

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 Berhard 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. Difulio, *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, complementarará 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 electricidade?» 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 OGD¹³» (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. Alguns 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 afluyente 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 casa. [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. Noutra 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. [Imagem], 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.»

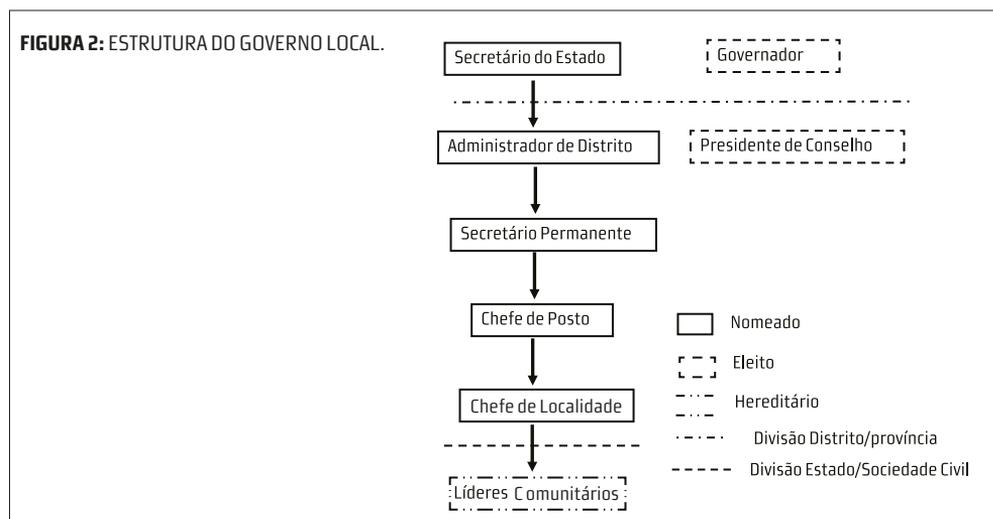
A quem é que os administradores prestam contas? Ficou claro que o secretário de Estado a nível provincial é o indicado para o efeito, não o governador eleito. Um secretário permanente disse que a sua comunicação é com o Secretário de Estado, e que o Secretário de Estado determina quem é o homólogo indicado, 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 Nda. 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 omnipresentes 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 exprimiu 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). *Decentralization 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 Leviathon: 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. *Publius: 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 Doutoramento, 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.