

PARTE I

POLÍTICA

TERCEIRA ONDA (INVERSA) DA DESDEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: PROCESSO E DINÂMICAS

Eduardo J Siteo¹

INTRODUÇÃO

O Estado moderno moçambicano, nas fronteiras que vigoram até hoje, resulta do Tratado Anglo-Lusitano de 1891 (Newitt, 2017, p.1)², significando que, por volta de 1989, este Estado ainda não havia celebrado o seu centenário. Contudo, as três últimas décadas deste percurso foram marcadas por guerras, como anota Armando Guebuza:

«o nosso país esteve em guerra desde 1964, mais precisamente desde 25 de Setembro de 1964, data da proclamação da insurreição geral armada do povo moçambicano contra o colonialismo português. (...) Porém, o fim dessa luta não significou a paz, porque os que se sentiram lesados, não se conformando, não desarmaram. Por isso, não tardou que a chama da guerra se reacendesse e alastrasse a pouco e pouco por todo o país, destruindo tudo e todos na sua trágica passagem.»
(Guebuza, 2002, p. 327)³

Conforme diversos testemunhos históricos (Vines, 1996⁴; Veloso, 1991⁵; Vieira, 2002⁶), o prolongamento da guerra em Moçambique deveu-se, sobretudo, à circunstância da confrontação Este-Oeste – mais denominada de guerra fria – que ofereceu interesse estratégico ao Ocidente no apoio aos regimes da então Rodésia do Sul e da África do Sul do *apartheid*, que se apresentavam como “campeões da liberdade democrática” contra a “ameaça do comunismo internacional”. Subsequentemente, o desmoronamento do bloco socialista e o consequente

¹ O autor agradece as sugestões e comentários feitos ao texto pelo Doutor Egídio Chaimite.

² Ver Newitt, M. (2017) *A Short History of Mozambique*, London: Hurst & Company.

³ Ver Guebuza, A. (2002) “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

⁴ Ver Vines, A. (1996) *RENAMO: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* London: Centre for Southern African Studies - University of York.

⁵ Ver Veloso, J. (1991) “A África do Sul e os seus vizinhos” in Zacarias, A. (ed.) (1991) *Repensando Estratégias sobre Moçambique e África Austral*, Maputo: ISRI.

⁶ Vieira, S. (2002) “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

fim da guerra fria, aliado à derrocada do *apartheid* na África do Sul, criaram o contexto das negociações que conduziram à pacificação de Moçambique, que estava destruído, como recorda Roberto Morozzo Della Roca, na sua fabulosa obra, *Moçambique da Guerra à Paz*:

«Em Outubro de 1986, quando morre Samora Machel, a guerrilha tinha já reduzido o controlo das forças governamentais da Frelimo apenas às cidades. Moçambique estava paralisado. A Renamo parecia não ter pressa nem vontade de tomar o poder, mas de estar sobretudo preocupada em desorganizar completamente a economia e o sistema de governo da Frelimo, para a obrigar, com uma guerra de destruição, a capitular ou a negociar. A guerra civil era cruenta, sem piedade entre os adversários, com episódios horríveis e massacres indiscriminados cujas responsabilidades eram atribuídas regularmente por uma parte à outra.» (Della Roca, 1998, p. 41)

De facto, precariedade pior que a vivenciada pelo País a partir de 1989 não poderia haver, como acrescenta Della Roca:

«todas as infraestruturas extra-urbanas do país estão destruídas. Não há possibilidade de comunicações entre as capitais de província senão por via aérea. A economia está em completa ruína. Os refugiados no Malawi, Zâmbia, Tanzânia e Zimbabwe são já mais de um milhão, multidões de deslocados concentram-se nas cidades, a guerra e a seca ceifam milhares de vítimas através da violência e da fome.» (Della Roca, 1998, p. 84)

Todavia, o caminho das negociações foi tortuoso, longo e difícil para todos os envolvidos. Alex Vines (1996)⁷, Roberto Morozzo della Roca (1998⁸, 2002⁹) e Brazão Mazula (1995¹⁰) documentam um processo cuja chave exigiu a construção de uma confiança funcional para que a paz fosse atingida.

«As negociações para a paz em Moçambique demoraram vinte e sete meses. (...) Não havia soluções mágicas ou emocionais para resolver a guerra. A razão é simples: a Renamo depor as armas só quando tivesse garantias suficientes para o período pós-guerra; garantias de segurança física, garantias de não perseguição legal em relação ao passado, garantias de vida política livre, garantias de um mínimo de meios materiais para se organizar, garantias de ser capaz de competir democraticamente pelo poder.» (Della Roca, 2002, p. 302)¹¹

⁷ Ver Vines, A. (1996) *RENAMO: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* Op. Cit.

⁸ Ver Della Roca, R. M. (1998) *Moçambique da guerra a paz*, Op. Cit.

⁹ Ver Della Roca, R.M. (2002) “Moçambique, uma Paz para África” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

¹⁰ Ver Mazula, B. (ed.) (1995) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo: Elo Gráfico, Lda.

¹¹ Della Roca, R.M. (2002) “Moçambique, uma Paz para África” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Op. Cit.

Como argumentam os autores supracitados, o alcance da paz só foi possível porque cada uma das partes abandonou a sua zona de conforto: para o Governo da Frelimo, a intenção de reduzir a Renamo a uma situação pós-conflito de amnistia e no âmbito da sua política de clemência e, para a Renamo, a crença de que havia arrastado o Governo à mesa negocial dada a sua vitória militar no terreno. Era fundamental que as partes assumissem uma atitude reconciliadora de uma “vitória sem vencedor nem vencido” e, consequentemente, o imperativo de assegurar que doravante seria através da convivência democrática – sufragada pela constituição política pluralista do País – que se asseguraria a continuidade da concórdia, da democratização e do desenvolvimento do País. Hoje, volvidos cerca de 32 anos do Acordo Geral de Paz, assinado na cidade italiana de Roma, como é que o País evoluiu nestas dimensões? São estes pontos que o presente texto aborda, alicerçado nas discussões da literatura sobre os processos de democratização – em particular no quadro das democracias da terceira vaga.

Em termos metodológicos este texto recorre a uma extensa revisão documental e bibliográfica – com pendor etnográfico, onde o autor é observador participante do processo – que explora o percurso das transformações políticas e socioeconómicas que ocorreram no País no pós-independência, com realce para a transição, primeiro de uma economia socialista centralmente planificada para uma economia de mercado e, depois, da guerra para a paz e do regime de partido único para a democracia multipartidária. O argumento é de que o pacto democrático¹², que possibilitou as transformações retrocitadas, visava essencialmente acabar com a guerra, assim possibilitando o processo da pacificação e posterior desenvolvimento do País, mas não criou bases sólidas para a sua democratização. Constata-se, pois, que, nas três últimas décadas, o processo da consolidação da democracia ficou estagnado, como resultado, entre outros, da continua partidarização do Estado, bipartidismo, e ausência de políticas e programas de reconciliação nacional no País. Na senda destas asseverações, o presente texto pretende abordar, em particular, a violência político-eleitoral como uma das facetas mais visíveis da deterioração da qualidade da democracia no País. Simultaneamente, o texto pretende inscrever a experiência do processo político moçambicano no quadro mais global da abordagem que é feita na literatura especializada acerca da terceira onda inversa de desdemocratização, que é discutida tendo como referência diversas partes do globo, incluindo países com histórico de estabelecimento e funcionamento de ordens democráticas mais antigas e consolidadas do que o caso moçambicano.

¹² Ver Siteo, E.J. (2003) “Making Sense of the political transition in Mozambique: 1984-1994” in Newitt, M. & Chabal, P. (eds.) *Community & the State in Lusophone Africa*, London: King’s College London. Siteo, E.J. (2011) *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994*, Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing.

DEPOIS DO PACTO DE REGIME, QUE DEMOCRACIA?

O conceito de *pacto de regime* – ou *pacto democrático* – foi desenvolvido nas ciências sociais no auge dos estudos da chamada *transitologia*, quando diversos estudiosos procuravam compreender e explicar as chamadas democracias da terceira vaga. Até então, a explicação do advento de regimes democráticos era, invariavelmente, erigida no âmbito do paradigma da “modernização” como tendo sido o produto das revoluções burguesas (Moore, 1966 e Rueschmeyer, 1992)¹³ e sequente ao desenvolvimento de uma cultura política caracterizada por virtudes cívicas (Lipset, 1959 e 1994; Almond e Verba, 1963).¹⁴ Diante da evidência de instâncias de democratização em contextos políticos caracterizados pela ausência de factores socioeconómicos, culturais e psicológicos tidos como responsáveis por esta transformação política, então outros estudiosos começaram a sugerir a possibilidade da democratização ser o produto de *pactos de elite* entre as principais forças políticas existentes em dado contexto (Karl e Schmitter, 1991).¹⁵

Adam Przeworski (1991)¹⁶ foi um dos autores que argumentou acerca da possibilidade de democratização na ausência de precondições socioeconómicas e culturais, tendo indicado que, para o efeito, bastava que acontecesse a «devolução do poder de um grupo de pessoas para um conjunto de regras» (Przeworski, 1991, p. 24). Przeworski retomava uma abordagem já desenvolvida por Dankwart Rustow (1970)¹⁷, que teria argumentado que a democracia poderia emergir a partir de instâncias de lutas prolongadas e inconclusivas travadas entre facções de elite concorrentes (pelo controlo do poder do Estado). Era fundamental, no dizer de Rustow, que as facções de elite concorrentes – já exaustas de combates inconclusos – pudessem chegar a uma decisão que pusesse termo às lutas prevaletentes através da institucionalização de algum aspecto crucial dos procedimentos democráticos. Ou seja, o impulso capaz de levar qualquer grupo dirigente autoritário a ceder o poder a um conjunto de regras, seria um desafio bem-sucedido por parte de outro grupo de elite aspirante ao poder, representando forças sociais não negligenciáveis dentro da sociedade.

Deste modo, o *pacto de regime* – ou *pacto democrático* – tem como condição necessária a prevalência de instâncias de estratificação e competição vigorosa intra-elite, complementada pela possibilidade de contestação por interesses conflitantes entre os grupos políticos mais

¹³ Ver Moore Jr., B. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press. Rueschmeyer, D., Stephens, E. and Stephens, J. (1992) *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge: Polity Press.

¹⁴ Ver Lipset, S. M. (1959) “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105. Lipset, S. M. (1994) “The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address”, *American Sociological Review*, 59(1), pp. 1-22. Almond, G.A. and Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

¹⁵ Ver Karl, T.L. and Schmitter, P. (1991) “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”, *International Social Science Journal*, 128, pp. 269-284.

¹⁶ Ver Przeworski, A. (1991) *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷ Ver Rustow, D. (1970) “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, 2(3), pp. 337-363.

eficazes existentes na sociedade, constituindo esta última a condição suficiente. A conjugação destas condições viabiliza o exercício democrático pela maioria dos cidadãos do País ao atribuir-lhes a possibilidade, real, de poder votar para o Governo, ou para fora dele, os diferentes grupos políticos que competem pelo poder. De certa maneira, a literatura sobre democratização por *pacto de regime* dedicava muito tempo ao exame da composição das diferentes facções de elite concorrentes argumentando, quase sempre, que processos bem-sucedidos são aqueles que eram conduzidos pelos reformadores dentro da coligação dirigente autoritária e pelos moderados no seio dos movimentos oposicionistas pró-democráticos. Na minha abordagem das transformações políticas em Angola e Moçambique no período de 1984-1994, argumentei que a democratização não exigia, necessariamente, a presença de “democratas” em nenhum dos grupos de elite concorrentes: o essencial é que nenhum dos grupos de elite rivais seja capaz de impôr um regime autoritário e que existam fortes incentivos para o estabelecimento de alguma fórmula de acomodação política (Siteo, 2003 e 2011).¹⁸

Retrospectivamente, não é difícil perceber o processo da democratização em Moçambique auxiliando-nos do conceito de *pacto de regime*. O País conheceu, entre 1986 e 1989, o recrudescimento da guerra, o enraizamento desta em solo pátrio com gradual desapareção da componente de desestabilização levada a cabo pelo regime do *apartheid* Sul-Africano em contexto de empobrecimento contínuo dos moçambicanos. Portanto, a adopção pelo Governo da Frelimo de uma Constituição política pluralista em Novembro de 1990, e o processo negocial subsequente, já prenunciavam o abandono da perspectiva de uma vitória militar – na altura improvável e até política e moralmente insustentável – e a busca da possibilidade de estabelecimento de uma ordem política inclusiva, que fosse capaz de acolher no seu seio os membros do então movimento guerrilheiro, a Renamo.

Há, no caso moçambicano, uma clara justaposição entre o processo da construção da paz e a instauração da democracia, naquilo que Brazão Mazula (1995)¹⁹ considerou como evidência da complexidade, mas também da grandeza, do processo moçambicano. Como anota: «Essa grandeza reside na maneira como os actores, por *vontade política*, vão passando, nos mesmos momentos críticos, da *desconfiança*, que os distancia(va) para a *confiança*, procurando aproximar-se como homens, mesmo com algumas reservas, e impondo-se o *método do diálogo*» (Mazula, 1995, p. 25). Segundo Mazula, este processo decorreu em quatro fases: (a) entre 1990-1992, compreendendo a fase das negociações entre o Governo da Frelimo e a Renamo e culminando com a assinatura do Acordo Geral de Paz, fase marcada pela “desconfiança radical”; (b) em 1993, com a realização da Conferência “Multipartidária”, de que resultou

¹⁸ Ver Siteo, E. (2003) “Making sense of the political transition in Mozambique: 1984-1994” in Newitt, M., Chabal, P. and Macqueen, N. (2003) *Community & the State in Lusophone Africa*, London: King's College London. Siteo, E.J. (2011) *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994*, Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing.

¹⁹ Ver Mazula, B. (ed.) (1995) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo: Elo Gráfico, Lda.

a adopção da Lei Eleitoral que orientou as primeiras eleições gerais no País, fase esta já caracterizada pela “desconfiança estrutural”; (c) entre 1994-1995, em que decorre o processo eleitoral e são inauguradas as primeiras instituições políticas pluripartidárias no País, esta a fase da «desconfiança objectiva abrindo já caminho para a confiança subjectiva»; e (d) o período pós-1995, em que principia a construção da democracia em ambiente multipartidário e rumo ao Estado de direito, fase em que se observa «... uma democracia moçambicana que se vai formando com feições culturais, no tempo e lugar» (Mazula, 1995, pp. 54-5).

Irãe Lundin (2012)²⁰, comentando sobre esta fase do processo político moçambicano, anota apaixonadamente: «Como consequência da abertura económica e política no país, o discurso político mudou. A governação política passou a adoptar palavras e atitudes de reconciliação e de aceitação “do outro”, aceitando na vida do país indivíduos e grupos sociais que defendiam ideias diferentes das que até então haviam sido parte de um bloco político monolítico» (Lundin, 2012, p. 14). Lundin aponta marcos importantes dos progressos políticos logrados pelo País no caminho da sua transformação socioeconómica e política:

1. A inauguração da economia de mercado, em 1987, pela via da implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE);
2. A consagração constitucional da separação e interdependência dos três poderes do Estado a partir da Constituição política pluralista de 1990;
3. A promulgação da Lei dos partidos políticos em 1991 (Lei 8/91) que tornou possível, já em 2012, a existência legal de mais de meia centena de partidos políticos no cenário político nacional;
4. A aprovação da Lei das Associações, ainda em 1991 (Lei 9/91), que trouxe ao espaço cívico nacional cerca de duas mil organizações, em 2012, da sociedade civil registadas e activas;
5. O Acordo Geral de Paz, em 1992, que marca o processo da pacificação; e
6. O processo da descentralização que começa com a reforma constitucional pontual de 1996, seguida da aprovação do pacote eleitoral em 1997 e culminando com a realização das primeiras eleições autárquicas em 1998 (Lundin, 2012, pp: 13-14).

Pode afirmar-se, na base dos desenvolvimentos retrocitados, que o País consagrou neste percurso toda a arquitectura da democracia liberal formal e, por isso, foi celebrado dentro e fora das fronteiras nacionais. Com esta celebração, vieram os recursos que tornaram o País, no princípio do terceiro milénio, num dos maiores recipientes, em África, da ajuda ao desenvolvimento e do investimento directo estrangeiro. Mas esta euforia não terá durado muito tempo, como anota Mazula (2000)²¹:

²⁰ Ver Lundin, I. B. (2012) “Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafio das abstenções nas eleições de 2008 e de 2009 em Moçambique” in Observatório Eleitoral (ed.) (2012) *Moçambique Democrático: Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009*, Maputo: CIEDIMA.

²¹ Ver Mazula, B. (2000) *A construção da democracia em África: o caso moçambicano*, Maputo: CIEDIMA.

«Hoje, os partidos da oposição queixam-se que o Governo ou o partido no poder não lhes permite ou dificulta bastante a sua participação no processo de privatização das unidades económicas, favorecendo sempre os militantes da Frelimo ou os estrangeiros. Igualmente se queixam que não tenham acesso a cargos directivos no Aparelho de Estado, salvo raríssimas excepções. (...) Enquanto ontem a Frelimo assegurou a sua hegemonia essencialmente pelo poder político, hoje assegura-o redistribuindo as empresas económicas pelos seus militantes. Os partidos da oposição queixam-se igualmente de serem marginalizados.» (Mazula, 2000, p. 47)

Já em 1995, Mazula havia esboçado perspectivas de cenários e desafios futuros que iam para além da possibilidade de uma “real convivência democrática”. Mazula antevia quatro outras possibilidades: (1) o cenário da *anarquia e ingovernabilidade* que seria o resultado de instabilidade e desnorteamento da sociedade decorrente de lutas políticas inter e intra-partidárias sem benefício nenhum para a sociedade; (2) o cenário da *cooptação política*, compreendendo um mecanismo de centralização e concentração do poder e com múltiplas estratégias de fragilização da oposição e de outras forças vivas da sociedade; (3) o cenário *misto*, caracterizado por uma combinação da *praxis* de cooptação política sobre um pano de fundo de instituições democráticas formais; e (4) o cenário da *instabilidade político-militar*, que seria o resultado da radicalização da desconfiança e das posições (Mazula, 1995, pp. 66-76). Bernhard Weimer (2002)²² observa que, em 2002, tornava-se cada vez mais evidente que o cenário da *cooptação política* vingava. Diz Weimer: «... corroborou-se o cenário da *cooptação*, caracterizado pela centralização e concentração do poder, ao custo do cenário da *real convivência democrática*, com ênfase nos distritos e comunidades, ou seja, ao custo da administração territorial e da governação local» (Weimer, 2002, p. 77).

Parece, assim, que as motivações por detrás do *pacto democrático* desvaneceram rapidamente do cálculo político dos dirigentes políticos do País. Por outro lado, observando atentamente os ingredientes da transformação política elencados por Irãe Lundin (2012), é perceptível que grande parte das decisões fundadoras foram adoptadas pelo Governo da Frelimo em antecipação ao *pacto de regime* com a Renamo; isto é, o Governo da Frelimo chega a Roma quando já tinha transformado em política oficial do Estado todo o rol de posições políticas que fundamentavam a razão da luta da Renamo: o multipartidarismo, a economia de mercado, a consagração da liberdade religiosa e demais liberdades individuais. Todavia, como avisa Della Roca, a essência da justaposição entre pacificação e democratização não pode ser olvidada, com o risco de se incorrer nos cenários indesejáveis descritos por Brazão Mazula (1995). Com efeito, Roberto Morrozzo della Roca (1998)²³ asserta:

²² Ver Weimer, B. (2002) “Moçambique: Dez Anos de Paz - Democracia, Governação e Reforma” in Mazula, B. (coord.) (2002) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

²³ Ver Della Roca, R. M. (1998) *Moçambique da guerra a paz*, Maputo: UEM-Livraria Universitária.

«A pacificação entre as partes deve continuar a estar na ordem do dia. Para este fim é necessário não esquecer que houve uma guerra dolorosa, uma acidentada negociação de paz, uma democracia ganha com muito esforço. A memória é uma das raízes da paz no país. Autêntica pacificação é o reconhecimento da complexidade política, social, histórica e geográfica de Moçambique.»

(Della Roca, 1998, p. 10)

No intuito de perscrutar as razões da atrofia da democratização em solo moçambicano, vários estudiosos e comentadores do cenário político nacional têm aludido a fenómenos como *partidarização* do Estado, *bipartidismo*, ausência de políticas e programas de *reconciliação nacional* e nas consequências da euforia que se seguiu à descoberta de enormes jazidas de *recursos naturais* no País. Anotam-se aqui, de seguida, as constatações que têm sido feitas nestas dimensões.

PARTIDARIZAÇÃO DO ESTADO

Num texto sucinto, mas pungente, Tomás Selemene (2023)²⁴ define partidarização do Estado como «... a subordinação dos desígnios de interesse público (do Estado) às normas e interesses de um determinado partido político, geralmente o partido que gere o Estado (que governa)». Selemene acrescenta que «... a priorização dos interesses partidários (de um grupo de pessoas – partido quer dizer isso mesmo), no nosso país, em detrimento dos interesses de toda a colectividade moçambicana (o Estado) impede a concretização dos anseios de combate à pobreza, da melhoria dos serviços de saúde e educação e dos demais males que nos afligem»²⁵. Com efeito, como Frente de Libertação Nacional e, depois, como partido – força dirigente do Estado e da Sociedade – a Frelimo moldou as instituições políticas moçambicanas à sua imagem.²⁶ Esta particularidade é própria de contextos onde prevalecem partidos de feição Marxista-Leninista que se apresentam como a vanguarda da classe trabalhadora no âmbito da ditadura do proletariado.²⁷ Dado que uma das pré-condições colocadas pelo Governo da Frelimo nas conversações de Roma foi a aceitação pela Renamo da legitimidade das instituições políticas do País, é evidente que a transformação política operada pelos processos de pacificação e da implantação das bases da democracia formal não poderia *per se* significar mudanças profundas na dinâmica e lógicas funcionais das instituições políticas do País.

²⁴ Ver Selemene, T. (2023) *A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique*. Revista Vida Nova, 26 de Fevereiro de 2023. Disponível em <https://vidanova.org.mz/2023/02/26/a-partidarizacao-do-estado-trava-o-desenvolvimento-de-mocambique/> acessado em 30/03/2024.

²⁵ Selemene, T. (2023) *Op. Cit.*

²⁶ Ver Monteiro, J.O. (2020) “45 Anos: Emancipar o Estado” in Conselho Constitucional (org.) *O GUARDLÃO: Constitucionalismo Moçambicano - As fontes materiais das Constituições da República (1975 e 1990)*, Vol. 1, Edição Especial. Maputo.

²⁷ Num ensaio submetido ao ISCTE no âmbito do programa de Pós-Graduação em Jornalismo, intitulado “1975-2000 Moçambique: Revolução e Liberalismo - Dos dogmas, das lutas e dos sonhos” em Lisboa, Julho de 2000, Fernando B. de Lima faz uma descrição pormenorizada e bem fundamentada sobre este processo histórico em Moçambique.

Acrescem a isto os factores combinados de a Frelimo ter erguido o Estado moçambicano – ainda no contexto do monopartidarismo – e de ter ganho sucessivamente todas as eleições realizadas no País, e nos diversos escalões²⁸, no quadro do multipartidarismo. Outro aspecto saliente, inegavelmente, são os poderes excessivos do Presidente da República²⁹, igualmente Presidente do Partido³⁰, que alargam o espectro da onnipresença dos interesses partidários no processo decisório estatal. É, por isto, que diversos analistas e comentadores políticos sempre se detiveram neste aspecto quando confrontados com a qualidade do processo democrático do País. Como anota Matsimbe (2017)³¹:

«O grande desafio para Moçambique é a ainda persistente falta de clareza na separação entre o partido libertador e o Estado, mais de 20 anos depois da introdução de nova legislação tendente a acabar com o Partido-Estado. O Presidente Armando Guebuza reactivou as células do partido nas instituições públicas. Na prática, o Estado continua a subordinar-se aos interesses políticos e económicos da Frelimo, uma situação que o libertador não parece ter interesse em acabar.»
(Matsimbe, 2017, p. 75)

O caminho para as segundas eleições gerais no País, em 1999, trouxe dados significativos sobre a correlação de forças entre o Governo da Frelimo e a Renamo. A Renamo adquiriu uma vantagem estratégica ao reunir junto de si – no contexto da Renamo-União Eleitoral – doze dos partidos políticos extra-parlamentares mais expressivos do País, dessa altura, mormente o MONAMO, do Dr. Máximo Dias, o FUMO, do Dr. Domingos Arouca, e o PCN, do então jovem Engenheiro Lutero Simango. Foi, sobretudo, Afonso Dhlakama, líder da Renamo, que conseguiu que estes políticos experientes prescindissem de concorrer às eleições presidenciais a favor de um apoio concertado e vigoroso para a sua candidatura. Como se sabe, estas foram as eleições gerais mais próximas, em termos de resultados, entre os dois partidos signatários do AGP: a Frelimo conseguiu 133 mandatos na Assembleia da República e a Renamo 117. Por seu turno, na eleição presidencial, os resultados deram uma vitória de 52 % para o Presidente Joaquim Chissano e uma derrota de 48 % para Afonso Dhlakama, num contexto em que um

²⁸ Como este texto problematiza noutra secção “estes ganhos eleitorais” são contestáveis, como argumenta Joseph Hanlon, num texto preparado para o CIP (2024) com o título “*25 years of electoral fraud, protected by secrecy*”.

²⁹ Ver Sitoe, E.J. (2023) “Contexto Político e Praxis de Representação Política na Polis Moçambicana: Qual é a qualidade da nossa ‘democracia de partidos’?”, in Conselho Constitucional (org.) O GUARDIÃO: *Conselho Constitucional 20 anos Edificando a Justiça Constitucional*, Maputo: Escolar Editora.

³⁰ Num texto inserido na publicação do Conselho Constitucional O GUARDIÃO, edição 2023, o Antigo Presidente do Conselho Constitucional de Moçambique, Rui Baltazar, afirma o seguinte acerca deste assunto: «Já em outra oportunidade chamei a atenção para a displicência com que se ignora o comando no artigo 148 da Constituição (na verdade trata-se do artigo 149 sobre “incompatibilidade”, ES), desprezando a sua aplicação e fazendo coincidir na mesma entidade a Chefia do Estado com a Chefia dum Partido, factor este que é enorme obstáculo a um funcionamento verdadeiramente democrático do Estado Moçambicano» (O GUARDIÃO, 2023, p. 288).

³¹ Ver Matsimbe, Z. (2017) “Partidos Libertadores na África Austral: Reflexão sobre os desafios para Moçambique” in Brito et al. (orgs.) *Desafios para Moçambique 2017*, Maputo: IESE.

número significativo de votos ficaram por contar por motivos diversos.³² Subsequentemente, no dizer de Luís de Brito (2016)³³, parece que a Frelimo tomou providências para reverter o quadro do que, certamente, terá considerado diluição da sua natureza dominante na esfera política nacional:

«Perante o risco de perder o poder, a Frelimo reagiu escolhendo em 2002 Armando Guebuza como seu secretário-geral e candidato presidencial para 2004. Ao contrário de Chissano, acusado de promover uma política de “deixa andar” que resultou no enfraquecimento do partido, Guebuza concentrou os seus esforços na revitalização do partido a todos níveis e na reimplantação das células do partido em todo o país (incluindo nos ministérios e serviços públicos), reproduzindo o sistema de enquadramento e controlo característico do período monopartidário e reactvando assim o modo de funcionamento da Frelimo como partido-Estado.» (Brito, 2016, p. 29)

A Renamo, na sua condição de maior partido da oposição em Moçambique tem, em diversas ocasiões, denunciado a prevalência deste fenómeno de “partidarização do Estado”. Um exemplo paradigmático disto foram os quatro pontos que a Renamo colocou na mesa para o “diálogo político” com o Governo da Frelimo - com início em finais de 2012 - que incluíam o seguinte: (i) discussão sobre as Forças de Defesa e Segurança; (ii) questões eleitorais; (iii) a despartidarização da Administração Pública; e (iv) assuntos económicos. Tomás Selemene (2023) assera, no final, acerca deste assunto nos termos seguintes: «A partidarização do Estado é fundamentalmente, na teoria e na prática, contra o funcionamento normal duma sociedade de democracia multipartidária como a moçambicana.»³⁴

BIPARTIDISMO

De acordo com o dicionário *online* Priberam³⁵ o termo “bipartidismo” designa, em política, uma «Organização da vida política de um Estado em função de dois partidos ou de duas coligações de partidos que alternam no poder». Por sua vez a Infopédia.pt - Dicionários Porto Editora³⁶ - define “bipartidarismo” tratando-o como sinónimo de “bipartidismo”, nos seguintes termos: «Sistema político marcado pela preponderância de apenas dois partidos, que se alternam no exercício do poder. No entanto, importa distinguir bipartidarismo ou bipartidismo de sistemas

³² Ver Hanlon, J. (2024) “25 years of electoral fraud, protected by secrecy”, Maputo: CIP. *Op. Cit.*

³³ Ver Brito, L. (2016) “Instituições Políticas e Unidade Nacional” in Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2016*, Maputo: IESE.

³⁴ Ver Selemene, T. (2023) *A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique*. *Op. Cit.*

³⁵ Ver Priberam - Dicionário online (2024) disponível em <https://dicionario.priberam.org/bipartidismo> acessado a 30/03/2024.

³⁶ Ver Infopédia.pt - Dicionários Porto Editora (2024) disponível em <https://www.infopedia.pt/> acessado a 30/03/2024.

políticos bipartidários, que existem em muitas democracias liberais.³⁷ Estes últimos tratam-se de situações constitucionalmente estabelecidas, ou que ocorrem *de facto*, não se referindo necessariamente à preponderância de dois partidos, tal como no bipartidismo/bipartidarismo. No Brasil, por exemplo, o sistema político bipartidário vigorou no período da Ditadura Militar, entre 1965 e 1985 - em que através do Acto Institucional n.º 2 (ou AI - 2) foi banido o pluripartidarismo e passaram a vigorar dois partidos, i.e., a Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de apoio ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que figurava como partido da oposição.³⁸

O Boletim Informativo “Kokorikó de Maputo”, propriedade da Liga da Juventude do MDM da Cidade de Maputo, escreve, no seu editorial de 3 de Novembro de 2020, intitulado “Paz Mal Negociada”, o seguinte: «A bipartidarização da paz e expropriação da paz dos moçambicanos na região centro do país pode-se dizer que é (tida) como violação do direito à vida, e atentado à paz efectiva dos moçambicanos...». O “bipartidismo”, no contexto moçambicano, tem como referente imediato a circunstância dos múltiplos acordos negociados entre o Governo da Frelimo e a Renamo no decurso do processo das transformações políticas que combinaram a pacificação e a instauração de uma democracia multipartidária, particularmente, (a) o Acordo Geral de Paz de Roma, em 1992; (b) o acordo de cessação das Hostilidades Militares de Setembro de 2014; e (c) o Acordo de Paz Definitiva de Agosto de 2019.³⁹

Portanto, o “bipartidismo”/“bipartidarismo” tem origem no longo processo negocial que abriu as portas da pacificação na política e na *polis* moçambicana. Referindo-se a um encontro com o Ministro dos Negócios Estrangeiros italiano a 26 de Outubro de 1989, o Arcebispo da Beira, o já falecido Dom Jaime Gonçalves, anota o seguinte: «Está tudo bloqueado em Nairobi, onde também está Dlhakama. O Presidente Chissano não quer ceder sobre o bipartidarismo que, pelo contrário, a Renamo pede com insistência. Para Chissano deveria ser uma grande amnistia mais do que qualquer outra coisa. Isto é inaceitável para a Renamo» (citado em Della Roca, 1998, p. 80). Ou seja, a Renamo, naturalmente, sempre se bateu contra a “partidarização do Estado” pela Frelimo, e a favor da “bipartidarização do Estado” pelas duas forças políticas ex-beligerantes. Deve ser, por esta razão, que no seu Boletim Informativo – retromencionado – a Liga da Juventude do MDM, da Cidade de Maputo, usa o termo FRENAMO, aludindo a uma eventual “união de facto” entre o Governo da Frelimo e a Renamo.

³⁷ Carlos Eduardo Sell, na obra de 2006, *Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia*, discute três sistemas partidários nos moldes seguintes: Sistemas bipartidários: 1) os dois maiores partidos superam 90 % dos votos (EUA, Reino Unido, Austrália e Nova Zelandia); 2) Sistemas de dois partidos e meio: os dois maiores partidos somam 75 % dos votos e o sistema comporta ainda um terceiro partido menor do que os maiores (Alemanha, Canadá e Bélgica); 3) Sistemas multipartidários com partido predominante: a soma dos dois maiores partidos chega a 75 % dos votos, com um partido recebendo cerca de 40 % dos votos (Dinamarca, Suécia e Itália); 4) Sistemas multipartidários sem um partido predominante: os dois maiores partidos recebem mais de 50 % dos votos. Disponível em <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/sistemas-partidarios/> acessado a 30/03/2024.

³⁸ Ver Politize (2024) disponível em <https://www.politize.com.br/bipartidarismo/> acessado a 30/03/2024.

³⁹ Acerca das similaridades e perspectivas destes acordos recomenda-se a leitura do Trabalho de Pesquisa de Alex Vines, do *Africa Programme* da *Chatham House*, publicado em Setembro de 2019 e intitulado: *As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique: A Terceira é de Vez?*, disponível em www.chathamhouse.org.

O certo, e tal como argumento noutro texto, «Os partidos políticos, particularmente, a Frelimo e a Renamo – os signatários do Acordo Geral de Paz de Roma em Outubro de 1992 – substituem-se, nos momentos de crise e de instabilidade no País, a própria Assembleia da República como órgão legislativo máximo, para a discussão dos grandes problemas que afligem a vida dos moçambicanos: eles, de facto, chamam a si esta missão»⁴⁰. Colocado o assunto nestes termos, os efeitos perniciosos do “bipartidismo” não são diferentes daqueles enumerados em relação à partidização do Estado: «exclusão política e social, de separação dos moçambicanos entre “nós do nosso partido” e “aqueles outros”»⁴¹.

(IR)RECONCILIAÇÃO NACIONAL

De acordo com José Fernando de Matos⁴², «De um modo geral, a etimologia da palavra reconciliação sugere um processo de reaproximação. Esse termo também carrega um sentido normativo ou moral, que seria o de reunificar pessoas ou coisas destinadas a estarem juntas». Por seu turno, e mais especificamente referindo-se ao caso de “reconciliação nacional” de contextos pós-conflitos em África, Patrícia Magalhães Ferreira⁴³ – apoiando-se no estudo de Brandon Hamber e Hugo van der Merwe (1998) – identifica cinco definições e/ou abordagens possíveis, nos termos seguintes:

1. Uma de dissolução de identidades que se tinham tornado incompatíveis (no caso da África do Sul, identidades raciais criadas num determinado contexto político);
2. Outra baseada no entendimento inter-comunitário (apostar na comunicação e no estabelecimento de pontes entre comunidades com diferentes culturas, ideologias e histórias);
3. Uma terceira assente na ideologia religiosa (colocando a ênfase na confissão, na honestidade e no perdão entre inimigos);
4. A quarta denominada de abordagem dos direitos humanos (segundo a qual deve existir uma interacção social reguladora, através do Estado de direito e da prevenção de que certas violações de direitos voltem a verificar-se); e
5. Uma última que encara a reconciliação como uma forma de construção da comunidade. Esta abordagem encara os conflitos como disruptores de uma rede de relações de interdependência anteriormente existentes nas comunidades, pelo que a reconciliação passaria por um processo de recuperação da confiança e de reconstrução de laços interpessoais e intergrupais, essencialmente ao nível local.

⁴⁰ Ver Siteo, E.J. (2023) “Contexto Político e Praxis de Representação Política na *Polis* Moçambicana: Qual é a qualidade da nossa “democracia de partidos”? *Op. Cit.*

⁴¹ Ver Selemane, T. (2023) *A partidização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique. Op. Cit.*

⁴² Ver Matos, J.F. (2020) *O Processo de Paz em Angola como Ponto de Viragem para a Reconciliação Nacional: Caminhos e Perspectivas*, disponível em https://www.encontro2020.pe.anpuh.org/resources/anais/22/anpuh-pe-eeh2020/1601249031_ARQUIVO_bf871a6d2aa806cd8652a4261e68ee48.pdf acessado a 30/03/2024.

⁴³ Ver Ferreira, P.M. (2005) *Justiça e Reconciliação Pós-Conflito em África*, Revista online Centro de Estudos Africanos/Centro de Estudos Internacionais, disponível em <https://journals.openedition.org/cea/1370> acessado a 30/03/2024.

Atentando para os diversos comentários que têm sido feitos, no contexto moçambicano, ao redor do conceito de “reconciliação nacional”, pode concluir-se que os vectores da sua avaliação têm que ver com a dimensão do que se designa por “exclusão económica”. Raúl Domingos num “Depoimento” para a obra de Mazula de 2002, *Moçambique: 10 Anos de Paz*, tem o seguinte a dizer neste sentido:

«Sem a democracia económica, voltaremos a assistir a processos eleitorais fraudulentos, como forma de manter o status quo e benefícios já alcançados, sob pretexto de que com ascensão de um novo Poder, todas as regalias conseguidas estarão perdidas. Daí, o medo pela alternância política. Enquanto continuarmos a viver a anomalia, onde o poder político se confunde com o poder económico, a verdadeira democracia continuará ameaçada e substituída pela democradura.» (Domingos, 2002)⁴⁴

Ou seja, a questão da “reconciliação nacional” não parece circunscrever-se aos ditames constitucionais ou mesmo às provisões de direitos individuais e liberdades que o ordenamento jurídico do País oferece, i.e., Lei dos Partidos Políticos de 1991 (Lei 8/91), Lei das Associações (Lei 9/91), Lei de Imprensa (Lei 18/91), Pacote Autárquico 1997, etc., mas a algo mais específico, como anota David Alone (2002)⁴⁵:

«Na dimensão política, importa referir que, aquilo que seria de desejar – a reconciliação nacional entre os moçambicanos à luz do artigo 66 da Constituição da República – ainda não se efectivou. É ainda uma miragem porque ainda persistem os resquícios dos anos da Guerra agravados por preconceitos que levam à exclusão social de uma boa parte da sociedade moçambicana, porque se institucionalizou o espírito de clube. É o clubismo político com tudo o que isso possa implicar de mentalidade segregacionista.» (Alone, 2002, p. 336)

Mas há quem equacione a questão da “reconciliação nacional” – ou a evidência da sua ausência, neste caso – nas vicissitudes de intolerância política, como afirma Lourenço do Rosário (2002)⁴⁶:

«O sistema multipartidário adoptado na sequência do processo em apreço, com a consequente aceitação do princípio de liberdade de pensamento, opinião e expressão, infelizmente não está a conseguir acabar totalmente com os sinais de intolerância política. É como se estivessemos a viver

⁴⁴ Ver Domingos, R. (2002) “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: UEM – Imprensa Universitária.

⁴⁵ Ver Alone, D. (2002) “Depoimento” *Op. Cit.*

⁴⁶ Ver Rosário, L. Do (2002) “Depoimento” *Op. Cit.*

num sistema de vários partidos políticos únicos. (...) A cultura da paz e concórdia ainda só a encontramos nas palavras dos discursos políticos porque, no dia-a-dia, o cidadão vive ameaçado pelo crime organizado, pelo roubo descarado do erário público por parte dos servidores do próprio Estado, o cidadão vive ainda manietado pela impunidade dos malfetores de toda a espécie que conseguiu emiscuir-se nas malhas dos vários poderes da nossa pátria.» (Rosário, 2002, p. 346)

O inventário de males que Lourenço do Rosário aqui faz - intolerância política, crime organizado, roubo do erário público pelos servidores do próprio Estado, impunidade - aliado aos factores expostos por Raúl Domingos e David Alone, i.e., “exclusão social” e falta de “democracia económica” pinta um quadro desanimador de falta de agenda e programa efectivo de reconciliação nacional no País. Para tornar o quadro ainda mais lúgubre, alguns comentadores aliam a estes factores o frenesim espoletado pela descoberta de jazidas de recursos naturais no extremo norte do País como tendo exacerbado as clivagens políticas e as assimetrias de toda a índole em Moçambique⁴⁷. Tomando as variáveis retrocitadas, nomeadamente a partidarização do Estado, o bipartidismo e a ausência de políticas e práticas reconhecíveis de reconciliação nacional como elementos caracterizadores do processo de deterioração da qualidade da democracia no País, este texto vai adicionar a esta panóplia de factores de definhecimento democrático em Moçambique a circunstância da violência político-eleitoral enquadrada numa análise mais global acerca do conceito da desdemocratização que a literatura especializada discute hoje, pelo mundo fora.

DINÂMICAS DE DESDEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O “Democracy Report 2020”, publicado pela *Varieties of Democracy Project (V-Dem)* do V-Dem Institute, na Universidade de Gotemburgo, tem um capítulo dedicado ao que chamam de “terceira onda da autocratização” que, por outras palavras, pode designar-se de “terceira onda inversa de desdemocratização”, na hipótese discutida por Andrea Cassani e Alessandro Pellegata (2015)⁴⁸. Desdemocratização, ou autocratização, é um indicador de declínio de traços democráticos e, na perspectiva do V-Dem, pode ser notado no seguinte: (a) o número de regimes democráticos, no Mundo, desceu de 98, em 2010, para 87, em 2019. Consequentemente e pela primeira vez desde 2001, há no mundo mais países autocráticos do que democráticos; regimes autocráticos perfazem 92 países e neles reside 54 % da população global; (b) cerca de 35 % da população global vive em nações que se encontram na situação de

⁴⁷ Um estudo realizado por Amigos da Terra Internacional, publicado em Junho de 2020, intitulado *Do Eldorado do Gás ao Caos: Quando a França empurra Moçambique para a armadilha do Gás*, explora esta vertente da questão com exuberância de detalhes.

⁴⁸ Ver Cassani, A. & Pellegata, A. (2015) “The other way around: Investigating the ‘reverse wave of de-democratization’ hypothesis”. Comunicação apresentada no XXIX Annual Conference of the Italian Political Science Association, Università della Calabria, de 10 a 12 de Setembro de 2015.

desdemocratização/autocratização comportando cerca de 2,6 bilhões de pessoas; (c) integram a vaga de desdemocratização países do G20 – nações ricas e populosas – como a Índia, o Brasil, os Estados Unidos da América (EUA) e a Turquia; e (d) este processo tende a começar com ataques à liberdade de expressão e à mídia, a limitação do espaço da sociedade civil e a deterioração da qualidade dos processos eleitorais.

Para Samuel Huntington (1991)⁴⁹, diz-se que se está em presença de uma “onda” quando a transição integra um grupo considerável de países, num período determinado, que supera o número de transições que ocorrem na direcção oposta. Neste caso, as três ondas de democratização que Huntington enumera tiveram em comum o número significativo de países que transitaram de regimes autocráticos para democráticos. E, do mesmo jeito, as ondas de autocratização/desdemocratização que Huntington elenca ocorreram num contexto em que mais países transitaram para regimes autocráticos em relação àqueles que transitaram na direcção contrária dentro dum mesmo período. Huntington (1996)⁵⁰ refere-se às ondas de democratização e às ondas inversas nos moldes seguintes: (1) a primeira onda de democratização – a mais longa de todas – aconteceu entre 1820 e 1926 e culminou com o estabelecimento de 29 nações democráticas no Mundo; esta foi seguida de onda inversa entre 1922 e 1942 que teve como efeito a redução de regimes democráticos para apenas 12 nações; (2) a segunda onda de democratização principia com a vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial e conhece o seu apogeu em 1962, elevando, nessa altura, o número de nações democráticas para 36; logo seguida de onda inversa entre 1960 e 1975 que reduziu o número de nações democráticas para 30; e finalmente (3) a terceira onda começa com a Revolução dos Cravos em Portugal, em 1974, e fecha em 1990 com o registo de mais 30 nações que transitaram de regimes autoritários para a família da democracia liberal. É a partir do limiar do terceiro milénio que vários estudiosos das Ciências Sociais começam a denotar o movimento inverso de regimes democráticos para não democráticos, em obras como Carothers (2002), Diamond (2000 e 2008), Plattner (2004), Kapstein & Converse (2008) e Merkel (2010), dentre outros.⁵¹ A *Freedom House* escreve igualmente que há um declínio das liberdades no Mundo, com o índice por esta elaborado indicando um sucessivo retrocesso, sobretudo desde 2018. Acrescenta a *Freedom House* que o declínio nas liberdades afectou uma variedade de países em diferentes regiões, desde democracias há muito estabelecidas, como os EUA, a regimes autoritários consolidados, como a China e a Rússia. No entanto, a *Freedom House* considera que o recuo

⁴⁹ Ver Huntington, S. P., (1991) *The Third wave: democratization in late twentieth century*, Norman: University of Oklahoma Press.

⁵⁰ Ver Huntington, S. (1996) “Democracy’s Third Wave” in Diamond, L. & Plattner, M. F. (eds.) *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

⁵¹ Ver Carothers, T. (2002) “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, 13 (1); Diamond, L. (2000) “Is Pakistan the (Reverse) Wave of the Future?”, *Journal of Democracy*, 11(3); Diamond, L. (2008) “The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State”, *Foreign Affairs*, 87(2); Plattner, M.F. (2004) “A Skeptical Afterword”, *Journal of Democracy*, 15(4); Kapstein, E. & Converse, N. (2008) “Why Democracies Fail”, *Journal of Democracy*, 19(4); e Merkel, W. (2010) “Are Dictatorships Returning? Revisiting the ‘Democratic Rollback Hypothesis’”, *Contemporary Politics*, 16(1).

nas liberdades ainda não supera os ganhos da democratização vividos no decurso do século xx. Contudo, nota aquela instituição, o padrão de retrocessos é consistente e sinistro.

Andrea Cassani e Alessandro Pellegata (2015), por sua vez, identificam três padrões do que, conforme a explicação apresentada anteriormente, abordaram como desdemocratização: (i) a interrupção do processo de transição democrática – DTI – que é a forma menos espectacular de desdemocratização e não envolve, necessariamente, a mudança de regime, mas implica um certo grau de “estagnação”, que pode evoluir para o “recuo”, com potencial de dar lugar a um *regime híbrido*; (ii) a perda da qualidade da democracia – DQL – que pode ocorrer por deterioração das dimensões da democracia ao longo das cinco principais instituições-chave democráticas discutidas por Lauth e Schlenkrich e que, principalmente, envolve a substituição de uma democracia funcional por outra deficitária; e (iii) desintegração do regime democrático – DRB⁵² – que significa a supressão total da qualidade da democracia e a sua substituição por um regime autocrático, ou pode implicar a tomada de medidas constitucionais-legais que descaracterizam, totalmente, os processos eleitorais ao ponto de manterem os detentores do poder, indefinidamente, na sede do poder.

A noção de “*democracy matrix*”, de Hans-Joachim Lauth & Oliver Schlenkrich (2020)⁵³, permite aprofundar a discussão sobre a desdemocratização. Eles começam por apresentar três noções alternativas do conceito de democracia: a minimalista, a de meio-alcance e a maximalista. No seu entender, a “minimalista” é, basicamente, a noção de *Poliarquia* de Robert Dahl (1971), que conceptualizam como equivalente a democracias eleitorais. A “maximalista” seria o que na discussão clássica se considera como noção substantiva da democracia – a democracia social –, aquela que equaciona a democracia com um nível de satisfação de condições socioeconómicas na sociedade. Lauth e Schlenkrich adoptam o que designam de noção de democracia de “meio-alcance”, isto é, que incorpora a dimensão de *Poliarquia* de Dahl, mas alarga-a para abarcar a liberdade política, a igualdade política e o controlo popular do poder ou responsabilização do Governo perante os governados. Estas três componentes da democracia são, depois, sistematicamente examinadas em relação a cinco instituições-chave da democracia para se aferir a qualidade da democracia de um dado regime, i.e., a qualidade dos processos eleitorais; a qualidade dos partidos políticos e da sociedade civil; a qualidade da mídia; a qualidade do Estado de direito; e a qualidade do poder efectivo do Governo e sua responsabilização perante os governados.

⁵² Estes acrónimos indicam, em língua inglesa, as formas resumidas destes padrões: DTI - *Democratic Transition Interruption*; DQL - *Democratic Quality Loss*; e DRB - *Democratic Regime Breakdown*.

⁵³ Ver Lauth, Hans-Joachim and Oliver Schlenkrich. 2020. *Conception of the Democracy Matrix*. Disponível em <https://www.democracymatrix.com/conception>, acessado a 30/03/2024.

Numa escala de 0 a 1, Lauth e Schlenkrich elencam quatro tipos de regimes políticos: (1) regime autocrático duro; (2) regime autocrático moderado; (3) democracias deficitárias; e (4) democracias funcionais. Nesta escala, o regime autocrático moderado e as democracias deficitárias constituem, ambos, casos diferentes de *regimes híbridos*, isto é, regimes que associam elementos autocráticos e democráticos em diferentes graus e medidas. A autocratização/desdemocratização pode ocorrer - a partir de qualquer ponto - desde as democracias funcionais aos regimes autocráticos duros. O V-Dem usa diferentes medidas, mas a sua categorização coincide com o que o *Democracy Matrix* estabelece de modo seguinte: (1) regimes autocráticos fechados; (2) regimes autocráticos eleitorais; (3) democracias eleitorais; e (4) democracias liberais. A partir da categorização do V-Dem é mais fácil notar que os *regimes híbridos*, autocráticos e democráticos, têm em comum o factor eleitoral, ou seja, caracterizam-se pela realização regular de eleições.

Atentando às dinâmicas políticas de Moçambique, estas permitem situar o País no que Cassani e Pellegata apresentam como “interrupção do processo de transição democrática” significando, ainda, caso de “perda da qualidade da democracia”, pois, tal como argumento noutro texto:

«O que a experiência Moçambicana de democratização nos ensina é que depois de uma transição democrática bem sucedida e celebrada com júbilo, dentro e fora das fronteiras nacionais, aconteceu o desvio no rumo da consolidação democrática tendo, nesse processo, a democratização sido substituída por uma nova condição política. Trata-se de uma ordem política híbrida que combina elementos democráticos e autocráticos. Em grande medida, a dinâmica política hodierna no país valida o cenário misto idealizado por Brazão Mazula em 1995, aquele que, em substância, combina a praxis de cooptação política e a busca – sempre que conveniente, necessário ou imprescindível – da convivência política e social, especialmente com o objectivo de evitar a escalada dos múltiplos conflitos que se erguem no horizonte do país.» (Sitoe, 2020, p. 54)⁵⁴

Diferentes avaliações da democracia em Moçambique corroboram a constatação de que esta retrocedeu nos últimos anos. O “índice de democracia” do *The Economist Intelligence Unit* (EIU), por exemplo, classificou o País como “*regime híbrido*” a partir de 2007, mas a partir de 2019, passou a considerá-lo como um “*regime autoritário*”. Dos cinco indicadores avaliados no “índice de democracia” da EIU, Moçambique tem os piores resultados no que tange ao funcionamento do Governo e o processo eleitoral e pluralismo. No índice da *Freedom House* de 2020, Moçambique é considerado como “*parcialmente livre*” e registou uma descida considerável da posição 124, em 2019, para 131, em 2020, de um conjunto de 209 países. Aqui Moçambique obtém os piores resultados no atinente às eleições – consideradas imperfeitas

⁵⁴ Ver Sitoe, E.J. (2020) “Lições da Experiência Moçambicana de Democratização” in Rosário, D. et al. (orgs.) *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA.

– e repressão estatal contra vozes dissonantes. O relatório do V-Dem de 2020 considera que Moçambique estacionou na categoria de “*autocracia eleitoral*”.

Um exame da qualidade das três dimensões da democracia, i.e., liberdade política, igualdade política e controlo popular do poder, equacionadas *vis-à-vis* as cinco instituições-chave da democracia supracitadas, tudo indica que Moçambique tem fraco desempenho nas dimensões de (a) qualidade dos processos eleitorais, (b) qualidade do Estado de direito, e (c) qualidade do poder efectivo do Governo e sua responsabilização perante os governados. Devido a reiterada menção da “deterioração da qualidade dos processos eleitorais” como indicativo da onda de desdemocratização/autocratização no contexto moçambicano, este texto passa agora a examinar, com mais pormenores, o fenómeno da violência político-eleitoral que, de forma gradual e sinistra, descaracteriza o processo político moçambicano, aliando-se perversamente aos factores aqui já abordados, i.e., a *partidarização* do Estado, *bipartidismo* e ausência de evidência de progressos no domínio da *reconciliação nacional*.

A VIOLÊNCIA POLÍTICO-ELEITORAL NO PROCESSO DE DESDEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

«Uma série de novos estudos sobre a autocratização parece ter gerado um consenso emergente sobre uma questão importante: o processo de autocratização parece ter mudado. Bermeo, por exemplo, sugere um declínio das “formas mais flagrantes de retrocesso” – como os golpes militares e a fraude eleitoral no dia das eleições. Em contrapartida, as formas mais clandestinas de autocratização – perseguição da oposição, subversão da responsabilidade horizontal – estão a aumentar. (...) Mechkova et al. demonstram que, entre 2006 e 2016, a autocratização mutilou sobretudo aspectos como a liberdade dos meios de comunicação social e o espaço para a sociedade civil, deixando em vigor as instituições das eleições multipartidárias. Coppedge destacou a concentração gradual de poder no executivo como um dos principais padrões contemporâneos de autocratização – ao lado do que ele chama de caminho mais “clássico” de intensificação da repressão.»

(Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg, 2019)⁵⁵

Neste inventário de vectores da desdemocratização/autocratização, Lührmann e Lindberg, auxiliando-se de uma variedade de outros autores e estudos, mencionam no rol das variáveis de “retrocesso democrático” a intensificação da repressão, a fraude eleitoral no dia das eleições, a mutilação das liberdades de expressão e de imprensa, o fechamento de espaços da sociedade civil e a concentração gradual do poder no executivo. Este texto entende o conjunto destas variáveis como a manifestação da violência política e da violência eleitoral e que, no contexto

⁵⁵ Ver Lührmann, A. & Lindberg, S. I. (2019) “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization*, 26:7, 1095-1113, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029, acessado a 30/03/2024.

de Moçambique, sintetizam o essencial da deterioração da qualidade da democracia no País. Num sugestivo texto preparado por Joseph Hanlon (2024⁵⁶) para o CIP, está documentado de forma sistemática - e com base em fortes evidências - aquilo que é descrito como o rosário da fraude eleitoral no País desde as eleições fundadoras do sistema pluripartidário em 1994. Hanlon assevera no texto que, durante os primeiros pleitos eleitorais, a fraude eleitoral foi sendo «cada vez mais organizada, mas permaneceu em grande parte encoberta»; sendo que a imagem pública que se pretendeu transmitir foi de «eleições livres e justas, e que o voto podia trazer mudanças». Todavia, Hanlon remata «nas eleições de 2018, 2019 e 2023, a fraude foi flagrante e óbvia» e a mensagem, acrescenta Hanlon, era directa e lapidar: «o voto não muda nada e a Frelimo decide quem ganha.»⁵⁷

A anotação de que a prática da fraude eleitoral em Moçambique se tornou endémica a partir de 1999 não é original de Joseph Hanlon (2024). Joaquim A.C. de Castelo⁵⁸ fez a mesma constatação, quando escreveu nos seguintes termos:

«Em 1999, quando o autor deste artigo trabalhou como Director Geral-adjunto do STAE em representação da então RENAMO-União Eleitoral, na companhia do falecido Governador de Tete e mais tarde Vice-Ministro da Ciência e Tecnologia, Ackiamungo Ratxide Gogo, a fraude eleitoral foi mais claramente visível do que a das eleições de 2014 pois a FRELIMO nem sequer conseguiu fingir que Dhlakama ganhara a Presidência da República. Basta lembrar que mesmo com a intervenção do Comité Central da FRELIMO, cujos membros passaram a noite nas instalações do STAE no dia do apuramento geral, a diferença artificial entre Dhlakama e Chissano era de apenas três por cento (3 %). Quanto ao número de deputados da Assembleia da República, a RENAMO tinha a maioria. (...), mas devido ao nervosismo dos membros da RENAMO no STAE e na CNE que abandonaram o STAE naquela noite, a FRELIMO saiu vencedora com mais deputados do que a RENAMO (os deputados da FRELIMO foram “votados” nos computadores do meu colega Gogo...)» (Joaquim de Castelo, s.d.)

⁵⁶ Ver Hanlon, J. (2024) *25 years of electoral fraud, protected by secrecy*, Op. Cit.

⁵⁷ As anotações de Joseph Hanlon terminam com as seguintes conclusões: «A forma da fraude eleitoral mudou ao longo de 25 anos. – Em 1999, a Frelimo não esperava que Dhlakama se saísse tão bem e a resposta parece ter sido de pânico e não bem planeada. Durante os 15 anos seguintes, a fraude foi cada vez mais organizada, mas permaneceu em grande parte encoberta. O objectivo era que os eleitores acreditassem que as eleições podiam trazer mudanças, embora a Frelimo normalmente ganhasse. As eleições autárquicas de 2018 foram um ponto de viragem. Já não havia qualquer tentativa de afirmar que as eleições eram livres e justas. As fraudes deixaram de ser ocultadas e as reportagens da imprensa não foram restringidas, uma vez que a Frelimo ostentava a sua capacidade de roubar eleições. Na verdade, a Frelimo parecia ansiosa por demonstrar o seu poder e controlo. Nas eleições de 2018, 2019 e 2023, a mensagem mudou. A comunidade internacional ainda pode ver eleições e pode chamar a Moçambique uma democracia, mas os moçambicanos sabem que votar não muda nada, e a Frelimo não pode ser desafiada.»

⁵⁸ Ver Castelo, J.A.C. (s.d.) “Uma Reflexão sobre a Democracia Moçambicana”. Disponível em https://www.academia.edu/19690562/Mozambique_and_its_Democracy_, acessado a 30/03/2024.

De acordo com Sarah Birch *et al.* (2020⁵⁹), as asseverações de Joseph Hanlon e Joaquim de Castelo, retrocitadas, podem ser enquadradas naquilo que estes autores descrevem como instâncias de violência político-eleitoral. Para Birch *et al.*, a «violência eleitoral é exercida por actores políticos para influenciar propositadamente o processo e o resultado das eleições, e envolve actos coercivos contra seres humanos, propriedade e infra-estruturas». Acrescenta Birch *et al.* que a violência eleitoral «pode ocorrer em todas as partes do ciclo eleitoral, incluindo no anúncio das eleições, nas eleições primárias no interior dos partidos e no registo dos eleitores». E, finalmente, pode ser promovida «por actores estatais e não estatais». O cerne da questão aqui é o uso estratégico da violência, por actores políticos, para influenciar ostensiva e deliberadamente o processo e o resultado das eleições.

Birch *et al.* (2020) distinguem violência político-eleitoral de duas outras noções relacionadas: a violência política não eleitoral e as formas não-violentas de manipulação eleitoral. Assim, enquanto a violência político-eleitoral está directamente ligada ao ciclo eleitoral e é frequentemente motivada pela competição política ou pela manipulação dos resultados eleitorais; a violência política não eleitoral, pode ocorrer em diferentes contextos não relacionados com as eleições, tais como protestos, conflitos ou actividades criminosas. Por outro lado, enquanto a violência político-eleitoral é normalmente motivada por objectivos políticos, tais como influenciar os resultados das eleições, intimidar os adversários ou os eleitores, ou perturbar o processo eleitoral; as formas não-violentas de manipulação eleitoral, envolvem estratégias como a privação do direito de voto através de meios legais ou campanhas de propaganda destinadas a influenciar as percepções dos eleitores sem recorrer à violência física. Com efeito, Domingos do Rosário e Egídio Guambe (2023)⁶⁰, num exame minucioso que fazem relativo às eleições gerais de 2019 nas dimensões de: (1) Controlo descentralizado dos órgãos de gestão eleitoral; (2) Registo dos eleitores como preparação para a fraude descentralizada; (3) A prática descentralizada da fraude nas assembleias e mesas de voto; e (4) protecção policial para permitir a descentralização da fraude eleitoral; concluem, de modo enfático que:

«Ao estudar a gestão das eleições de 2019 a partir do nível local, é possível identificar que a fraude se incorporou na organização das comunidades e ao nível mais baixo da administração do Estado. Os líderes comunitários, os directores das escolas locais e das forças de defesa e segurança são todos implicados como actores principais na fraude eleitoral em Moçambique. Portanto, mesmo que a fraude eleitoral seja inicialmente imaginada e concebida “de cima” pelas estruturas administrativas responsáveis pela gestão das eleições ((sob a orientação do partido no poder, claro), é a capacidade

⁵⁹ Sarah Birch, Ursula Daxecker, and Kristine Höglund (2020) “Electoral Violence: An introduction”. *Journal of Peace Research* 2020, Vol. 57(1) 3–14.

⁶⁰ Ver Rosário, D.M. & Guambe, E. (2023) “Decentralising Fraud: New Models of Electoral Manipulation during the 2019 General Elections in Mozambique”, *Journal of Southern African Studies*, 49:4, 677–695, DOI: 10.1080/03057070.2023.2291897, acessado a 30/03/2024.

do regime de se “hibridar” nas práticas locais que produz ações e resultados fraudulentos “a partir de baixo” que parecem ser invisíveis para a maioria dos observadores eleitorais.»
(Rosário e Guambe, 2023, p. 694).

Esta “sofisticação” da fraude eleitoral descrita por Rosário e Guambe (2023) incorpora todas as noções de violência organizada, violência eleitoral e manipulação eleitoral discutidas por Birch *et al.* (2020) e está em sintonia com a análise de Joseph Hanlon (2024) relativa às metamorfoses das formas da fraude eleitoral no País nos últimos 25 anos. Com efeito, e como asseveram Rosário e Guambe (2023), a fraude eleitoral – nas suas diversas manifestações – é indicativa da deterioração da qualidade da democracia no País:

«No entanto, a organização e a gestão dessas eleições têm vindo a incorporar cada vez mais um conjunto de mecanismos de manipulação eleitoral e de violência associada. As últimas eleições gerais, legislativas, presidenciais e provinciais realizadas em 2019 foram particularmente ilustrativas de uma acentuada degradação do ambiente para o estabelecimento ou desenvolvimento da democracia no país.» (Rosário e Guambe, 2023, p. 694)

Adriano Nuvunga (2023)⁶¹ chega ao extremo de anunciar “coma democrático”⁶², num texto que retoma os principais tópicos sobre violência organizada, violência eleitoral e manipulação eleitoral relativos às eleições autárquicas de 2023, tendo concluído o seguinte:

«Perante este cenário de coma democrático, a única esperança que resta aos moçambicanos é o Conselho Constitucional (CC), órgão para o qual a oposição remeteu os recursos contestados e cujas decisões são incontestáveis. Se o CC validar os resultados da gestão criminoso das eleições, com o objetivo de negar a vontade do povo expressa nas urnas, e entregar a vitória ao partido Frelimo, será a morte prematura da democracia estabelecida pela Constituição da República de Moçambique de 1990.» (Nuvunga, 2023)

Como esta secção do texto documenta, a violência político-eleitoral no País, nas suas diversas manifestações de violência organizada, violência eleitoral e manipulação eleitoral é uma marca distintiva do processo de deterioração da qualidade da democracia em Moçambique.

⁶¹ Ver Nuvunga, A. (2023) “Exclusive Report: Fraudulent 2023 local elections – Constitutional Council to determine fate of Mozambique’s democracy?” disponível em <https://www.dailymaverick.co.za/article/2023-11-06-mozambique-elections-determining-the-fate-of-democracy/>, acessado a 30/03/2024.

⁶² O Dicionário da Língua Portuguesa “Cândido de Figueiredo”, (1939) Vol 1 (A a G), 15.ª edição, da Livraria Bertrand, define “coma” nos seguintes termos: “Sonolência que procede de certas doenças graves”. E, o LISA-Grande Dicionário Enciclopédico da Língua Portuguesa – Histórico e Geográfico -, (1981) Vol 1 (A a D), 3.ª edição, da LISA-LIVROS IRRADIANTES S.A., por sua vez, define “coma” da seguinte maneira: «Estado mórbido que se caracteriza pela perda das actividades cerebrais superiores e conservação da respiração e circulação, muitas vezes precursor da morte».

Igualmente, importa constatar que a fraude eleitoral se tornou endémica, no País, a partir de 1999, e é suficientemente robusta para não ser facilmente contestada. Neste sentido, porque, como afirma Hanlon, «nas eleições de 2018, 2019 e 2023, a fraude foi flagrante e óbvia» (Hanlon/CIP, 2024, p. 3), a mensagem também foi directa e lapidar, evidenciando que «o voto não muda nada e a Frelimo decide quem ganha» (Hanlon/CIP, 2024, p. 3). Será a chave deste enigma a mudança na liderança da Renamo – por morte de Afonso Dhlakama – e sua substituição por Ossufo Momade, que é “popularmente” conhecido como um líder frouxo e algo aferrado à liderança máxima da Frelimo?

CONCLUSÃO

Este texto pretendeu demonstrar que, ao longo dos últimos 30 anos de instauração e funcionamento do processo democrático em Moçambique, foram evidentes os progressos e os percalços. Os principais progressos circunscreveram-se à pacificação do País, sequente ao Acordo Geral de Paz de Outubro de 1992, à inauguração de eleições pluripartidárias em Outubro de 1994 e ao alargamento dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos definidos, primeiro, na Constituição de 1990 e subsequente legislação e reiterados, depois, na Constituição de 2004. Os percalços, esses, ficaram aqui demonstrados através da descrição e caracterização dos fenómenos de partidarização do Estado, bipartidismo, ausência de políticas e programas que efectivem a reconciliação nacional e as vicissitudes geradas pela violência político-eleitoral. De igual modo, o texto mostra que estes percalços não se circunscrevem apenas a Moçambique; são, sim, parte de um fenómeno mais global de avanço das forças de autocratização que demarcam a terceira onda (inversa) da desdemocratização, na qual Moçambique também se integra, tal como se demonstrou ao longo do texto. É terrível infortúnio para os moçambicanos submergirem, de novo, nas trevas do autoritarismo, quando já tiveram a oportunidade de gozar os benefícios da paz social e do avanço económico que a democratização tinha propiciado. Esta onda continua? Ficamos atentos aos próximos processos eleitorais, com destaque para os que se avizinham, para 2024.

REFERÊNCIAS

- Almond, G.A. and Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Alone, D. (2002). “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.
- Baltazar, R. (2023). “Lastimável estado do Estado de Direito Moçambicano”, in Conselho Constitucional (org.) *O Guardião: Conselho Constitucional 20 anos Edificando a Justiça Constitucional*, Maputo: Escolar Editora.
- Birch, S., Daxecker, U., and Höglund, K. (2020). “Electoral Violence: An introduction”. *Journal of Peace Research* 2020, Vol. 57(1), 3–14.
- Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2017*, Maputo: IESE.
- Brito, L. (2016). “Instituições Políticas e Unidade Nacional” in Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2016*, Maputo: IESE.
- Cassani, A. & Pellegata, A. (2015). “The other way around: Investigating the “reverse wave of de-democratization” hypothesis” Comunicação apresentada no XXIX Annual Conference of the Italian Political Science Association, Università della Calabria, de 10 a 12 de Setembro de 2015.
- Castelo, J.A.C. (s.d.). “Uma Reflexão sobre a Democracia Moçambicana”. Disponível em https://www.academia.edu/19690562/Mozambique_and_its_Democracy_, acessado a 30/03/2024.
- Della Roca, R.M. (2002). “Moçambique, uma Paz para África” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.
- Della Roca, R. M. (1998). *Moçambique da guerra a paz*, Maputo: UEM-Livraria Universitária-
- Domingos, R. (2002). “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.
- Ferreira, P.M. (2005). *Justiça e Reconciliação Pós-Conflito em África*, Revista online Centro de Estudos Africanos/Centro de Estudos Internacionais, disponível em <https://journals.openedition.org/cea/1370> acessado a 30/03/2024.
- Guebuza, A. (2002). “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária – UEM.
- Hanlon, J (2024) *25 years of electoral fraud, protected by secrecy*, Texto preparado para o CIP, Maputo: CIP.
- Huntington, S. P., (1991). *The Third wave: democratization in late twentieth century*, Norman: University of Oklahoma Press.

- Huntington, S. (1996). “Democracy’s Third Wave” in Diamond, L. & Plattner, M. F. (eds.) *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Karl, T.L. and Schmitter, P. (1991). “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”, *International Social Science Journal*, 128, pp. 269-284.
- Lauth, H. and Schlenkrich, O. (2020). Conception of the Democracy Matrix.
URL: <https://www.democracymatrix.com/conception>, acessado a 30/03/2024.
- Lipset, S. M. (1959). “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105.
- Lipset, S. M. (1994). “The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address”, *American Sociological Review*, 59(1), pp. 1-22.
- Lundin, I. B. (2012). “Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafio das abstenções nas eleições de 2008 e de 2009 em Moçambique” in Observatório Eleitoral (ed.) (2012) *Moçambique Democrático: Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009*, Maputo: CIEDIMA.
- Lührmann, A. & Lindberg, S. I. (2019). “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization*, 26:7, 1095-1113, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029, acessado a 30/03/2024.
- Matos, J.F. (2020). *O Processo de Paz em Angola como Ponto de Viragem para a Reconciliação Nacional: Caminhos e Perspectivas*, disponível em https://www.encontro2020.pe.anpuh.org/resources/anais/22/anpuh-pe-eeh2020/1601249031_ARQUIVO_bf871a6d2aa806cd8652a4261e68ee48.pdf acessado a 30/03/2024
- Matsimbe, Z. (2017). “Partidos Libertadores na África Austral: Reflexão sobre os desafios para Moçambique” in Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2017*, Maputo: IESE
- Mazula, B. (ed.) (1995). *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo: Elo Gráfico, Lda.
- Mazula, B. (2000). *A construção da democracia em África: o caso moçambicano*, Maputo: CIEDIMA.
- Mazula, B. (coord.) (2002). *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.
- Monteiro, J.O. (2020). “45 Anos: Emancipar o Estado” in Conselho Constitucional (org.) *O Guardião: Constitucionalismo Moçambicano - As fontes materiais das Constituições da República (1975 e 1990)*, Vol. 1, Edição Especial. Maputo.
- Moore Jr., B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press.
- Rueschmeyer, D., Stephens, E. and Stephens, J. (1992) *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Newitt, M. (2017). *A Short History of Mozambique*, London: Hurst & Company.

- Nuvunga, A. (2023). “Exclusive Report: Fraudulent 2023 local elections – Constitutional Council to determine fate of Mozambique’s democracy?” disponível em <https://www.dailymaverick.co.za/article/2023-11-06-mozambique-elections-determining-the-fate-of-democracy/>, acessado a 30/03/2024.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosário, L. Do (2002). “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM, pp. 345-6.
- Rosário, D.M. & Guambe, E. (2023). “Decentralising Fraud: New Models of Electoral Manipulation during the 2019 General Elections in Mozambique”, *Journal of Southern African Studies*, 49:4, 677-695, DOI: 10.1080/03057070.2023.2291897, acessado a 30/03/2024.
- Rustow, D. (1970). “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, 2(3), pp. 337-363.
- Selemane, T. (2023). *A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique*. Revista Vida Nova, 26 de Fevereiro de 2023. Disponível em <https://vidanova.org.mz/2023/02/26/a-partidarizacao-do-estado-trava-o-desenvolvimento-de-mocambique/> acessado em 30/03/2024.
- Sitoe, E.J. (2003). “Making Sense of the political transition in Mozambique: 1984-1994 in Newitt, M. & Chabal, P. (eds.) *Community & the State in Lusophone Africa*, London: King’s College London.
- Sitoe, E.J. (2011). *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994*, Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing.
- Sitoe, E.J. (2020). “Lições da Experiência Moçambicana de Democratização” in Rosário, D. et al. (orgs.) *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA.
- Sitoe, E.J. (2023). “Contexto Político e Praxis de Representação Política na Polis Moçambicana: Qual é a qualidade da nossa “democracia de partidos”?, in Conselho Constitucional (org.) *O Guardião: Conselho Constitucional 20 anos Edificando a Justiça Constitucional*, Maputo: Escolar Editora.
- Veloso, J. (1991). “A África do Sul e os seus vizinhos” in Zacarias, A. (ed.) (1991) *Repensando Estratégias sobre Moçambique e África Austral*, Maputo: ISRI.
- Vieira, S. (2002). “Depoimento” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.
- Vines, A. (1996). *RENAMO: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* London: Centre for Southern African Studies-University of York.
- Weimer, B. (2002). “Moçambique: Dez Anos de Paz – Democracia, Governação e Reforma” in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

A DESCENTRALIZAÇÃO EM XEQUE: MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROVÉRSIA DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS EM MOÇAMBIQUE

Jochua Abrão Baloi

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende analisar o processo de descentralização em Moçambique e a questão das eleições distritais. A tese central é que, embora a descentralização seja importante para a consolidação de uma democracia emergente, o modelo da descentralização adoptado não se ajusta à actual realidade de Moçambique, onde o centralismo político prevalece, mesmo nas entidades descentralizadas.

Um dos principais argumentos é que o modelo da descentralização em curso em Moçambique resultaria numa sobreposição de poderes no nível local, já que, em Moçambique, os municípios e distritos ocupam a mesma área geográfica. Além disso, esse centralismo político contribuiu para o adiamento das eleições distritais no País, com a justificativa de que elas representariam um ónus económico maior do que o que o Estado poderia suportar.

A justificativa governamental para a interdição da realização das eleições distritais foi baseada em três principais argumentos: o custo elevado das eleições, a superposição de poderes entre os níveis municipal e distrital, e a falta de capacidade administrativa dos distritos. Estes factores contribuem para a manutenção de um forte centralismo político, que limita a autonomia dos distritos e restringe a participação popular na governança local.

Neste contexto, a interdição das eleições distritais resulta em desconfiança e insatisfação entre a população e os líderes locais, além de representar um obstáculo à plena implementação da descentralização e ao fortalecimento da democracia em Moçambique.

Em contraste com o Ocidente, onde a descentralização é utilizada como um instrumento político para a reforma do Estado e de toda a estrutura organizacional, territorial, administrativa e política, em África, e particularmente em Moçambique, a descentralização é vista como um instrumento para a pacificação.

A despeito disto, o processo de descentralização em Moçambique teve início em 1990, com a aprovação da segunda Constituição, que incorporava princípios de democratização, onde o respeito pelos direitos humanos e o pluripartidarismo eram as tónicas dominantes.

Portanto, desde essa altura, este processo foi impulsionado e financiado pelos doadores internacionais, que pretenderam conduzir o processo. Aliás, conduziram-no até à realização das eleições autárquicas de 1998.

Para tal, este processo passou por várias fases, começando com a concepção da lei 3/94, de 13 de Setembro, considerada a primeira lei da descentralização, passando pela aprovação da lei 2/97 de 18 de Fevereiro, e por um novo conjunto legislativo de 2018, e culminando com a aprovação da recente lei 12/2023, de 25 de Agosto, a lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais.

Se analisado sob o ponto de vista político-administrativo-económico, este processo, pelo menos nos últimos 25 anos, teve poucos avanços e muitos recuos, pelo facto de ter sido concebido para acomodar não só pretensões políticas, mas também para redistribuir o poder local e assim, equilibrar o conflito violento entre a Frelimo e a Renamo.

Diante desta problemática, levantam-se as seguintes questões: *até que ponto o modelo da descentralização em curso em Moçambique pode constituir um instrumento que aproxime o cidadão nos centros de tomada de poder?* Uma outra questão que secunda esta é: *Por que houve interdição da realização das eleições distritais em Moçambique?*

O artigo foi desenvolvido seguindo uma abordagem qualitativa, baseada principalmente na pesquisa documental. Esta pesquisa incluiu uma análise detalhada da literatura internacional e nacional sobre descentralização, utilizando o método de *process tracing*, que consiste no rastreamento de processos e leis relativas ao processo da descentralização. A análise bibliográfica foi direcionada para explorar o debate existente em torno do processo de descentralização.

O artigo está subdividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, fez-se uma revisão da literatura sobre as características essenciais da descentralização e da desconcentração, ao nível do Mundo e de Moçambique em particular. Na segunda parte, analisou-se o percurso do processo da descentralização em Moçambique, enfatizando avanços e recuos deste processo a partir das suas principais fases: *o reformismo radical, o conservadorismo institucional e o bloqueio avançado da descentralização*. Na terceira e última parte, realizou-se uma análise crítica sobre os problemas que concorreram para a interdição da realização das eleições distritais em Moçambique.

DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: UM DEBATE NA LITERATURA

Falleti (2006, p. 60) assevera que,

«a descentralização é um processo de reforma do Estado, composto por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do

governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, o seu conteúdo e a sua interação com os sistemas políticos e econômicos mais amplos, elas se tornam altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar.»

No mesmo diapasão, Falleti (2006) distingue três tipos ou modelos de descentralização: *A descentralização política, a descentralização administrativa ou desconcentração e a descentralização fiscal ou tributária.*

Em relação à *Descentralização Política*, há transferência do poder, de funções e de recursos ou há transferência da tomada de decisões políticas, desde o nível central ao nível local, para os actores eleitos localmente (Souza, 1997; Treisman, 2007). Os actores localmente eleitos devem prestar contas à comunidade local, à qual é digna a sua representação.

Na teoria sequencial da descentralização, Falleti (2006, p. 62) concebe a descentralização política como:

«[...] um conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. Nesta acepção, a descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais.»

Para o caso de Moçambique, quando se fala de descentralização política ou “devolução” de poderes ao povo, refere-se, em termos legais e políticos, ao ideal de desenvolvimento e à autonomia dos municípios.

No que concerne à *descentralização administrativa ou desconcentração*, há dispersão, delegação de poderes, de funções ou de responsabilidades entre os que detêm poderes, na perspectiva da abordagem *top-down*, cujo objectivo é garantir a fortificação da autoridade do Governo central a nível local (Boko, 2002; Formosinho, 2005).

A despeito disto, pode-se considerar este tipo de descentralização como aquela em que os entes desconcentrados do poder possuem a capacidade de praticar actos administrativos de maneira autónoma, porém com subordinação às leis providas do Governo central.

Em conformidade com Falleti (2006, p. 61), na sua teoria sequencial, esse tipo de descentralização

«[...] engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais. A descentralização administrativa pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária.»

Em Moçambique, ao referir-se à descentralização administrativa ou desconcentração, deve-se considerar a delegação de funções e competências de execução de certas funções dentro da hierarquia do Estado para entes que representam o Governo central a nível local.

Finalmente, a *descentralização fiscal ou tributária* consiste na transferência de recursos fiscais e tributários de Governo central para os órgãos localmente eleitos. Na perspectiva de Fallei (2006, p.61-62), a descentralização fiscal refere-se

«[...] ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, tais como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados [pelo governo central].»

Portanto, no caso moçambicano, quando se fala de descentralização fiscal, deve-se considerar a garantia da autonomia fiscal formal que os governos locais têm de elaborar, aprovar e executar planos e orçamentos, arrecadar receitas, mas sempre na dependência do Governo central.

Apesar da existência de uma indefinição semântica entre os tipos da descentralização – a política, a administrativa e a financeira – a literatura converge em referir que neles há sempre uma transferência parcial e total do poder do Governo central para os órgãos localmente eleitos e/ou indicados.

Os estudos de Baloi (2022, p. 96) denotam que

«a partir dos meados de 1970, a descentralização aparece em diferentes países do mundo como uma proposta e uma reivindicação de reformas dos Estados centralizados, feitas por distintos sujeitos e setores da sociedade, que lutavam no campo das políticas sociais, e que independiam do espectro político que se vivia nesse período. Nesse sentido, a descentralização ganhou contornos distintos dependendo da maneira como foi evocada e implementada em cada lugar.»

A corroborar as inferências acima, no caso moçambicano, o tipo de Estado que se buscava reformar com a descentralização é aquele com tendência centralizadora de cunho marxista-leninista adoptado logo depois da independência (Abrahamsson & Nilsson, 1994), que vigorou até 1990, quando se adoptou a segunda Constituição com prelúdio de democracia pluripartidária e representativa, assente nos princípios de Estado de Direito democrático.

Segundo Manor (1999) e Faria & Chichava (1999), a descentralização, pelo menos para o caso moçambicano, não é consequência imediata da transferência definitiva de poderes de decisão e implementação de qualquer política pública no local, sem que a administração central do Estado tenha conhecimento ou, no máximo, que estes órgãos locais tenham de se justificar perante o Governo central.

Ademais, a literatura de destaque sobre esta temática concebe a descentralização neste contexto como envolvendo sempre os centros de tomada de decisão – até então centralizados – e constitui muitas vezes um palco de conflito entre o Governo central e o local (Forquilha, 2017; Weimer & Carrilho, 2017), uma vez posta em causa a autonomia de que os governos locais gozam por lei, por causa do centralismo político e da hegemonia do Governo central (Cistac, 2012; Chiziane, 2011), que mantém sempre uma relação de subordinação para aqueles órgãos. Em boa verdade, este conflito é decorrente muitas vezes da coincidência geográfica entre o município e o distrito (Awepa, 2004); Machava, 2013). Esta coincidência geográfica, neste contexto, cria superposição de poderes entre os órgãos nomeados e/ou eleitos, surgindo sempre açambarcamento de competências (Baloi, 2022) entre estes órgãos do poder. Portanto, para o caso moçambicano, quando se fala da descentralização, refere-se a duas entidades eleitas: os órgãos da governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais. Os estudos de Manor (1999, p. 13) revelam que a desconcentração constitui uma «dispersão de agentes/funcionários, funções e responsabilidades dos escalões superiores para os níveis inferiores do governo». Na desconcentração, o Governo central não delega qualquer poder, posto que os entes desconcentrados constituem olheiros e dignos representantes do Governo central, com missão específica de cumprirem tarefas e implementarem decisões tomadas pelo Governo central num comando de abordagem *top-down*, mas com uma *accountability* de abordagem *bottom-up*.

Corroborando as inferências de Manor (1999), Faria & Chichava (1999) acrescentam que a desconcentração ocorre sem implicar necessariamente uma transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação, do Governo central para os entes fora dele.

Ainda neste debate, Medauar (2003, p. 56) afirma que existe desconcentração quando, na verdade, «as atividades são distribuídas de um centro para sectores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica», quer dizer, nesta distribuição de actividades deve permanecer sempre um vínculo hierárquico entre o governo central e o ente desconcentrado.

No geral, a desconcentração

«consiste em delegar certos poderes de tomada de decisão aos níveis inferiores, provinciais ou locais do governo. A desconcentração tem uma característica peculiar, pois é de facto uma forma de centralização [...] os líderes administrativos locais ainda dependem do Governo central para suas nomeações, atribuições e salários.» (Boko, 2002, p. 2)

¹ O texto em língua inglesa é: «*consists of delegating certain decision-making powers to lower, provincial or local levels of the central government. Deconcentration has a peculiar characteristic in that it is in fact one form of centralization. [...] The local administrative leaders still depend on the central government for their appointments, assignments, and salaries.*»

Destarte, no xadrez político moçambicano, os entes desconcentrados do poder seriam as representações do Governo central no local, como é o caso dos Secretários do Estado nas províncias e os representantes do Estado nas autarquias locais, que são, na verdade, os administradores distritais.

No caso de África, os processos de descentralização surgiram durante o surto da terceira onda da democratização (Huntington, 1994), e constituíram um processo sinuoso e longo das reformas do Estado (Otayek, 2007) até então centralizados, que culminou com o processo de delegação de poderes do poder central aos órgãos do poder local.

A despeito disto, a descentralização, na maior parte dos países da África Subsaariana, foi imposta do exterior e não uma característica específica destes países (Borowczak & Weimer, 2012; Faria; Chichava, 1999), posto que, aquando da sua implementação, existiam investidores internacionais que estavam nesses países que, condicionando a ajuda externa, obrigaram estes países a aderirem à descentralização (Olowu, 2003; Fernandes, 2009), contudo, as práticas centralizadoras continuaram no comando destes países.

No bojo deste debate, em Moçambique de forma específica, a literatura em referência mostra que a abordagem desta temática surgiu um pouco antes da concepção da Constituição de 1990, precisamente em 1987, quando o País aderiu às instituições de *Bretton Woods*, e precisamente quando começou a aplicar os pressupostos da economia de mercado, ao iniciar o programa de reajustamento estrutural que culminou com a concepção do Programa de Reabilitação Económica e Social.

Estes ajustes estruturais concorreram para a transição do sistema monopartidário de cariz socialista e centralizado (Wunsch & Olowu, 1990) para um sistema democrático e pluripartidário com tendências descentralizantes (Morier-Genoud, 2009).

Contudo, como marco histórico fundamental para todo este processo, nota-se que a partir da concepção do Programa da Reforma dos Órgãos Locais do Estado em 1992, foi concebido um projecto intitulado “*Quadro Institucional dos Distritos Municipais*”² que deu origem à concepção da lei 3/94, de 13 de Setembro.

Esta lei deu início a um processo tão longo e sinuoso que culminou com a eleição, pela primeira vez na história de Moçambique, dos primeiros presidentes dos municípios em 1998, em eleições boicotadas pela oposição por alegar problemas na então lei eleitoral e no deficiente processo de recenseamento das populações (Hanlon, 1998; Weimer, 2012; Baloi, 2022).

Em suma, o processo de descentralização em Moçambique representa uma série de reformas do Estado, conforme mencionado anteriormente, que engloba uma reorganização estrutural na articulação, na distribuição e na transferência de poder entre o Governo central e as autoridades locais.

² Este texto foi considerado o primeiro projecto para a descentralização em Moçambique, produzido e apresentado pelo então ministro da Administração Estatal e seu elenco, Aguiar Mazula.

Apresentado o debate da literatura em relação às características essenciais da descentralização e da desconcentração, considerando o caso moçambicano, em seguida apresenta-se a problemática que ditou a existência de poucos avanços e muitos recuos no processo importante da descentralização em Moçambique.

AVANÇOS E RECUOS NO PROCESSO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Na análise sobre os avanços e recuos do processo da descentralização em Moçambique, podem distinguir-se três principais fases: *o reformismo radical, o conservadorismo institucional e o bloqueio avançado da descentralização.*

A) O REFORMISMO RADICAL

Em relação à fase do reformismo radical, deve notar-se que esta se concentra entre a concepção do texto intitulado: “*quadro institucional dos distritos municipais*”, documento que foi o prelúdio da concepção da primeira lei da descentralização, a lei 3/94 de 13 de Setembro, até à elaboração da emenda constitucional de 1996, por meio da lei 9/96, de 22 de Novembro. Esta fase é chamada de reformismo radical, por ser nela que tanto a Frelimo, partido no poder, como a Renamo, principal partido da oposição, não se encontram em termos de implementação deste processo, posto que a inconstitucionalização daquela lei de 1994 foi evocada, a ideia era fazer constar no texto constitucional, a proposta do poder local.

Ademais, a ideia do reformismo radical neste período e contexto deve-se à profundidade e abrangência das mudanças trazidas pela lei 3/94, de 13 de Setembro, que instituiu a descentralização completa do País. Ao transformar todos os 154 distritos em municípios, a lei promovia uma reestruturação significativa na administração e na governança do País. Isso significava, em termos práticos, que a autoridade e a responsabilidade seriam transferidas do Governo central para as administrações locais, permitindo que cada município tivesse maior autonomia e controlo sobre suas questões locais.

Essa reforma era radical, pois alterava profundamente a forma como o poder e a governança seriam distribuídos no País. Em vez de um sistema centralizado, onde o poder é concentrado no Governo central, cada município passaria a ter maior capacidade de autogestão e de tomada de decisões. Isso traria várias vantagens, como uma governança mais eficiente e responsiva às necessidades locais, mas também apresentaria desafios significativos, como a necessidade de capacitação e de recursos adequados para as novas administrações municipais.

Apesar de o processo de descentralização em Moçambique remontar ao início da década de 1990, como marco histórico fundamental para a sua efectivação refere-se que o último parlamento, que só tinha um único partido, a Frelimo, aprovou a lei 3/94, de 13 de Setembro,

que preconizava a concessão de um lugar aos municípios distritais, no âmbito do Programa da Reforma dos Órgãos Locais, pela Assembleia da República. Esse programa teve como objectivo estabelecer o quadro legal e institucional dos órgãos locais do Estado.

Razões existiram para a tomada desta decisão, posto que

«após a verificação do excesso de centralismo no sistema de administração pública, foram implementadas as reformas políticas, económicas e sociais em 1987, consolidadas por um Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) e pela adoção da nova Constituição da República de 2 de novembro de 1990, abrindo espaço favorável para a inserção do multipartidarismo e da descentralização em Moçambique e consequentemente o fim da guerra civil (1992) e a assinatura de Acordo Geral de Paz (4 de outubro de 1992), que foram fatores preponderantes para as reformas.» (Cistac, 2012, p. 33)

Não obstante a revogação da lei 3/94, de 13 de Setembro e a aprovação de uma nova lei, a lei 2/97 de 18 de Fevereiro, que, contrariamente à anterior, limitava a autarcização apenas para aglomerados urbanos, foram aprovadas 33 autarquias que seguiram o princípio do gradualismo (Meneses, 2009; Weimer, 2012) para as primeiras eleições autárquicas de 1998, deixando partes do território nacional sem *status* de autarquia.

A escolha da criação gradual dos municípios neste período de reformismo radical estava ligada à existência, no local, de mínimas condições socioeconómicas, culturais, geográficas e, acima de tudo, de infraestrutura disponível para a instalação dos serviços e habitação da administração pública em cada vila (Cistac, 2012; Baloi, 2022).

Apesar de se ter evocado a ideia do gradualismo, com o pressuposto de que a criação dos municípios deve ser gradual, esta fase teve, como efeito da descentralização, o recuo da ideia de se municipalizar todo o território nacional.

Os estudos conduzidos por Chiziane (2011) e Cistac (2012) indicam que a decisão de recuar na implementação daquela lei não se deveu principalmente ao carácter inconstitucional da legislação em questão, mas sim aos inesperados resultados das eleições legislativas e presidenciais de 1994, que revelaram um país dividido – contrário ao princípio do Estado unitário e da unidade nacional – em que a Frelimo, segundo os dados eleitorais, teve a maioria dos votos nas províncias do Sul do País, em detrimento da Renamo, que era a força política dominante nas províncias do Centro e Norte, considerados os maiores círculos eleitorais (Hanlon, 1995). Estes elementos desafiaram a Frelimo como força política dominante.

Ademais, o recuo dos pressupostos patentes na lei 3/94, de 13 de setembro, que ditaram o reformismo radical, foi, portanto, caracterizado por alguns *political settlements*, que limitaram o processo da descentralização a ser efectivado apenas nos então 33 municípios, excluindo desse modo as províncias desse processo. Contudo, a proposta de municipalizar todo o território nacional estava evidente desde o parlamento monopartidário e na lei de 1994.

Assim, no período que compreende entre a aprovação da primeira lei da descentralização, portanto, a lei 3/94, de 13 de Setembro e a realização das primeiras eleições municipais de 1998, a postura das principais forças políticas mudou radicalmente, levando à aprovação de uma nova lei, que negava por completo os pressupostos da anterior, a qual nem sequer chegou a entrar em vigor.

B) O CONSERVADORISMO INSTITUCIONAL

Esta fase da implementação da descentralização em Moçambique vai desde a concepção da emenda constitucional de 1996, através da lei 9/96, de 22 de Novembro, à aprovação da lei 2/97 de 18 de Fevereiro, lei que revoga a de 1994.

Com efeito, o conservadorismo institucional carregado por este período está ligado à abordagem moderada ao processo da descentralização, que comportou uma profunda revisão pontual da Constituição de 1990 para dar espaço ao articulado sobre o poder local. Este período, conforme defendido por Weimer (2012), culminou com a aprovação do pacote autárquico e seus regulamentos.

É neste contexto que se desenvolve o plano de reforma do Estado e da administração pública, no qual se insere o Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL) instituído por meio deste último dispositivo legal (Guambe, 2008), que representou os primeiros passos efectivos da descentralização em Moçambique.

Portanto, o que ditou o conservadorismo institucional visto sob ponto de vista dos reformadores radicais ao processo foi o receio de se ter um País dividido num momento em que se propalava a ideia da unidade nacional, temendo a criação do federalismo num País com uma opção de Estado unitário centralizado e, com uma democracia a nascer (Soiri, 1999; Baloi, 2022).

Por conseguinte, como estratégia para evitar que a Renamo avançasse ainda mais e governasse ao nível local em 1998, o que constituiria um ensaio para ganhar as presidenciais de 1999, para a Frelimo seria melhor, desde já, e recuar com esse processo tão importante para Moçambique. Na mesma linha do conservadorismo institucional, a procura de meios para que a Renamo não entre no jogo político, a Frelimo colocou limites claros em relação à nova lei, para continuar a controlar tudo o que acontece no País, mesmo que não ganhe em alguns municípios, ao deixar de lado e fora do processo da descentralização, as províncias.

Assim, até este período, o governador da província era o representante do Governo central e por ele indicado e nomeado. Para mostrar que o que estava em jogo era controlar a todo o custo o País, principalmente as questões financeiras (Awepa, 2004), o Governo central colocou nos municípios o administrador do distrito, como representante e informante do Governo central, não eleito, mas por ele nomeado, que coabita no mesmo espaço geográfico e territorial com o presidente do município, que é eleito por sufrágio universal.

C) O BLOQUEIO AVANÇADO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Esta última fase é a mais longa, posto que vai desde a aprovação da lei 2/97, de 18 de Fevereiro até à concepção da lei 12/2023, de 25 de Agosto, que regulou as últimas eleições autárquicas de 2023. Para efeito, longe de se seguir nesta fase, o que foi inicialmente previsto pelo Acordo Geral de Paz de Roma de 1992, entre o Governo de Moçambique e a Renamo, foi em larga medida posto de lado, introduzindo figuras novas e criando normas que limitaram e bloquearam a tendência democratizante da descentralização prevista. Por conseguinte, limitou e bloqueou o medo de a Frelimo perder o controlo político do País ao nível local, constituindo, para efeito, um risco político (Bussotti, 2014).

Entre 1998 e 2014, realizaram-se 4 eleições autárquicas, e os municípios foram gradualmente criados até totalizarem 53. Porém, em 2014, depois das eleições em que os resultados denotaram a conquista de quase todas as províncias do Centro e Norte do País pela Renamo, e como não era possível para a Frelimo permitir que a Renamo nomeasse governadores naquelas províncias, o então líder da Renamo, Afonso Dlakama, prometeu dividir o País a partir do Rio Save, protagonizando uma série de conflitos armados.

Ademais, o então líder da Renamo

«verificando que a corrida eleitoral para a presidência da República era uma empreitada quase impossível pela maneira como a Frelimo geria os processos eleitorais, então mudou seu repertório, inserindo nos seus intentos as províncias como órgãos descentralizados da mesma forma como os municípios.» (Baloi, 2022, p. 82)

Mais uma vez, evocou-se a descentralização com tendências federalistas, que constitui um instrumento não para aproximar os cidadãos dos centros de tomada de poder, mas como um instrumento de controlo político e de obtenção de concessões políticas.

A despeito disto, a descentralização que era evocada somente para os municípios neste período, longe de garantir a participação dos cidadãos na resolução dos problemas de interesse local, passou a ser associada à redistribuição do poder local e à diminuição de pulsões de conflito violento – recurso para a paz – entre a Frelimo e a Renamo (Forquilha, 2017).

De 2014 a 2023, realizaram-se duas eleições a nível local e uma eleição a nível provincial para os governadores das províncias. Neste período, também foram criados mais 12 municípios, perfazendo um total de 65.

Ademais, apesar de se terem notado alguns avanços necessários no processo da descentralização neste período, a Frelimo teve de conceder às pretensões da Renamo – que recorreu às armas para obter esta concessão – e, aliado a isto, estabeleceu-se no mesmo íterim um quadro jurídico-legal novo para as autarquias locais, conforme anteriormente mencionado.

Ainda neste contexto, e por se verificar que este processo não era eficaz para um país que esteve em constantes ameaças de paz, em 2018, através da lei 1/2018 de 12 de Junho, houve uma revisão pontual do texto constitucional de 2004, introduzindo nele um figurino chamado “Descentralização”.

Como corolário da revisão pontual da Constituição, em 2018, revogou-se a lei 2/97, de 18 de Fevereiro, para dar lugar à lei 6/2018, de 3 Agosto³, alterada e republicada pela lei 13/2018, de 17 de Dezembro. É a partir desta lei que se pode falar da implementação parcial e do recuo do processo da descentralização em Moçambique, olhando para os auspícios da primeira lei, a lei 02/97 de 18 de Fevereiro, pois nesta nova lei, os presidentes dos municípios são eleitos via cabeças-de-lista dos partidos políticos e nunca nominalmente como era na lei de 1997. Além disso, esta revisão previa a introdução, no texto constitucional, da eleição dos governadores provinciais, algo que a Renamo reclamava, principalmente nas províncias onde obteve a maioria dos votos e, pela primeira vez na História de Moçambique, foram eleitos governadores em 2019, antes nomeados pelo Governo central sob proposta do Ministério da Administração Estatal e Função Pública.

Esta decisão de eleição dos governadores provinciais foi possível a partir das ameaças de paz que a Renamo propalava, como anteriormente mencionado. Neste sentido, a eleição dos governadores via voto popular foi conotada como uma ponte para a criação do federalismo num Estado eminentemente unitário e centralizado.

O Governo central mostrou-se fechado e, para garantir a manutenção da paz, aceitou a proposta da eleição dos governadores, com apatia e inteligência, mas por via de listas bloqueadas em que só os partidos políticos é que indicariam os candidatos a governadores e não o povo eleitor *per si*. Além disso, tinha como condição o Governo central nomear uma figura nova, chamada Secretário do Estado na província (Baloi, 2020a).

Portanto, se é verdade que com a eleição dos governadores a Renamo teria espaço para aceder ao poder, é menos verdade que com esta abertura conservadora da Frelimo a Renamo ganhou este espaço, posto que, nas eleições dos governadores de 2019, a vitória foi da Frelimo que ganhou em todas as províncias num processo de violência antes, durante e depois das eleições. Portanto, além dos municípios, as províncias também passaram a constituir também objecto da descentralização do poder.

Recentemente, em 2023, criou-se a lei 12/2023, de 25 de Agosto, a lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais e que revoga a lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

Uma das diferenças entre esta nova lei e a anterior é que o presidente do município, no caso de impedimento permanente, pode ser substituído por qualquer membro da lista, aprovado e

³ Lei que altera a Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, e estabelece o quadro jurídico-legal novo para a implantação das autarquias locais.

escolhido pelo partido, e não como previa a lei anterior, em que a substituição deveria ser pelo membro suplente imediatamente a seguir na respectiva lista bloqueada.

Em suma, deve notar-se que a actual configuração do poder ao nível local, proposta pela nova legislação, principalmente pela eleição dos governadores provinciais, além de constituir uma solução aos problemas de interesse local (Jamal, 2014), criou ainda mais problemas relativos, por um lado, ao relacionamento entre estes poderes no local, e por outro, ao espaço de tutela governativa de cada órgão que, muitas vezes, pela coincidência geográfica entre o município e o distrito há açambarcamento de competências (Baloi, 2022).

Depois de se apresentarem os elementos cruciais que denotaram os avanços e os recuos do processo da descentralização em Moçambique, em seguida faz-se uma análise crítica sobre os problemas que concorreram para a interdição da realização das eleições distritais de 2024.

ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A INTERDIÇÃO DA REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS EM 2024

Um dos principais debates no contexto da descentralização em Moçambique é a questão das eleições distritais, vistas como um passo crucial para consolidar a descentralização e a democracia, permitindo que os cidadãos elejam directamente os seus representantes a nível distrital. Este sistema é considerado essencial para aumentar a responsabilização dos líderes locais e promover um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo (CIP, s/d).

No entanto, a implementação das eleições distritais enfrenta vários desafios. Entre eles, destacam-se a resistência política por parte de alguns sectores do Governo central, que temem a perda de poder e de controlo sobre as regiões, e a falta de capacidade institucional a nível local para gerir os processos eleitorais de forma eficiente e transparente. Além disso, existem preocupações sobre a fragmentação política e o potencial aumento de conflitos ao nível local (Baloi, 2022; Forquilha, 2020).

Apesar destes desafios, a descentralização e as eleições distritais são vistas como elementos essenciais para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento sustentável em Moçambique. A participação activa dos cidadãos na escolha dos seus líderes locais é essencial para fortalecer a governança local e promover políticas que atendam melhor às necessidades das comunidades.

A despeito disto, quando se fez a revisão pontual da Constituição através da lei 1/2018, de 12 de Junho, a ideia era que houvesse a eleição dos governadores via sufrágio universal, antes indicados pelo Governo central. Contudo, na época, a aceitação da eleição dos governadores provinciais via voto não foi bem vista pelo Governo da Frelimo. Por receio de perderem o controlo da província caso perdessem essas eleições, introduziram a figura do Secretário de Estado (Baloi, 2020b).

Na verdade, «os secretários do Estado nas províncias são olheiros do governo central, com maiores competências e maiores dotações orçamentárias – com função específica de controlar as atividades das entidades descentralizadas» (Baloi, 2022, p. 290).

A introdução da figura de “Secretário do Estado na Província” trouxe mudanças significativas na estrutura administrativa das províncias em Moçambique. Esta figura foi criada na parte final das negociações políticas entre o Governo de Moçambique e a Renamo, e surgiu como uma proposta da delegação governamental, liderada pela Frelimo, durante os debates sobre descentralização e reforma administrativa.

A bem dizer, a principal motivação para a criação desta figura foi a tentativa da Frelimo de manter o controlo nas províncias, principalmente as do Centro e do Norte do País, regiões onde a Renamo tinha uma influência significativa e onde havia o risco de perda de controlo governamental. Embora institucionalmente a criação do cargo de Secretário do Estado na Província não tenha uma base sólida e seja considerada uma figura atípica, foi aprovada e implementada *de facto* e *de juri*. O Secretário do Estado é indicado directamente pelo Presidente da República e possui poderes superiores aos dos governadores provinciais, que são eleitos. Isso criou uma dinâmica de poder em que o governador eleito – em teoria o representante escolhido pela população local – tem menos poder efectivo do que o Secretário do Estado, que é nomeado (Forquilha, 2020).

A primeira aplicação desta nova estrutura administrativa foi observada nas eleições provinciais de 2019, em que todas as províncias foram ganhas pela Frelimo. Após essas eleições, ficou claro que o verdadeiro poder nas províncias passou a ser exercido pelo Secretário do Estado, enquanto o papel do governador eleito foi significativamente diminuído.

Esta situação gerou críticas e questionamentos sobre a real eficácia e legitimidade do processo de descentralização em Moçambique, visto que a concentração de poder nas mãos de uma figura nomeada pode ser vista como um mecanismo para limitar a autonomia provincial e garantir o controlo centralizado por parte do Governo central, liderado pela Frelimo (Baloi, 2022; Zaquau, 2023).

Nesse contexto, visando apaziguar os conflitos violentos, além dos municípios, as províncias também foram designadas como entidades descentralizadas. No entanto, em 2019, como mencionado anteriormente, ocorreram as primeiras eleições dos governadores provinciais, com a expectativa de que, num processo gradual, as eleições distritais ocorressem em 2024

A questão que se coloca é: *Por que houve a interdição da realização das eleições distritais?* Para responder a esta questão, basta perceber a retórica explicativa segundo a qual a eleição dos administradores distritais acarretaria um peso económico superior ao próprio Estado, apesar desta decisão ser um retrocesso para um processo da descentralização que se quer democrático. Com efeito, a interdição da realização das eleições distritais em Moçambique constitui um tema complexo, posto que envolve várias perspectivas, como a política, a económica e a institucional.

I) FACTORES POLÍTICOS

Nos últimos anos, Moçambique, principalmente no Norte do País, tem sido palco de conflitos armados e insurgências, que poderiam, no discurso oficial do Governo, em suma, complicar a logística, a segurança e a estabilidade, para a realização de eleições distritais, que se querem livres, transparentes e justas.

Apesar disso, o que causou a interdição foi o facto de que as eleições distritais trariam, por si só, uma maior descentralização do poder. Esta maior descentralização, pelo menos para a Frelimo, pode ser vista como uma ameaça ao controlo centralizado (Forquilha, 2020) que detém. Portanto, evitar estas eleições garante uma maior manutenção do controlo sobre as decisões e políticas locais.

II) FACTORES ECONÓMICOS

O discurso político do Governo foi trazer um repertório explicativo de que as eleições distritais envolveriam um custo significativo e económico para os cofres do Estado. Em outras palavras, a justificativa foi de que realizar eleições distritais em todos os distritos do País, incluindo áreas remotas e de difícil acesso, é insustentável e pode representar um enorme desafio financeiro, num país com recursos limitados (CIP, s/d). Além disso, ao invés de realizar eleições distritais, o País pode priorizar outras áreas de investimento como educação e saúde.

III) FACTORES INSTITUCIONAIS

Para o Governo, realizar eleições a nível distrital requer uma boa preparação, uma melhor capacidade institucional, e acima de tudo, uma infraestrutura administrativa robusta e bem preparada. Destarte, o discurso oficial foi de que as instituições eleitorais moçambicanas ainda não estão suficientemente preparadas para conduzir eleições nesse nível de maneira eficiente e transparente (CIP, s/d).

Portanto, a interdição da realização das eleições distritais, além de ser um retrocesso, revela a tácita violação do Acordo de Paz assinado entre o Governo de Moçambique e a Renamo, em 2019, que preconizava dar fim à violência armada e avançar efectivamente com o processo de Desarmamento, Desmilitarização e Reintegração (DDR) dos antigos guerrilheiros da Renamo. Com efeito, o Governo deveria ter coragem de assumir que a eleição dos administradores distritais deve ser vista como um facto irreversível que garanta uma governação inclusiva e responsiva.

No geral e olhando para os factores acima destacados, pode dizer-se que a única explicação que foi dada pelo Governo é que as eleições distritais acontecerão assim que houver condições para o efeito, violando o que foi acordado previamente. Destarte, os estudos de CIP (2023) revelam que dentre outros argumentos avançados pelo Governo que ditaram a interdição das eleições distritais e que se articulam com os acima mencionados podem ser:

«o processo de descentralização deve ser gradual, seguro e viável, devendo trazer uma mais-valia ao funcionamento das instituições; as eleições distritais não vão consolidar as instituições democráticas; as eleições implicarão elevados custos para as finanças públicas uma vez que será necessário constituir novos órgãos: o novo administrador distrital, o representante do Estado e a assembleia distrital; a realização destas eleições complicaria a gestão e causaria uma tremenda confusão entre os cidadãos porque colocariam em causa o papel do governador provincial. Cada distrito teria um administrador que não prestaria contas ao governador provincial.»

(CIP, 2023, p. 3)

Em decorrência destas justificativas, percebe-se que o Estado moçambicano ainda quer continuar a controlar a máquina administrativa, centralizando o poder, ao conceber um ente desconcentrado do poder, indicado pelo Presidente da República, que deve coabitar com os entes descentralizados de poder no local.

Esta situação concorre para se falar em Moçambique da existência de uma descentralização desconcentrada que trouxe no passado e ainda trará no futuro tensões político-ideológicas relativas ao relacionamento das instituições do Estado, que tendem a favorecer de certa forma a Frelimo, em detrimento da oposição. Além do mais, as tensões são «mais acentuadas nos municípios sob gestão dos partidos da oposição» (Weimer & Carrilho, 2017, p. 69).

Para efeito,

«se por um lado há certezas de que as primeiras eleições distritais não poderão mais ser realizadas em Outubro de 2024, perante a promulgação da lei que revê pontualmente o n.º 3 do artigo 311 da CRM, por outro lado abriu-se um campo de incerteza sobre a possibilidade destas eleições poderem ser um dia realizadas. A redacção proposta e aprovada pelos deputados da Frelimo não foi para além de determinar que as eleições distritais serão realizadas quando as condições para a sua realização estiverem efectivamente criadas.» (CIP, 2023, p. 5)

É fácil perceber que o adiamento das eleições distritais foi forçado pela Frelimo, confirmando-se o bloqueio avançado da descentralização, posto que este modelo, além de ser importado, não se coaduna com as práticas costumeiras de Moçambique – de centralismo político e democrático herdado da colónia, reforçado na disciplina militar e assumido aquando da opção pelo socialismo – que para não ficar alheio ao que acontecia com os países da região, procurou «mudar tudo para que nada mude» (Otayek, 2007, p. 133).

Ademais e em boa verdade, procurou conceber-se a política da descentralização em Moçambique para não pôr em causa o condicionante da ajuda externa (Faria & Chichava, 1999; Baloi, 2022), uma vez que Moçambique – conforme anteriormente mencionado – tem uma forte dependência de outros países em relação aos recursos financeiros.

Esta dependência externa impacta negativamente na sua independência política e económica, fazendo com que os doadores imponham condições para fornecer qualquer tipo de assistência. Porém, os auspícios de um Estado eminentemente centralizado e autoritário prevalecem no *modus operandi* do Governo da Frelimo.

Devido à intensa dependência de Moçambique em relação aos recursos financeiros, muitas vezes o seu orçamento é mantido através da assistência externa. Essa dependência impacta o sistema tributário do País, resultando numa condicionante para a sua independência em relação a outros países.

Para efeito, o actual modelo da descentralização – eleição dos governadores provinciais e dos administradores dos distritos – pouco interessa ao Governo da Frelimo, posto que constitui uma ameaça para a sua hegemonia como partido libertador (Matsimbe, 2017; Weimer & Carrilho, 2017), e pode abrir fendas no processo político que apontam no sentido de alguma diversificação de actores nas esferas de poder local.

Portanto, o Governo da Frelimo adiou as eleições distritais por temer, por um lado, perder o controlo dos distritos, que até então são da sua gestão e por outro lado, como estratégia para monitorar e combater os seus opositores. A despeito disto, «esta situação é mais devida ao processo da própria construção do Estado moçambicano, em que a ação dos atores é influenciada pelos eventos acontecidos no passado, *path dependence*» (Baloi, 2022, p. 92).

Por conseguinte, o que está em jogo neste debate é que, até hoje, o problema de articulação e coordenação entre os entes descentralizados ao nível local ainda constitui um paradoxo, um problema não resolvido, e que constitui um entrave ao exercício da descentralização que se pretende democrática ao nível local.

Com efeito, olhando o xadrez político moçambicano, a descentralização e a desconcentração constituem ainda um desafio e um dilema na sua implementação (Baloi, 2022). Com vista a alcançar a necessária relação entre estes poderes, é preciso uma articulação e coordenação por forma a alcançar o ideal democrático da participação política dos cidadãos na resolução dos seus problemas em nível local.

Em suma, assumir a eleição dos administradores distritais como um facto irreversível não só reforça os princípios democráticos e de governança inclusiva, mas também contribui para a estabilidade política e desenvolvimento sustentável de Moçambique. O Governo deveria, de maneira transparente e corajosa, promover e implementar essas eleições, garantindo um ambiente propício para uma governança local mais eficaz e representativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou analisar o modelo da descentralização em curso no País e a questão das eleições distritais. O artigo ressaltou que o modelo de descentralização actualmente em vigor em Moçambique, desenvolvido desde o início dos anos 1990 com as primeiras reformas, não está totalmente estabelecido e consolidado.

Isso é evidenciado pela trajectória desde a concepção da Constituição de 1990, a criação da lei 3/94, de 13 de Setembro (considerada a primeira lei de descentralização), a promulgação da lei 2/97, de 18 de Fevereiro (posteriormente revogada pela lei 6/2018, de 3 de Agosto) e, finalmente, a actual lei 12/2023 de 25 de Agosto, que estabelece as novas bases para a criação, organização e funcionamento das autarquias locais.

No entanto, o processo enfrenta desafios significativos e não se adapta à realidade actual devido a várias imperfeições que resultaram em poucos avanços e muitos recuos, destacando a importância contínua de aprimoramento para o País.

O que se denotou durante este período foi uma pretensão de a Frelimo conduzir todo o processo, que se manchou pela intolerância política, pelo autoritarismo competitivo (Levitsky & Way, 2002), e pelo centralismo político do Estado (Cistac, 2012). Estes elementos concorreram para a concepção da descentralização como um desafio para a construção da democracia, constituindo um entrave para a edificação deste processo.

Ademais, a institucionalização e a existência do pluralismo administrativo principalmente nos lugares onde há coincidência geográfica entre o município e o distrito cria um risco político (Bussotti, 2014) para o exercício da soberania e do poder em nível local.

Este artigo mostrou ainda que as estruturas locais criadas no âmbito do processo da descentralização em Moçambique, em conformidade com a análise da conjuntura actual, levam a crer que a descentralização terá um futuro incerto, a analisar pela maneira como actualmente está a ser conduzido o processo – a forma como são eleitos os governadores e, acima de tudo, a interdição da realização das eleições distritais – posto que além de criar estruturas locais autónomas, está mais para dirimir pulsões de conflito violento entre o Governo central e a Renamo (Forquilha, 2017), e garantir a hegemonia da Frelimo.

Em relação à interdição da realização de eleições distritais, revelou-se que houve uma combinação de factores políticos, económicos e institucionais, cuja decisão reflectiu numa complexa teia de considerações que incluem a estabilidade do País, o custo financeiro, a dinâmica de poder entre os partidos políticos e a capacidade institucional para conduzir um processo eleitoral tão abrangente e essencial para Moçambique.

Com este trabalho, tira-se a ilação de que, pelo menos para o caso moçambicano, a descentralização constituiu e ainda constitui um tema sob o monopólio da Frelimo e

da Renamo, a olhar como o processo iniciou e como foi gerido o diálogo que levou até à revisão da Constituição em 2018 (Baloi, 2022), para dar lugar à eleição dos governadores das províncias, estando excluídos, portanto, neste processo e diálogo, os outros partidos políticos e a sociedade civil.

Ademais, a interdição da realização das eleições distritais em Moçambique reflecte um conflito entre a intenção declarada de descentralização e a realidade de um centralismo político arraigado. Os argumentos apresentados pelo Governo, como os elevados custos, a superposição de poderes e a falta de capacidade administrativa revelam desafios significativos, mas também suscitam críticas quanto à vontade política de implementar reformas democratizantes. A manutenção dessa interdição perpetua a centralização do poder, limitando a autonomia local e a participação cidadã, essenciais para a consolidação democrática.

Em suma, encontrar um caminho certo para a descentralização constitui uma tarefa não só para a Frelimo e a Renamo, mas sim para todos os moçambicanos, sendo, neste sentido, um desafio para a sua efectivação. Portanto, enquanto em Moçambique as decisões de tipo político-administrativas dependerem do Governo central, é contraproducente adoptar um modelo de descentralização, que segue à guisa de que a descentralização aproxima a população nos centros de toma de poder.

REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A. (1994). *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento durante o período 1974-1992*, Padrigu, CEEI-ISRI.
- Awepa (2004). “The Cohabitation Between the Local State Bodies and the Local Authorities in Mozambique”. *Occasional paper series* #12, Maputo.
- Baloi, J. A. (2020a). *Entrevista com Alberto João Ferreira por Jochua Abrão Baloi*. Figshare. Disponível em: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.12115896.v1>. Consultado em 27 de março de 2024.
- Baloi, J. A (2020b). *Entrevista com Eduardo J. Siteo por Jochua Abrão Baloi*. Figshare. Disponível em: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.12214169.v1>. Consultado em 25 de março de 2024.
- Baloi, J.A. (2022). *Dilemas na Implementação da Descentralização Político-Administrativa em um Contexto Centralizado: O Caso de Moçambique*, Appris, São Paulo.
- Boko, S. H. (2002). *Decentralization and Reform in Africa*. New York: Springer Science+Business Media.
- Boletim da República (1994). Lei n.º 3/94 de 13 de setembro. Aprova o quadro institucional dos distritos municipais. I Série-Número 37. Imprensa Nacional: Maputo.
- Boletim da República (1996). Lei n.º 9/96 de 22 de novembro. Introdz princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Constituição de 1990. I Série-Número 47. Imprensa Nacional: Maputo.
- Boletim da República (1997). Lei n.º 02/97 de 18 de fevereiro. Aprova o quadro jurídico para implantação das autarquias locais. I Série. Número 7. Imprensa Nacional: Maputo.
- Boletim da República (2018). Lei n.º 1/2018 de 12 de junho. Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique. I Série-Número 115. Imprensa Nacional: Maputo.
- Boletim da República (2018). Lei n.º 13/2018 de 17 de Dezembro. Altera e republica a lei 6/2018 de 3 de agosto que estabelece o Quadro Jurídico-Legal para a Implantação das Autarquias Locais. I Série-Número 245. Imprensa Nacional: Maputo.
- Boletim da República (2018). Lei n.º 6/2018 de 03 de agosto. Altera a Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, I Série-Número 152. Imprensa Nacional: Maputo.
- Boletim da República (2019). Lei n.º 4/2019 de 31 de maio. Estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial. I Série. Número 105. Imprensa Nacional: Maputo.

- Boletim da República (2019). Lei n.º 5/2019 de 31 de maio. Estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos da governação descentralizada provincial e das autarquias locais. I Série. Número 105. Imprensa Nacional: Maputo.
- Boletim da República (2023). Lei n.º 12/2023 de 25 de agosto. Estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e funcionamento da Assembleia Provincial. I Série- Número 105. Imprensa Nacional: Maputo.
- Borowczak, W. & Weimer, B. (2012) Andar com Bengala Emprestada Revisitado: O Apoio Internacional à Descentralização em Moçambique, 1995-2011. In: Weimer, B. (org.). *Moçambique: Descentralizar O Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE.
- Bussotti, L. (2014). “A gestão do ‘risco político’ na democracia moçambicana. Análise e perspectivas. *Estudos de Sociologia*, vol. 2, n. 20. In <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio>. Consultado em 27 de março de 2024.
- Chiziane, E. (2011). *The Trends of Recentralization of the Administrative Power in Mozambique*, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane, Imprensa Universitária.
- CIP (2023). *Descentralização: entenda como a Frelimo forçou a revisão da Constituição para adiar eleições distritais*. Portal de eleições, 17 de agosto, disponível em <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/08/Descentralizacao-entenda-como-a-Frelimo-forcou-a-revisao-da-Constituicao-.pdf>. Consultado em 25 de março de 2024.
- CIP (s/d), Eleições distritais 2024: (in)viabilidade jurídica, política e económica. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/08/Eleic%CC%A7o%CC%83es-Distritais-2024.pdf>. Consultado em 26 de maio de 2024.
- Cistac, G. (2012). *Moçambique: Institucionalização, Organização e Problemas do Poder local. Jornadas de direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa.
- Falleti, T. G. (2006). Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspetiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, jul/dez 2006, p. 46-85.
- Faria, F. & Chichava, A. (1999). *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*, Documento de Reflexão n.º 12, Maastricht, European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- Fernandes, T. M. (2009). *O Poder Local em Moçambique: Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação*. Porto: Afrontamento.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e Desconcentração na Administração da Escola de Interesse Público. In: Formosinho, J.; Fernandes, A. S.; Machado, J.; Ferreira, F. I. (org.). *Administração da Educação. Lógica Burocrática e Lógica da Mediação*. Porto: Edições ASA.

- Forquilha, S. C. (2017). “Descentralização e Conflito em Moçambique: O Desafio da Construção do Estado”. In L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, S.C. Forquilha, & A. Francisco, A. (eds.), *Desafios para Moçambique*, Maputo, IESE.
- Forquilha, S. C. (2020). *Reformas de descentralização em Moçambique: O papel das instituições na definição dos resultados*. WIDER Working Paper 2020/132, Maputo, IESE.
- Guambe, J. M. Evolução do Processo de descentralização em Moçambique. In: Cistac, G.; Chiziane, E. (coord.). *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*. Maputo: UEM-NEAD, 2008.
- Hanlon, J (2007). *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, n. 35, 1 out.
- Hanlon, J. (1995). “Eleições locais adiadas”. *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique*. Maputo, AWEPA, n.9, pp. 1-17.
- Hanlon, J. (1998). *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique*, n. 21, 21 jul. 1998.
- Huntington, S. (1994). *A Terceira Onda: a Democratização no Final do Século XX*, São Paulo, Ática.
- IMD (2019). *Descentralização em Moçambique: Riscos e Desafios de um novo figurino de governação local em Múltiplas doses*, Policy Brief, no. 1, Maputo.
- Jamal, S. (2014). *Descentralização e Democracia Local: Mecanismos de Participação e Prestação Vertical de Contas dos Governos Locais em Moçambique – Os Conselhos Consultivos Locais*. 2014. Dissertação de Mestrado em Roads to Democracies - Democracia e Governação, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Levitsky, S. & Way, L. (2002). “The Rise of Competitive Authoritarianism”. *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 2, pp. 51-65. In https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_elections.pdf. Consultado em 27 de março de 2024.
- Machava, D.A.F. (2013). *Colaboração Intermunicipal em Moçambique: o caso da Província de Inhambane*. 2013. 103f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade do Minho: Braga.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank.
- Matsimbe, Z. (2017). Partidos Libertadores na África Austral: Reflexão Sobre os Desafios Para Moçambique. In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S.; Francisco, A. (org.). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Medauar, O. (2004). *Direito Administrativo Moderno*. 8.ed São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. rev. atual.
- Meneses, M. P. (2020). Poderes, direitos e cidadania: O ‘retorno’ das autoridades tradicionais em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 87, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/1428>. Consultado em 28 de março de 2024.

- Morier-Genoud, E. (2009). Mozambique since 1989: Shaping Democracy after Socialism In: Mustapha, A. R. & L. Whitfield, L. (Ed.). *Turning Points in African Democracy*. Suffolk: James Currey.
- Nuvunga, A. (2012). Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008. In: WEIMER, B. (org.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE.
- Olowu, D. (2003). Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa. *Public Admin. Dev.* 23, 41-52.
- Otayek, R. (2007). “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77|2007. In <http://journals.openedition.org/rccs/793>. doi:<https://doi.org/10.4000/rccs.793>.
- Soiri, L. (1999). *Moçambique: Aprender a Caminhar com uma Bengala Emprestada? Ligações entre Descentralização e Alívio à Pobreza*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Souza, C. (1997). *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: MACMILLAN PRESS.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. IESE: Maputo.
- 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. In https://www.iese.ac.mz/iese_descentralizacao/.
- Wunsch, J. & Olowu, D. (1990). *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, San Francisco & Oxford, Westview Press Inc., Boulder.
- Zaqueu, L. C. M. A. (2023). *Crises e perspectivas para os objectivos do Desenvolvimento Sustentável em Moçambique: Descentralização como marco da Agenda 2030 para o Desenvolvimento nas localidades-Distrito de Marracuene*. *Ambivalências*, 11(21), 105-133.

URBANO OU RURAL? O DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Brian Norris

INTRODUÇÃO

Moçambique tem 154 distritos, cada um com um administrador que, desde a independência em 1975, sempre foi nomeado pelo partido no poder, a Frelimo. Moçambique tem igualmente 65 municípios, ou autarquias, que se sobrepõem geograficamente aos distritos. Os presidentes dos municípios, designados presidentes de conselho municipal ou presidentes do conselho autárquico, são eleitos. As primeiras eleições municipais do País foram realizadas em 1998, em 33 municípios, depois o número aumentou gradualmente, até aos actuais 65 municípios, com 12 adicionados entre as eleições de 2018 e 2023. Em 2023, houve uma disputa cerrada nas eleições autárquicas e, nestas, houve inúmeras evidências de fraude em benefício da Frelimo (CIP, 2023a; 2023b; e Domingo, 2023), o que prejudicou o desempenho dos partidos da oposição, que ganharam em apenas cinco dos 65 municípios. O debate sobre a descentralização foi também intenso em 2023, focando-se mais na possibilidade de realização de eleições em todos os 154 distritos, conforme consagrado na Constituição. A Frelimo demonstrava a sua intenção de adiar a realização dessas eleições, o que era amplamente contestado pela oposição, mas acabou vincando a posição da Frelimo e as eleições foram adiadas por tempo indeterminado. No entanto, tendo em conta o domínio da Frelimo a nível nacional e a intensidade dos debates sobre descentralização em 2023, pode conjecturar-se que é na possibilidade de expansão do voto aos distritos, modificando a sua natureza e a dos municípios, que se perspetivam as maiores possibilidades de aprofundamento da jovem democracia moçambicana, pelo menos a médio prazo.

MODELO E IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Mesmo depois da transição para a democracia multipartidária em 1990, a Frelimo mantém o controle do poder central. De facto, a Frelimo ganhou todas as eleições legislativas e presidenciais do País, sendo 52 % a sua votação mais baixa, obtida em 1994, quando os seus candidatos já chegaram a obter 74 % dos votos (em 2019) (Quadro 1). Destacando o elevado nível de centralização do poder, Bernhard Weimer, um renomado analista do processo de

descentralização em Moçambique, observou que: «Quem ganha, ganha tudo. [E isto] deixa partes significativas do país permanentemente fora do poder» (Weimer & Carrilho, 2017: p. 9).¹

QUADRO 1: O DOMÍNIO ELEITORAL DA FRELIMO NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS E PRESIDENCIAIS.										
	Frelimo			Renamo			Outros			Toda a oposição junta (Parlamento) (%)
	Presidência	Parlamento		Presidência	Parlamento		Presidência	Parlamento		
	%	Assentos	%	%	Assentos	%	%	Assentos	%	
1994	53	129	52	34	112	45	13	9	4	48
1999	52	133	53	48	117	47	0	0	0	47
2004	64	160	64	32	90	36	5	0	0	36
2009	75	191	76	16	51	20	9	8	3	24
2014	57	144	58	36	89	36	7	17	7	42
2019	74	184	74	22	60	24	5	6	2	26

No entanto, na teoria democrática, as instituições políticas descentralizadas «podem actuar como um contrapeso estrutural contra uma reversão para um governo autoritário a nível nacional» (Diamond, 1999: p. 130) e podem incubar partidos da oposição até serem competitivos para eleições nacionais. Por exemplo, em El Salvador, o antigo movimento de guerrilha, *Farabundo Martí National Liberation Front* (FMLN), sobreviveu politicamente ao ganhar eleições a nível local após os acordos de paz de 1992, até, finalmente, ganhar a presidência, em 2009. Contudo, os analistas notaram a superficialidade do processo de descentralização de Moçambique. Os 65 municípios sobrepõem-se às jurisdições territoriais dos distritos, levando à constatação de que os governos locais de Moçambique são «bicéfalos» (Weimer 2021: p.8), com um executivo eleito e outro nomeado.² Nalgumas zonas rurais, a jurisdição dos presidentes de município limita-se ao espaço dos postos administrativos sede, enquanto o administrador nomeado tem responsabilidade por alguns serviços nessas sedes, mas responde por todos os serviços nas zonas rurais do distrito. Por exemplo, o espaço geográfico de “Mandlakazi-Sede”, urbano, onde o presidente do município partilha as funções de governação com o administrador do distrito, é uma fracção do território geográfico de todo o distrito de Manjacaze, que está unicamente sob a jurisdição do administrador (Figura 1). Assim, os municípios, com presidentes eleitos, compreendem uma pequena porção do território nacional. Um estudo estimou que as primeiras eleições municipais, realizadas em apenas 33 municípios, alargaram o poder local a apenas dois por cento do território nacional e a cerca de 25 por cento da população (Hankla & Manning, 2016: p. 59).

¹ Linz (1966) também critica o sistema presidencial, destacando que, nele, o «vencedor ganha tudo». Gostaria de agradecer a Bernhard Weimer pelos comentários a este manuscrito.

² Embora estas queixas sejam razoáveis, os executivos duplos, como o modelo de gestor municipal/presidente da câmara nos EUA ou os executivos nacionais híbridos com presidentes e primeiros-ministros, funcionam bem noutros locais (J.Q. Wilson & J. J. DiIulio, *State and Local*, pp. 29-33 e G.B. Powell, *Comparative Politics*, pp. 90, 203-204).

FIGURA 1: MANDLA-CAZE (A.K.A, MANJACAZE) SEDE, O MUNICÍPIO OU AUTARQUIA COMPREENDE APENAS UMA FRACÇÃO DO TERRITÓRIO DO DISTRITO DE MANDLA-CAZE. FONTE: MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA, DIAGNÓSTICO INTEGRADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS BÁSICOS PARA OS MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA DE GAZA, ETAPA III – ANÁLISE DE LEVANTAMENTO DE CAMPO E PROPOSTA PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE MANDLAKAZI, RELATÓRIO REVISÃO 01, LISBOA, 20 DE MAIO DE 2020, P. 13.



Um estudo observou que a descentralização em Moçambique, que confinou as eleições apenas a «cidades, vilas e áreas de concentração urbana», fez com que os processos democráticos não abrangessem as áreas rurais, onde os líderes comunitários (no idioma do artigo “autoridades tradicionais”) eram uma força política potente (West & Kloeck-Jensen, 1999: p. 480).³ Elisabeth Azevedo-Harman chamou às reformas de Moçambique um «modelo de descentralização a meio caminho» (2015: p. 149) e outro analista contrastou a abordagem de “gradualismo” de Moçambique com a descentralização “*big bang*” (Weimer, 2012:p. 77) noutras regiões. Por exemplo, a Colômbia, em 1986, criou 1009 executivos municipais eleitos directamente em todo o seu território nacional, e a Bolívia fez o mesmo ao criar 314 municípios em 1994. No que concerne à população nas áreas municipais, estes países tinham um executivo local eleito para entre 25000 a 50 000 cidadãos, enquanto Moçambique teria um executivo local eleito para entre 182 000 cidadãos, se as eleições fossem alargadas a todos os 154 distritos, ou para 430 000 cidadãos no actual nível de municipalização (Quadro 2).

³ “Líderes comunitários” e “autoridades comunitárias” são os termos preferidos, de acordo com o meu guia de língua Nyungwe em Changara.

QUADRO 2: A RELATIVA DEFICIÊNCIA EM TERMOS DE REPRESENTANTES SUBNACIONAIS ELEITOS *PER CAPITA* EM MOÇAMBIQUE.

	Colômbia	Ano	Bolívia	Ano	Moçambique	Ano
População (anterior)	29m	1985	7,7m	1994		
População (actual)	50m	2023	12m	2023	28m	2017
Número de Municípios (a)	1009		314		65	
Número de potenciais municípios (b)					154	
Município vs pop. <i>ratio</i> (a) (anterior)	1:29 000		1:25 000			
Município vs pop. <i>ratio</i> (a) (anterior)	1:50 000		1:38 000		1:430 000	
Potencias municípios vs pop. <i>ratio</i> (b)					1:182 000	

m=milhões

Fonte: Instituto Nacional de Estatística. IV Recenseamento Geral da População e Habitação: Resultados Definitivos (Maputo, 2017), p. 16.

Além dos constrangimentos geográficos e demográficos da forma de descentralização de Moçambique, os presidentes dos municípios são institucionalmente limitados. Antes, os presidentes eram eleitos por sufrágio directo, mas um acordo político de 2018, entre a Frelimo e a Renamo, alterou o sistema para a eleição indirecta por lista partidária, presumivelmente para controlar autarcas populares como Manuel de Araújo, de Quelimane, que tinha uma base de apoio independente.⁴ Diz-se da Renamo que, embora a sua advocacia tenha sido um importante motor da descentralização em Moçambique, os seus valores políticos não estão totalmente comprometidos com os princípios democráticos da descentralização. Pelo contrário, a Renamo quer uma oportunidade, tal como a Frelimo, de ser o vencedor que leva tudo. A nível provincial, desde 2009, as assembleias nas 11 províncias de Moçambique têm sido eleitas e os governadores passaram a ser eleitos em 2019, embora com a criação de uma figura sombra, o secretário de Estado, nomeado a nível central. A Índia também tem um executivo duplo a nível estatal (tal como a nível provincial em Moçambique), sendo o Secretário do Interior nomeado pela burocracia e o Ministro do Interior eleito.⁵

Qual foi o desempenho eleitoral dos partidos da oposição moçambicanos nos municípios onde concorreram às eleições? Entre 1998 e 2023, os partidos da oposição ganharam uns modestos sete a 17 por cento dos municípios, excluindo em 1998, que a Renamo boicotou (Quadro 3). A oposição não ganhou nenhum cargo de governador em 2019, o primeiro ano em que os governadores foram eleitos.

⁴ Entrevista, Quelimane, 7 de Julho de 2023; a “Lei n.º 12/2023 de 25 de agosto, Lei Base da Criação, Organização e Funcionamento das Autarquias Locais” deu ainda mais poder aos administradores distritais em relação aos presidentes de câmara eleitos.

⁵ Entrevistas a Hyderabad e Deli, Índia, Julho e Agosto de 2014 e 2016.

QUADRO 3: VITÓRIAS DA OPOSIÇÃO NAS ELEIÇÕES SUBNACIONAIS.

	Ano	# municípios	# distritos	# governadores	Vitória da oposição (#)	Vitórias da oposição (% de municípios)
1	1998	33	128		0	0 %
2	2003	33	154		5	15 %
3	2008	43	154		3	7 %
4	2013	53	154		4	8 %
5	2018	53	154		9	17 %
	2019			10	0	0 %
6	2023	65	154		5	8 %

*Inclui a vitória do MDM em Quelimane, em 2011.

**Contestadas, pelo menos durante o período em que escrevo este artigo. Ver CIP Eleições 2023-2024, Número 208 - 31 de Dezembro de 2023.

No entanto, estes números anémicos parecem mais robustos quando se considera que os partidos da oposição ganharam desproporcionalmente nas grandes cidades. O Quadro 4 mostra que os partidos da oposição governaram em Nampula e na Beira, a terceira e quarta maiores cidades de Moçambique, durante um agregado de 36 anos entre 2003 e 2024. Em Quelimane, Nacala, Angoche e Ilha de Moçambique, os partidos da oposição governaram entre 10 e 15 anos cada, durante o mesmo período. Os resultados preliminares das contestadas eleições municipais de 2023 sugerem que a oposição ganhou a Beira e Quelimane por mais cinco anos (CIP, 2023a; CIP, 2023c). O candidato da Renamo em Maputo, em 2023, Venâncio Mondlane, e o seu candidato na Matola mostraram pujança eleitoral.

QUADRO 4: ANOS QUE A OPOSIÇÃO GOVERNOU NA PRESIDÊNCIA MUNICIPAL 2003-23 E TAMANHO DA CIDADE.

Cidade	Classificação do tamanho da cidade	Anos governados	# mandatos	Mandatos (anos)
Nampula	3	15	3	2003-8; 2013-23
Beira	4	20	4	2003-presente
Quelimane	7	12	3	2011-presente
Nacala	??	15	3	2003-13; 2018-23
Angoche	15	10	2	2003-08; 2018-23
Ilha Moçambique	22	10	2	2003-08; 2018-23

A tendência é para uma maior contestação política através das urnas e não do cano de uma arma. Em junho de 2023, Ossufo Momade, da Renamo, entregou a última arma de fogo a Filipe Nyusi, marcando o fim da Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), o processo de desmobilização da força de combate da Renamo (Senda & Catueria, 2023; Diário de Moçambique, 2023c; Munguambe, 2023). O jornal *Diário de Moçambique*, da Beira, citou António Sitoi da VOA, dizendo: «Porque estamos próximos das eleições autárquicas, a Renamo terá de ser capaz de definir novas estratégias de actuação. A Renamo precisa de uma liderança que seja capaz de analisar os fenómenos antecipando-os, porque a actual se identifica mais com as armas, com a guerrilha, mas esse tempo já passou» (2023b).

Não é surpreendente, portanto, que, em 2023, tenha havido um intenso debate sobre o modelo e a profundidade da descentralização. Será que a Frelimo iria recuar na sua promessa de alargar as eleições distritais a todos os 154 distritos até 2024? Foi o que aconteceu (Mulungo, 2023: p. 14; Savana, 2023b). Será que as autoridades eleitorais iriam salvaguardar a integridade do processo de votação nos 65 municípios, incluindo 12 novos municípios, em 2023? As evidências sugerem que, em grande medida, não o fizeram devidamente porque foram reportados inúmeros problemas (CIP, 2023a; 2023b; e Domingo, 2023). Até o Presidente Nyusi parecia preocupado com o legado que deixará em matéria de descentralização. Um analista destacou a instituição de governadores eleitos e «o projeto de lei [que] prevê a autonomia administrativa e financeira para os órgãos municipais, provinciais, e distritais...» entre as principais realizações do presidente Nyusi (Vaz, 2023). O público leitor em Moçambique estava altamente empenhado no debate sobre a descentralização em 2023, e perspectiva-se que este debate continue.

A teoria comparativa sugere que, no contexto da melhoria geral das condições sociais e do aumento das exigências políticas, é crucial que o sistema político nacional integre efectivamente as zonas rurais nas instituições políticas nacionais. Esta integração deve evitar os perigos gémeos da alienação urbana das exigências políticas rurais, por um lado, ou permitir que as zonas rurais sejam mobilizadas em movimentos radicais antissistema, por outro (Huntington, 2006 [1968]: pp. 433-63). Por exemplo, Jean Paul Faguet sugere que a descentralização radical da Bolívia pode ter contribuído para a deslocação dos partidos tradicionais a nível nacional pelo partido MAS (Faguet, 2018: pp. 93-94).

Estes perigos gémeos não estão ausentes em Moçambique. A Frelimo, tradicionalmente urbana, teme que, através da descentralização, a Renamo, que é tradicionalmente rural, possa aceder ao poder. Em entrevista, Manuel de Araújo, influente político e autarca moçambicano, disse: «A Frelimo é um partido urbano e a Renamo é um partido rural.»⁶ A Frelimo descentralizou-se primeiro para as áreas urbanas porque a Frelimo era relativamente forte nas áreas urbanas e também porque as grandes áreas urbanas, tais como as cidades como Bogotá na Colômbia, são economicamente suficientemente poderosas para exigir a descentralização. Como é que a Frelimo está a gerir a mobilização aparentemente inevitável das zonas rurais? A atenção do Governo da Frelimo aos actuais distúrbios nas zonas rurais de Cabo Delgado e a sua ênfase geral nos meios de comunicação públicos em questões de importância para os distritos rurais sem presidentes eleitos sugere que acredita que as zonas rurais são potencialmente voláteis. Nyusi prometeu «Um distrito [rural], um hospital» (Manjate, 2023), um *slogan* que um alto funcionário da Frelimo na Beira partilhou comigo. Em 2020, 62 % da população moçambicana vivia em zonas rurais e os 5 % mais pobres da população ocupavam 26 % do território nacional

⁶ Entrevista a Manuel de Araújo, 7 de Julho de 2023, Quelimane.

(Dadá & Mosca, 2022: p. 4, Quadro 1), o que sugere que as zonas rurais de baixa densidade estavam entre as populações mais carenciadas. Um habitante rural perto de Quelimane queixou-se da falta de serviços básicos e disse: «Já estamos cansados. Estamos fartos com o Governo».⁷ A mobilização das zonas rurais é assim um potencial desafio existencial para o sistema de partido único da Frelimo. A Frelimo parece estar a caminhar nesta corda bamba ao fazer julgamentos sobre a forma específica e a profundidade da descentralização.

Mas os perigos da descentralização podem também ser equilibrados por promessas. Hankla e Manning argumentam que «a descentralização, apesar dos impedimentos, deu voz a agendas políticas anteriormente ignoradas... Embora o edifício da política moçambicana pareça semelhante no exterior... o terreno pode estar a mudar sob os seus alicerces» (2016: pp. 72-73). Uma visão geral do debate sobre a descentralização moçambicana, desde as suas origens na década de 1980 e o seu estado actual, complementará a descrição etnográfica das condições em quatro locais rurais em Gaza, Sofala, Tete e Zambézia, com base em quatro meses de trabalho de campo em 2023 e 2018 e cerca de 130 entrevistas não estruturadas.⁸

O DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

As primeiras discussões substanciais sobre a descentralização em Moçambique começaram na década de 1980, antes da introdução da democracia multipartidária, e foram debates internos na Frelimo. Estes debates partiram da desilusão interna na Frelimo com o nível de desenvolvimento das áreas rurais durante a vigência do Governo marxista-leninista, que era altamente centralizado, durante a Primeira República (1975-1990). Dentro da Frelimo, os “reformadores radicais” queriam a descentralização, enquanto a “velha guarda” não queria (Weimer, 2012: pp. 38-80).

Já em 1988, a Frelimo tinha considerado a possibilidade de realizar eleições em todos os distritos do País (na altura, 128), mas mudou de posição quando se apercebeu do nível de apoio da oposição nas eleições presidenciais de 1994. A discussão sobre descentralização depois das eleições de 1994 cingiu-se aos dois ex-beligerantes, a Renamo e o Governo da Frelimo, culminando com a realização das primeiras eleições autárquicas em 33 municípios, em 1998, boicotadas pela Renamo, que não concordou, entre outros, com a adopção do princípio de gradualismo. Mais tarde, o debate ganhou um novo alento e a Renamo propôs uma maior descentralização, tendo voltado à discussão sobre a possibilidade de realização de eleições em todos os 154 distritos do País até 2024, tendo sido consagrado na Constituição, depois da reforma constitucional de 2018. A promessa de eleições distritais fazia parte de um acordo

⁷ Entrevista, Quelimane distrito, 8 de Agosto de 2023.

⁸ O prémio Fulbright para académicos globais apoiou o trabalho de campo de 2023 e a Fundação Citadel apoiou o trabalho de campo de 2018.

entre o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, e o presidente da Frelimo, Filipe Nyusi, para pôr fim aos confrontos militares no centro do País e conseguir a desmobilização total da Renamo, mas fazia igualmente parte de um acordo com o FMI (Shenga, 2022; Hall & Young, 1997: p. 197; Savana 2023c; Shenga, 2021; Economist, 2018).

Em conformidade com o princípio de gradualismo estatuído, a descentralização tem avançado lentamente e os opositores têm sido eficazes na apresentação de alguns argumentos públicos fáceis de compreender contra ela. Em primeiro lugar, argumentam que a descentralização a nível local é dispendiosa. É preciso pagar as eleições, uma vez que se criará um executivo distrital e um conselho, incluindo as pensões. A descentralização, portanto, é uma “democracia de luxo”, de acordo com Domingos do Rosário (2023: p. 8), que não pode ser suportada por um dos países mais pobres de África. Em segundo lugar, há muita confusão a nível provincial, sobretudo com a instituição de governador eleito e do Secretário de Estado nomeado, um cargo recentemente criado em 2019. É necessário consolidar primeiro a descentralização actual antes de proceder a uma maior descentralização. Um governador disse que, estando no campo, as pessoas perguntam-lhe: «Pode dar-me eletricidade?» e o governador não sabe. Será que é com ele? Será que é com o Secretário de Estado? «É muito complicado ter dois executivos [na província]», disse (ver também 2023d).⁹ Em terceiro lugar, as condições sociais para a descentralização não estão geralmente presentes no País, especialmente nas zonas rurais. Nyusi sugeriu que os proponentes da descentralização eram precipitados e confusos, e que nem sequer queriam discutir se havia condições para a descentralização (O País, 2023). A comunicação destes três pontos foi consistente na cobertura publicada pelos jornais locais e em entrevistas de dirigentes políticos (Ver Noticias 2023c; Noticias 2023d). O consultor político americano, James Carville, conselheiro de Gonzalo Sanchez de Lozada na campanha presidencial boliviana em 2002, referiu que as mensagens políticas eficazes deviam primar por “Simplicidade, relevância e repetição”. No debate sobre a descentralização em Moçambique em 2023, os que a ela se opunham tinham argumentos públicos simples, relevantes e repetitivos. À porta fechada, alguns opositores argumentaram ainda que a democracia ao estilo americano era “antagónica” e, portanto, inadequada à cultura política moçambicana, que é na sua essência consensual e colaborativa. A questão relevante é: onde se vai discutir abertamente a questão? O terreno eleitoral combativo, com ataques de retórica e exageros polarizadores, eram a verdadeira manifestação da cultura política moçambicana? No entanto, alguns rejeitaram este argumento de imediato. Um alto funcionário estrangeiro disse que a noção de que a cultura política africana era consensual era absurda; a Frelimo e a Renamo tinham disparado uma contra a outra para resolver disputas políticas!¹⁰ Manuel de Araújo, presidente do município de Quelimane, também rejeitou a noção de relativismo cultural. «Não!», exclamou, quando

⁹ Entrevista, 13 de Julho de 2023.

¹⁰ Entrevista, Maputo, 27 de Junho de 2023.

lhe foi apresentado este argumento. «Ou você tem a democracia ou não. O sistema de pesos e contra pesos é inerente à democracia. Democracia é universal! Podemos ter alguns “tiques” aqui e ali, para os costumes locais [fazendo uma careta e apertando os dedos para sinalizar a pequenez e o nojo].»

Ao rejeitar a proposta de maior descentralização, um governador foi mais directo nas suas declarações: «Se tiver descentralização a nível local, o que é que a província faria?», disse o governador. Um secretário de Estado sublinhou que o nível provincial tinha acesso aos níveis superiores de Governo de uma forma que os funcionários locais nunca poderiam ter. O «representante do Estado [a nível provincial, ou seja, o secretário de Estado] podia actuar [como intermediário] entre [X localidade] e os ministérios [nacionais]». Descentralizar mais, de acordo com este secretário de Estado, seria um “caos”.¹¹ Naturalmente, tais argumentos de eficiência são semelhantes aos argumentos a favor da continuação do domínio colonial português em Moçambique (alguns autores fazem um ponto semelhante: Reaud, 2012: pp. 14, 21; Ver também, Reaud & Weimer, 2014).

Os defensores da descentralização tinham muitos argumentos convincentes. Foi a Frelimo que escolheu uma forma particularmente complicada de descentralização – uma pílula de veneno – ao nível provincial, e esta decisão, e não as propriedades intrínsecas da descentralização, é que criam a confusão entre governadores e secretários de Estado. «Não concordo com argumentos do Governo da Frelimo sobre adiamento [das eleições distritais de 2024] por conta de questões financeiras e estruturais e pelo horizonte temporal. Eles mesmos é que causaram o fardo económico com os desnecessários governos provinciais, ao criarem a figura do secretário de Estado», escreveu um defensor de maior descentralização (Diário de Moçambique, 2023a). Além disso, não há razão para replicar esta redundância a nível local, nem para tornar as reformas excessivamente dispendiosas. «As eleições não custam muito. Não a duplicação [ao nível local], com Secretários de Estado e Governadores. [Só se elege o administrador distrital, sem acrescentar uma Presidente de um município ao administrador já existente. Todo o pessoal permanece o mesmo.] A única diferença está nos salários e subsídios para os membros da assembleia distrital. Mas torna-se isso voluntário. Paga-se [os membros da Assembleia] pelo dia de trabalho. Se não quiserem trabalhar, que não trabalhem. [Pelo contrário], eles querem dar benefícios e pensões [aos membros da Assembleia] mas, não faça isso!», disse Araújo. «Podíamos apresentar estes mesmos argumentos [sobre os custos das eleições] a qualquer nível do governo.»¹²

Entretanto, houve oportunidades perdidas para os proponentes da descentralização. Estes não comunicaram os seus argumentos de forma eficaz porque, por vezes, a linguagem técnica sobre a descentralização é impenetrável, jargónica e prolixa: «seria necessário haver... uma

¹¹ Entrevista, 28 de Julho de 2023.

¹² 7 de Julho de 2023.

compreensão mais clara das funções exclusivas e cooperativas/competitivas da REP e dos OGD» (Paráfrase: Seria necessário ter uma divisão de funções mais clara entre o Secretário de Estado e o Governador) (Weimer, 2021: p. 10). Em contrapartida, Richard Neustadt salientou que alguns dos presidentes mais eficazes dos EUA tinham o “poder de persuadir”, ou seja, um dom retórico de explicar questões complexas de política pública a um público de massas de uma forma exacta, inteligível e convincente (1990, p. 9). O Presidente mexicano Felipe Calderon demonstrou essa eficácia retórica nos seus argumentos a favor de uma reforma complexa da justiça penal nacional nesse país de 120 milhões de pessoas (Norris, 2018: p. 17). Não há nenhum Calderon moçambicano a falar em nome da descentralização.

Algumas receitas para a descentralização têm sido ignoradas porque os seus proponentes são percebidos como “estrangeiros”. Os alemães, talvez devido ao pesadelo do seu país com um governo excessivamente centralizado, têm sido fortes proponentes da descentralização tanto em Moçambique como na Colômbia. José Óscar Monteiro é realmente o “avô” da descentralização em Moçambique, e estudou os governos locais descentralizados da Baviera (Weimer, 2012: p. 82).¹³ No entanto, apesar do acesso a altos níveis do Governo moçambicano que alguns estrangeiros têm, eles ou os seus representantes moçambicanos são vistos como estranhos e, portanto, são descartados.

Finalmente, a classe intelectual de Moçambique carece de alguma compreensão de como a descentralização se desenrolou noutras regiões situadas de forma semelhante. Jean Paul Faguet, analista de longa data da descentralização nos países em desenvolvimento, argumentou que, inicialmente, a descentralização para o nível local na Bolívia aumentou a corrupção e os governos locais ficaram sobrecarregados com novas responsabilidades. Estes governos locais recém-empossados tendiam a concentrar-se em obras públicas simbólicas e de grande visibilidade que não respondiam às necessidades de prestação de serviços públicos básicos. No entanto, ao longo das décadas seguintes, a capacidade do governo local aumentou, a corrupção diminuiu (devido, em parte, aos incentivos enfatizados pelos teóricos da teoria do agente-principal), e os governos locais eram mais propensos a gastar os seus recursos em “capital humano” e a distribuir os recursos de forma mais equitativa no espaço do que os níveis mais elevados de Governo (Faguet, 2012: pp. 23-34).¹⁴ Os intelectuais moçambicanos simplesmente não estão familiarizados com este tipo de análise.

Estes são os argumentos a favor e contra a descentralização. Quem os apresenta? Um analista da descentralização em Moçambique¹⁵ identificou quatro grupos de proponentes da descentralização e quatro opositores:

¹³ Na Colômbia, a GTZ apoiou fortemente a descentralização na década de 1980. Entrevistas com o autor, Bogotá, Colômbia, Agosto de 2022.

¹⁴ As evidências dos meus dois locais de campo de 11 anos na Bolívia rural sugerem que esta análise é exacta.

¹⁵ B. Weimer. Conversa telefónica e correspondência por correio electrónico, 23 de Junho de 2023.

Os proponentes incluem, em primeiro lugar, elites políticas, empresariais e intelectuais locais e nacionais, incluindo presidentes dos conselhos municipais, líderes comunitários locais, sociedade civil e grupos de jovens. Por exemplo, um legislador provincial argumentou que se pode descentralizar «algumas funções, mas não todas. Algumas coisas tem de ser centralizadas». Mais, apoiou as eleições distritais. O funcionário tinha uma teoria elaborada sobre a circulação de recursos e influência a nível local entre os aspirantes a funcionários eleitos, os seus amigos e a sua família, que o funcionário acreditava serem salutares e que foram desenhados para mim num guardanapo de restaurante.¹⁶ Em segundo lugar, os proponentes incluem o Centro e o Norte de Moçambique, que há muito questionam o domínio do regime do Sul. Um funcionário do Centro de Moçambique, ressentido, queixou-se de que teve no Brasil uma formação semelhante à de dois sulistas, mas foram os sulistas que conseguiram os cargos políticos a nível nacional, não o meu entrevistado.¹⁷ Em terceiro lugar, uma percentagem desconhecida de técnicos do governo central no Ministério de Economia e Finanças e no Ministério da Administração e Função Pública, juntamente com alguns membros do parlamento nacional, apoiam a descentralização. Finalmente, os antigos ministros e directores nacionais, especialmente durante o Governo de Chissano, têm, por vezes, apoiado a descentralização. Os opositores incluem, em primeiro lugar, os ministérios sectoriais, incluindo a saúde, obras públicas, educação (parcialmente), e empresas de prestação de serviços, como o FIPAG, na água, e a Eletricidade de Moçambique. Estive num restaurante da Eletricidade de Moçambique em Mocuba, com bons recursos, e as instalações do FIPAG nas áreas urbanas não deixam de impressionar, enquanto a meros quilómetros fora dos limites da cidade, as áreas rurais não têm água. Enquanto a Frelimo desmantelou a Universidade Pedagógica (UP) nacional devido a ciúmes da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), numa espécie de acção *antitrust* (ou de quebra de confiança)¹⁸, o Governo não conseguiu quebrar o controlo sobre os recursos de outros ministérios. Isto acontece porque as instituições de água e eletricidade não têm um grande concorrente, como a UEM tinha para a UP nacional. Em segundo lugar, os líderes com antecedentes militares tendem a apoiar estruturas administrativas centralizadas por razões óbvias. O seu poder parece estar a diminuir à medida que o seu número no Governo diminui por atrito. Em terceiro lugar, as elites políticas da Frelimo baseadas em Maputo, especialmente nas administrações de Nyusi e Guebuza, têm apoiado a centralização. Isto inclui a Comissão Política da Frelimo, o *ex-bureau* político. Finalmente, os opositores da descentralização incluem milhares de burocratas de nível médio e baixo que trabalham no Governo há décadas e que não conseguem imaginar outro sistema.

¹⁶ Entrevista, Chimoio, 8 de Junho de 2023.

¹⁷ Entrevista, Tete, Junho de 2023.

¹⁸ Entrevista, Marracuene, 31 de julho de 2023.

As perspectivas de ganhos imediatos na descentralização parecem ter-se desvanecido em 2023. Nyusi solicitou ao parlamento que efectuasse as alterações necessárias para adiar indefinidamente as eleições distritais previstas para 2024 (Notícias 2023b; Nhaule 2023). Em Junho de 2023, por uma votação de 178 contra 72, o parlamento nacional removeu a data prevista na Constituição para as eleições distritais em 2024. Disse um oficial da Frelimo, «As eleições distritais têm lugar logo que sejam criadas as condições para a sua realização» (Domingo, 2023). É importante notar que esta alteração constitucional manteve o objectivo de realizar eleições distritais a nível nacional, removendo apenas o ano específico. Quais são as condições do governo local nos 65 municípios, maioritariamente rurais, em que os administradores ainda são nomeados?

SITUAÇÃO SOCIOECONÓMICA NAS ZONAS RURAIS DE QUATRO DISTRITOS DE MOÇAMBIQUE

Changara, Chemba, e as partes rurais dos distritos de Quelimane e Manjacaze são zonas que se encontram a diferentes distâncias físicas e psicológicas do centro urbano mais próximo. O Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique estima a distância dos postos administrativos rurais à capital provincial mais próxima. A capital de Changara, por exemplo, fica a 94 quilómetros de Tete por estrada (2022: p. 12). Em 2018, viajei 30 horas de autocarro da Beira para Nampula. Na viagem, partilhava o assento com um pescador, que regressava a casa, e foram necessárias 12 horas de estrada – e uma noite num hotel numa paragem de camiões em Caia – num veículo privado para ir da Beira a Chemba, em 2023, pela temida N-1.¹⁹ No entanto, a distância psicológica entre as áreas urbanas e rurais pode ser enganosamente grande, mesmo quando a distância física é curta. Manjacaze está ligada a Maputo por uma das melhores estradas do País, mas nalguns aspectos, ainda permanece isolada. Manjacaze fica a apenas 55 quilómetros da capital provincial de Xai-Xai, numa estrada verdadeiramente boa. No entanto, uma viagem até Maputo – que não deveria demorar mais de quatro horas em transportes públicos – demora seis a oito, em parte porque nenhum operador privado ou público consegue organizar um serviço expresso. De acordo com um funcionário distrital de Manjacaze, só um funcionário público ou um emigrante que regressa das minas de ouro sul-africanas (o rácio de masculinidade de Manjacaze, com 84 %, é o mais baixo entre os quatro casos) é suficientemente abastado para possuir um veículo privado. No entanto, o funcionário distrital não ia a Maputo há mais de um ano devido ao número excessivo de postos de controlo, ao pagamento de subornos e a outros aborrecimentos de uma viagem à capital.

¹⁹ Ver Savana 2023a, pp. 1, 5-6, para uma crítica contundente da incapacidade do Governo para melhorar a N-1.

CHANGARA, PROVÍNCIA DE TETE

Changara situa-se na estrada principal que liga Tete a Manica, no cruzamento do ramal dessa estrada que liga Moçambique ao Zimbabué. De acordo com Yussuf Adam, esta autoestrada foi construída no início da década de 1970, pouco antes da saída dos portugueses de Moçambique. As pessoas de Changara ressentiam-se do aldeamento imposto tanto pelos portugueses como pelo Governo da Frelimo, e Capimbi foi a primeira aldeia a ser criada desta forma. Em 1996, quando Adam efectuou o seu trabalho de campo, 71 % dos homens casados em Changara tinham uma mulher e 28 % viviam em regime de casamento múltiplo, com mais de uma mulher (Adam, 1996: pp. 157-65).²⁰

Ainda pude ver os vestígios da sociedade que Adam observou em Changara 27 anos antes da minha chegada. As autoridades de Capimbi falaram-me das suas “machambas”, que ficavam longe do centro da cidade onde me encontraram. O pai do meu guia tinha seis mulheres e 56 filhos, muitos dos quais facilitaram as nossas entrevistas em Changara.

Embora a estrada seja uma das melhores de Moçambique e a distância física de Tete não seja grande, Changara parece muito rural. Um funcionário do Instituto Nacional de Estatística, baseado em Tete, aparentemente de classe média, mas que não ganha o suficiente para ter um carro, faz a viagem até Changara apenas cerca de uma vez por ano para visitar a família. Em locais como Campimbi, que fica apenas a 10 quilómetros da estrada principal, os veículos privados raramente saem, são caros e têm dificuldade em viajar na estação das chuvas. Nyungwe, Sena e Shona são as línguas locais encontradas.

A rua principal da capital do distrito de Changara, virada para a autoestrada, é um conjunto heterogéneo de bares, paragens de camiões e postos de venda improvisados. A sede do partido Frelimo fica um pouco fora da rua principal e está afastada da autoestrada num complexo pouco acolhedor. Uma igreja da Assembleia de Deus fica incrustada num emaranhado de casas ao longo da estrada principal e, numa igreja cheia de gente ao domingo, os jovens representaram uma encenação em que os bêbados, os fumadores e os sexualmente soltos são todos aceites de volta ao rebanho e gozam de uma vida melhor por o terem feito. A presença de uma personagem – o homem do *lixo* – sugeria que os habitantes de Changara não estavam indiferentes aos montes de *lixo* a céu aberto que manchavam a paisagem da cidade. Um comerciante de Chemba perguntou-me se havia um “produto químico” que pudesse ser colocado numa lixeira privada para dissolver os resíduos. A *paróquia* de Maria Auxiliadora de Changara era uma presença proeminente ao longo da estrada principal. Uma manhã, uma festa de casamento foi acolhida no recinto. O padre era um habitante local que substituiu um espanhol que serviu durante décadas, e o primeiro estava aborrecido com o facto de as comunidades esperarem que ele lhes levasse presentes como o espanhol o fazia. «As pessoas

²⁰ Gostaria de agradecer a Yussuf Adam pelo acesso aos materiais da sua biblioteca privada e por outros apoios à investigação.

rezam para receber coisas, não [simplesmente] por rezar. Se a pessoa [como padre] chegasse sem uma coisa [como recursos], as pessoas não vinham. As pessoas são materialistas. Não são religiosas», queixou-se. O meu informador e intérprete tinha uma afinidade especial com a paróquia porque tinha sido criado nela durante vários anos da sua juventude. Havia uma mesquita ao longo da estrada principal, e a sua música de chamada para o culto, emitida por um altifalante, pontuava o ar várias vezes ao dia. «Há mais muçulmanos em Changara hoje [do que quando ele cresceu lá]», disse o meu informador. Perto do centro da cidade, ao longo da estrada principal, situam-se uns “elefantes brancos” – um centro comercial construído, segundo várias fontes locais, por “um investidor chinês”.

Não muito longe da estrada principal, o caos causado pela construção da estrada dissolve-se em casas agradáveis e caminhos de pedestres. Alguns embondeiros verdadeiramente majestosos ancoram os bairros de Changara. Chegando ao extremo leste da cidade, a bacia do rio Luenha corta sinistramente a paisagem e as casas – incluindo a antiga residência abandonada do administrador do distrito – estão expostas a uma erosão crescente. Penetrando nos bairros do lado ocidental da cidade, longe da autoestrada principal, passa-se por um mercado vibrante que confina com uma pista de aterragem, outrora utilizada pelo Presidente Nyusi, segundo explicam. Neste lado da cidade, passa-se pelo recinto da Escola Secundária Emília Daússe e descobre-se que um edifício solitário, do outro lado de um campo e longe da concentração principal de edifícios, foi aí colocado por funcionários da escola para reivindicar a fronteira da propriedade escolar.

O edifício-sede do Governo do Distrito de Changara fica a quatro quarteirões da estrada principal. É um edifício modesto, mas digno, que alberga um conjunto dos principais órgãos do Estado: sede da polícia, hospital, Instituto de Comunicação Social [Delegação de Tete], a Rádio Comunitária de Changara (cujos funcionários se recusaram a falar sem autorização da província), o edifício da Associação dos Combatentes de Luta de Libertação Nacional (ACLLN) e o Gabinete de Atendimento à Mulher e Criança Vítima de Violência Doméstica. Na estrada principal, há uma placa onde se lê “Circuncisão” com uma seta a apontar para o hospital. Entrevistas com funcionários do posto de saúde em Luena e na fronteira com o Zimbabué, em Dzunga, sugerem que em Changara já não se fazem circuncisões tradicionais, como as descritas por Victor Turner na vizinha Zâmbia (Turner, 1967: Cap. 2; Premawardhana, 2018: pp. 77-79).²¹

CHEMBA, PROVÍNCIA DE SOFALA

Chemba fica junto ao Rio Zambeze, e os habitantes locais advertem para não se aproximarem demasiado da água por causa dos “crocodilos”. Chemba está numa classe muito própria em

²¹ Entrevista, hospital de Mwinilunga, 2017; Premawardhana observa que a circuncisão ritual diminuiu no seu local de trabalho no Niassa. Ele atribui este declínio às políticas da Igreja Católica, mas os imperativos de saúde pública também devem ser tidos em consideração.

termos de distância da capital provincial da Beira. Demora “cerca de 24 horas” em transportes públicos, de acordo com um funcionário do distrito, e a viagem é difícil na época das chuvas. Quando a visitei, o administrador do distrito estava na Beira e a secretária permanente recebeu-me. No centro de Chemba, destaca-se a sede da Frelimo, que é igual em tamanho à sede do distrito ao lado. Um mercado, um banco BCI e caixas multibanco, e um mural com as palavras “Muro da Paz” e as imagens de Machel, Chissano, Guebuza e Nyusi ocupam lugares de destaque no centro da cidade.

Sena e Ndau são as línguas locais faladas em Chemba. Em português, na rádio comunitária, os locutores falam do Dia de Criança. Houve um massacre na África do Sul, em 1964, e não nos podemos esquecer que “somos africanos”. Beyoncé não é africana. É americana. Ouvir estas histórias na rádio é uma espécie do que os comparativistas chamam de “socialização política” (Powell, *et al.*, 2018: pp. 46-51). Num outro dia, a rádio anunciou que a canoa de alguém tinha sido roubada. Alguns programas estavam em línguas locais.

A secretária permanente, numa delegação da Assembleia Municipal, e eu visitámos o posto de Molima, que ficava a 20 quilómetros da cidade. Os habitantes locais expuseram os seus produtos agrícolas – não muito diferente do festival de “raízes e tubérculos” a que assisti em Chidenguele – para a secretária permanente, o chefe de posto e o comandante da polícia. Reunimo-nos com o chefe de posto (cargo descrito abaixo), “um representante da sociedade civil” e o chefe da polícia para discutir questões preocupantes em Molima. Há muitas “doenças diarreicas, e cólera” no hospital e, quando chove, têm de “fechar a rua. Para as pessoas, não passarem”, disse o chefe de posto.²² Houve outra reunião com cerca de trinta funcionários da escola, e eu não tive permissão para participar desta reunião.

Depois da viagem a Molima, a secretária permanente assistiu a uma inauguração de um orfanato gerido pela igreja e depois reuniu-se comigo, às nove da noite, no final de um longo dia, para a nossa entrevista. Ela tinha tido uma carreira no sector da educação na Beira antes de ser recrutada para uma carreira como administradora local pela Frelimo.

Existe uma escola secundária católica privada (7.^a a 12.^a classes) nos arredores de Chemba, e as suas instalações são muito melhores do que as das escolas públicas do distrito. Tem um laboratório de informática, frequentado pelos alunos no dia da minha visita, e o padre estava presente. Os alunos vivem entre 3-4 quilómetros e 15 quilómetros de distância, e a escola tem um internato (dormitório para crianças que vivem longe). A escola tem “água canalizada”, enquanto a Escola Primária Lambani, do outro lado da cidade, tem apenas água de poço.

Um aspecto imprevisto nas entrevistas com cerca de 15 funcionários públicos e líderes cívicos locais em Chemba foi a menção espontânea de interações entre animais e seres humanos. Há crocodilos no rio e as jovens aterrorizadas têm de ir lá buscar água. Três pessoas foram

²² Isto é característica de nível de desenvolvimento do “acesso” de serviços públicos, não a nível mais alto de “qualidade”.
Veja Grindle.

arrastadas no ano passado. Os elefantes vagueiam para fora de uma reserva próxima e pisam os campos agrícolas («pisam as machambas»). Não se pode matar os elefantes porque estão legalmente protegidos.

QUELIMANE, PROVÍNCIA DA ZAMBÉZIA

As zonas rurais fora de Quelimane situam-se entre a cidade e o oceano. Embora estas áreas rurais estejam a apenas 25 a 37 km da cidade, ligadas por uma estrada pavimentada, poucas têm eletricidade, água corrente adequada e acesso aceitável a escolas e hospitais. Os jovens de Mortani vão de bicicleta para Quelimane através de estradas secundárias, ou por vias alternativas, para ganharem 50 a 100 meticais por dia, actuando como taxistas. Viajando para Mayuma e Salimhame, o nosso 4X4 ficou preso nas estradas de areia da praia, muito secas. O líder comunitário de Mayuma descreveu-me sem rodeios o desempenho do Governo na resposta aos efeitos do recente ciclone Freddy. Não é de surpreender que não tenha havido qualquer esforço de socorro do Governo para ajudar os residentes. Surpreendentemente, apesar da utilização comum da rádio rural, o Governo não avisou os residentes da catástrofe iminente. «O vento começou a soprar. E foi ficando mais forte. E depois a minha casa foi pelos ares», disse.

Estas terras são as da antiga empresa portuguesa, Madal, mas agora só se vêem vestígios. Esqueletos de edifícios antigos – uma serração, casas de supervisores – cobrem os campos de palmeiras perto das praias. Um posto de saúde mal localizado está agora num beco sem saída, longe da população. No tempo colonial, a população aglomerava-se em torno do posto de saúde, mas actualmente, nem os residentes do distrito de Quelimane nem os profissionais de saúde da cidade que se deslocam para o posto querem ir para o local obviamente inconveniente para todos. Na estrada que sai de Quelimane (e que dista 17 km de Mortani), passa-se pelo hospital principal e por um impressionante edifício residencial que os meus guias me informaram ser para os médicos cubanos em visita. Encontrámos médicos cubanos e funcionários de saúde da USAID em restaurantes agradáveis em Quelimane, mas nenhum deles parece ter muito a esclarecer aos residentes de Mortani sobre o problema da localização do posto de saúde no distrito de Quelimane. No entanto, num sistema político descentralizado como o da Bolívia rural, o Governo local poderia simplesmente mudar o posto para um local mais lógico.

Em Sareva, debaixo de uma copa de palmeiras, um líder comunitário mostrou-me orgulhosamente os mapas que delimitavam as parcelas individuais de terra e os seus proprietários. O projecto tinha sido levado a cabo por uma ONG em conjunto com o Governo. Alguns investigadores receiam que tais programas possam minar as funções dos líderes comunitários de determinar a posse da terra através de tradições orais.²³ De facto, em

²³ Reunião anual da Associação de Estudos Africanos/ *African Studies Association annual meeting*, São Francisco, 29 de Novembro a 1 de Dezembro de 2023.

Capimbi e Dzunga, Changara, a meu pedido, estas autoridades listaram entre os seus deveres a tarefa de «identificar espaços desocupados».²⁴ Os projectos governamentais de titulação de terras baseiam-se, evidentemente, no princípio de que os direitos formais de propriedade da terra podem criar incentivos positivos para investimentos de pequena escala e podem ser um instrumento de redução da pobreza. Uma das expressões mais enfáticas deste pensamento vem da direita peruana, que articulou o argumento com um elevado nível de pormenor durante a insurreição do Sendero Luminoso na década de 1980 (Soto, 1989), uma insurreição de base rural cujas acções tornaram indigna a pobreza de longa data na sociedade peruana. Enquanto os residentes rurais perto de Quelimane se queixavam da falta de água, educação, eletricidade, cuidados de saúde e, ocasionalmente, da recolha de lixo e dos contactos homem-animal, bem como da resposta do Governo ao Ciclone Freddy, nenhum deles se queixou dos sistemas concorrentes de gestão dos direitos de propriedade.

MANJACAZE, PROVÍNCIA DE GAZA

Manjacaze é o local de nascimento de Eduardo Mondlane, e este local era visivelmente mais afluente do que os outros três locais neste estudo. As estradas para e em Manjacaze estavam anos-luz à frente de estradas comparáveis em Changara, Chemba, e Quelimane rural. A sede do governo distrital é um edifício convencional branco que fica do outro lado da rua da opulenta residência do administrador distrital – para os padrões rurais – fornecida pelo Governo. A sede do Conselho Municipal de Mandlakaze fica do outro lado da rua da sede do governo distrital e é uma estrutura mais pequena e menos saliente, mas ainda assim digna.

O grupo étnico Makonde do Norte é importante (Newitt, 1995: p. 541), e o administrador distrital é desta região. Ele passou muitos anos da sua carreira em Maputo e tem um diploma avançado em sistemas de informação no Brasil. Apesar de não falar a língua local, que inclui o Chopi, este administrador não teve problemas em interagir com os habitantes rurais de Manjacaze. No festival “Raízes e Tubérculos”, em Chidenguele, que ficava a cerca de 35 quilómetros da capital do distrito de Manjacaze e junto à costa de Gaza e ao Lago Inhampavala, com as suas casas e hotéis para pessoas abastadas, o administrador lidou habilmente com um bêbado bem conhecido na zona, que era um intruso num concurso de canto e dança. Ninguém parecia importar-se com o facto de o chefe de posto falar numa língua local enquanto o administrador falava em português.

«Há um sentimento errado de que tudo é mau e que há corrupção», disse-me o administrador na nossa entrevista, mas saiba que as coisas estão a melhorar muito. Já não se fala de fome. Comida existe... O número de escolas construídas aumentou. [Tem] técnicos superiores. [Tem] muitos médicos.» Esclareceu que o distrito não pode ficar com os impostos que cobra

²⁴ Entrevista, Capimbi, 14 de Junho de 2023.

às populações locais, enquanto a presidente do conselho municipal o pode fazer. Os impostos do distrito devem ser transferidos para o governo provincial, que devolve apenas uma parte dos impostos cobrados ao governo distrital. «Às vezes, não volta [os impostos]!» exclamou. Haveria mais incentivos para cobrar impostos se o distrito pudesse ficar com mais? «Penso que sim», disse ele.²⁵

No centro de Manjacaze encontra-se uma filial da mega-igreja brasileira Igreja Universal do Reino de Deus (IURD). Talvez simbolicamente, a IURD ocupa um edifício convertido, com ferragens em forma de copos de *cocktail* e saxofones, o negativo fotográfico das igrejas católicas em Havana convertidas em museus seculares. O pregador disse que a IURD reuniu «cinquenta toneladas de alimento, farinha, plástico [para] dar a cada cassa. [Issos são] recursos próprios da igreja. Cada pessoa [da igreja] tem de doar sangue». Ele lamentou a juventude que «não tem emprego e fica em casa» e as meninas então «casam cedo», até aos 12 anos. Outros tem “curandeiros bruxos” e “vão ao hospital depois”. Mas vê mudanças na juventude, que «não queria trabalhar e queria tudo dado».²⁶ Edward Banfield contrastou o “familismo amoral” do seu campo no Sul de Itália com as vibrantes e numerosas associações cívicas do Utah (1965), mas as acções cívicas da IURD de Manjacaze não apoiaram sem reservas esta generalização de “familismo amoral”. Parece mais a dinâmica de muito capital social das associações cívicas do Utah. O chefe de posto tinha uma casa bem equipada com vista para o Lago Inhampavala. O complexo serviu de área de recepção VIP depois do festival “Raízes e tubérculos”, mas no dia seguinte à minha visita, tudo estava calmo, num dia de sol na instalação no topo da colina, com vista para o lago, de um lado, e para as bananeiras do outro.

Quando visitámos a zona rural de Chibondzane, que fica entre Manjacaze e Chidenguele, parámos num posto de saúde relativamente novo e bem equipado, que tinha sido construído há sete anos. Perguntei pelo tanque de água, que era parte integrante do complexo, mas o tanque não funcionava há vários anos e ninguém conseguia explicar porquê ou como o arranjar. Noutro local, havia uma torre de telemóveis da Movitel. O chefe de posto actuava como intermediário entre a empresa e os grupos locais, que não tinham sido compensados pela colocação da torre de telemóveis no recinto da sua escola.

Um representante provincial de Chibondzane falou sobre os desafios colocados pela baixa densidade populacional. «[Há uma] população dispersa. [Imaginem], uma escola para só cinco pessoas. [O Governo tem de ir] cinco quilómetros de distância para uma só família. A eletricidade [também é difícil]. No Norte de Gaza [especialmente], a população é muito dispersa. É necessário [andar] muitos quilómetros para chegar á uma escola».²⁷

²⁵ Entrevista, 5 de Agosto de 2023.

²⁶ Entrevista, 6 de Agosto de 2023.

²⁷ Entrevista, Manjacaze, 30 de Julho de 2023.

Numa escola rural em Chibondzane, existe um grupo focal constituído por dois professores, dois pais e o representante local da Frelimo. Num segmento da entrevista em que faço perguntas abertas sobre o que pode ser melhorado na sua comunidade, um dos pais, depois de consultar os seus camaradas na língua local, disse que gostariam de «passar a pertencer» à «localidade» de Chidenguele, e não a Banze, a sua actual localidade. Como surgem muitas queixas sobre a distância a que as escolas ou os hospitais se encontram dos centros populacionais, perguntei-lhe se estava a querer ficar mais perto de um posto administrativo em termos de distância física. A isto respondeu que «Não é distância. [É] administração». Ele e os seus camaradas queriam estar sob a administração do chefe da localidade de Chidenguele, que era mais eficaz do que o deles.

ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NAS ZONAS RURAIS

A estrutura do governo local é uniforme, com excepção de Manjacaze, que tem um administrador distrital nomeado, e um presidente do conselho eleito. Tanto o presidente do conselho como o administrador do distrito tem forças policiais teoricamente sob o seu comando, a Polícia Municipal e a Polícia da República, respectivamente. Nas ruas de Manjacaze, ambas as forças policiais são vistas com frequência, e Manjacaze tem uma presença policial que, para as zonas rurais de Moçambique de uma forma geral, é excepcional.

O administrador distrital é o funcionário de topo que serve como representante do Estado a nível local e representa a unidade territorial perante entidades externas. Dois dos quatro administradores nos locais de trabalho de campo não estavam presentes durante as minhas visitas e, em Quelimane, tanto o administrador como o secretário permanente, o segundo em comando, têm o seu gabinete na cidade e não nas áreas rurais que servem. O secretário permanente está mais envolvido na gestão quotidiana. Um entrevistado disse: «O administrador é mais para questões externas, e o secretário [permanente] é mais interno.»

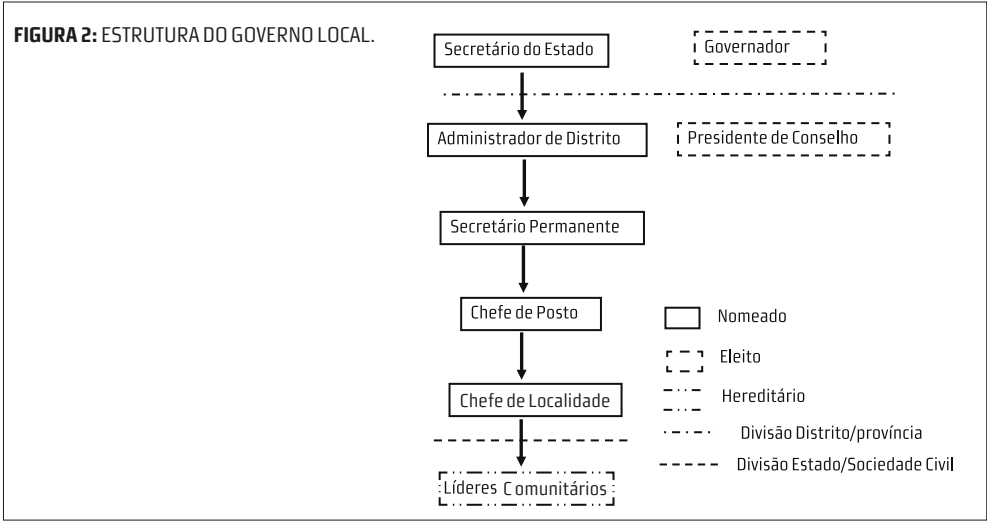
A quem é que os administradores prestam contas? Ficou claro que o secretário de Estado a nível provincial é o indicado para o efeito, não o governador eleito. Um secretário permanente disse que a sua comunicação é com o Secretário de Estado, e que o Secretário de Estado determina quem é o homólogo indicado, se ele ou o governador. Outros afirmaram que havia uma divisão de trabalho entre o Secretário de Estado e o governador, embora poucos conseguissem detalhar como é feita essa divisão de trabalho. Um Secretário de Estado disse que o seu gabinete trata de grandes projectos, que necessitavam de interface com o Governo nacional, enquanto os governadores tratam de projectos locais mais pequenos.

Tanto o administrador como o secretário permanente são cargos de âmbito distrital e, abaixo deles, encontra-se o chefe de posto. Existem entre dois e quatro chefes de posto, e a sua

jurisdição corresponde a uma das várias unidades territoriais discretas dentro dos distritos. Os chefes de posto residem frequentemente no centro do distrito, mas isto varia.

Abaixo do chefe de posto encontra-se o chefe de localidade. Existem numerosos chefes de localidade, cada um em unidades territoriais contíguas que abrangem todo o distrito. Em teoria, os chefes de localidade vivem nas localidades que lhes são atribuídas, mas na prática, a maioria gravita em torno do centro administrativo, onde se situa a sua residência principal, e mantém uma segunda casa na localidade rural. O chefe de localidade é o cargo mais baixo que responde oficialmente perante o Estado.

Os líderes comunitários ou autoridades comunitárias estão abaixo do chefe de localidade. Os líderes comunitários são verdadeiramente locais e vivem nas comunidades, sendo muito mais provável que falem línguas locais, como o Sena ou o Ndau. Alguns são líderes hereditários e outros referiram que são “eleitos” pela comunidade. Estes líderes locais «não são parte do Estado [e] são legitimados pelas comunidades», de acordo com um administrador distrital.²⁸ As suas funções variavam e incluem “fazer orações” para o início de obras e ajudar a escolher os locais das novas construções.²⁹ Alguns líderes comunitários usam uniformes, o que mostra que são uma extensão do Estado, enquanto outros não. As comunidades que *os líderes comunitários* representam são arquétipos de sociedades tradicionais que, por exemplo, estão ligadas por normas de reciprocidade e obrigações de trabalho colectivo (Malinowski, 1966: pp. 23, 46; Diamond, 2012; Burdette, 1988: p. 55-56; Mannheim, 1991: p. 23). Este sistema de governo está representado na Figura 2. A linha tracejada representa a linha divisória entre o Governo e a sociedade civil.



²⁸ Entrevista, 5 de Agosto de 2023.

²⁹ Chemba, 13 e 14 de Junho de 2023.

Além da hierarquia acima apresentada, há três outras grandes instituições governamentais com alguma presença física nas zonas rurais: as escolas, o sistema de saúde e a polícia. As escolas, especialmente até ao sexto ano, são onnipresentes nas zonas rurais, embora as escolas secundárias estejam frequentemente distantes. As autoridades locais pensam que tem poder sobre a polícia, mas não parece verdade. Um funcionário, secretário permanente, tentou facilitar o meu contacto com o comandante local da polícia nacional, mas o comandante recusou ser entrevistado. O comandante precisaria de uma ordem “da província” para poder falar comigo. Parece que uma coisa é mandar a polícia aparecer num evento público, mas outra é pedir à polícia para falar com alguém que parece ser um jornalista. Em Chemba, o comandante da polícia expressou o desejo de ter um orfanato ou um local para acolher as crianças afastadas dos pais que ficam ao cuidado da polícia.

RECRUTAMENTO POLÍTICO A NÍVEL LOCAL

O recrutamento político é uma função básica de todos os sistemas políticos. No Irão, as instituições religiosas fornecem aos níveis superiores do Governo funcionários capazes e politicamente correctos (Keshavarzian, 2018: pp. 488-92, 495). No México, durante grande parte do final do século XIX e início do século XX, os militares forneceram funcionários de alto nível até que a sua função foi substituída por uma burocracia civil, grande parte da qual foi criada como resultado directo da Revolução Mexicana (Camp, 1992).

Previsivelmente, nos locais da pesquisa, havia alguns militares veteranos entre os funcionários locais. Quando perguntei o que tinham feito antes de ocuparem os seus cargos actuais, um chefe de posto respondeu-me categoricamente: «Fui combatente.» Outro chefe de localidade foi-me apresentado como um “herói de guerra”. «Conheci bem, muito bem, esse Renamo. Muito bem», disse ele. Este último tinha uma casa grande e um hotel enorme na periferia da cidade. O secretário permanente desta cidade era de origem civil e queria saber mais sobre o “governo eletrónico” do que eu lhe podia oferecer. Está longe de ser claro que o secretário permanente tenha apreciado a presença do veterano militar na sua equipa.

Contudo, uma das maiores surpresas deste trabalho de campo foi o número de funcionários locais recrutados do sector de educação. Cinquenta por cento dos 12 funcionários do governo distrital tinham originalmente carreiras como professores (Quadro 5). Isto faz sentido do ponto de vista do partido-estado da Frelimo. Os professores são oradores públicos naturais que interiorizam a história de Moçambique oficialmente promulgada, ensinando conteúdos dos manuais escolares produzidos pelo governo central. Aos professores promissores podem ser dadas funções administrativas gradualmente, à medida que a redução da carga lectiva permite tempo extra. Podem ser observados por décadas antes da promoção, se acontecer, para uma

posição a tempo inteiro no governo local. A quantidade de tempo no sector educacional antes de passar para o trabalho no governo local variou de 10 a 30 anos.

QUADRO 5: RECRUTAMENTO POLÍTICO PARA O GOVERNO DISTRITAL RURAL.			
			Sector da Educação
	Posição actual	Posição anterior	Recrutamento
1	Administrador	Técnico no Governo, Maputo	
2	Administrador	Exército	
3	Secretária Permanente	Professor	1
4	Secretário Permanente	Professor	1
5	Secretário Permanente	Técnico Agrícola	
6	Chefe de Posto	Director de Escola	1
7	Chefe de Posto	Professor	1
8	Chefe de Localidade	Director de Escola	1
9	Chefe de Localidade	Nenhuma Profissão Formal	
10	Chefe de Localidade	Ex Combatente	
11	Chefe de Localidade	Ex Combatente	
12	Director de Planificação	Professor	1
		Total	6
		Percentagem do sector da Educação	50 %

Do ponto de vista da teoria democrática, no entanto, esse recrutamento não é desejável, em parte porque o partido da oposição não tem igualmente acesso a essa valiosa reserva de recrutamento e, em parte, porque a autonomia da burocracia é posta em causa.

CONCLUSÃO

A prestação de serviços públicos nas zonas rurais pode ser melhorada através da descentralização. De facto, não é claro se existem outras reformas em vista, além da descentralização, que forneçam serviços públicos na escala massiva que as áreas rurais de Moçambique parecem necessitar. No entanto, a descentralização na perspectiva da Frelimo corre o risco de desencadear forças que podem levar a mudanças significativas no sistema político nacional, que a Frelimo actualmente domina. O imperativo político da Frelimo é, portanto, fazer avançar lentamente as reformas de descentralização sem ser vista como obstrucionista. Os reformadores, tanto dentro como fora da Frelimo, podem, portanto, pressionar de forma agressiva, infatigável e de forma aberta pela descentralização, enquanto se comprometem cuidadosamente com a Frelimo para proteger alguns dos seus interesses a nível nacional, se esses reformadores quiserem atingir os seus objectivos. Os reformadores podem aliar-se aos líderes comunitários, que possuem uma base

de apoio relativamente forte nas comunidades e têm maior sensibilidade aos problemas locais, incluindo os que têm que ver com a fraca prestação de serviços básicos nas zonas rurais.³⁰ Finalmente, é provável que a Frelimo continue a opor-se à descentralização eleitoral para os distritos. «Sabemos que algo é importante quando alguém tenta tirar-nos isso», disse uma representante da Liga das Mulheres Eleitoras nos EUA.

³⁰ R.H. Maschietto faz uma observação relacionada, mas ligeiramente diferente, sobre as autoridades tradicionais.

REFERÊNCIAS

- Adam, Y. (1996). *Trick or Treat: The Relationship Between Destabilization, Aid and Government Development Policies in Mozambique, 1975-1990*. Universidade de Roskilde.
- Azevedo-Harman, E. (2015). Patching Things Up in Mozambique. *Journal of Democracy*, 26(2).
- Banfield, E. (1965). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Free Press.
- Burdette, M. M. (1988). *Zambia: Between Two Worlds*. Boulder, Westview Press.
- Camp, R. A. (1992). *Generals in the Palacio*. Nova Iorque, Oxford.
- Cassimo, A., & Gimo, R. (2023). Degradação acentuada de estradas provoca insatisfação da população. *Diário de Moçambique*, 17 de Junho, 1-2.
- CIP. (2023a). CC confirma fraude generalizada mas valida os resultados eleitorais aprovados pela CNE. *Eleições de Moçambique*, 185-24. Novembro.
- CIP. (2023b). CNE afastou a Renamo em 5 cidades roubando 180.000 votos e adicionando eleitores fantasmas. *Número 172*, 2 de Novembro.
- CIP. (2023c). Eleições 2023-2024 Moçambique Boletim do Processo Político. *Número 170*, 31 de Outubro.
- Dadá, Y. A., & Mosca, J. (2022). Demografia E Implicações Para A Economia E O Meio Rural. *OMR Moz.*
- Diamond, L. com Tsalik, S. (1999). Size and Democracy: The Case for Decentralization. In L. Diamond (Ed.), *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Diamond, J. (2012). *O mundo até ontem: What Can We Learn from Traditional Societies [O que podemos aprender com as sociedades tradicionais]*. Nova Iorque, Penguin Books.
- Diário de Moçambique. (2023a). Possibilidade de adiamento das eleições distritais divide opiniões. *Diário de Moçambique*, 26 de Julho, 4.
- Diário de Moçambique. (2023b). Primeira experiência eleitoral da Renamo sem braço armado. *Diário de Moçambique*, 1 de Julho, 3.
- Diário de Moçambique. (2023c). Regresso à vida civil de 347 oficiais marca fim de duas etapas do DDR. *Diário de Moçambique*, 16 de Junho, 3.
- Domingo. (2023). Promulgada lei de revisão constitucional. *Domingo*, 6 de agosto, 6.
- Economist. (2018). Mozambique is back, says its president. Donors are less sure. *The Economist*, 5 de Maio.
- Faguet, J. P. (2012). *Dcentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolívia*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Faguet, J. P. (2018). Latin America's Shifting Politics: Lessons from Bolivia. *Journal of Democracy*, 29(4).

- Grindle, M. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, Princeton University Press.
- Hall, M., & Young, T. (1997). *Confronting Leviathan: Moçambique desde a Independência*. Athens, OH, Ohio University Press.
- Hankla, C. R., & Manning, C. (2016). How Local Elections Can Transform National Politics: Evidence from Mozambique. *Plubius: The Journal of Federalism*, 47(1).
- Huntington, S. P. (2006 [1968]). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- INE. (2022). *Anuário Estatístico Província de Tete 2022*. Instituto Nacional de Estatística Delegação Provincial de Tete.
- Keshavarzian, A. (2018). Politics in Iran. In G. B. Powell *et al.* (Eds.), *Comparative Politics Today: A World View* (12th ed.). Nova Iorque, Pearson.
- Linz, J. (1996). The Perils of Presidentialism. In L. Diamond & M. Plattner (Eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (2nd ed., pp. 124-42). Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Malinowski, B. (1966). *Crime and Custom in Savage Society*. Littlefield: Adams and Co.
- Manjate, F. (2023). PR exalta ganhos da independência. *Notícias*, 26 de Junho, 1.
- Mannheim, B. (1991). *The Language of the Inka since the European Invasion*. Austin, University of Texas Press.
- Mulungo, A. (2023). Eleições distritais ficam para “quando as condições estiverem criadas”. *Canal de Moçambique*, 9 de Agosto, 14.
- Munguambe, M. (2023). Fim Exitoso do DDR. *Publico*, 19 de Junho, 1-2.
- Maschietto, R. H. (2023). Decentralisation and Local Governance in Mozambique: the Challenges of Promoting Bottom-Up Dynamics from the Top Down. *Conflict, Security, and Development*, 16(2).
- Neustadt, R. E. (2018). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Nova Iorque, The Free Press.
- Newitt, M. (1995). *A History of Mozambique*. Bloomington, IN, Indiana University Press.
- Nhaule, D. (2023). Razões da revisão da constituição. *Domingo*, 30 de Julho, 2.
- Norris, B. (2018). *Prison Bureaucracies in the United States, Mexico, India, and Honduras*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Noticias. (2023a). Frelimo exige comunicação eficiente com os municípios. *Notícias*, 1 de Agosto.
- Noticias. (2023b). Governação Descentralizada: Comissão vai refletir sobre modelo adequado. *Notícias*, 24 de Junho, 1.
- Noticias. (2023c). Governação Descentralizada: Contribuições fundamentais para sustentar o debate na AR. *Notícias*, 5 de Julho, 9.

- Notícias. (2023d). Necessário consolidar descentralização no país. *Notícias*, 11 de Agosto, 9.
- O País. (2023). É “ridículo” haver quem não queira refletir sobre eleições distritais, diz Nyusi. *O País*, 24 de Janeiro.
- Powell, G. B. et al. (Eds.). (2018). *Comparative Politics Today: A World View* (12th ed.). Nova Iorque, Pearson.
- Premawardhana, D. (2018). *Fé em Fluxo: Pentecostalismo e Mobilidade em Moçambique Rural*. Filadélfia, University of Pennsylvania Press.
- Reaud, B. A. (2012). *The Political Economy of Local Democracy: Decentralization and Performance in Mozambique since 1998*. Dissertação de Doutorado, School of International Service, American University.
- Reaud, B. A., & Weimer, B. (2014). Mozambique-Decentralization in a Centralist Setting. In J. T. Dickovick & J. Wunsch (Eds.), *Descentralização em África: The Paradox of State Strength*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Savana. (2023a). Como de deixo um país circular num buraco nacional? *Savana*, 21 de Julho, 1, 5-6.
- Savana. (2023b). Eleições distritais: O golpe de misericórdia. *Savana*, 30 de Junho, 18.
- Savana. (2023c). Os benefícios de uma descentralização democrática. *Savana*, 19 de Maio, 18.
- Senda, R., & Catueria, A. (2023). Ossufo Momade entrega a última arma. *Savana*, 16 de Junho, 2-3.
- Shenga, C. (2021). Presidential Leadership Style and Democratization through Decentralization in Mozambique. Tese de doutoramento, África do Sul.
- Shenga, C. (2022). O efeito das emendas constitucionais sobre descentralização em Moçambique. In L. L. Ribeiro (Ed.), *O Guardiã: Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Baltazar dos Santos Alves*. Maputo, Conselho Constitucional.
- Soto, H. D. (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nova Iorque, Harper & Row.
- Turner, V. (1967). *The Forest of Symbols: Aspects of Ndembu Ritual*. Ithaca, Cornell University Press.
- Vaz, E. (2023). Presidente Filipe Nyusi, o PRIMEIRO. *Publico*, 24 de Julho, 5.
- Weimer, B., & Carrilho, C. J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo, IESE.
- Weimer, B. (2012). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo-Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE.
- Weimer, B. (2021). O “Novo Paradigma” da Descentralização em Moçambique: Atualização da Análise de Economia Política Documento de Orientação Política. Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros, Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação SDC.

- West, H. G., & Kloeck-Jenson, S. (1999). Betwixt and Between: “Traditional Authority” and Democratic Decentralization in Post-War Mozambique. *African Affairs*, 98.
- Wilson, J. Q., & DiIulio, J. J. (2026). *State and Local Government*. Boston, Houghton Mifflin Company.

CABO DELGADO: A GUERRA CONTRA O JORNALISMO

Armando Nhantumbo

INTRODUÇÃO

Desde 2017 que a província de Cabo Delgado, no Norte de Moçambique, debate-se com uma insurgência *jihadista* (Morier-Genoud, 2020), uma guerra protagonizada por um grupo localmente conhecido por “*al-shabaab*” que se traduz como “juventude”, na língua árabe, um termo utilizado em analogia ao grupo extremista “*al-shabaab*” que opera na Somália e no Quênia (Habibe, Forquilha & Pereira, 2019).

Embora com epicentro na província de Cabo Delgado, onde a guerra iniciou no dia 5 de Outubro, com um ataque à vila sede do distrito de Mocímboa da Praia, os ataques expandiram-se, em 2021, para a província de Niassa (Chichava, 2022) e, em 2022, para a província de Nampula (Observatório de Conflitos, 2022a), todas no Norte de Moçambique.

Cinco anos depois, as consequências desta guerra são bastante elevadas. Até à semana de 5 de Outubro de 2022, quando passavam 5 anos desde o início dos ataques, 4322 pessoas haviam sido mortas na sequência de um total de 1461 ocorrências de violência (Observatório de Conflitos, 2022b), enquanto perto de um milhão tinham sido forçadas a abandonar as suas zonas de origem por causa dos ataques (UNHCR, 2022).

Além das mortes, a guerra no Norte de Moçambique, resultou num incalculável número de danos contra bens e infra-estruturas públicas e privadas. Não seria exagerado falar de um grave ataque ao tecido sócio-económico e ao desenvolvimento de Cabo Delgado e de Moçambique, em geral. Mas se é verdade que um grupo armado de inspiração islâmica lançou uma guerra contra o Estado, também é verdade que o Governo moçambicano lançou uma guerra contra o jornalismo que escrutinou o curso e as dinâmicas deste conflito. Profissão dedicada à selecção, apuração, colecta e publicação de acontecimentos actuais e de interesse público por meio impresso, radiofónico, televisivo ou online (Coelho *et al.*, 2015), o jornalismo pode ser definido, conforme Hearst (*apud* Esteves, 2016), como a publicação do que ninguém não quer que se publique, porquanto todo o resto é publicidade.¹

¹ Célebre nos estudos de jornalismo, a frase “jornalismo [ora notícia] é publicar aquilo que alguém não quer que se publique. Todo o resto é publicidade” é, erradamente, atribuída a George Orwell por ter aparecido na boca de um dos personagens de um dos seus livros. Mas, de facto, a frase é de William Randolph Hearst (Esteves, 2016).

Mas de que forma as entidades públicas, particularmente os dirigentes, encararam o jornalismo que se colocou na linha da frente do conflito de Cabo Delgado? Este texto argumenta que o Governo moçambicano nunca tolerou qualquer cobertura jornalística que lhe fosse crítica sobre a guerra no Norte de Moçambique.

Originalmente apresentado na VI Conferência Internacional do IESE 2022, que decorreu em Maputo de 19 a 21 de Setembro, sob o lema “Conflito Violência e Desenvolvimento”, este capítulo é parte de uma pesquisa mais alargada que o autor vem desenvolvendo sobre a forma como o Governo moçambicano se relaciona com o jornalismo que se dedica à cobertura da guerra, em Cabo Delgado.

Além da revisão da literatura sobre jornalismo e conflitos, o texto também resulta de pesquisa bibliográfica e observação participante à volta da cobertura jornalística da guerra em Cabo Delgado pelos principais meios de comunicação, em Moçambique, e sobre o fechamento do espaço cívico e participação política no País.

JORNALISMO: ALVO A ABATER?

Desde o início da guerra, em Outubro de 2017, o Governo moçambicano nunca permitiu a cobertura independente sobre o desenrolar dos acontecimentos em Cabo Delgado. Pelo contrário, através das Forças de Defesa e Segurança (FDS), o Governo tomou medidas que vão contra a comunicação social com abordagens críticas² sobre o conflito, principalmente órgãos de informação moçambicanos de natureza privada e estrangeiros.

As medidas do Governo traduziram-se em ameaças, perseguições e até detenções arbitrárias contra jornalistas (MISA, 2019; MISA, 2021). Só entre 2017 e 2020, pelo menos sete jornalistas (além de um pesquisador e dois assistentes de pesquisa) foram detidos por militares. Vários outros jornalistas e pesquisadores foram proibidos de trabalhar em Cabo Delgado.

Os casos mais mediáticos são os de Amade Abubacar, Germano Adriano e Ibrahim Mbaruco. Amade Abubacar, repórter da *Rádio Comunitária de Macomia*, foi detido a 5 de Janeiro de 2019, quando recolhia depoimentos de populares que tinham fugido das suas casas (Amnistia Internacional, 2019). Tal como ele, o seu colega na *Rádio Comunitária de Macomia*, Adriano Germano, também foi detido, a 15 de Fevereiro de 2019, por fazer cobertura da guerra (Nhampossa, 2019).

² Por abordagens críticas, referimo-nos a matérias jornalísticas que serviram de contra narrativa à propaganda governamental sobre o conflito do Norte de Moçambique, expondo as mais variadas fragilidades do Estado, entre elas: as derrotas de agentes das FDS perante os “al-shabaab”; a perda de territórios para um inimigo que passou a controlar várias aldeias e até vilas distritais (Mocimboa da Praia foi o caso mais emblemático, ao ser ocupada pelos insurgentes por aproximadamente um ano, de Agosto de 2020 a Agosto de 2021, sem nunca o Governo o ter reconhecido); a violação de direitos humanos por militares, incluindo execuções sumárias e agressões; a extorsão da população e apoderamento dos seus produtos e bens por militares; contratação secreta, pelo Governo moçambicano, de mercenários russos (Wagner) e sul-africanos (Dyck Advisory Group – DAG); o drama humano e as destruições causadas pela guerra, entre outras. Para mais detalhes sobre estes casos, ver, apenas a título ilustrativo, Amnistia Internacional (2019; 2020; 2020b; 2021), WLSA Moçambique (2021), CDD (2022), Lusa (2021; 2023), Carta de Moçambique (2023) e Love (2023).

Diferentemente dos dois, quem não mais reapareceu, pelo menos passados mais de três anos após o seu desaparecimento, é Ibraimo Mbaruco, o repórter da *Rádio Comunitária de Palma*, que desapareceu a 7 de Abril de 2020. No seu último contacto, através de mensagem SMS, Mbaruco terá informado um dos seus colegas que estava cercado por militares (MISA, 2021). Em Dezembro de 2018, o repórter Estácio Valoi, do portal *Moz24h* e em colaboração com vários órgãos de comunicação social internacionais, o investigador David Matsinhe, da Amnistia Internacional, e respectivo assistente, também foram detidos e libertados 48 horas depois de estarem sob custódia policial. De acordo com Valoi (em entrevista ao autor, 2022), dois jornalistas da Reuters também foram retidos num quartel, na aldeia Quelimane, em Mocímboa da Praia, às 13h00, tendo sido libertados só às 18h00.

Em Fevereiro de 2021, foi a vez da expulsão do jornalista britânico Tom Browker, editor da *Zitamar News*, um portal dedicado à informação sobre Moçambique, e uma das principais fontes alternativas de informação sobre a guerra em Cabo Delgado.

TABELA 1: PRINCIPAIS ATAQUES CONTRA JORNALISTAS ENVOLVIDOS NA COBERTURA DA GUERRA DE CABO DELGADO.

Ano	Caso
2018	Detenção de Estácio Valoi, em Mocímboa da Praia
2019	Detenção de Amade Abubacar, em Macomia
2019	Detenção de Germano Adriano, em Macomia
2020	Desaparecimento de Ibraimo Mbaruco, em Palma
2021	Expulsão de Tom Browker, de Moçambique

Diversos relatórios e pesquisas nacionais e internacionais, assim como trabalhos jornalísticos, reflectem a resposta militarizada contra o jornalismo e a consequente restrição à liberdade de imprensa, em Cabo Delgado. Em 2019, por exemplo, o capítulo moçambicano do Instituto de Comunicação Social de África (MISA, 2019), uma das principais organizações de advocacia e defesa pela liberdade de imprensa e de expressão no País, denunciou, no seu relatório anual sobre o estado das liberdades de imprensa e de expressão, um «Apagão de Informação e as Perseguições contra a Imprensa, em Cabo Delgado» (MISA, 2019).

No mesmo ano, a Repórter Sem Fronteiras (RSF) reportou «um preocupante declínio da liberdade de imprensa, em Moçambique», destacando que, «acessar o norte do país», por exemplo, «local de uma insurreição islâmica desde 2017, agora é praticamente impossível sem correr o risco de ser preso» (RSF, 2019).

Em Setembro de 2019, Habibe, Forquilha & Pereira (2019) referiam ser cada vez mais difícil, por parte de jornalistas (e pesquisadores), o acesso aos locais assolados pelos ataques, destacando que, desde o início da guerra, haviam sido detidos pelo menos seis jornalistas: três estrangeiros e um moçambicano, em 2018, e dois moçambicanos, em 2019.

No seu relatório 2019-2020, o MISA (2021) voltou a enfatizar que o exercício destes dois direitos estava a ser hostil e turbulento, apontando o conflito, no Norte do País, como parte do

contexto global sob o qual as liberdades de imprensa e de expressão têm vindo a ser objecto de sevícias, em Moçambique.

Segundo a organização, com a intensificação do conflito armado, em Cabo Delgado, tornou-se perigoso o exercício do jornalismo, visto por militares como uma actividade inimiga, havendo, desde 2017, detenção e confiscação de equipamentos de trabalho de jornalistas, que também foram obrigados a fornecer os seus *e-mails* e as respectivas senhas, em flagrante violação da sua privacidade (MISA, 2021).

Para consubstanciar o que chama de “apagação de informações”, em Moçambique, e que também afecta os *media* internacionais, que encontram cada vez mais dificuldade em obter permissão para cobrir a insurreição, em Cabo Delgado, a RSF (2022) refere que um jornalista britânico radicado em Moçambique há anos e que fundou um importante portal de notícias foi expulso por motivos espúrios e proibido de retornar por 10 anos, uma clara referência a Tom Browker, fundador e editor da *Zitamar News* e um jornalista destacado na cobertura do lado negado sobre a guerra do Norte de Moçambique.

Ao longo de todos os anos de conflito, não há registo de um único jornalista da chamada imprensa pública (RM e TVM, incluindo o Jornal Notícias, que também é controlado pelo Governo, uma vez que é detido pelo Estado, através do Instituto de Gestão das Participações do Estado – IGEPE), que tenha sido vítima da guerra do Estado contra o jornalismo, em Cabo Delgado.

Aliás, tal como nas mais diversas áreas, os *media* do sector público nunca tiveram uma atitude de confronto ao Governo, limitando-se, antes pelo contrário, a reproduzir os discursos oficiais sobre o curso do conflito, num claro exercício de propaganda pró-governamental.

A DETENÇÃO DE ABUBACAR E GERMANO E O DESAPARECIMENTO DE MBARUCO

Os casos “Abubacar, Germano e Mbaruco”, repórteres que trabalhavam para rádios de base comunitária, pertencentes ao Instituto de Comunicação Social (ICS), são exemplos paradigmáticos da guerra contra o jornalismo, em Cabo Delgado. O primeiro a ser detido foi Amade Abubacar. Após a sua detenção, a 5 de Janeiro de 2019, Abubacar foi levado de Macomia para Mueda, onde foi mantido num quartel militar.

Ilegalmente detido e incomunicável por 13 dias, foi, durante este período, coagido, sob ameaças ou torturas, a confessar crimes que, eventualmente, nunca cometera, e a entregar as senhas dos seus *e-mails* a militares (MISA, 2019). Depois, foi transferido para o estabelecimento penitenciário de Mize, arredores da cidade de Pemba, a capital provincial de Cabo Delgado, onde foi mantido durante cerca de três meses.

Em contacto com o autor, a 07 de Junho de 2022, Amade Abubacar fez saber que, além das agressões que sofreu, também lhe foi confiscado material de trabalho, incluindo o telemóvel e

documentos pessoais. Antes da sua detenção, disse, tinha sido, também, roubado, em sua casa, todo o *kit* digital de trabalho – computador, disco duro e *flashes*, que continham o arquivo dos principais acontecimentos de Macomia.

Por sua vez, antes da sua detenção a 15 de Fevereiro do mesmo ano, Germano Adriano foi informado pelos seus superiores hierárquicos do Instituto de Comunicação Social, que o seu pedido de transferência havia sido aprovado, pelo que deveria ir buscar a respectiva guia às instalações do ICS, em Macomia. Mas na verdade, entende o MISA Moçambique, no lugar desta ser uma informação verdadeira, tratava-se de uma armadilha: não havia guia nenhuma de transferência. Ou seja, em colaboração com as autoridades policiais, conclui o MISA, a direcção do ICS, em Macomia, engendrou um esquema que facilitou a detenção de Germano (MISA, 2019). Ambos foram acusados, sem evidências, de sete crimes: a) instigação pública a um crime com uso de meios informáticos a favor de terroristas, b) instigação, c) injúria contra agentes da força pública, d) associação para delinquir, e) crime contra organização do Estado, f) instigação ou provocação à desobediência colectiva e, g) crime contra a ordem e tranquilidade públicas (MISA, 2021).

No caso de Amade Abubacar, o Ministério Público apontou, na sua acusação, como um dos “indícios fortes” contra o repórter, o facto de ter sido encontrado com uma «lista nominal dos jovens que operam com os ditos *al-shabaab*» (MISA, 2021:7). Sobre esta acusação do Ministério Público contra Amade Abubacar, a quem indiciou de não ter sido capaz de explicar, com clareza os motivos pelos quais portava a tal lista, o MISA Moçambique contra-argumentou ser normal da actividade jornalística.

«Qualquer jornalista que esteja a investigar determinado assunto possui um arquivo de informação confidencial, onde guarda todos os dados que recolhe. A alegada lista que continha nomes de supostos jovens de “Al-shabaab” em sua posse pode fazer parte dos arquivos do jornalista, resultantes de meses de recolha de informação sobre os nomes dos insurgentes, o seu perfil e as suas origens.»
(MISA, 2019:7)

Mais tarde, passou a constar no processo que os dois jornalistas eram acusados de difundir mensagens desabonatórias contra os membros das Forças Armadas de Defesa de Moçambique. Com 108 e 67 dias de reclusão, respectivamente, Amade Abubacar e Germano Adriano foram provisoriamente libertados, no dia 23 de Abril de 2019, sob Termo de Identidade e Residência (RSF, 2019).

Por seu turno, antes do seu desaparecimento, a sete de Abril de 2020, Mbaruco, detido em plena vila de Palma, enviou uma mensagem a um colega, na qual dizia: “Estou cercado de militares” (MISA, 2021:5). Todas as diligências feitas junto de diferentes entidades estatais, nomeadamente a Polícia da República de Moçambique (PRM), o Serviço Nacional de

Investigação Criminal (SERNIC) e Ministério Público (MP), não conseguiram esclarecer o caso do repórter que continua desaparecido (MISA, 2021:5).

Na sequência do sucedido, o MISA foi à Vila de Palma para apurar os contornos do desaparecimento de Ibraimo Mbaruco, e constatou, entre vários contornos, que:

- Os militares e os agentes da Polícia levaram o jornalista e a sua motorizada.
- Os colegas do jornalista comunicaram, imediatamente, o sucedido a toda a estrutura administrativa do distrito de Palma, nomeadamente o administrador, o secretário permanente e o comandante Distrital da PRM. Ou seja, toda a estrutura administrativa teve conhecimento imediato do sucedido.
- A esposa do jornalista, a chorar desesperada, disse que não sabia se o seu marido ainda estaria vivo, dada a agressividade conhecida dos militares. Segundo ela, os militares são bastante agressivos e fazem de tudo que querem, sem serem punidos, «são donos de Palma».
- Um agente da Polícia, afecto ao Comando Distrital da PRM, em Palma, confidenciou ao MISA Moçambique, em anonimato, que «foram, de facto, as Forças Armadas de Defesa de Moçambique que levaram o Jornalista» e acrescentou ter «conhecimento que ele foi tirado de Palma para Mueda, onde as Forças Armadas têm a sala de interrogatórios».
- A mesma fonte disse que colegas do Ibraimo Abu Mbaruco «vieram denunciar o sucedido, mas a nível do Comando de Palma, nada se fez».
- Até 9 de Abril, dois dias após a sua suposta detenção, os telefones do jornalista chamavam, mas ninguém os atendia. Depois de 9 de Abril, deixaram de ser contactáveis.
- Daniel Paulo Kazimoto, então delegado do Instituto de Comunicação Social, entidade proprietária da Rádio, disse que tomou conhecimento do desaparecimento do colega jornalista, afecto em Palma, mas que não conhecia ainda o seu paradeiro.
- O irmão do jornalista, Juma Abu Mbaruco, apresentou uma queixa junto à Procuradoria Provincial. Em Setembro de 2023, o autor entrevistou Juma Mbaruco, o irmão mais velho de Ibraimo Mbaruco. Passados três anos após o desaparecimento, o seu irmão fez saber que a família Mbaruco já tinha perdido a esperança de que o repórter ainda esteja vivo. «Nós suspeitamos que ele tenha sido morto», disse Juma Mbaruco.

MEDIA E CONFLITOS ARMADOS

Perante perseguições, detenções, ameaças e até discursos de ódio difundidos por agentes ligados ao Governo, incluindo de alto nível, contra jornalistas com abordagens críticas sobre os acontecimentos em Cabo Delgado, poder-se-ia questionar o motivo de esses profissionais não se calarem, ao invés de persistirem na difusão de informações “politicamente incorrectas” (entenda-se contrárias à narrativa oficial) sobre a guerra, em oposição ao Governo e todas as suas forças repressivas e de propaganda.

A resposta é que, à luz da literatura sobre produção noticiosa, os conflitos armados, onde quer que ocorram, são perfeitos acontecimentos noticiosos, o que justifica o interesse do jornalismo pela cobertura dos ataques em Cabo Delgado. Nas ciências da comunicação e, em particular, no jornalismo como campo académico, existe uma longa tradição de pesquisas que procuram entender o que são as notícias, ou seja, porque é que apenas alguns, numa imensidão de acontecimentos que ocorrem todos os dias, se tornam elegíveis para serem notícias.

Aliás, para Traquina, a questão central do campo jornalístico é precisamente esta: «o que é notícia? Ou seja, quais os critérios e os factores que determinam a noticiabilidade dos acontecimentos» (Traquina, 2007:106). Teorias como *gatekeeper* (selector de notícias, nas palavras de Silva, 2005), que explica as notícias como resultado de escolhas pessoais de jornalistas; e organizacional, que as entende como resultado de determinantes das organizações jornalísticas, surgem justamente para responder a essa inquietação.

No entanto, mais do que resultados de escolhas subjectivas, pessoais, influenciadas por fontes de informação, ou escolhas organizacionais, as notícias são, sobretudo, resultado de um conjunto de normas que orientam o trabalho dos seus profissionais. São os chamados critérios de noticiabilidade ou valores-notícias que, segundo Traquina (2007), se tornaram num elemento central da cultura jornalística.

Podemos definir o conceito de “noticiabilidade” como o conjunto de critérios e operações que fornecem a aptidão de merecer um tratamento jornalístico, isto é, de possuir valor como notícia (Traquina, 2007). Assim, os critérios de noticiabilidade são o conjunto de valores-notícia que determinam se um acontecimento, ou um assunto, é susceptível de se tornar notícia, isto é, ser julgado como transformável em matéria noticiável, por isso, possuindo “valor-notícia” (*idem*).

A primeira tentativa de sistematizar os factores que influenciam o fluxo das notícias foi feita por Galtung & Ruge (1999). Para responder à pergunta “como se tornam notícia os acontecimentos”, os dois autores enumeraram um conjunto de 12 valores-notícia que concorrem para que um acontecimento se torne notícia. Além de Galtung & Ruge (1999), os trabalhos de Schlesinger (1999), Hall *et al.* (1999), Katz (1999), Traquina (1999; 2007), Santos (1992), Gradim (2000) e Sousa (2001) também são significativos para explicar porque é que as notícias são o que são.

Com efeito, existe, actualmente, uma extensa lista de critérios de noticiabilidade, entre eles a Relevância (acontecimentos com significado para a vida das pessoas), a Amplitude (acontecimentos de maior magnitude), o Conflito (acontecimentos com violência física ou simbólica), a Infracção (das leis, dos direitos humanos, a má gestão, o desvio e o crime, o mau comportamento por parte de um funcionário ou qualquer autoridade responsável), o Inesperado (acontecimentos “fora do comum”) ou a Negatividade (que pressupõe que acontecimentos mais negativos tendem a se sobrepor aos positivos).

Além dos valores-notícia, a literatura sobre *mídia* e conflitos reconhece actos violentos, tais como o terrorismo, como fenómenos mediáticos (Faria, 2007) por excelência. De facto, o

trabalho dos repórteres para divulgar factos ocorridos durante conflitos armados, sejam eles terroristas ou não, não é de hoje. Desde a guerra da Crimeia (1854-1856), na qual estiveram, de um lado, a França, a Inglaterra e o Império Otomano, e de outro, a Rússia czarista, temos o registo jornalístico realizado ao tempo do confronto (Rissoni, 2004).

Entretanto, um dos grandes dilemas que se coloca na relação jornalismo-terrorismo é, justamente, a necessidade de, enquanto não se transformam em espaço de propaganda terrorista, que os *media* cumpram o seu dever de manter o público informado sobre os actos terroristas, sem censura ou quaisquer restrições impostas por governos ou outras entidades.

Para Kosner, «se o público começa a acreditar que a Imprensa suprime notícias ou que as manipula em detrimento do interesse público, o resultado será a paranóia colectiva» (Resendes, 2007:5). Para Small, é sempre melhor transmitir do que não transmitir porque a pior coisa que poderia acontecer – muito pior do que qualquer acto terrorista – seria a perda da credibilidade dos noticiários televisivos e dos jornais (Resendes, 2007).

Para Faria (2007), se a luta contra o terrorismo incluir medidas que destruam a credibilidade dos *media*, os terroristas terão ganho uma importante batalha: a de minar os sistemas democráticos, porque um dos pilares das democracias é, precisamente, o da liberdade de imprensa.

«(...) o terrorismo é um assunto que ninguém – e muito menos os media – pode ignorar. E não é por ele não ser noticiado que vai desaparecer. Não dar a notícia do rebentamento de uma bomba, por exemplo, não evita que outras situações semelhantes aconteçam. Pode até ter o efeito contrário: pode fazer com que a bomba seguinte seja ainda mais potente para captar a atenção (...). Não tenho dúvidas que a responsabilidade principal de uma imprensa livre é informar o público dos acontecimentos, de modo a que os cidadãos possam tomar decisões e formar a sua opinião com base numa informação credível. Assim sendo, considero impensável sugerir que não se divulguem notícias sobre terrorismo» (Faria, 2007:160-164).

Como também observa Resendes (2007), apesar das incógnitas em saber se se deve ou não “informar o terrorismo”, esse é um dever dos *media* que resulta de um consenso largamente maioritário. Tal como argumenta Faria (2007), qualquer estratégia, por parte do poder político, destinada a acabar com a ameaça do terrorismo, deve, pois, promover o respeito pela liberdade de expressão e pela liberdade dos *media*, em vez de impor restrições a estes direitos fundamentais.

«(...) noticiar as acções terroristas faz parte da obrigação dos media em servir a opinião pública. É que o papel do Jornalismo não é dizer às pessoas o que pensar. É fornecer informação às pessoas para a usarem para pensar. Noticiar o terrorismo é necessário e é um dever dos profissionais da comunicação social. E há que fazer uma clara distinção: uma coisa é noticiar as suas consequências

(e origens também); a outra é fazer a defesa do terrorismo. Não dar a notícia de um acto terrorista afecta a credibilidade dos media (o público pode questionar que outro tipo de informações a comunicação social pode esconder), deixa espaço para a especulação e rumores e põe em causa os princípios básicos de um Estado democrático. (Faria, 2007:175).

É, portanto, natural que a opinião pública procure respostas, informação e diferentes leituras sobre o terrorismo, e os *media*, como fonte privilegiada de informação da actualidade, apresentam-se como o melhor recurso (Faustino, 2018). De acordo com White (CPI & Clube Português de Imprensa, 2017), mesmo com o desafio que se põe aos jornalistas no sentido de controlarem a retórica política que possa criar medo e incitar mais ódio, é essencial que os *media* mantenham a liberdade de fazer reportagem sem a ameaça da censura, incluindo por via de legislação antiterrorista. Para a fonte, actos de autocensura atentam contra o direito das pessoas a serem informadas sobre as circunstâncias do terrorismo (*idem*).

GUERRA EM CABO DELGADO: ACONTECIMENTO NOTICIOSO POR EXCELÊNCIA

Chegados aqui, podemos afirmar, de maneira segura, que os ataques de Cabo Delgado são, à luz dos critérios de noticiabilidade e da literatura sobre *media* e conflitos, incluindo terrorismo, acontecimentos noticiosos por excelência. Em nenhuma democracia que se preze, o jornalismo contornaria uma tragédia tal como a que está em curso em Cabo Delgado – é ignorar a amplitude e a intensidade como critérios de noticiabilidade, conforme demonstrado na revisão da literatura.

Quando há uma guerra com mais de 4 mil mortos, cerca de mil deslocados, e um elevado grau de destruição, esse é o valor notícia magnitude na sua máxima expressão. Quando há uma guerra a desestruturar famílias e sociedades, tal como ocorre em Cabo Delgado, em jornalismo, esse é um evento com profundo significado na vida das pessoas.

Ter um jornalismo que se cala perante uma guerra como a de Cabo Delgado, com as consequências trágicas que lhe estão associadas, é ter jornalistas a negarem o critério da negatividade na sua expressão mais brutal. Pode concordar-se com os não-membros da comunidade jornalística que olham para o universo jornalístico como mundo de notícias vindas do “inferno”, mas mortes e massacres, como os ocorridos em Cabo Delgado, são notícia em qualquer parte do Mundo, excepto nos regimes autoritários.

Tal como os ataques terroristas de vários países, como Quênia, Somália e República Democrática do Congo, frequentemente reportados na imprensa dos seus respectivos países e de todo o mundo, não é razoável esperar que acontecimentos trágicos sejam ignorados apenas porque acontecem em Cabo Delgado.

Não são os jornalistas que criam os ataques, muito menos são eles que os protagonizam. Pelo contrário, a visão negativa sobre a guerra de Cabo Delgado, presente na imprensa, radica nos valores-notícia que os jornalistas utilizam na selecção dos acontecimentos do mundo real e na construção das histórias que contam sobre a realidade.

Quando grupos armados devastam diversas aldeias, ao ponto de ocuparem vilas distritais por aproximadamente um ano, como sucedeu em Mocímboa da Praia, não há jornalismo digno desse nome que se mantenha em silêncio – isso chama-se inesperado ou inversão como critérios de noticiabilidade.

Quando Forças de Defesa e Segurança são desalojadas de aldeias e vilas distritais e obrigadas a abandonar seus postos e fugir em debandada, e quando isso se torna tão recorrente quanto os próprios ataques, não pode haver melhor demonstração do que menos se espera de um Estado. Quando há relatos recorrentes de agentes do Estado, no caso militares das FDS, a violarem direitos humanos das comunidades atingidas pela guerra, aqueles que eles deviam proteger, estamos perante o critério da infracção, que reconhece ao jornalismo a função de “policimento informativo” da sociedade, com particular atenção ao Governo, contra o desvio, o crime, a corrupção, a violação de direitos humanos, entre outras infracções.

Em suma, as guerras, como a de Cabo Delgado, a calamidade e a morte, como mais de 4 mil mortos e 1000 deslocados, a magnitude, como os mega-ataques dos insurgentes, a infracção, quando militares do Estado violam direitos humanos que era suposto protegerem, ou quando extorquem população deslocada, estão entre as “qualidades duradouras” de uma notícia.

COMO O JORNALISMO REAGIU?

Perante a reposta militarizada do Estado, formaram-se duas tendências na cobertura jornalística dos ataques de Cabo Delgado. Por um lado, houve órgãos de comunicação social, particularmente do sector público, que pautaram por uma postura silenciosa perante o conflito, respondendo positivamente à intenção do Governo em ocultar a guerra.³ Quando muito, órgãos como a Televisão de Moçambique (TVM), a Rádio Moçambique (RM) e o Jornal Notícias, limitaram-se a reproduzir discursos oficiais, não fosse forte o controlo político que era exercido pela Frelimo, o partido que dirige o País desde a independência de 1975.

Desde finais de 2017, quando iniciou a guerra em Cabo Delgado, até meados de 2021, quando chegaram ao País forças militares estrangeiras para ajudar Moçambique a combater

³ Só com a reconquista de territórios anteriormente tomados pelo inimigo, casos dos distritos de Mocímboa da Praia e de Palma, o que só foi possível com a chegada de tropas estrangeiras, particularmente o Ruanda, é que o Governo abriu as portas para Cabo Delgado. Mesmo assim, não para todos os órgãos de comunicação, muito menos para se fazer jornalismo imparcial, mas para órgãos de preferência governamental, com destaque para a TVM, com missão de mostrar a vitória das tropas moçambicanas e ruandesas, em claras abordagens tendenciosas e propagandísticas.

a insurgência, este grupo de órgãos de comunicação social pró-governamental só fazia referências esporádicas ao curso do conflito, geralmente quando altos dirigentes do Estado e das FDS, incluindo o próprio Presidente da República, visitavam os locais do conflito ou se pronunciavam sobre o mesmo.

Tratava-se de notícias que amplificavam a propaganda governamental sobre a guerra, que reivindicava supostas vitórias no terreno e fragilização dos “*al-shabaab*”, alegadamente em debandada, justamente quando os órgãos independentes do Governo reportavam o agravamento da situação da insurgência, em Cabo Delgado. Quando muito, esses órgãos de comunicação social, a chamada “imprensa pública”, limitavam-se a reproduzir, acriticamente, os depoimentos governamentais, apresentando apenas o lado oficial do conflito.

Por sua vez, nos *media* independentes do Governo, assistiu-se uma tendência oposta, com alguns órgãos de comunicação social a destacarem-se na cobertura sistemática do conflito. Os jornais *MediaFAX* e *Carta de Moçambique*, e os portais de notícias *Zitamar News* e *Pinnacle News*, estão entre os órgãos de comunicação que mais se destacaram e continuam a destacar-se a contar a evolução da guerra além da propaganda governamental.

Estes e outros órgãos encontraram formas alternativas, tais como a investigação jornalística e outras para fazer face ao bloqueio do governo à imprensa, ainda mais nesta era das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em que os jornalistas não estão mais reféns da informação oficial para estar a par dos acontecimentos do dia-a-dia.

Aliás, além de razões de fundo por detrás da proibição da guerra para jornalistas, como o encobrimento das fragilidades das FDS, também vítimas de desinvestimentos e esquemas de corrupção que escangalharam até sectores nevrálgicos do Estado, como a defesa e segurança, o Governo pode, também, ter minimizado o facto de que, a despeito de todas as querelas sobre o papel de “jornalista-cidadão”⁴, nesta era de *media* digitais, qualquer um pode partilhar informações e alimentar um público-alvo diversificado, incluindo os próprios jornalistas profissionais e *media mainstream*.

⁴ Termo conceptualmente controverso, o jornalista-cidadão pode ser definido como cidadão que, mesmo não sendo jornalista profissional, participa na produção e partilha de informação, por ser testemunha de factos importantes, sendo a *internet* uma grande aliada na divulgação da informação (Foschini & Taddei, 2006). O lema do mundo do jornalismo–cidadão é de que «qualquer um pode fazer notícia», ou «faça [jornalismo] você [cidadão] mesmo», advogando, no fundo, o fim do papel de *gatekeeper* (filtro noticioso) que o jornalismo se atribuiu, no século XIX, porquanto, nesta era das redes sociais da *internet*, qualquer cidadão pode participar dessa transformação na forma de produzir e divulgar notícias (Foschini & Taddei, 2006). De acordo com Moretzsohn (2006), o jornalismo-cidadão, também conhecido como jornalismo participativo, assenta na ideia de que, com as facilidades proporcionadas pelas novas tecnologias de comunicação, qualquer um, desde que munido de um telemóvel com câmara, operando um blogue, pode transformar-se em repórter, o que provoca, entre muitas outras leituras, a profecia do fim do jornalismo tal como o conhecemos. Mas esta profecia não é consensual no Jornalismo, sobretudo na área de estudos conhecida como Jornalismo e *Media* Digitais. Não é, pois, pelo facto de qualquer cidadão ter acesso a um *smartphone* e partilhar informações que ele passa a ser jornalista. Mais do que fazer registos e publicações pontuais de eventos, o Jornalismo é uma profissão que se orienta por técnicas e normas próprias, e com responsabilidades éticas e deontológicas que ultrapassam qualquer amadorismo à sua semelhança, ainda que imbuído de boas intenções. Tal como observa Strecker, «não é o facto de todo mundo ter acesso a ferramentas de publicação, num ambiente internacional como a *Internet*, que vai transformar todo ser humano em jornalista» (Correia, 2007:23).

O MediaFAX, a Zitamar News e a ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project⁵), por exemplo, estabeleceram, em Maio de 2020, um projecto denominado “Cabo Ligado” que, a partir de pontos focais nas áreas de conflito e outras fontes classificadas, monitora o dia-a-dia da guerra, tendo-se tornado num dos principais repositórios de informação sobre a guerra de Cabo Delgado. Além de outros meios de comunicação e organizações não governamentais, foi também a partir deste projecto que vieram a público muitas das notícias contraditórias à propaganda governamental sobre a guerra de Cabo Delgado, o que tornou estes órgãos uma espécie de “inimigos” aos olhos do governo, com toda a ostracização daí decorrente, incluindo a expulsão do editor da *Zitamar*, Tom Browker.

Quando o Governo se apercebeu de que as detenções não paravam as informações sobre a guerra, abriu uma outra frente. Trata-se de uma campanha de ameaças e descrédibilização de jornalistas que expõem o lado oculto do conflito, actos protagonizados por dirigentes e comentadores ao serviço do Governo.

Em Fevereiro de 2020, por exemplo, o presidente do Conselho de Administração da Empresa Nacional de Parques de Ciência e Tecnologia, Julião João Cumbane, chegou a aconselhar, na sua conta pessoal do Facebook, ao Estado Maior General das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), ao Comando Geral da Polícia da República de Moçambique (PRM) e ao Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE) para que conjugassem «inteligência e acções enérgicas – mesmo as extra-legais! – contra as “notícias” miserabilistas que desmoralizam as Forças de Defesa e Segurança (FDS), que combatem os ataques por procuração nas regiões Norte e Centro de Moçambique» (Tinga, 2020).

Em Novembro do mesmo ano, foi o próprio presidente da República, Filipe Nyusi, que falou de uma «saga de distorção da realidade na divulgação de irrealidades», incluindo o que chamou de «alguns órgãos de informação, que ao invés de pautarem pelo profissionalismo, acabam, deliberadamente ou inocentemente, agindo em vantagem dos inimigos ou dos terroristas». Foi na mesma ocasião que Nyusi alertou o exército para estar vigilante e pronto para agir, por forma a «não ser denegrido, deliberadamente e, passivamente, estarem a assistir sem responsabilizar esse tipo de compatriotas» (Mapote, 2020).

É o que o MISA (2021) designou por radicalização do discurso político contra a imprensa que reporta sobre a guerra que, segundo a organização, se assistiu à medida que se intensificavam os ataques à liberdade de imprensa, em Cabo Delgado, através de ameaças, detenções, agressões, raptos e encerramento de rádios comunitárias.

Carneiro (2021) designa como a “cassete de Maputo”, que consiste numa «campanha de desinformação sobre o que se passa, em Cabo Delgado», movida para «silenciar as vozes da população, das organizações da sociedade civil, de investigadores e jornalistas».

⁵ Organização não-governamental (ONG) norte-americana que se dedica à análise de conflitos militares em várias partes do globo.

CONCLUSÃO

Como ficou demonstrado ao longo deste artigo, o Governo moçambicano nunca tolerou qualquer cobertura jornalística que lhe fosse crítica sobre a guerra de Cabo Delgado. Pelo contrário, sempre quis controlar a narrativa sobre os ataques no Norte de Moçambique, o que passou pela adopção, desde o início, de uma postura hostil ao jornalismo, que se manifestou em ameaças e até detenções de jornalistas simplesmente por exporem o lado da guerra que o Governo quis ocultar.

As detenções dos repórteres Amade Abubacar e Germano Adriano, e o desaparecimento do repórter Ibrahim Mbaruco estão entre os casos mais célebres do cerco contra a imprensa em Cabo Delgado.

Enquanto a comunicação social do sector público adoptava um pacto de silêncio sobre a guerra, os *media* independentes do Governo encontraram formas alternativas de continuar a desempenhar o vital papel da imprensa em democracias, fornecendo informação como alimento para a participação política dos cidadãos. Por isso, este texto conclui que o maior desafio ao Governo continua a ser a salvaguarda da liberdade de imprensa, dentro das mais variadas tendências e linhas editoriais dos órgãos de comunicação social.

Tal como observou o Instituto Internacional de Imprensa (IPI), no seu Relatório de 1985, os políticos que apelam para a redução das notícias sobre incidentes terroristas e tumultos deveriam procurar soluções que conduzam às verdadeiras raízes dos problemas, em vez de matarem o mensageiro que traz as más novas, ainda mais porque a experiência tem demonstrado que o silêncio fomenta o mistério e é o terreno mais propício para a acção violenta (Resendes, 2007). As ameaças, perseguições, detenções, e até o desaparecimento de jornalistas encontrados na linha de cobertura da guerra de Cabo Delgado não podiam deixar de ser um grande atentado contra a democracia, se assumirmos que uma imprensa livre é um dos mais fundamentais pilares de uma democracia. A comunidade não-jornalística pode não entender ou até não concordar com os princípios técnico-profissionais que os jornalistas usam para valorar os conflitos como acontecimentos noticiosos, mas exortar a tomada de acções extra-legais contra pessoas que nada mais fazem senão exercer uma actividade que não é criminal, é por demais crítico numa democracia.

Se se pode ignorar ataques feitos pelos agentes de propaganda do Governo, já está fora de todos os limites quando é o dirigente máximo de um País que faz apelos para medidas contra o jornalismo livre. Mas essa é a trágica situação em que Moçambique se encontra, de uma continuada degradação do espaço cívico, das liberdades fundamentais e da participação política dos cidadãos.

De acordo com Anderson (2021), Moçambique está, pois, entre países que oferecem excelentes exemplos da tendência global observada na última década em direcção ao aumento

do autoritarismo e ao fechamento do espaço cívico no Mundo. Os autores destacam que, em Moçambique, descrito como um país com forte regime de partido único, as vozes pró-Frelimo tornaram-se cada vez mais activas nos últimos anos, com um número crescente de ataques *online* e ameaças contra líderes da sociedade civil, jornalistas e activistas da oposição.

Por sua vez, o *International Media Support* (IMS, 2023) indica, no seu Relatório de avaliação dos *media*, que o fechamento do espaço cívico em Moçambique limita a capacidade dos cidadãos de contribuir e participar dos esforços para enfrentar os desafios em torno da segurança e da recessão económica, que precisam de mais plataformas de diálogo e menos restrições à forma como a sociedade se organiza, partilha e recebe informação.

De facto, a resposta militarizada do Governo contra o jornalismo não é um simples ataque contra a comunicação social. Longe de ser um caso isolado, trata-se, pelo contrário, de apenas um exemplo sobre como o espaço cívico tem estado a ficar cada vez mais fechado, em Moçambique, onde o autoritarismo do Estado (Brito, 2019; Conrado, 2021) não podia estar mais evidenciado.

Em 2021, o Índice de Democracia do *The Economist Intelligence Unit* classificou Moçambique, pelo quarto ano consecutivo, como um regime autoritário (EIU, 2021). No Índice da Liberdade de Imprensa 2021, dos RSF, que avalia 180 países, Moçambique ocupa a posição 108, superando países como Angola (103) e Guiné-Bissau (95) – no *ranking* 2022, o País situa-se no lugar 116 (RSF, 2019; RSF, 2022b).

Tal como escrevemos em outro texto, com todos os problemas metodológicos que se lhes podem apontar, estes resultados mostram, simplesmente, que o regime político, em Moçambique, longe de ser democrático, é mais uma “democradura”, na medida em que as práticas e os mecanismos autoritários são o que o caracteriza, concretamente, mas ao mesmo tempo, nos aspectos formais, são as regras democráticas que parecem vigorar, começando com a lei constitucional (Nhantumbo, 2022).

Esta é, pois, a nossa realidade: 48 anos depois da proclamação da independência e 31 anos de liberalização políticas, o regime político, em Moçambique, sob controlo da Frelimo, o partido que governa o País desde 1975, nunca se abriu, genuinamente, para a democracia, fazendo desta última um mero instrumento ao serviço dos seus interesses diante dos parceiros internacionais. Cabo Delgado é, simplesmente, um caso emblemático de como o cerceamento das liberdades e da democracia está no ponto mais alto da história de Moçambique pós-1990. Gilles Cistac, assassinado a tiro, em plena capital Maputo, e à luz do dia; Anastácio Matavel, também ele crivado de balas por agentes de elite da Polícia da República de Moçambique, em plena cidade Xai-Xai, e à luz do dia; José Macuane e Ericino de Salema, raptados e seviciados, na cidade de Maputo, o antigo bispo de Pemba, Dom Lisboa, atacado publicamente por sectores ligados ao Governo, todos com o denominador comum de terem sido críticos à governação da Frelimo, encerram esse quadro sombrio no exercício das liberdades civis, em Moçambique.

Para citar mais um exemplo, é penoso que, há cerca de 8 anos, em Moçambique, só sejam permitidas manifestações para saudar a dita “sábia liderança” do presidente da Frelimo e da República, Filipe Nyusi. Qualquer outra manifestação de repúdio à governação da Frelimo é recebida com Polícias altamente armados, carros blindados, gás lacrimogénico e cães prontos a atacar. No próprio domínio da comunicação social, as propostas de Lei de Comunicação Social e de Radiodifusão parecem, citando Fernando Lima, ter sido feitas numa esquadra da Polícia, representando um grave retrocesso nas conquistas alcançadas na luta pela liberdade de imprensa em Moçambique.

Mais recentemente, a Proposta de Lei sobre o Regime Jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Acções Conexas, que foi ao extremo de, praticamente, criminalizar o jornalismo, e a Proposta de Lei das Organizações Sem Fins Lucrativos, fecham o quadro cataclítico em que as liberdades democráticas se encontram, em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Amnesty International (2020a). *Mozambique: Torture by security forces in gruesome videos must be investigated*. 2020. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/mozambique-torture-by-security-forces-in-gruesome-videos-must-be-investigated-2/> (consultado a 23 de junho de 2023).
- Amnesty International (2020b). *Mozambique: Video showing killing of naked woman further proof of human rights violations by state armed forces*. 2020. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/09/mozambique-video-showing-killing-of-naked-woman-further-proof-of-human-rights-violations-by-state-armed-forces/> (consultado a 23 de junho de 2023).
- Amnesty International (2021). *Mozambique: “What I saw is death”: War crimes in Mozambique’s forgotten cape*. 2021. Disponível em: <https://www.amnesty.org/es/documents/afr41/3545/2021/en/> (consultado a 23 de junho de 2023).
- Amnistia Internacional (2019). *Jornalista detido acusado formalmente*. 2019. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/AFR4102352019PORTUGUESE.pdf> (consultado a 20 de junho de 2019).
- Anderson, C.R. (2021). *Navigating Civic Space in a Time of Covid: Synthesis Report*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Brito, L. de (2019). *A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983*. Maputo: IESE.
- Carneiro, M. (2021). Cabo Delgado: Santos Silva engoliu a cassete de Maputo. *Jornal Savana*. Edição Nº 1439, p.19.
- Carta de Moçambique (2023). *Populares de Salaué em Ancuabe queixam-se de violação dos direitos humanos protagonizados por elementos das FADM*. 2023. Disponível em: <https://www.cartamz.com/~cartamzc/index.php/sociedade/item/13802-populares-de-salau-em-ancuabe-queixam-se-de-violacao-dos-direitos-humanos-protagonizados-por-elementos-das-fadm> (consultado a 22 de junho de 2023).
- CDD (2022). *Cabo Delgado: cinco anos de abusos e violação de direitos humanos*. 2022. Disponível em: <https://macua.blogs.com/files/cdd-cabo-delgado-cinco-anos-de-abusos-e-violacao-de-direitos-humanos.pdf> (consultado a 22 de junho de 2023).
- Chichava, S. (2022). *Maulana Ali Cassimo: Insurgência no Norte de Moçambique vista do Niassa*. Boletim Ideias 147P. Maputo: IESE. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/03/ideias-147P-SC-1.pdf>.
- Coelho, C. et. al. (2015). *Jornalismo e contemporaneidade: um olhar crítico*. São Paulo: Pleiade. Disponível em: <https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/livro4-online.pdf>.

- Conrado, R. (2021). As aporias de uma paz minada: Lições teóricas e empíricas dos processos políticos pós-1990 em Moçambique. In: *Aporias do Moçambique Pós-Colonial – Estado, sociedade e capital*. Québec: Daraja Press. pp. 2–27.
- Esteves, A. (2016). Jornalistas e jornaleiros. In Rtp. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/opiniao/antonio-esteves/jornalistas-e-jornaleiros_931418 (consultado a 02 de Julho de 2023).
- Correia, F. (2007). *Jornalismo do Cidadão – Quem És Tu?* 2007. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/correia-frederico-jornalismo-do-cidadao.pdf> (consultado a 15 de outubro de 2016).
- CPI & Clube Português de Imprensa (2017). *A reportagem sobre o Terrorismo e os Dilemas da Liberdade de Expressão*. 2017. Disponível em: <https://clubedeimprensa.pt/aconteceu/connosco/a-reportagem-sobre-terrorismo-e-os-dilemas-da-liberdade-de-expressao/> (consultado a 22 de junho de 2023).
- Faria, F. (2007). O Papel dos *Media* na Luta Contra o Terrorismo: que Cobertura Mediática aos Actos Terroristas? In: *Nação e Defesa*. 3ª Série. pp. 155–177.
- Faustino, A. (2018). *O Papel dos Media no quadro do Terrorismo como Ação Estratégica*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
- Foschini, A. & Taddei, R. (2006). *Jornalismo Cidadão. Você faz a notícia*. 2006. Disponível em: https://amigosdejanuaria.files.wordpress.com/2011/09/conquiste_a_rede_jornalismo_cidadao.pdf (consultado a 20 de dezembro de 2022).
- Galtung, J. & Ruge, M. (1999). A estrutura do noticiário estrangeiro. A apresentação das crises do Congo, Cuba e Chipre em quatro jornais estrangeiros. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e Estórias*. Lisboa: Vega. pp. 61–73.
- Gradim, A. (2000). *Manual de Jornalismo*. 2000. Disponível em: http://www.livroslabcom.ubi.pt/pdfs/gradim_anabela_manual_jornalismo.pdf (consultado a 25 de julho de 2011).
- Habibe, S., Forquilha, S. & Pereira, J. C. (2019). *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o Caso de Mocimboa da Praia*. Cadernos IESE 17. Maputo: IESE.
- Hall, S. *et al.* (1999). A produção social das notícias: o *mugging* nos *media*. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e Estórias*. Lisboa: Vega. pp. 224–248.
- IMS (2023). *Reimagining the role of media in Mozambique in the era of terrorism and natural disasters*. 2023. Disponível em: <https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2023/03/Reimagining-the-role-of-media-in-Mozambique.pdf> (consultado a 28 de junho de 2023).
- Katz, E. (1999). Os acontecimentos mediáticos: o sentido de ocasião. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e Estórias*. Lisboa: Vega. pp. 52–60.

- Love, J. (2023). *When Private Military Operations Fail: the Case of Mozambique*. 2023. Oxford Political Review. Disponível em: <https://oxfordpoliticalreview.com/2023/03/06/when-private-military-operations-fail-the-case-of-mozambique/> (consultado a 28 de junho de 2023).
- Lusa (2021). *Cabo Delgado: novo relatório da AI descreve violações de direitos humanos em Cabo Delgado*. 2021. Carta de Moçambique. Disponível em: <https://www.cartamz.com/~cartamzc/index.php/crime/item/7366-terrorismo-em-cabo-delgado-novo-relatorio-da-ai-descreve-violacoes-de-direitos-humanos-em-cabo-delgado> (consultado a 22 de junho de 2023).
- Lusa (2023). *Violação de direitos humanos em Moçambique aumentou com conflito no norte*. 2023. observador. Disponível em: <https://observador.pt/2023/03/28/violacao-de-direitos-humanos-em-mocambique-aumentou-com-conflito-no-norte/> (consultado a 22 de Junho de 2023).
- Mapote, W. (2020). *Filipe Nyusi acusa parte da imprensa de manipular informações sobre a guerra em Cabo Delgado*. 2020. Voz de América. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/filipe-nyusi-acusa-parte-da-imprensa-de-manipular-informa%C3%A7%C3%B5es-sobre-a-guerra-em-cabo-delgado/5676048.html> (consultado a 26 de novembro de 2020).
- MISA (2019). *Estágio da liberdade de imprensa em moçambique - 2019 apagão de informação e as perseguições contra a imprensa em Cabo Delgado*. 2019. Disponível em: <https://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/relatorios/relatorio-2008/98-estagio-da-liberdade-de-imprensa-em-mocambique-2019-apagao-de-informacao-e-as-perseguiacoes-contr-a-imprensa-em-cabo-delgado/file> (consultado a 7 de junho de 2022).
- MISA (2021). *Relatório sobre o estado das liberdades de imprensa e de expressão em 2019 e 2020: Perseguições, raptos, incêndios e processos judiciais contra jornalistas em Moçambique*. 2021. Disponível em: <https://www.caicc.org.mz/diario/wp-content/uploads/2021/05/relatorio-sobre-o-estado-das-liberdades-de-imprensa-e-de-expressao-em-2019-2020.pdf> (consultado a 7 de junho de 2022).
- Moretzsohn, S. (2006). O mito libertário do “jornalismo cidadão”. *Comunicação e Sociedade*. 9–10 pp.63–81.
- Morier-Genoud, E. (2020). *The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning*. 2020. Journal of Eastern African Studies. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17531055.2020.1789271> (consultado a 20 de agosto de 2022).

- Nhampossa, A. (2019). *Jornalistas moçambicanos que cobriam conflito em Cabo Delgado concedidos liberdade condicional após meses na prisão*. 2019. Global Voices. Disponível em: <https://pt.globalvoices.org/2019/04/26/jornalistas-mocambicanos-que-cobriam-conflito-em-cabo-delgado-concedidos-liberdade-condicional-apos-meses-na-prisao/> (consultado a 30 de dezembro de 2019).
- Nhantumbo, A. (2022). *O Jornalismo numa democracia*. 2022. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/opiniao/carta-de-opiniao/item/10801-o-jornalismo-numa-democracia>.
- Observatório de Conflitos (2022a). *Cabo Ligado Mensal: Setembro de 2022*. 2022. Cabo Ligado. Disponível em: <https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2022/10/Cabo-Ligado-Portuguese-Monthly-September-2022.pdf> (consultado a 29 de outubro de 2022).
- Observatório de Conflitos (2022b). *Cabo Ligado weekly: 3-9 October 2022*. 2022. Disponível em: <https://www.caboligado.com/reports/cabo-ligado-weekly-3-9-october-2022> (consultado a 13 de outubro de 2022).
- Repórter Sem Fronteiras (2022a). *Africa. Mozambique*. 2022. Disponível em: <https://rsf.org/en/country/mozambique> (consultado a 7 de junho de 2022).
- Repórter Sem Fronteiras (2022b). *Moçambique*. 2022. Disponível em: <https://rsf.org/pt-br/ranking?year=2022> (consultado a 2 de janeiro de 2023).
- Repórter Sem Fronteiras (2019). *Two Mozambican journalists freed after being held for months*. 2019. Disponível em: <https://rsf.org/en/two-mozambican-journalists-freed-after-being-held-months> (consultado a 28 de junho de 2023).
- Resendes, M. B. (2007). *Os media e o terrorismo*. 2007. Disponível em: https://www.e-cultura.pt/ieei/wp-content/uploads/docs/SR5/PT_ADN_IEEI_005_0033_Os%20media%20e%20o%20terrorismo%20M.%20Bettencourt%20Resendes.pdf (consultado a 1 de janeiro de 2023).
- Risconi, G. P. S. (2004). *Cobertura de Guerra – mediação e realidade*. 2004. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/23592> (consultado a 14 de abril de 2015).
- Santos, J. dos (1992). *O que é Comunicação*. Lisboa: Sociedade Editorial e Livreira.
- Schlesinger, P. (1999). Os jornalistas e a sua máquina do tempo. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e “Estórias”*. Lisboa: Vega. pp. 177–190.
- Silva, G. (2005). Para pensar os critérios de noticiabilidade. In: *Estudos de Jornalismo e Mídia. Vol.II*. pp. 95–107. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/2091-Texto%20do%20Artigo-6215-1-10-20080611.pdf>.
- Sousa, J. (2001). *Elementos do Jornalismo Impresso*. Porto: Universidade Fernando Pessoa. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-jorge-pedro-elementos-de-jornalismo-impresso.pdf>.

- The Economist Intelligence Unit (2021). *Democracy Index 2021. The China Challenge*. 2021. Disponível em: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source=economist&utm_medium=daily_chart&utm_campaign=democracy-index-2021#mktoForm_anchor (consultado a 2 de janeiro de 2023).
- Tinga, J. (2020). *CDD condena ameaças de silenciamento de jornalistas que reportam ataques armados em Cabo Delgado*. 2020. CDD Eleições. Disponível em: https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/02/CDD_condena_ameacas_de_silenciamento_de_jornalistas_que_reportam_sobre_os_ataques_armados_em_cabo_delgado.pdf (consultado a 20 de março de 2020).
- Traquina, N. (1999). As notícias. In: N. Traquina (ed.). *Questões, Teorias e “Estórias”*. Lisboa: Vega. pp. 167–176.
- Traquina, N. (2007). *O Que é Jornalismo?* Lisboa: Quimera Editores.
- UNHCR (2022). *Nearly 1 million people have fled five years of northern Mozambique violence*. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/10/633be4474/nearly-1-million-people-fled-five-years-northern-mozambique-violence.html> (consultado a 5 de outubro de 2022).
- WLSA Moçambique (2021). *Carta Aberta sobre a situação dramática em Cabo Delgado*. 2021. Disponível em: <https://www.wlsa.org.mz/carta-aberta-sobre-a-situacao-dramatica-em-cabo-delgado/> (consultado a 22 de junho de 2023).