

A GOVERNAÇÃO MUNICIPAL EM CONTEXTOS DE ALTERNÂNCIA POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

ALGUMAS NOTAS A PARTIR DO MUNICÍPIO DE GURUÉ (2014-2018)

Bernardino António

INTRODUÇÃO

As reformas políticas iniciadas nos anos de 1990 em Moçambique permitiram a adopção de um sistema de governação local a duas velocidades. Uma foi a descentralização política, que consistiu na devolução de poderes e recursos às autarquias e a realização regular de eleições locais. A outra foi a descentralização administrativa, consubstanciada na desconcentração do poder para o resto dos distritos (Weimer, 2012; Forquilha, 2008; Forquilha, 2016). A realização de eleições regulares permitiu que os cidadãos pudessem escolher os seus representantes ao nível local e criou condições para que houvesse alternância do poder em algumas autarquias do país¹. No entanto, além das limitações em termos de recursos financeiros, materiais, humanos e de capacidade técnica que condicionam a prestação dos serviços públicos ao nível das autarquias em geral,² a governação em contextos de alternância política tem sido marcada por inúmeros desafios. A conflitualidade nas relações de poder local, a luta pelo protagonismo político-partidário, o envio tardio dos fundos destinados à gestão municipal por parte do Estado e a redefinição das fronteiras municipais com fins políticos, constituem apenas alguns exemplos. A análise destes desafios, no sentido de perceber o seu impacto na melhoria na prestação de serviços públicos aos cidadãos e, até que ponto afectam o aprofundamento da democracia nas autarquias no país, torna-se não apenas relevante, mas também oportuna, tendo em conta o contexto que o país atravessa, caracterizado por recorrentes reformas no âmbito da descentralização.³

Tomando como foco o município de Gurué, na província da Zambézia, no mandato de 2014-2018, este artigo analisa os desafios da governação municipal em contextos de alternância política.

¹ Ver mais adiante os municípios que tiveram alternância política, na secção que aborda as eleições municipais em Moçambique.

² Ver Forquilha (2016: 86).

³ Refere-se, por exemplo, à Lei 1/2018, de 12 de Junho, sobre a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique, que introduziu alterações significativas na maneira como os governantes são eleitos nas autarquias, e na eleição dos governadores provinciais e administradores dos distritos.

O artigo discute duas questões principais. A primeira é sobre o conflito nas relações de poder entre o Governo Municipal e o Governo Distrital na questão das lideranças comunitárias dos bairros do município, onde se procura mostrar a forma como a Frelimo, através do uso do poder de tutela administrativa e financeira do Estado, restringia a governação do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), possibilitando a existência de duas estruturas comunitárias conflituantes ao nível dos bairros. A segunda refere-se à luta pelo protagonismo político-partidário entre os dois poderes na prestação de serviços públicos, destacando a forma como afectava a prestação dos serviços de abastecimento de água e do bem-estar dos cidadãos naquela autarquia.

Para analisar estas questões, o artigo desenvolve duas secções, além desta introdução. A primeira secção, que se segue, aborda as eleições e a alternância política nas autarquias em Moçambique, analisando todas as eleições, desde as primeiras, realizadas em 1998, até as eleições de 2013, e a experiência da governação nas autarquias que tiveram alternância política no passado. A segunda retrata os desafios da governação do MDM no município de Gurué.

Este artigo é resultado de uma pesquisa realizada no município de Gurué⁴ em 2018, no âmbito do projecto de pesquisa Barómetro da Governação Municipal, em curso no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). A pesquisa baseou-se numa metodologia qualitativa⁵, com recurso a entrevistas semiestruturadas, discussões em grupos focais e observação no terreno, realizadas em 11 bairros do município de Gurué nomeadamente Contap, Escola Secundária, Barragem, Archote, 25 de Junho, Serra, Lussa A, Lussa B, Moneia, Cimento e Malessane. Foram realizadas nove discussões em grupos focais e 22 entrevistas semiestruturadas com moradores, membros do Governo Municipal (vereadores), membros da Assembleia municipal, líderes comunitários, comerciantes locais, vendedores informais, partidos políticos e funcionários do Governo Distrital de Gurué. A pesquisa de campo decorreu ao longo de 20 dias, entre Abril e Junho de 2018.

ELEIÇÕES E ALTERNÂNCIA POLÍTICA NAS AUTARQUIAS EM MOÇAMBIQUE: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DO PASSADO

A compreensão dos desafios da governação municipal em contextos de alternância política em Moçambique, passa necessariamente pela compreensão das experiências do passado

⁴ A escolha do município de Gurué justifica-se pelo facto de, na lista dos sete municípios (Xai-Xai, Inhambane, Chimoio, Nacala, Moatize e Gurué) abrangidos pela pesquisa em 2018, Gurué ser o único município onde houve alternância da governação, nas eleições autárquicas de 2013. Esta particularidade foi determinante na sua selecção, tomando em consideração a análise proposta neste texto: analisar os desafios da governação municipal em contextos de alternância política.

⁵ A metodologia qualitativa consiste basicamente na realização de entrevistas (individuais ou grupos focais), observação participante e análise documental. Este método permite entender a sociedade e as suas instituições, através da análise dos fenómenos sociais (Tracy, 2013: 5, 28).

que marcaram a governação em contextos similares. Além de ajudarem na interpretação de alguns factos da actualidade, essas experiências permitem avaliar a evolução do processo de democratização das autarquias no País. É neste âmbito que a presente secção se reserva, num primeiro momento, à análise das eleições autárquicas em Moçambique (de 1998 a 2013)⁶ e, seguidamente apresentam-se algumas experiências da governação nos municípios governados pelo partido Renamo no mandato de 2003-2008.

ELEIÇÕES MUNICIPAIS EM MOÇAMBIQUE: 1998 A 2013

Em 1998, realizaram-se as primeiras eleições municipais em 33 municípios do País. Estas eleições foram marcadas pelo boicote⁷ da Renamo e da maior parte dos pequenos partidos que concorreram nas primeiras eleições gerais realizadas em 1994. Este facto contribuiu para que os candidatos da Frelimo não tivessem concorrência política em 19 das 33 autarquias, o que possibilitou que a Frelimo tivesse os seus candidatos eleitos nas 33 autarquias e obtivesse maioria em todas as Assembleias Municipais (AWEPA, 1998).

Nas segundas eleições, em 2003, a Renamo venceu em cinco autarquias, nomeadamente Beira, Marromeu, Ilha de Moçambique, Angoche e Nacala-Porto, e com excepção de Marromeu, obteve maioria na Assembleia Municipal dos municípios onde venceu. Nas eleições de 2008, num contexto em que, além de ter aumentado o número de municípios, de 33 para 43, como resultado da elevação de 10 vilas à categoria de município, a oposição se encontrava enfraquecida.⁸ Com efeito, a Renamo saiu derrotada dessas eleições, tendo inclusivamente perdido as cinco autarquias que havia conquistado nas eleições anteriores. Além da Frelimo ter recuperado todas as autarquias governadas pela Renamo, um outro facto marcou estas eleições. Pela primeira vez, um candidato independente ganhou as eleições autárquicas. Daviz Simango,⁹ como candidato independente, venceu as eleições no município da Beira (Nuvunga, 2012; Brito, 2013; Weimer & Carrilho, 2017; Brito, 2019).

As eleições autárquicas de 2013 foram marcadas pela ausência da Renamo¹⁰ e a conquista do espaço político por parte do MDM, que venceu em quatro municípios, nomeadamente

⁶ Esta análise não abrange as eleições municipais de Outubro de 2018 porque o presente estudo refere-se especificamente ao mandato de 2013 a 2018, antes da realização das últimas eleições.

⁷ A Renamo e mais 15 pequenos partidos decidiram boicotar estas eleições devido aos inúmeros problemas com o processo de recenseamento eleitoral e à falta de confiança nos órgãos de gestão eleitoral (STAE e CNE) devido à sua partidarização. Além disso, estes partidos não concordavam com a legislação eleitoral (AWEPA, 1998: 10).

⁸ A Renamo encontrava-se enfraquecida não só devido aos conflitos dentro do partido, mas também devido à sua estrutura militarizada e centralizada (Rosário, 2012: 328).

⁹ Importa referir que, nas eleições de 2003, Daviz Simango, tinha sido eleito presidente do Conselho Municipal da Beira pela Renamo. No entanto, viria a ser expulso do partido alegadamente por ter violado os estatutos do partido. Este facto levou-o a concorrer como candidato independente nas eleições de 2008 (Chichava, 2010).

¹⁰ A Renamo não concordava com a legislação eleitoral.

Beira, Nampula, Quelimane e Gurué.¹¹ Importa referir que, nestes municípios, além de os seus candidatos terem vencido com uma quantidade expressiva de votos, o MDM obteve a maioria dos assentos nas Assembleias Municipais.¹²

A vitória do MDM nos quatro municípios, por um lado, trouxe enormes expectativas nos cidadãos, pois tratava-se de um partido novo, que se estreava num cenário político historicamente dominado pelos dois principais partidos políticos: a Frelimo e a Renamo. Por outro lado, havia algum cepticismo nas diversas esferas da sociedade em relação à sua capacidade de sobrevivência nas autarquias conquistadas, não só devido à sua inexperiência, pois, até a data da realização das eleições de 2013, o MDM tinha menos de cinco anos de existência, mas também devido às inúmeras limitações que caracterizam as autarquias em Moçambique, com maior destaque para as limitações financeiras,¹³ o que exigia do partido uma maior capacidade de mobilização de fundos adicionais para viabilização do plano de governação.

De qualquer das formas, não há dúvidas de que a introdução das autarquias em Moçambique constituiu um marco importante na democratização do País, não somente pelo facto de possibilitar que os cidadãos escolham os seus governantes ao nível local, mas ainda porque as eleições incutiram uma nova dinâmica no campo político moçambicano, uma vez que permitiram a emergência de novos actores e a alternância da governação municipal.¹⁴

No entanto, apesar de a municipalização ter possibilitado a alternância política ao nível local, é indispensável analisar o significado dessa alternância para a democracia moçambicana e a experiência das autarquias que tiveram alternância da governação. São estes aspectos que se procura discutir no ponto a seguir.

A EXPERIÊNCIA DA ALTERNÂNCIA POLÍTICA NAS AUTARQUIAS EM MOÇAMBIQUE

Não há dúvidas de que a vitória da Renamo em cinco municípios nas eleições de 2003 significou uma nova etapa para a jovem democracia moçambicana. Assistia-se pela primeira vez, à alternância da governação nas autárquicas, alterando o cenário político resultante das primeiras eleições municipais em que, a Frelimo estava no poder nas 33 autarquias,

¹¹ Diferentemente dos outros três municípios onde o MDM venceu, Gurué teve uma particularidade – as eleições decorreram em duas «voltas». A primeira, no dia 20 de Novembro de 2013, tendo a Frelimo vencido com 50,49 % dos votos contra os 49,51 % do MDM. Devido às irregularidades registadas no processo de votação, o Conselho Constitucional anulou as eleições no município de Gurué e remarcou-as para o dia 8 de Fevereiro de 2014. Na segunda «volta», o MDM ganhou as eleições e o seu candidato, Orlando Janeiro, conquistou 55,15 % dos votos válidos contra 44,85 % obtidos pelo candidato da Frelimo, Jahanquir Jussub (CIP & AWEPA, 2013; CC, 2014).

¹² Ver CIP & AWEPA (2013).

¹³ Sobre as finanças dos municípios em Moçambique ver Weimer *et al.*, (2010a); Weimer *et al.* (2010b); Weimer *et al.* (2010c); Weimer (2012a); Nguenha *et al.* (2012); Weimer & Carrilho (2017).

¹⁴ Brito (2013: 32).

então existentes no País. No entanto, a experiência dessa alternância política foi marcada por enormes desafios.

Nos municípios onde a Frelimo não estava no poder, desenvolveu um conjunto de acções para bloquear a governação da Renamo, através do poder de tutela administrativa e financeira do Estado. O bloqueio consistia em acções como o envio tardio dos fundos destinados à gestão municipal, a nomeação de Representantes do Estado nas autarquias lideradas pela oposição, a cobrança de impostos no território municipal, entre outros aspectos (Meneses & Santos, 2009; Rosário, 2012; Rosário, 2015).

Na Ilha de Moçambique, Nacala Porto e Angoche, por exemplo, quando a Renamo assumiu o poder em 2003, além de terem sido feitas transferências de alguns funcionários mais experientes por parte do Governo Provincial, também houve relatos de desaparecimento de documentos administrativos e financeiros do Governo anterior nos arquivos do Conselho Municipal, que teriam sido transferidos para a sede local do partido Frelimo. Essas acções fragilizaram, de certa forma, a capacidade administrativa do Governo Municipal da Renamo, que liderava as autarquias pela primeira vez. Na Ilha de Moçambique, por exemplo, houve a delimitação e, conseqüentemente, a redução do território do município que tinha como objectivo excluir a população que potencialmente votava a favor da Renamo e, logo, reduzir a base tributária própria da autarquia, importante para a arrecadação de impostos e taxas (Rosário, 2012).

Importa referir que o município da Beira também foi palco de debate sobre a redefinição das suas fronteiras, em dois momentos. O primeiro foi após a vitória da Renamo nas eleições autárquicas de 2003; na altura, o Governo Provincial de Sofala propunha a desanexação da zona de Nhangau, alegadamente para garantir melhor prestação de serviços públicos aos cidadãos. No entanto, estava claro que a proposta do Governo tinha como objectivo, reduzir a influência da Renamo no município. O segundo momento verificou-se pouco tempo depois de o MDM e o seu candidato, Daviz Simango, terem vencido as eleições municipais de 2013. O Governo Provincial voltou a levantar o assunto, invocando as mesmas razões apresentadas durante a governação da Renamo (Chaimite, 2010; DW, 2014; VOA, 2014).

A delegação do INAS (Instituto Nacional de Acção Social), no distrito de Angoche, cortou as pensões alimentares a um número considerável de idosos considerados pelo partido Frelimo como pró-Renamo. Este facto constituía uma clara evidência de que, com a mudança das cores partidárias no município, o INAS continuou a ser um elemento importante para o funcionamento da Frelimo nas comunidades, tornando-se num meio de influência política ao nível da base (Meneses & Santos, 2009; Rosário, 2012).

Quanto às autoridades comunitárias, verificou-se, até antes das eleições autárquicas de 2008, a coexistência de duas autoridades comunitárias nas autarquias lideradas pela

Renamo – uma pertencente à Renamo, com símbolos (bandeira) do município, e outra à Frelimo, com o uniforme e a bandeira da República de Moçambique.¹⁵

Com a vitória da Renamo em Angoche, por exemplo, esta procurou substituir os antigos secretários de bairros indicados pela Frelimo durante o seu mandato, criando a sua própria estrutura, ao substituir os secretários pelos delegados. Este facto, criou condições para que, ao nível dos bairros, existisse um secretário da Frelimo e também um delegado da Renamo que procuravam resolver problemas dos moradores. Além dos secretários e delegados, também coexistiam duas forças da polícia comunitária, que funcionavam de forma paralela. A relação entre essas estruturas comunitárias era tão conflituosa que chegava a haver casos de agressão verbal e até mesmo física (Meneses & Santos, 2009).

Conforme se pode notar, a governação da Renamo nos municípios conquistados em 2003, foi marcada por enormes limitações que comprometiam o curso normal das suas acções e, de alguma forma, parte considerável dessas limitações eram impostas pelo partido Frelimo, que detinha o pleno controlo das instituições do Estado. Posto isto, a questão que se coloca é: volvidos 21 anos de municipalização, será que essas lógicas mudaram?

O MDM NO MUNICÍPIO DE GURUÉ: UMA GOVERNAÇÃO A REBOQUE DA FRELIMO

À semelhança de outros municípios em que a oposição esteve no poder, a governação no município de Gurué era marcada por enormes desafios, entre os quais se destacam aqui dois: i) o conflito nas relações de poder entre o Conselho Municipal e o Governo do Distrito de Gurué; e ii) a luta pelo protagonismo político-partidário entre os dois poderes, na prestação de serviços públicos. Estes dois aspectos são descritos e analisados a seguir, olhando para a questão das lideranças comunitárias e a provisão dos serviços de abastecimento de água na autarquia de Gurué.

AS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE GURUÉ: UM AUTÊNTICO DILEMA

Com a vitória do MDM em Gurué em 2013, o município designou novos secretários para os bairros da autarquia, em substituição dos antigos secretários designados durante o mandato da Frelimo. No entanto, a designação dos novos secretários gerou um problema. A Administração do Distrito emitiu um comunicado que considerava nulo o processo da sua designação, alegando que os mesmos tinham sido indicados pelas autoridades municipais e não eleitos pela população, conforme prevê a legislação, e ao mesmo tempo conferia poderes aos antigos secretários para continuarem a exercer as suas funções nos bairros:

¹⁵ Ver Meneses & Santos (2009); Rosário (2012); Rosário (2015).

Por força legal, decretado pelo Conselho de Ministros, através do Decreto número 35, de 5 de Outubro de 2012, cuja cópia vai em anexo, que desde já se aconselha a devida atenção dos artigos 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16 e 18, além dos demais, os secretários são eleitos e legitimados pela população e depois reconhecidos pelo representante do Estado na zona autárquica e administrador do Distrito e nunca tomam posse. Neste contexto, devido a não obediência a esse princípio legal, o representante do Estado e Administrador do Distrito, vem por este meio, fazer saber a Vossa Excelência, os colaboradores da instituição e dos demais interessados, que, é nula a existência dos novos secretários indicados pelo Conselho Municipal e recomenda-se a obediência aos antigos eleitos e legitimados pela população e que ainda continuam em exercício (Governo do Distrito de Gurué, 2014).

O comunicado foi distribuído a todos os secretários de bairros cessantes e instituições públicas e privadas da cidade de Gurué. Ademais, o documento ameaçava responsabilizar civilmente tanto os novos secretários que desobedecessem a decisão do Governo do Distrito como todas instituições e singulares que continuassem a colaborar com os novos secretários:

Todos os actos administrativos, judiciais que forem praticados pelos elementos considerados novos secretários e toda a instituição e singular que continuar a colaborar com os mesmos incorre o risco de responsabilização cível e demais procedimentos. Importa aqui fazer saber a Vossa Excelência e demais cidadãos que, este posicionamento do representante do Estado na zona autárquica foi formalmente comunicado ao senhor presidente do Conselho Municipal (...) a quem compete repor a legalidade nos termos da lei (Governo do Distrito de Gurué, 2014).

Com este comunicado do Governo do Distrito, os secretários cessantes continuaram a trabalhar nos bairros da autarquia de Gurué, conforme ilustram as palavras de um dos antigos secretários (da Frelimo) entrevistados:

Quando o MDM ganhou aqui nós não tínhamos voz. Diziam que já cessámos. Ficámos todos humilhados, nos 23 bairros. Quando, por exemplo, fazíamos uma declaração para um morador abrir uma conta no banco, diziam esse secretario já cessou. Então, o nosso Administrador [antigo Administrador do Distrito de Gurué] chamou-nos e disse, esses secretários do MDM não foram legitimados, então não têm acesso (...). Ele fez um documento e deu a todos os secretários (...) por isso nós somos legitimados.¹⁶

¹⁶ Entrevista com Q. L., ex-secretário de bairro, Gurué, 25.06.2018.

Um outro ex-secretário de bairro também afirmou o seguinte:

*Quando entrou o MDM houve confusão, como quem está no poder na área do município é do MDM, agora existem os eleitos, eles elegeram os seus secretários. Mas o nosso Administrador que estava aqui, o senhor [antigo Administrador do Distrito de Gurué] fez um documento, aquele documento era defesa pessoal. Então, nós não parámos de trabalhar (...) eles trabalham do lado deles e nós trabalhamos do nosso lado. Eu não cessei porque tenho instrumentos do Governo e para além disso, estou legitimado.*¹⁷

Este facto criou condições para a coexistência de dois secretários em todos os bairros da autarquia e, conseqüentemente, a bipolarização da população no sentido de que os munícipes, membros e simpatizantes do partido MDM, que quisessem tratar de algum documento, recorriam ao secretário indicado pelo MDM, ao passo que os simpatizantes e membros da Frelimo se dirigiam ao secretário da Frelimo. As palavras de um munícipe interveniente no grupo focal realizado no Bairro Archote evidenciam este facto:

*«Aqui há dois caminhos, há secretário da Frelimo e há secretário do MDM. Eu que sou da Frelimo, meus documentos trato com o meu secretário da Frelimo. E aqueles do MDM tratam com o secretário deles (...).»*¹⁸

Um outro interveniente do grupo focal com homens do Bairro Barragem também fez menção ao dilema dos secretários no seu bairro:

*«Agora há uma separação. Quem é da Frelimo vai ao secretário da Frelimo e quem é do MDM vai ao secretário do MDM, é o que está se a viver agora. Aqui no bairro, alguns da Frelimo quando têm problemas não vão ao secretário do MDM (...). A Frelimo não quer valorizar o MDM.»*¹⁹

O retorno dos antigos secretários, designados no mandato do partido Frelimo na autarquia de Gurué deu azo à emergência de um conflito entre estes e os novos secretários indicados pelo MDM, pois, o exercício das actividades dos novos secretários ficou condicionado pelos secretários cessantes, uma vez que estes continuavam a emitir declarações e a resolver conflitos entre os moradores do bairro. Este facto constituía um enorme obstáculo para os novos secretários, que se mostravam bastante indignados com a atitude dos antigos secretários:

¹⁷ Entrevista com S. S., ex secretário de bairro, Gurué, 23-06-2018.

¹⁸ Interveniente no Grupo Focal com comerciantes, Gurué, 24-06-2018.

¹⁹ Interveniente no grupo focal com homens no bairro Barragem, Gurué, 24-06-2018.

*Os secretários cessantes dizem que são máquinas e não querem aceitar cessar, ainda continuam a fazer declarações. Então, nós perguntamos aquele dinheiro para onde é que eles levam?! Eles ainda continuam a trabalhar e até resolvem problemas dos moradores do bairro, mas eles não podiam fazer isso porque o tempo deles já passou (...) quando um município vai a um secretário cessante, eles podiam dizer “não, nós já cessamos, temos os secretários actuais que estão a trabalhar, encaminhe esse seu caso a eles”. Mas pelo contrário, para eles tudo é sim, sim, sim. Estão a inviabilizar o nosso trabalho, eles não querem que nós trabalhemos livremente.*²⁰

As autoridades municipais mostraram-se preocupadas com a existência de dois secretários nos bairros, principalmente pelo facto de os secretários cessantes ainda continuarem a emitir declarações e a resolver conflitos, além das cobranças ilícitas:

*Não é possível numa autarquia ter dois secretários paralelos (...) o presidente em exercício também tem a autonomia de escolher os seus dirigentes nos bairros (...). O Governo quando se encontra nos seus fóruns, eles não dizem – “vocês já cessaram”, dizem que – “vocês ainda continuam secretários” (...) é por isso que há esse confronto. Há secretários que emitem declarações de bairro enquanto são cessantes, há cobranças paralelas.*²¹

Por outro lado, a Administração do Distrito distanciou-se dos antigos secretários que continuavam a trabalhar nos 23 bairros, mas assumiu ter sido montada, pelo antigo Administrador do Distrito de Gurué, uma estrutura de liderança comunitária nos bairros:

*Não sei se são dois municípios?! (...) os que supostamente cessaram, estão sob tutela de quem?! Se é área municipal, o epicentro do poder do município está dentro do município (...) concordo que o Administrador que estava aqui tenha colocado uma estrutura como secretários. Mas, como eles articularam com o Governo Municipal em relação a esses secretários, eu não posso precisar – também não faço parte do município.*²²

Importa referir que, apesar de não ser intenção deste artigo analisar a legalidade da decisão das autoridades do Distrito de Gurué em relação à violação do Decreto 35/2012²³ por parte das autoridades municipais, algumas questões de reflexão podem ser aqui levantadas. Se, de facto, os novos secretários não tinham sido eleitos pela população, será que não existiam outras soluções alternativas para além da manutenção dos antigos secretários? Talvez as autoridades do distrito pudessem, por exemplo, trabalhar junto das autoridades municipais por forma a

²⁰ Entrevista com K. L., novo secretário de bairro, Gurué, 23-06-2018.

²¹ Entrevista com W. T., vereador do Conselho Municipal de Gurué, 27-06-2018.

²² Entrevista com N. A., quadro sénior do Governo do Distrito de Gurué, 26-06-2018.

²³ Sobre as formas de articulação entre os órgãos Locais do Estado e as autoridades comunitárias.

garantir que o município acautelasse o cumprimento da lei e não optasse simplesmente pela manutenção dos antigos secretários. A decisão de manter os antigos secretários criava condições para a coexistência de uma dupla liderança comunitária nos bairros e consequentemente inviabilizava a governação do MDM, pois tornava-se quase impossível avançar com o seu plano de governação ao nível da base. Isto mostra que as motivações da decisão do Governo do Distrito de Gurué eram mais políticas do que legais. Aliás, é só lembrar que este tipo de conflitos não se verificou apenas em Gurué. Aconteceu nos municípios governados pela Renamo no passado, bem como nalgumas autarquias governadas recentemente pelo MDM, como por exemplo, o município de Nampula.²⁴

No entanto, os desafios da governação no município de Gurué não se limitavam apenas à coexistência de duas autoridades comunitárias nos bairros, conforme veremos a seguir no que se refere ao protagonismo político na prestação de serviços básicos, principalmente nos serviços dependentes da coordenação com o Governo do Distrito, como é o caso do abastecimento de água.

A CRISE DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE GURUÉ: UM OBJECTO DE INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA

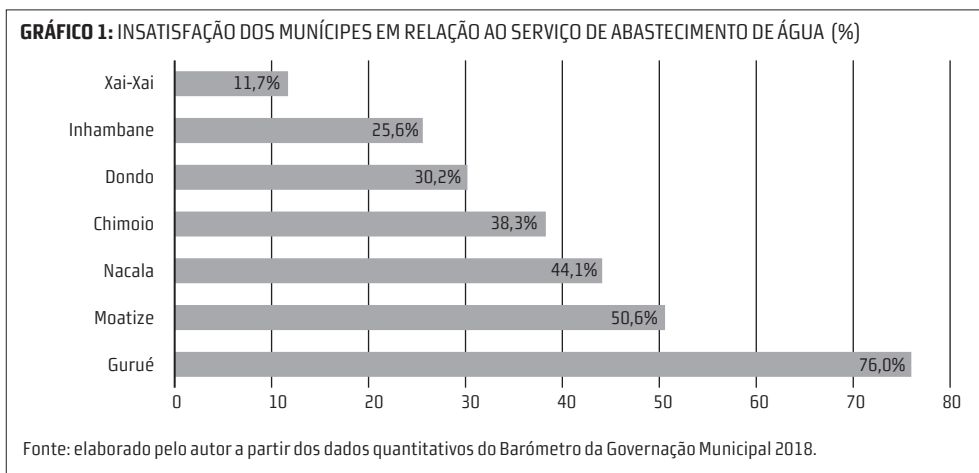
A Descentralização tem sido vista como uma das soluções para algumas questões de difícil gestão ao nível central, tais como a prestação de serviços públicos e a participação e envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, assumindo-se que a descentralização aproxima o governo dos cidadãos, geográfica e institucionalmente (Tiebout, 1956; Burki *et al.*, 1999; Crook, 2003; Bardhan & Mookherjee, 2005; Coyers, 2007; Ekpo, 2008; Crawford & Hartmann, 2008).

Em Moçambique, a criação das autarquias gerou, em algumas delas, dinâmicas políticas locais competitivas, que se traduzem num melhor desempenho dos governos locais na prestação de serviços básicos aos cidadãos. Mas, apesar dessa relativa melhoria, a provisão de serviços básicos ainda apresenta grandes dificuldades, que resultam da capacidade limitada dos municípios em termos de recursos financeiros, materiais, humanos e capacidade técnica (Brito, 2013; Forquilha, 2016).

O inquérito por questionário aplicado a uma amostra representativa de 600 munícipes em idade eleitoral de Gurué mostra que a falta de água estava entre os principais problemas da autarquia. O gráfico 1 representa a percentagem²⁵ de inquiridos que manifestaram a sua insatisfação em relação ao serviço de abastecimento de água no município de Gurué (76,0 %) comparativamente aos outros municípios incluídos na pesquisa em 2018 (Xai-Xai, Nacala, Moatize, Inhambane, Dondo e Chimoio).

²⁴ Ver A Verdade (2014); Notícias (2015).

²⁵ As percentagens incluem aqueles que disseram estar «muito insatisfeitos» e os que disseram estar «insatisfeitos».



Refira-se que durante a celebração do 44.º aniversário da cidade de Gurué, no dia 24 de Fevereiro de 2016, a questão de abastecimento de água esteve entre os assuntos mais falados e, na altura, tanto o Presidente do Município, Orlando Janeiro, como o Administrador do Distrito, Costa Chirembue Ejai, mostraram haver esforços conjuntos para a solução do problema.²⁶ Um facto curioso é que, no ano seguinte, durante as celebrações do 45.º aniversário da cidade de Gurué, o discurso do Presidente do Município mudou e, na ocasião, acusou o Governo do Distrito de estar a inviabilizar a reabilitação do sistema de abastecimento de água alegadamente por motivações políticas:

*Eu já disse que a água há impedimento, há impedimento por parte do Governo do Distrito. Disse ele se o município abrir água, significa que o povo todo estará ao lado do partido MDM (...), mas eles estão a esquecer que afinal das contas quem sofre é o povo, o que não podiam fazer isso. O Conselho Municipal pediu para a reabilitação do sistema existente e eles invocaram motivos não bem justificados. Portanto, é um desafio, vamos ver, independentemente de como for.*²⁷

O Administrador do Distrito manteve o mesmo discurso proferido em 2016, sustentando estar a colaborar com Governo da Província e o Conselho Municipal na busca de soluções para o problema de falta de água em Gurué:

Em relação a água, agora o que está a acontecer é que nós estamos a fornecer água a partir de fontes que nós abrimos. Nós estamos a criar condições para mobilizarmos fundos para reabilitar o sistema de abastecimento de água, esse é que é o nosso plano como governo. Ele terá que participar

²⁶ Ver STV (2016).

²⁷ STV (2017).

*naturalmente e já criamos equipe multisectorial onde está o Governo do Distrito, o Município, a Direcção Provincial e o próprio Governo Provincial.*²⁸

Durante as entrevistas no terreno, as autoridades municipais, afirmaram ter havido fundos no município, destinados à reabilitação parcial do sistema de abastecimento de água para minimizar o problema de alguns bairros, mas, por falta de colaboração do Governo do Distrito, o projecto não avançou, conforme evidenciam as palavras de um dos vereadores²⁹ do município:

*A relação com o Governo do Distrito é boa, mas o que nós constatamos é que o Conselho Municipal é uma instituição autónoma, tem suas receitas próprias, então há alguns casos que o próprio Conselho Municipal pode tratar com os seus fundos locais. Mas, em algum momento, tem havido empasses na questão da água. Por exemplo, nós tínhamos um fundo aqui, cerca de 20 milhões de meticais, não era para construir uma fonte de raiz, mas sim para minimizar o problema daqueles bairros que não têm uma gota de água. No entanto, houve dificuldades na coordenação com o Governo do Distrito e aquele dinheiro acabou sendo usado para outros fins.*³⁰

No entanto, as autoridades do Governo do Distrito, para além de classificarem os argumentos das autoridades municipais de simples pensamento político, afirmaram nunca terem visto o plano do município para a reabilitação do sistema de abastecimento de água:

*Uma coisa é aquilo que chamamos de pensamento político e outra coisa é reabilitação. Há indivíduos que querem aproveitar-se de coisas que não percebem só para tirar proveitos. Nunca vi esse plano do município e nunca ouvi falar desse plano. Por isso é que às vezes eu procuro saber se as pessoas entendem o que dizem. Agora, se já lançaram concurso eu nunca vi, se tem esse plano eu nunca vi. «o município tem vontade» – uma coisa é vontade e outra é realização. O que nós percebemos num dos encontros que tivemos é que eles queriam resolver o problema pouco a pouco (...) não pode ser assim – pouco a pouco significa o quê!? Os políticos gostam de especular, mas nós somos mais técnicos, essa coisa de política não é conosco.*³¹

Importa salientar que a Política de Águas, apesar de estabelecer o Governo como a principal fonte de investimentos para a reabilitação e expansão das infra-estruturas, também abre espaço para possíveis parcerias nos investimentos, reconhecendo o papel relevante dos municípios

²⁸ STV (2017).

²⁹ Entrevista com W. T., vereador do Conselho Municipal de Gurué, 27.06.2018.

³⁰ Entrevista com W. T., vereador do Conselho Municipal de Gurué, 27.06.2018.

³¹ Entrevista com N. A., quadro sénior do Governo Distrital de Gurué, 26.06.2018.

nesse processo (Resolução 42/2016: 888). É nesse contexto que as autarquias também, dentro das suas capacidades, podem fazer parcerias e mobilizar fundos com vista à viabilização dos seus planos em termos de abastecimento de água ao nível das autarquias.

O que explica o conflito entre o Conselho Municipal e o Governo do Distrito na reabilitação do sistema de abastecimento de água no município de Gurué, num contexto de possível coordenação e cooperação entre os dois governos? Aliás, o n.º 2, do artigo 93, do Decreto 11/2005, que aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado estabelece que «os órgãos locais do Estado coordenam os seus planos e acções com os órgãos das autarquias compreendidas no respectivo território, visando a realização harmoniosa das suas atribuições e competências».

Assumindo que a falta de água estava entre os principais problemas apontados pelos munícipes em Gurué, ficava evidente que a água constituía um capital político importante tanto para a Frelimo como para o MDM. Por um lado, o Conselho Municipal, que havia empreendido alguma dinâmica em termos de melhoria na prestação de serviços públicos nos primeiros anos da sua governação, com maior destaque para a reabilitação das principais vias de acesso ao nível da autarquia, tinha o interesse de reabilitar o sistema de abastecimento de água porque este acto teria um impacto no alargamento das bases sociais do MDM e, provavelmente, na sua futura reeleição, uma vez que teria resolvido um problema que a Frelimo não resolveu durante os anos que esteve no poder naquela autarquia (de 1998 a 2013). Por outro lado, as autoridades do Governo do Distrito de Gurué tinham pouco interesse na reabilitação do sistema de abastecimento de água durante o mandato do MDM, pois isso teria implicações negativas para o partido Frelimo, que procurava, a todo o custo, reconquistar a autarquia.

Nota-se aqui uma luta pelo protagonismo político através da instrumentalização da crise de água que se vivia no município de Gurué com o interesse de maximizar vantagens político-partidárias relacionadas com a conquista e manutenção do poder político. Este facto mostra como as diferenças político-partidárias subjagam o bem-estar dos cidadãos e esse é, actualmente, um dos maiores desafios da governação em contextos de alternância política nas autarquias em Moçambique.

CONCLUSÃO

Os factos discutidos neste texto, tanto em relação à questão dos secretários de bairro como à crise de água no município de Gurué, mostram que, apesar dos 21 anos de experiência de municipalização em Moçambique, a governação municipal em contextos de alternância política é marcada por enormes desafios. Por um lado, a instrumentalização do poder de tutela administrativa e financeira do Estado por parte do partido Frelimo na inviabilização da governação dos partidos da posição ao nível das autarquias, continua presente e forte,

conforme ficou evidente no município de Gurué, onde a Frelimo, num contexto de governação do MDM, decidiu, por meio da Administração do Distrito, reintegrar os antigos secretários de bairro, designados durante o seu mandato naquela autarquia, criando condições para a coexistência de duas autoridades comunitárias nos bairros. Por outro lado, ficou evidente que as diferenças político-partidárias e a luta pelo protagonismo político nas autarquias com alternância da governação, afectam, em grande medida, a prestação dos serviços públicos. Num contexto de crise de água na autarquia de Gurué, a falta de coordenação, as diferenças partidárias e a luta pelo protagonismo político entre as autoridades do município e do Governo do Distrito condicionavam a solução do problema de falta de água e, conseqüentemente, o bem-estar dos cidadãos daquela autarquia.

Neste contexto, se o País pretende uma descentralização que seja efectiva e que produza os efeitos desejados em termos de melhoria da governação e aprofundamento da democracia ao nível local, é importante que a questão da despartidarização das instituições do Estado a diversos níveis esteja na agenda de debate do País. Isto significa que, se não houver uma reforma nesse sentido, certamente que qualquer partido político, diferente da Frelimo, que exercer poder ao nível das autarquias, enfrentará inúmeras limitações na sua governação. Além disso, é necessário que haja uma consciencialização no seio dos partidos políticos em Moçambique de que as diferenças político-partidárias não devem, em momento algum, comprometer o bem-estar dos cidadãos e a democratização do País, uma vez que se nota, na maioria de vezes, tanto ao nível das autarquias, como noutros níveis e espaços de poder, que a luta pelo protagonismo político aliado a ideia de que «toda a opinião proveniente de outro partido, seja ela boa ou má, – não serve».

REFERÊNCIAS

- A Verdade (2014). «Disputa de poder divide Estado e município em Nampula». Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/47741-disputa-de-poder-divide-estado-e-municipio-em-nampula> (consultado a 28 de Março de 2020).
- AWEPA (1998). «Mozambique political process Bulletin». Disponível em: <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d75904.pdf> (consultado a 17 de Março de 2020).
- Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2005). «Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries». *Journal of Public Economics*, 89 (4), pp. 675-704.
- Brito, L. (2013). «Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização». In: L. de Brito, *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 23-37.
- Brito, L. (2019). «Multipartidarismo, geografia do voto e descentralização em Moçambique». In: Sérgio Chichava (ed.). *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, pp. 45-54.
- Burki, S. J., Perry, G. & Dillinger, W. R. (1999). *Beyond the center: decentralizing the State*. World Bank Latin American and Caribbean studies. Washington, D. C. World Bank.
- Chaimite, E. (2010). *Descentralização e Competição política: A Questão da Delimitação do Município da Beira*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Chichava, S. (2010). «Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana?» *Cadernos IESE*, n.º 02/2010.
- CIP & AWEPA (2013). «Resultados finais das eleições autárquicas de 2013». Disponível em: https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_Bulletin_54-part-2-of-2_Results-Local-Electionss_2013.pdf (consultado a 10 de Maio de 2019).
- Conselho Constitucional (2014). *Acórdão n.º 4/CC/2014*. «Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições dos Órgãos das Autarquias Locais de 2013». Disponível em: <http://www.cconstitucional.org.mz/content/download/980/5523/file/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20n%C2%BA%204%20CC%202014.pdf> (consultado a 10 de Maio de 2019).
- Coyers, D. (2007). «Decentralization and service delivery: Lessons from sub-saharan Africa». *IDS Bulletin*, 38 (1), pp. 18-32. Institute of Development Studies.
- Crawford, G. & Hartmann, C. (2008). «Introduction: decentralisation as a pathway out of poverty and conflict?» In: Gordon Crawford & Christof Hartmann (eds.). *Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict?*. Amsterdão: Amsterdam University Press, pp. 7-32.
- Crook, R. C. (2003). «Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations». *Public Administration and Development*, 23 (1), pp. 77-88.

- Decreto 11/2005, de 10 de Junho. *Legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei n.º 8/2003 e o Decreto n.º 11/2005)*. República de Moçambique. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, pp. 27-126.
- Decreto 35/2012, de 05 de Outubro de 2012, *Boletim da República*.
- DW (2014). «Frelimo pode dar tiro no próprio pé se dividir a Beira». *Notícias*. 19 de Junho. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/frelimo-pode-dar-tiro-no-pr%C3%B3prio-p%C3%A9-se-dividir-a-beira/a-17721024> (consultado a 8 de Abril de 2020).
- Ekpo, A. H. (2008). «Decentralization and Service delivery: A Framework». Paper prepared for the *African Economic Research Consortium*, Nairobi.
- Forquilha, S. (2016). «Democracia e municipalização em Moçambique: gradualismo, participação local e serviços básicos». In: L. de Brito, *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 73-91.
- Forquilha, S. (2008). «Remendo novo em pano velho»: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique». In: L. de Brito, *et al.* (eds.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 71-89.
- Governo do Distrito de Gurulé (2014). *Comunicação*.
- Lei 1/2018, de 12 de Junho, *Boletim da República*.
- Meneses, M. P. & Santos, B. de S. (2009). «Mozambique: the rise of a micro dual state». *African Development*, 34, (3 & 4), pp. 129-166.
- Ngwenha, E., Raich, U. & Weimer, B. (2012). «Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos». In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE, pp. 197-215.
- Notícias (2015). «Município de Nampula: não à dupla administração». Disponível em: <https://jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/41569-municipio-de-nampula-nao-a-dupla-administracao> (consultado a 28 de Março 2020).
- Nuvunga, A. (2012). «Tendências nas eleições municipais de 1998, 2003 e 2008». In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE, pp. 282-299.
- Resolução 42/2016, de 30 de Dezembro de 2016 (2016), *Boletim da República*.
- Rosário, D. M. (2012). «Alternância eleitoral do poder local – os limites da descentralização democrática: O caso do município da Ilha de Moçambique, 2003-2008». In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 300-329.
- Rosário, D.M. (2015). «Municípios dos “outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche». *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, pp. 135-165.

- STV, S. (2016). «44 anos da cidade de Gurué: inauguração de infra-estruturas e diversas actividades marcaram a efeméride». *Noite Informativa*. 24 de Fevereiro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3TOKMO4bdDI&t=2685s> (consultado a 5 de Outubro de 2019).
- STV, S. (2017). «45.º aniversário de Gurué: edil acusa Governo Distrital de proibir reabilitação do único sistema de água». *Jornal da Noite*. 24 de Fevereiro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UgvdAEN4UOU&t=1399s> (consultado a 5 de Outubro de 2019).
- Tiebout, C. (1956). «A pure theory of local expenditures». *The University of Chicago Press*, 64, pp. 416-424.
- Tracy, S.J. (2013). *Qualitative Research Methods Collecting Evidence, Crafting Analysis, Communicating Impact*. Reino Unido: Wiley-Blackwell.
- VOA (2014). «Constitucionalista vê jogada política na proposta de divisão da Beira». *Notícias*. 18 de Junho. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/constitucionalista-v%C3%AA-jogada-pol%C3%ADtica-na-proposta-de-divis%C3%A3o-da-beira/1939761.html> (consultado a 8 de Abril de 2020).
- Weimer, B. (2012a). «Municipal tax base in Mozambique: high potential – low degree of utilisation. *DIE*, (1/2012). Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2012.pdf (consultado a 10 de Abril de 2020).
- Weimer, B. (2012). «Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: “Mantendo a falta de clareza?”: conjunturas críticas, caminhos, resultados». In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 76-161.
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE.
- Weimer, B., Hassam, M. & Chimunuane, O. (2010a). *Estudo sobre o Potencial Tributário no Município da Cidade da Beira*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/893641468057338659/pdf/635310WP0MZ0P10tario0Final00Jan011.pdf> (consultado a 2 de Abril de 2020).
- Weimer, B., Hassam, M. & Chimunuane, O. (2010b). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/358721468286298051/pdf/635320WP0MZ0P10al0Tribut0rio0Final.pdf> (consultado a 2 de Abril de 2020).
- Weimer, B., Hassam, M. & Chimunuane, O. (2010c). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Nacala-Porto*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/515111468059081410/pdf/635380WP0MZ0P10tario0Final00Jan011.pdf> (consultado a 2 de Abril de 2020).