, com uma parte a defender a acção militar pura e dura, e a outra a promover um acordo político com a Renamo. Num discurso de 2 de Outubro de 2015, o mediador nacional Rosário sugeriu que tinham sido os “conflitos entre políticos e militares, tanto dentro da Renamo como da Frelimo, que deram cabo das conversações no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano”.¹⁵² Numa entrevista ao jornal Savana (02/10/15), destacou ainda que a Renamo se dividia em “pombas” e “falcões” (os generais da Renamo), com estes últimos a procurar igualmente um confronto militar com o oponente, em vez de um entendimento político.

As divisões dentro do partido Frelimo tornaram-se evidentes durante a fase de transição entre os mandatos de Guebuza e Nyusi, particularmente no início de 2015. Não apenas Guebuza tentou subordinar o presidente recém-eleito com mandato directo às prerrogativas da Comissão Política da Frelimo, por si presidida na sua qualidade de presidente do partido, como também, neste esquema “bicéfalo”, o chefe de Estado e de governo, de acordo com os estatutos do partido, seria apenas um membro por inerência da Comissão Política, sem direito a voto – uma hipótese altamente questionável do ponto de vista constitucional.¹⁵³ Guebuza também se terá recusado obstinadamente a renunciar ao seu poder como presidente do partido, que lhe permitiria controlar o governo de Nyusi, partindo da premissa de que o partido está acima do governo. Guebuza só abandonou “voluntariamente” a sua posição a 29 de Março de 2015, depois de ter sido pressionado nesse sentido por membros superiores do partido. Nyusi foi eleito como seu sucessor, mas em grande medida permaneceu “refém” da Comissão Política, dado ela ser dominada por membros leais a Guebuza. Isto limitou o seu espaço de manobra em relação

150 O Ministro da Defesa desse governo, Aguiar Mazula, no seu anterior papel de Ministro de Administração Estatal, tinha feito parte da delegação da Frelimo a Roma, pelo que estava intrinsecamente familiarizado com os detalhes do AGP e os desafios da sua implementação.

151 Um exemplo disso é Benjamim Pequeno, antigo Presidente do Conselho de Administração dos Correios de Moçambique, que foi exonerado em 2006.

152 Citado em *O País*, 06/10/15.

153 Ver: Teodato Hunguana, jurista constitucional, antigo Ministro da Justiça e DAR, em <http://www.debate.co.mz/mais/politica/politica-nacional/696-nyusi-so-se-subordinara-a-frelimo-se-ele-quiser>

à Renamo. Supostamente, a acção militar contra a caravana de Dhlakama, em Setembro de 2015, e o assalto à residência de Dhlakama, em Outubro de 2015, terão sido executados sem conhecimento nem autorização de Nyusi. Outro exemplo é o resultado do encontro entre Nyusi e Dhlakama, a 9 de Fevereiro de 2015, no qual este concordou com a proposta de Nyusi de apresentar à AR, para debate, o projecto da Renamo sobre províncias autónomas. Quando isto foi tornado público, a Comissão Política sob as ordens de Guebuza enviou imediatamente quadros superiores da Frelimo para as províncias para mobilizar a opinião pública contra o projecto.

Ambas as partes sofreram, portanto, de falta de convergência política dentro das suas organizações. Por um lado, o seu *modus operandi* interno, ou Regras do Jogo, não se ajustou à realidade pós-AGP e às novas Regras do Jogo mais democráticas, no que se refere aos processos de tomada de decisão e à distribuição de poder, rendimentos improdutos, funções de liderança e publicidade. Isto foi exacerbado pelo facto de que ambos os partidos, ao longo da sua trajectória como movimentos militares, e seguindo uma estrutura de comando do topo para a base, de acordo com as suas tradições militares, tiveram poucas hipóteses de desenvolver uma visão da economia e da sociedade de carácter democrático, republicano e de respeito pelos direitos humanos. Neste contexto a questão de quem é o inimigo (interno e externo) e de como lidar com ele foi fundamental para a ideologia e a construção de uma nação baseada nos princípios e objectivos da Frelimo enquanto movimento dominante. No seu percurso, a Frelimo definiu cada vez mais o inimigo como “aqueles que estão contra nós”, isto é, contra o movimento, a sua liderança e o projecto de construção de um estado-nação (Meneses, 2015). Esta luta contra o inimigo interno nacional, representada visualmente pela figura de banda desenhada Xiconhoca, na revista *Tempo*, justificou não só a luta implacável contra os “bandidos armados” (Renamo), “sabotadores” e “traidores”, mas também a purificação das fileiras dentro da Frelimo, e a reestruturação do governo e da administração pública (Meneses, 2015). Esta autora conclui a análise aprofundada do discurso da Frelimo sobre o inimigo e as suas consequências:

“... a impossibilidade de coexistência e partilha do poder político entre os movimentos transformados em partidos, explica, no contexto moçambicano, a perpetuação e proliferação de discursos de ódio contra secções da comunidade nacional. Estes discursos, e as práticas políticas que motivam, continuam a ameaçar qualquer política de reconciliação e as tentativas de construção de um projecto nacional multicultural.” (Meneses, 2015: 86).

2.3 Proposta de Províncias Autónomas

A incapacidade de chegar a um acordo na AR, ao discutir um assunto considerado relevante por uma amostra transversal dos entrevistados, é um bom exemplo de outra tentativa fracassada de procurar soluções para um problema numa perspectiva interpartidária, no espírito de reconciliação e consolidação da paz. A proposta da Renamo de maior autonomia provincial, que teve alguns simpatizantes, mesmo dentro da Frelimo, administração pública e empresas¹⁵⁴ parece não ter merecido um amplo fórum de discussão parlamentar, não porque o assunto não seja relevante, mas porque veio da Renamo, orientada politicamente pela motivação do partido de “rectificar” a fraude eleitoral que alegou ter havido nas eleições de Outubro de 2014. Deste modo, o projecto de lei foi rejeitado logo na primeira leitura. A iniciativa legal tinha resultado de um entendimento, entre o presidente Nyusi e o líder da oposição Dhlakama, para encontrar uma saída para a crise político-militar.

É verdade que o projecto de lei tinha várias deficiências técnicas e legais, e a discussão foi rejeitada tanto por motivos constitucionais como por razões técnicas. A primeira Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da AR argumentou, no seu parecer,¹⁵⁵ que as províncias autónomas não estavam previstas no conceito constitucional de estado unitário, nem podiam ser consideradas parte do poder local, ou seja, governos locais devolvidos, faltando-lhes algumas características legalmente definidas. O parecer também observava que o projecto de lei violava o princípio constitucional da igualdade, uma vez que só procurava estabelecer “províncias autónomas” em seis das dez províncias. Finalmente, o projecto de lei também não apresentava as implicações orçamentais das mudanças propostas, um ponto crucial, uma vez que propunha mudanças fundamentais no sistema de tributação de receita. Além disso, a proposta de alteração da constituição apresentada pela Renamo à AR foi rejeitada pela maioria da Frelimo, uma vez que, na opinião desta, servia apenas como uma tentativa de “acomodar os interesses de um grupo de indivíduos, assaltantes do poder”.¹⁵⁶ No entanto, a Frelimo também afirmou que estaria disponível para uma profunda revisão constitucional, inclusive sobre o tema de maior autonomia para as províncias, e sugerindo uma comissão *ad hoc* para esse fim.

Apesar das suas intenções políticas e deficiências técnicas, a proposta da Renamo levanta um conjunto válido de questões e procura fornecer respostas: Qual é o papel da província como “entidade intermediária” entre os governos centrais e locais, municípios e distritos, no actual sistema político e administrativo? Qual é a sua dotação com recursos fiscais e a sua base de receita? Qual é a autonomia da província em relação à alocação de

154 Um número considerável de entrevistados, incluindo deputados, expressou uma certa simpatia pela ideia de províncias mais autónomas.

155 AR Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (1ª Comissão), Parecer 5/2015.

156 Chefe da bancada parlamentar da Frelimo, citada no Saponoticias, http://www.sapo.pt/noticias/frelimo-diz-que-revisa-da-constituicao_5672bcf90940be0d51325bd1.

recursos, e à elaboração e execução de planos específicos? Qual é o relacionamento, e a divisão de poder e funções, entre o governo provincial e a assembleia provincial eleita? E, finalmente, como abordar as diferenças abissais da riqueza em recursos naturais e das alocações de recursos fiscais *per capita* entre as províncias?

Algumas destas questões e dados relevantes sobre elas são discutidos mais aprofundadamente na secção II.B.5.4. Quero só referir aqui que algumas das questões relacionadas com a configuração da descentralização em Moçambique já se colocaram noutros contextos menos conflituosos, por exemplo, na reforma do sector público (Monteiro *et al.*, 2004). Mesmo nos primeiros tempos do debate da descentralização promovido pela Frelimo, a ideia das “autarquias” não se limitava apenas aos governos locais. Estes foram, na opinião do então Ministro de Administração Estatal, Mazula, uma maneira de iniciar um processo de descentralização que pode até, eventualmente, vir a incluir aspectos de autonomia, isto é, governos provinciais federais num sistema de subsidiariedade (ver Weimer, 2012, p.84f). A ideia de províncias mais autónomas não é nova, portanto, nem exclusiva da Renamo.

Conforme sugerido atrás, a questão foi norteadada por uma agenda politicamente motivada após as eleições de 2014, ligada à resolução de conflitos, mas com a Renamo a reivindicar a participação em acordos de poder estranhos à corrida eleitoral. O Decreto 21/2015 sobre a Organização dos Governos Provinciais pode ser uma reacção legislativa do governo à iniciativa da Renamo. Não só reafirma o papel fundamental dos governos provinciais na garantia de execução, a nível provincial, das políticas e programas governamentais definidos pelo governo central (Artigo 2), como também reforça as funções de supervisão e controlo do governo provincial em relação a unidades subprovinciais, ou seja, municípios e governos distritais, e as suas populações, no que toca à planificação, organização e administração (Artigo 10).

2.4 2016 e 2017: Negociações de Paz Retomadas

O fracasso das conversações de paz com mediação interna levou ao ressurgir e à escalada da actividade militar no centro de Moçambique. Devido aos ataques de guerrilha nas regiões centrais do país, foram enviadas tropas com veículos armados para acompanhar o movimento de veículos na Estrada Nacional Norte-Sul 1 (EN 1), ao sul de Sofala (entre o rio Save e o Posto Administrativo de Muxungue), bem como no troço que vai do Inchope, no Corredor da Beira, até Caia, nas margens do rio Zambeze, e na EN 102, de Chimoio para Tete. As montanhas da Gorongosa, a leste do município da Gorongosa, onde se situa o QG da Renamo e a casa do seu líder, em Satunjira, foram cercadas e bombardeadas. Ali perto, na zona de fronteira entre a província de Manica e a província de Sofala, foram encontrados 120 corpos não identificados em decomposição, provavelmente resultantes de actos de retaliação contra os ataques da Renamo, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Refugiados (ACNUR) deu conta da entrada no Maláui de até 10 mil refugiados vindos de Moçambique, em Abril de 2016, tendo as entradas diárias atingido um máximo de 250 por dia naquele mês.¹⁵⁷ A imprensa relatou inúmeros casos de incursões da Renamo em depósitos de armas, postos de polícia e postos de saúde, para obter armas, munições e mantimentos, bem como ataques a comboios nos trechos Sena-Beira e Cuamba-Nacala, ambos importantes para a exportação de carvão das minas de Tete e Moatize. Os meios de comunicação de outras províncias (Zambézia, Nampula, Niassa e Inhambane) também noticiaram a ocorrência de actividade armada dispersa, juntamente com o que parecia ser uma série de assassínios selectivos de membros da Renamo.¹⁵⁸

Em Maio de 2016, fazendo-se sentir as consequências económicas e fiscais da crise económica e o enfraquecimento do moral das unidades de combate de ambos os lados, e registando-se um aumento nas deserções do exército, chegou o momento de retomar as negociações de paz, desta vez com a aceitação pelo governo da condição imposta pela Renamo de mediação internacional.

As negociações de paz mediadas na Comissão Mista criada para esse fim – composta por um igual número de membros da Frelimo e Renamo¹⁵⁹ – começaram a 20 de Julho de 2016. O seu objectivo era elaborar uma agenda de paz a ser apresentada e aprovada num encontro de alto nível entre o presidente Filipe Jacinto Nyusi e o presidente da Renamo, Afonso Marceta Dhlakama. Cada lado propôs três dos seis mediadores, com os TdR para a mediação definidos pelo governo, que também financiou o local de negociação, o Hotel Avenida em Maputo. Os mediadores eram encabeçados por Sir Quett Ketumile Masire, ex-chefe de estado do Botsuana, juntamente com Mario Raffaelli, um dos mediadores do AGP de Roma. Ambos foram também fazendo o ponto da situação em contactos regulares com o presidente moçambicano e o líder da Renamo, com este último por telefone. A agenda incluía quatro pontos: a) descentralização e autonomia provincial de seis províncias, e nomeação de governadores pela Renamo; b) fim das hostilidades militares, c) desarmamento das forças armadas da Renamo e d) integração dos soldados desarmados da Renamo nas Forças Armadas

157 Ver <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=56e91b486&query=unhcr%20mozambique>

158 Para mais detalhes ver *Mozambique News reports & clippings*, editado por Joseph Hanlon. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/news-reports-2016-0>

159 Membros da Frelimo: Jacinto Veloso (ex-Ministro da Segurança); Alfredo Gamito (ex-Ministro da Administração Estatal e ex-DAR); Benvinda Levy (ex-Ministra da Justiça); Alves Muteque (Gabinete do Presidente); António Boene (Advogado) e Eduardo Chiziane (Professor de Direito, UEM); Renamo: José Manteigas (DAR); Jeremias Pondeca (ex-DAR, †) André Magibire (DAR); Eduardo Namburete (DAR, Professor de Ciências da Comunicação, UEM); Maria Joaquina Inácio (Quadro superior do partido); Leovigildo Buanancasso (Conselho de Estado). Membros do governo: Ketumile Masire, ex-Presidente do Botsuana, ligado à Global Leadership Foundation (GLF), juntamente com Robin Christopher; Jakaya Kikwete, ex-Presidente da Tanzânia, representado por Ibrahim Msambaho e a African Governance Initiative (AGI), ligada ao ex-Primeiro Ministro Britânico Tony Blair, representada por Jonathan Powell da Inter Mediate (Reino Unido). A Renamo indicou três mediadores, nomeadamente a UE, que esteve representada por Mário Raffaelli (antigo mediador do AGP de Roma) e Monsenhor Ângelo Romano (Comunidade de Sant'Egídio); o Vaticano, representado pelo Núncio Apostólico em Maputo, Monsenhor Edgar Pena e o Secretário da Conferência Episcopal de Moçambique, Bispo Auxiliar de Maputo, Dom João Carlos Hatoa Nunes, e o Presidente Sul-Africano Jacob Zuma, representado pelos Senhores Mandlenkosi Memelo e George Johannes do Ministério de Negócios Estrangeiros.

da Defesa de Moçambique (FADM), na Polícia da República de Moçambique (PRM) e no Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE).

A Comissão Mista estabeleceu duas subcomissões, uma sobre descentralização e a outra sobre questões militares. Apesar da complexidade da conjuntura da negociação, a subcomissão de descentralização da Comissão Conjunta produziu, até 17 de Agosto, um primeiro acordo consensual, assinado pelos chefes das duas delegações na Comissão Mista e pelos mediadores. Este acordo foi tornado público e previa uma agenda completamente irrealista de revisão da legislação relevante, apresentação do novo pacote legislativo, em reunião de alto nível entre o presidente e o líder da Renamo, e a sua aprovação pela AR até ao fim de 2016. A revisão do pacote legislativo estabeleceu os seguintes sete marcos de referência:

- Revisão parcial ou substancial da Constituição;
- Revisão da LOLE (Lei 8/2003) e dos seus regulamentos (Decreto 11/2005);
- Revisão da Lei sobre as Assembleias Provinciais (Lei 5/2007);
- Aprovação da Lei sobre as instituições provinciais de governação (a elaborar);
- Aprovação da Lei de Finanças Provinciais (ainda por elaborar);
- Revisão da Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública (LEBOFA, Lei 7/2012); e
- Reanálise do modelo de devolução para todos os distritos, de acordo com a Lei 3/94 (revogada).

A implementação desta agenda demasiado ambiciosa teve várias falhas, em termos de procedimentos e de conteúdo, incluindo a concertação deste último entre as partes da Comissão Mista. A Renamo apresentou um pacote de reformas à subcomissão, enquanto a Frelimo, embora preparada com um documento em mão em que se mostrava abertura à ideia de rever o quadro da descentralização e à ideia de eleição de governadores provinciais, não o entregou à Comissão Mista. Presume-se que a razão foi a falta de consenso interno do partido.¹⁶⁰ Por conseguinte, o pacote de revisões jurídicas acima referido não foi recebido com entusiasmo em todos os círculos da Frelimo e, de facto, o líder da delegação da Frelimo, Jacinto Veloso, teve que recuar em relação a esta matéria, que já tinha sido divulgada. Outro desafio foi a falta de ligação entre as duas subcomissões, ou seja, a de descentralização e a de assuntos militares, em relação aos procedimentos, conteúdos e calendários. Uma terceira limitação foi a grande presença de mediadores, muitos deles não falantes de português, o que implicou progressos lentos nas negociações. E as organizações da sociedade civil, assim como o MDM, partido da oposição, não conseguindo conquistar espaço do

¹⁶⁰ Este documento foi produzido por um grupo de quadros superiores da Frelimo, na maioria antigos Ministros da Administração Estatal, um grupo de trabalho criado pelo presidente do partido (entrevistas).

poder nem sendo convidados para ele, foram excluídos da mesa de negociações. O MDM teve oportunidade de apresentar o seu projecto de reforma constitucional à Comissão Mista, ao passo que a sociedade civil publicou várias propostas de reforma da descentralização para contribuir para e “inspirar” o trabalho da Comissão Mista (CIP/IESE/MASC/ORM, 2016, 2016b), ou sugerir um formato alternativo e mais aberto de negociações da reforma constitucional, por exemplo, através de uma assembleia constituinte nacional (CIP/IESE/MASC/ORM, 2016a).

Como no final de Outubro de 2016 não se tinham realizado muitos mais progressos, o principal mediador, Mario Raffaelli, teve de alterar o método de trabalho. Em vez de negociar e produzir projectos de lei, a abordagem inovadora procurou alcançar um acordo negociado sobre os princípios da reforma da descentralização e deixar à AR, mais concretamente aos redactores legais, a sua transformação em lei.¹⁶¹ Esta mudança de método não foi muito bem-recebida pela liderança da Frelimo, que considerou estarem a ser ignorados neste processo os poderes supremos para as negociações (o chefe de Estado e o líder da Renamo), deixando muito poder de deliberação nas mãos dos mediadores. Na verdade, a ideia de um processo de negociação mediado por estrangeiros nunca colheu entre eles muitas simpatias. Assim, aproveitando a interrupção do processo da Comissão Mista durante o período de férias de fim de ano – e uma declaração, pelo líder da Renamo, de uma trégua temporária durante esse período – o processo de negociação mediado através da Comissão Mista foi silenciosamente suspenso. A suspensão foi formalmente anunciada no início de Fevereiro de 2017.

O presidente Nyusi, depois de consultas com o líder da Renamo, anunciou na mesma ocasião, a 3 de Fevereiro de 2017 (Dia Nacional dos Heróis), a redefinição da arquitectura e dos procedimentos para as negociações. Os principais elementos são os seguintes:

- Contacto regular e concertação de procedimentos e monitoria de progresso entre o chefe de Estado e o líder da Renamo, levando a um grau de confiança muito maior de ambas as partes e entre elas;
- Estabelecimento de dois comités técnicos ou grupos de trabalho (sobre descentralização e assuntos militares), compostos por dois membros da Renamo e dois da Frelimo;¹⁶²
- Recrutamento de dois assessores técnicos internacionais para cada um dos dois comités.¹⁶³

161 Para uma discussão crítica dos princípios acordados, que chegaram aos meios de comunicação, ver CIP/IESE/MASC/ORM, 2016 b).

162 Grupo de Trabalho da Descentralização: Eduardo Chiziane e Albano Macie (Frelimo); Maria Joaquina Inácio e Saimone Macuiana (Renamo). Grupo de Trabalho Militar: Armando Alexandre Panguene e Ismael Mussa Mangureira (Frelimo); André Magibire e Leovigildo Buanancasso (Renamo).

163 Foram contratados dois professores de direito nascidos na Zâmbia, um indicado pelo líder da Frelimo e outro pelo da Renamo, respectivamente, para apoiar o Comité de Descentralização. Dois outros especialistas, um da Suíça e outro das Filipinas, apoiam o trabalho do Comité sobre Assuntos Militares.

- TdR para os grupos e os assessores internacionais e um calendário que prevê a elaboração de uma proposta aos líderes políticos até Setembro de 2017;
- Estabelecimento de um grupo de contacto internacional para supervisionar o processo e, eventualmente, monitorar e financiar os resultados. Os membros do grupo de contacto são a Suíça (presidência), o Botsuana, a China, a UE, a Noruega, o Reino Unido e os EUA.
- Está previsto que os dirigentes políticos façam sessões de informação periódicas para líderes de outros partidos políticos e para o público em geral.

A abordagem inovadora dá muito mais apropriação aos principais actores de Moçambique e aos líderes políticos, é muito mais simples e com mais enfoque técnico, e trabalha em condições institucionais e físicas mais favoráveis do que a da Comissão Mista. Para satisfação dos moçambicanos e dos observadores internacionais, os primeiros resultados tangíveis foram produzidos no momento da revisão final do manuscrito para este livro: um prolongamento indefinido das tréguas, já duas vezes anteriormente prolongadas, a retirada das forças de segurança do governo da região da Gorongosa,¹⁶⁴ e o anúncio, por Dhlakama, de que poderia substituir a sua exigência de nomear governadores provinciais por uma solução na qual os governadores serão eleitos na próxima ronda de eleições gerais e provinciais no último trimestre de 2019.¹⁶⁵

Isto representa não apenas bons indicadores de um avanço no processo de negociação, mas também da afirmação da liderança de Nyusi na Frelimo, altamente contestada desde a sua eleição em 2014. Ainda não é claro, no entanto, qual será o efeito na descentralização, uma matéria considerada mais complexa que a resolução das questões militares pendentes, uma vez que envolve uma redefinição da sociologia, da geografia, dos níveis, dos espaços e das formas de poder.

Segundo informação privilegiada,¹⁶⁶ o avanço nas negociações é pelo menos parcialmente atribuível aos esforços de construção de confiança de Nyussi. Dizem que o presidente está ciente da longa e histórica inimizade entre as etnias changana e ndau, que remonta aos tempos de Ngungunhane, o Governante do Império de Gaza (1884-1895) e mesmo antes disso. Essa inimizade explica parcialmente a feroz oposição da Renamo à Frelimo, vista como um partido dominado por changanas, e vice-versa (Luebke, 2008). Assim, o presidente – um não-changana, como Dhlakama – tentou estabelecer contacto directo, evitando possíveis “leituras do pensamento” de ligações étnicas e a participação nas negociações com o líder da Renamo e os seus consultores próximos de proeminentes “sulistas” ou falantes de ndau considerados cooptados para posições superiores da Frelimo. O outro factor de construção de

¹⁶⁴ *Mozambique: Government Forces Pulling Out from Rural Gorongosa*. All Africa.com 28/04/2017. <http://allafrica.com/stories/201704281077.html>

¹⁶⁵ *Mozambique 371. News reports & clippings*, 04/05/2017 (Editor: Joseph Hanlon)

¹⁶⁶ Comunicação pessoal com oficial sénior do governo reformado, Maputo, 11/05/17.

confiança parece ter sido a escolha do General Lagos Lidimo como director-geral do SISE. Lidimo obteve reconhecimento, também por parte da Renamo, por ter abordado proactiva e sistematicamente o desafio de forjar um exército nacional composto por membros de ambos os lados, na sequência do acordo de paz de Roma.

Segundo esta lógica, as mensagens crípticas do presidente na arena pública contra “intermediários informais” que interferem no processo de paz¹⁶⁷ parecem ser dirigidas contra o grupo dos sulistas, ao qual, segundo se diz, também pertence o seu predecessor. Este grupo, que constituiu outrora o centro de gravidade da política e dos interesses económicos da Frelimo, parece estar a perder poder e influência, devido à deslocação do centro da gravidade política e económica para Cabo Delgado.

Se esta análise estiver correcta, confirma a validade da tese de Ekeh de “público primordial”, o que implica que a etnia desempenha um papel determinante nos assuntos públicos e acordos políticos, etc., em coexistência com o “público cívico” das instituições do Estado e da legislação (ver: Parte I, secção 2.3). Assim, o processo de paz também deve ser uma remodelação das alianças étnicas, etc., e a redefinição da unidade nacional. Desse ponto de vista, mais autonomia para as unidades subnacionais, como as províncias, é algo que poderia fazer muito sentido, mesmo para os sulistas, que actualmente parecem perder terreno em termos políticos e económicos, com o risco de não apoiarem plenamente as negociações em curso com o representante do histórico “arqui-inimigo”.

2.5 Conclusões

As discussões das secções anteriores permitem-nos concluir que Moçambique atravessa actualmente aquilo a que Antonio Gramsci poderia chamar uma “crise orgânica”, na qual se inter-relacionam intrinsecamente questões económicas e políticas estruturais, e parece impossível a transformação política e cultural de um sistema hegemónico estabelecido, em parte devido à inexistência de uma sociedade civil dinâmica e empenhada, um ponto que retomaremos na última parte, a Parte IV. Nas secções que se seguem sobre os Factores Fundadores e as Regras do Jogo, apresentamos os principais elementos da crise e analisamos as respectivas causas, algumas delas mais em pormenor.

Concluimos que o país precisa não apenas de uma solução política urgente para a crise fiscal, a crise económica e a crise política, e de medidas de reforço da confiança entre os principais actores políticos, mas também de progresso em questões militares, nomeadamente de cessação de hostilidades, que é certamente um meio estratégico para recuperar a confiança na liderança política moçambicana por parte dos cidadãos moçambicanos, dos doadores estrangeiros e dos investidores. O progresso em questões militares, nomeadamente a cessação de hostilidades é certamente um meio

¹⁶⁷ <http://clubofmozambique.com/news/the-president-of-renamo-and-i-do-not-want-informal-intermediaries-nyusi/>

estratégico para recuperar a confiança na liderança política moçambicana por parte dos cidadãos moçambicanos, dos doadores estrangeiros e dos investidores. Mas a cessação das hostilidades resolverá a questão política da descentralização do poder com substanciais concessões à Renamo, que, como vimos, tem reivindicado de forma persistente alguma forma de partilha de poder nos seus bastiões?

Além disso, quais são as verdadeiras intenções e motivações da Renamo em relação à reforma da descentralização? Existe uma vontade genuína de reformar a estrutura do Estado, com ideias claras sobre como enfrentar esse desafio? Ou há apenas um objectivo a curto prazo de lutar por algum grau de influência, possibilidades de cooptação ou acesso a rendimentos improditivos e outros recursos financeiros? Partindo deste pressuposto, faz sentido “investir” quantias substanciais de dinheiro em várias formas de negociação, mediação, operações de desmilitarização, etc., se, no final do processo, a proverbial montanha parir apenas um rato e não tiver sido criada nenhuma reforma verdadeira, incluindo a descentralização? Será que as bases da Renamo adoptarão a reforma da descentralização no seu programa político depois da aposentação do seu líder?

Se o objectivo principal da descentralização é, segundo a teoria, melhorar a prestação de serviços públicos com vista à redução da pobreza, democratização e consolidação da paz ao nível dos governos locais, e tendo como efeito o reforço estrutural de um estado frágil, com o objectivo de consolidação do estado e construção de uma OAA, precisam de ser reavaliadas as políticas e estratégias subjacentes a mais de 15 anos de prática de descentralização apoiada por doadores. Na nossa opinião, é necessária uma profunda reforma ou reestruturação do sistema público administrativo, de forma negociada, incluindo as finanças públicas e o papel das províncias. Será que a revisão da lei de descentralização original (Lei 3/1994) sobre a autonomia municipal e distrital, promulgada pela AR de então, apenas com deputados da Frelimo – ultrapassada pela Lei 2/1997 – é um caminho a seguir para ajudar na convergência de posições? Ou será que um programa mais radical de descentralização/devolução que inclua a gestão descentralizada do uso da terra e dos seus proveitos, e a revisão dos critérios de alocação das despesas de investimento a favor de governos locais e/ou provinciais mais autónomos é uma condição *sine qua non* para uma economia rural mais dinâmica e produtiva?

Todos estes pontos potenciais de um programa de reforma geral e abrangente exigiriam repensar Moçambique na sua forma actual – económica, política e socialmente. Isso alteraria radicalmente a sociologia e a geografia do poder estabelecido. E, portanto, essas reformas e os seus catalisadores precisariam não só de uma mentalidade clara e independente, de coragem política, de um programa consistente de planificação estratégica e reforma, mas também de uma aliança estratégica alargada e abrangente entre todas as forças sociais, produtores agrícolas, PMEs, partidos políticos, instituições religiosas e OSCs.

O presidente Nyusi, num discurso em 29 de Outubro de 2015,¹⁶⁸ reconheceu abertamente a situação económica e orçamental em que o país se encontra, destacando a necessidade de “*acordar do sonho infinito, de simples vontades e começar a produzir de forma competitiva e multissectorial*”, “[u]m caminho que impõe uma nova forma de actuação do estado, do sector privado, do sector financeiro e da sociedade em geral.”¹⁶⁹ E, alguns meses antes, por ocasião das celebrações do 40º aniversário da Independência de Moçambique, o Presidente sublinhou que é necessária uma profunda reflexão sobre a visão de longo prazo para [construir] um país próspero que sirva adequadamente os seus cidadãos.¹⁷⁰

Mas será que as características estruturais de Moçambique e as Regras do Jogo estabelecidas permitirão esse despertar e essa reflexão, com o propósito de reperspectivar e corrigir a trajetória do país, na óptica de um mandato presidencial de cinco anos, especialmente no que diz respeito à descentralização? Como se caracterizaria a transição de uma OAL para uma OAA no regime de um partido hegemónico, com o seu passado histórico como movimento militar? Quais seriam as implicações para os acordos políticos intrapartidário na Frelimo (e na Renamo), para o acordo político entre esses partidos, e no respeitante à dimensão vertical (ou seja, a integração das elites políticas locais num acordo político)? Antes de tentarmos esboçar algumas respostas a essas questões na Parte IV, focamos a nossa atenção nas principais partes interessadas no processo de descentralização de Moçambique.

168 Proferido em Maputo por ocasião de uma gala do 20º aniversário do banco Millennium BIM. http://www.presidencia.gov.mz/images/documentos/Discurso/gala_20_anos_millennium_bim.pdf

169 Citado pela agência noticiosa Lusa, 30/10/15.

170 *Mozambique: Mozambican President Wants Reflection on Next 50 Years*. AllAfrica.com. 26/06/2015. <http://allafrica.com/stories/201506290315.html>

