

Moçambique

Democracia e Participação Política



**Um relatório publicado pelo AfriMAP
e pela
Open Society Initiative for Southern Africa**



OPEN SOCIETY INSTITUTE NETWORK

Direitos de Autor © 2009 pela Open Society Initiative for Southern Africa. Todos direitos reservados.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, colocada à disposição para cópia num sistema de informação ou transmitida de qualquer forma, ou por quaisquer meios, sem a prévia autorização do autor.

Publicado pela: Open Society Initiative for Southern Africa.

ISBN: 978-920355-18-0

Para mais informação, contacte:

AfriMAP

Open Society Foundation

5º Andar, Cambridge House

100 Cambridge Grove

Londres, W6 OLE, Reino Unido

www.afriMAP.org

Open Society Initiative for Southern Africa

1º President Place,

Hood Avenue

Rosebank

Johanesburgo

África do Sul

www.osisa.org

Capa, esboço e impressão pela: COMPRESS.dsl, África do Sul

Índice

Lista de gráficos	vi
Lista de tabelas	vii
Lista de acrónimos	viii
Apresentação	x
Prefácio	xii
Agradecimentos	xiii
Parte I	
Democracia e participação política: Documento para discussão	1
Introdução	3
1 Os desafios da democratização	4
2 Da conquista de direitos ao exercício da cidadania	6
3 Eleições	8
4 Partidos políticos e actuação da Assembleia da República	11
5 Participação política, os meios de comunicação social e a sociedade civil	13
6 Governação local	17
7 Assistência ao desenvolvimento	18
Parte II	
Democracia e Participação Política: Relatório principal	23
1 Precedentes históricos	25
2 Quadro constitucional e direito internacional	30
A. Direito internacional	30
B. Quadro constitucional	31
C. Recomendações	35

3	Cidadania	36
	A. Regime jurídico da nacionalidade	37
	B. Discriminação positiva	38
	C. Igualdade de género	39
	D. Desenvolvimento, pobreza e exclusão social	44
	E. Refugiados	49
	F. Recomendações	51
4	Participação no processo político	53
	A. Liberdade de expressão e de imprensa e direito à informação	55
	B. Características gerais dos meios de comunicação social moçambicanos	61
	C. Acesso à informação	65
	D. Liberdade de associação e reunião	70
	E. A sociedade civil em Moçambique	73
	F. Participação pública nas políticas de desenvolvimento e combate à pobreza	78
	G. Grandes projectos e ambiente	83
	H. Recomendações	85
5.	Eleições	87
	A. Quadro legal e institucional	88
	B. A gestão eleitoral	89
	C. O sistema eleitoral	90
	D. Observação Eleitoral	102
	E. Aceitação dos resultados eleitorais	106
	F. Recomendações	106
6	Partidos políticos	108
	A. Quadro legal	108
	B. Os partidos políticos	109
	C. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais	125
	D. Códigos de conduta	127
	E. Recommendations	128
7	Assembleia da República	129
	A. Composição da Assembleia	129
	B. Comissões Parlamentares	131
	C. Remuneração, assistência e formação dos deputados	132
	D. Processo legislativo	134
	E. Debate e elaboração de leis	136
	F. Fiscalização do poder executivo	137
	G. Orçamento da Assembleia da República	138
	H. Participação pública no trabalho do parlamento	140
	I. Controle e auditoria das finanças da Assembleia da República	143
	J. Recomendações	143

8	Governança local	144
	A. O processo de desconcentração administrativa e os órgãos locais de Estado	145
	B. O processo de descentralização: contexto e evolução	148
	C. 'Autoridades comunitárias' e consulta popular ao nível local	161
	D. Acesso à informação e capacidade da sociedade civil ao nível local	163
	E. Financiamento das estruturas de governação local	164
	F. Fiscalização das autarquias locais	165
	G. Recomendações	166
9	Autoridades tradicionais	168
	A. Reconhecimento das autoridades tradicionais no Moçambique pós-colonial	168
	B. Autoridades tradicionais após a Constituição de 2004	170
	C. Recomendação	172
10	Assistência ao desenvolvimento	173
	A. O apoio externo: características e dinâmica	173
	B. Iniciativas para aprimorar a efectividade da ajuda ao desenvolvimento em Moçambique	177
	C. Ajuda externa e participação	184
	D. Recomendações	185

Lista de gráficos

Gráfico 1	Divisão de género. Poder político e administração pública	41
Gráfico 2	Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (1980–2008)	45
Gráfico 3	Taxa de analfabetismo por grupos etários e género, 2006	49
Gráfico 4	Instituições sem fins lucrativos por província, ano 2003/População do país por província, ano 2005	76
Gráfico 5	Despesa total nas áreas prioritárias do PARPA II (percentagem do OE)	79
Gráfico 6	Participação nos pleitos eleitorais em alguns países africanos (últimas três eleições gerais ao parlamento)	102
Gráfico 7	Estruturas internas da FRELIMO	117
Gráfico 8	Estruturas internas da RENAMO	120
Gráfico 9	Estrutura dos Órgãos Locais de Estado – Província	146
Gráfico 10	Estrutura dos Órgãos Locais de Estado – Distrito, Posto Administrativo, Localidade	148
Gráfico 11	Alocação de recursos por escalão administrativo/Despesa e Investimento	149
Gráfico 12	Autarquias locais	153
Gráfico 13	Funcionamento das Instituições de Participação Consultiva Comunitária (IPCCs)	163

Lista de tabelas

Tabela 1	Resultados das eleições legislativas de 1994	111
Tabela 2	Resultados das eleições legislativas de 1999	112
Tabela 3	Resultados das eleições legislativas de 2004	112
Tabela 4	Mandatos obtidos nas eleições legislativas	121
Tabela 5	Representatividade feminina nas bancadas partidárias	130
Tabela 6	Salários para deputados e outros na Assembleia	132
Tabela 7	Subsídios dos membros da Assembleia	133
Tabela 8	Ajudas de Custo para membros da Assembleia	133
Tabela 9	Audiências da Assembleia da República com a Sociedade Civil	142
Tabela 10	Distribuição provincial das autarquias locais (2008)	152
Tabela 11	Receitas Totais das Autarquias 2007/2008/2009 Mil MT/Mil USD	164
Tabela 12	Projectos de Doadores/Agências NU por Ano (em USD) 1615 projectos actuais	176
Tabela 13	Doações recebidas (e a receber) de acordo com o tipo de fundo (2005–2010), em USD	179

Lista de acrónimos

AMDI	<i>African Media Development Initiative</i>
AR	Assembleia da República
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
CEDE	Centro de Estudos Democracia e Desenvolvimento
CIP	Centro de Integridade Pública
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CSCS	Conselho Superior da Comunicação Social
EISA	<i>Electoral Institute for Southern Africa</i>
FDC	Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
PIB	Produto Interno Bruto
GMD	Grupo Moçambicano da Dívida
IDEA	<i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
IESE	Instituto de Estudos Económicos e Sociais
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPCC	Instituições de Participação e Consulta Comunitária
LOLE	Lei dos órgãos locais de Estado
MAE	Ministério da Administração Estatal
MF	Ministério das Finanças
MISA	<i>Media Institute of Southern Africa</i>
ONG	Organização Não-Governamental
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
PAP	Parceiros de Ajuda Programática
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PDD	Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento
PES	Plano Económico e Social
PIMO	Partido Independente de Moçambique
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RENAMO-UE	Resistência Nacional Moçambicana-União Eleitoral

RM	Rádio Moçambique
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
TVM	Televisão de Moçambique
UD	União Democrática
NU	Nações Unidas
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commission for Refugees</i>
UTREL	Unidade Técnica de Reforma Legal
MARP	Mecanismo Africano de Revisão de Pares
USD	<i>United States Dollars</i>

Apresentação

The Africa Governance, Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP) é uma iniciativa das quatro fundações africanas da *Soros Foundation Network*, tendo sido estabelecida em 2004 com o objectivo de monitorar as actividades dos Estados africanos e de seus parceiros de desenvolvimento em relação à observância dos padrões de direitos humanos, Estado de Direito e prestação de contas pelo governo.

Desde a substituição da Organização da Unidade Africana pela União Africana em 2002, os Estados africanos têm assumido novos compromissos relacionados à boa governação. Dentre estes compromissos assumidos encontram-se as disposições do Acto Constitutivo da União Africana, no qual os Estados-membros comprometeram-se a promover os direitos humanos, princípios e instituições democráticas, participação popular e boa governação. Outros documentos recentemente adoptados foram o Novo Acordo de Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (APRM), a Convenção sobre a Prevenção e Combate a Corrupção e a Carta sobre Democracia, Eleições e Governação. A pesquisa da AfriMAP pretende facilitar e promover a implementação destes compromissos, destacando questões-chave e oferecendo uma plataforma para as organizações da sociedade civil melhor realizarem os seus esforços de monitoria.

A metodologia da AfriMAP é baseada em questionários e quadros teóricos que vinculam o respeito pela boa governação e pelos direitos humanos com processos de desenvolvimento que beneficiem aos pobres. Através de um processo de consulta a peritos nas suas áreas temáticas, a AfriMAP desenvolveu questionários e quadros teóricos em três áreas: o sector da justiça e o Estado de Direito, a participação política e a democracia, e a provisão de serviços públicos. Os questionários resultantes deste processo, dentre os quais o questionário sobre democracia e participação política que guiou a elaboração deste relatório, estão disponíveis no sítio na internet da AfriMAP: www.afrimap.org.

Os relatórios são elaborados por peritos dos respectivos países, com a colaboração estreita da rede de fundações da *Open Society Institute* em África e do pessoal do AfriMAP. Esboços destes relatórios foram revistos por uma gama de peritos e os seus comentários e críticas estão reflectidos no conteúdo final. Os relatórios pretendem servir como fonte de informação tanto para activistas no país abordado no documento quanto para outros activistas a trabalhar pela África afora, com vista a melhorar o respeito pelos direitos humanos e valores democráticos.

Objectivo do Projecto

Em consonância com o objectivo geral da AfriMAP de estabelecer um processo de avaliação sistemático e padronizado a vincular boa governação e respeito pelos direitos humanos com avanços em termos de desenvolvimento, este relatório vai além de uma mera verificação da observância aos padrões mínimos de participação política, destacando reformas bem-sucedidas, dificuldades encontradas e possíveis medidas para enfrentá-las. O relatório avalia o empenho do governo na promoção e protecção de princípios democráticos e da participação popular por meio de eleições livres e justas, competição política, um ambiente propício à participação popular alargada num contexto de descentralização, e a garantia de meios de comunicação social livres e independentes.

Metodologia

A pesquisa envolveu, primeiramente, a revisão bibliográfica de documentos relevantes na área de participação política. As principais fontes de informação utilizadas foram documentos da União Africana e de outras organizações internacionais, a Constituição de 2004, a legislação moçambicana, documentos oficiais, relatórios e pesquisas já publicados por outras organizações e notícias da imprensa. Na sequência, foram realizadas entrevistas e organizados grupos de discussão com certas instituições, para, então, efectuar-se a análise e redigirem-se as recomendações em resposta às fraquezas e lacunas identificadas no curso da colecta de informações. A versão preliminar do relatório foi revista e discutida em vários momentos no processo em reuniões com a equipa de pesquisa, assessores técnicos e outros analistas, tendo o processo culminado com a apresentação do relatório e recomendações em um seminário de validação no qual participaram vários grupos da sociedade civil.

Prefácio

Trata-se de relatório de uma pesquisa sobre o estado de saúde da democracia e da participação política em Moçambique, iniciada em 2006. A pesquisa baseou-se em trabalho de campo, entrevistas a pessoas de várias camadas sociais das 10 províncias do país e cidade de Maputo, e em documentos sobre o assunto. Estas várias fontes de informação dão ao relatório um certo peso de objectividade e credibilidade. Ele reflecte o pensar, o juízo e as percepções de cidadãos de diversos cantos do território moçambicano.

No âmbito geral do tema democracia e participação política, o relatório começa com um enquadramento histórico e identifica os desafios reais, por exemplo, do exercício da cidadania. Na parte central, apresenta os resultados da pesquisa sobre as eleições, partidos políticos e a actuação da Assembleia da República; discute a participação política, os meios de comunicação social e a sociedade civil. Na parte final, demora-se na governação local e na assistência ao desenvolvimento.

Em muitos aspectos a análise, para além de levantar questões polémicas, ela própria pode ser considerada polémica. Talvez seja esta a riqueza do relatório, o seu carácter polémico. Não é o objectivo a polémica pela polémica, mas sim contribuir para a criação de uma cultura de debate sobre avanços e constrangimentos na construção da democracia e da participação política do cidadão e da sociedade civil em geral. Pois o relatório parte do pressuposto de que há uma responsabilidade individual do cidadão e a responsabilidade colectiva das instituições no processo de desenvolvimento e ninguém substitui o outro. O cidadão singular é responsável pelo seu próprio desenvolvimento e da sociedade no seu todo. As instituições têm a responsabilidade colectiva e social. O Estado tem as suas responsabilidades. Todos eles estabelecem uma relação de cooperação e complementariedade. É assim que o relatório se refere tanto à acção dos partidos políticos, das autoridades governamentais, do equilíbrio de género, ao papel dos doadores e das organizações não-governamentais.

O relatório tem o cuidado de, constatada uma situação, apresentar algumas propostas e sugerir alternativas, sem impor soluções a ninguém.

Espero que cada leitor tenha tempo suficiente para ele eleger e reflectir sobre este útil e informativo relatório.

Brazão Mazula.

Agradecimentos

A preparação e a finalização deste relatório não teria sido possível sem a valiosa contribuição de várias pessoas e organizações.

O relatório foi preparado sobre a liderança do Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento, CEDE, uma organização da sociedade civil moçambicana, a cuja equipa agradecemos a dedicação e empenho demonstrados ao longo do projecto.

A pesquisa e redacção do relatório foram conduzidas com esmero por uma equipa de investigadores, nomeadamente: Luís de Brito, Guilherme Mbilana, Carlos Augusto Roque, Leopoldo de Amaral e Jonas Pohlmann.

Bronwen Manby, consultora-sénior do AfriMAP, para além do minucioso trabalho de edição do documento, colaborou também na elaboração do relatório.

Ozias Tungwarara, director-executivo do AfriMAP, prestou assistência e conselhos durante todo o processo.

Paul Fauvet foi responsável pela tradução do documento à língua inglesa, tendo, também, oferecido importantes comentários ao texto.

A leitura e a análise crítica das primeiras versões do documento ficaram a cargo de alguns académicos e analistas, aos quais gostaríamos de agradecer especialmente pelo esforço e atenção: Eduardo Chiziane (Universidade Eduardo Mondlane), Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais), Sérgio Chichava (Instituto de Estudos Sociais e Económicos), Tomás Vieira Mário (Media Institute of Southern Africa-Moçambique) e Adriano Nuvunga (Centro de Integridade Pública).

Várias pessoas nos diversos órgãos do Governo ao nível central, provincial e local, em organizações da sociedade civil, nos partidos políticos, em instituições de pesquisa e junto aos parceiros de cooperação abdicaram do seu tempo para serem entrevistados ou para participarem em seminários e mesas redondas organizadas em Maputo, Beira e Nampula.

Uma agradecimento sincero é apresentado a todas as pessoas envolvidas neste processo.

Parte I

Democracia e Participação Política

Documento para discussão

A experiência internacional ao longo da metade do último século confirma o que sabemos a partir do senso comum – que a qualidade de governação é uma determinante principal para o sucesso ou fracasso das nações (...) Mais importante de tudo, quando os governos falham na protecção dos direitos humanos e políticos, e em proporcionar oportunidades económicas, eles podem minar a legitimidade do Estado e pôr em risco a coesão da nação.¹

¹ Luísa Dias Diogo, 'Experiência e Desafios da Boa Governação em Moçambique', in Cássio Rolim, António S. Franco, Bruce Bolnick e Per-Ake Andersson (eds.) *A Economia Moçambicana Contemporânea, Ensaios*, Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças, 2002, Moçambique, p.5.

Introdução

Provavelmente o maior desafio que Moçambique enfrenta em estabelecer um governo democrático e estável é o crescente domínio exercido por somente um partido político no seu sistema político. Portanto, tão importante quanto a garantia de eleições livres e justas, é a luta pela manutenção e aprofundamento da democracia interna no seio deste partido dominante, a FRELIMO, a *Frente de Libertação de Moçambique*, que liderou o país na luta pela independência de Portugal. Esta tarefa, ademais, deve ser colocada em contexto, pois Moçambique enfrenta também altos níveis de pobreza, em circunstâncias nas quais a política nacional corre o risco de tornar-se em território de elites políticas e económicas, sem maiores relações com o povo moçambicano. Em resumo, estas são algumas das principais conclusões de um extenso relatório acerca do sistema político moçambicano intitulado *Moçambique: Democracia e Participação Política*, produzido pela *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project* (AfriMAP), um projecto da rede de fundações em África da *Open Society Institute*, incluindo a *Open Society Initiative for Southern Africa* (OSISA).

No contexto de uma economia bastante dependente da ajuda-externa, o governo moçambicano e seus parceiros de desenvolvimento deveriam buscar garantir que, para além de regras claras para eleições e instituições democráticas, conforme os padrões existentes ao nível da África e da África Austral, também a governação interna do partido no poder seja democrática e transparente. A FRELIMO tem uma longa história de luta pelo progresso e libertação de Moçambique, possuindo uma forte cultura organizacional: o partido deve ancorar-se nesta tradição para garantir que seu próprio predomínio político não prejudique o desenvolvimento democrático de longo-prazo do país.

O relatório principal, do qual este *documento de discussão* é o resultado, foi o producto final de dois anos de uma pesquisa estruturada em torno de questionários e entrevistas com oficiais do governo, políticos, representantes da sociedade civil, académicos, cidadãos em geral e doadores. O relatório é o segundo de uma série de trabalhos sobre Moçambique a serem produzidos pela AfriMAP. O primeiro relatório, intitulado *Moçambique: o Sector da Justiça e o Estado de Direito*, foi publicado em 2006. A AfriMAP está também a produzir relatórios acerca da África do Sul, Malawi, Gana, Senegal, Benin, Quénia e a República Democrática do Congo. A ideia por detrás dos trabalhos elaborados pela AfriMAP é monitorar o respeito pelos governos africanos dos padrões internacionais e africanos relacionados aos direitos humanos e boa governação, incluindo o cumprimento dos compromissos assumidos nas constituições nacionais.

O presente documento de discussão busca sintetizar as informações e argumentos do

relatório principal, propondo recomendações de políticas públicas. Tais recomendações buscam encorajar o debate em torno das medidas que o governo deveria implementar urgentemente para endereçar os problemas de governação e participação popular no sistema político moçambicano. Uma versão preliminar deste relatório foi submetida à Missão de Revisão de País para Moçambique no contexto do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF) em Março de 2009, na qual as constatações da avaliação da AfriMAP foram comparadas e discutidas com as constatações do relatório de auto-avaliação de Moçambique no contexto do MARF.

1. Os desafios da democratização

Ao longo dos anos, Moçambique tem enfrentado sérias dificuldades no estabelecimento de um governo estável e democrático no país. O país conquistou sua independência somente em 1975, quinze anos depois da maioria dos países africanos, tendo o poder colonial deixado poucos recursos para trás. Na sequência, o país foi quase imediatamente envolvido numa sangrenta guerra civil, em grande parte financiada pelos regimes brancos minoritários da Rodésia e, depois, África do Sul.

Desde o final dos anos 1980s, quando as principais forças políticas do país deram início a negociações para a assinatura de um acordo de paz, e quando iniciou-se um processo de transição em direcção ao estabelecimento de uma democracia de cariz liberal e uma economia de mercado no país, Moçambique tem passado por um série de mudanças políticas e económicas de relevo. Os processos de reconciliação e reconstrução nacional, assim como a transição democrática, têm trazido consigo imensos desafios, os quais, contudo, não têm impedido o país de obter considerável sucesso em várias áreas, num esforço que tem sido corretamente elogiado nacional e internacionalmente: três eleições gerais e três eleições autárquicas foram realizadas sem maiores conflitos e com poucos (embora houve alguns) incidentes mais sérios que ameaçassem a sua legitimidade. Mesmo quando se considera o facto de que os partidos políticos de oposição, alguns analistas de imprensa e académicos levantaram sérias dúvidas acerca da justeza e transparência de alguns dos aspectos destas eleições, elas foram reconhecidas por observadores nacionais e internacionais como, no geral, livres e justas. Ademais, o desempenho económico do país tem sido impressionante, com taxas de crescimento do PIB atingindo, em média, 7% ao ano na última década, e com os níveis de pobreza –apesar de ainda altos- tendo sido reduzidos de 69% em 1996-7 para 54% da população do país em 2003.

Grandes desafios, contudo, ainda existem. A pobreza continua a afectar a maioria da população e os níveis de desigualdade têm crescido. No cenário político, a falta de confiança entre as duas forças políticas anteriormente em guerra, a FRELIMO e a RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), continua bastante alta. Entretanto, a FRELIMO tem aumentado o seu domínio da arena política: nos próximos anos, o multipartidarismo corre o risco de tornar-se em pouco mais que a coexistência entre um partido dominante e vários outros partidos menores e com pouca força política, a democracia no país tornando-se bastante vulnerável ao grau de democracia no seio da FRELIMO. Ainda, se importantes arranjos políticos para a participação popular foram estabelecidos, incluindo passos para a uma maior descentralização

do governo aos níveis locais, assim como o envolvimento da sociedade civil em alguns processos governamentais, estes arranjos estão ainda na sua fase embrionária, muitos deles sendo pouco mais que mecanismos de consulta: não há nenhum compromisso do Governo em seguir suas recomendações. Adicionalmente, a participação popular nos processos políticos formais está declinando: há uma tendência preocupante em direção a um menor número de votantes nas eleições gerais.

Com os partidos de oposição enfraquecidos, e com a FRELIMO a aumentar a sua hegemonia da arena política, o facto de o país continuar a depender de ajuda externa para financiar sua reconstrução e a expansão do aparelho de Estado também tem implicações para a democratização. A ajuda externa foi muito importante para sustentar a paz e contribuir para o cumprimento do acordado nas negociações de paz em Roma, assim como para a desmobilização das forças envolvidas na guerra civil, e desde o final da guerra, Moçambique recebe quantias substanciais em ajuda-externa da comunidade internacional. Neste processo, directa e indirectamente, os doadores têm exercido grande influência na governação e na definição do rumo seguido pelo país, criando alguns obstáculos na prestação de contas do Estado aos cidadãos. Em verdade, muitas pessoas acreditam que o governo tem prestado mais atenção às demandas e pedidos dos doadores internacionais do que às demandas e necessidades de seus cidadãos.

O ambíguo historial de avanços, retrocessos e constantes desafios da democracia moçambicana não nos deve surpreender: afinal, não devemos esquecer que os arranjos e processos democráticos estão sempre em mudança: progressos são lentos e retrocessos acontecem. Contudo, tal constatação não significa que a democracia moçambicana não poderia estar em uma melhor situação: ao contrário, há várias reformas que poderiam ser implementadas e, em nossa opinião, contribuiriam grandemente aos processos democráticos no país. Mais importante, sem a devida atenção e trabalho duro, as conquistas do passado podem tornar-se mais raras no futuro.

Portanto, com as quartas eleições gerais a aproximarem-se ao final de 2009, esforços consistentes devem ser realizados para assegurar que, ao menos, Moçambique consolide as conquistas que com tanta dedicação obteve, destacando-se como uma “democracia eleitoral” consolidada, na qual as regras básicas do jogo político são estáveis e aceites pelos partidos políticos e pelo eleitorado. Para tal acontecer, atenção especial deve ser dada à Comissão Nacional de Eleições (CNE) e ao Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), cujas reformas nos últimos anos devem ser consolidadas e reforçadas. Actividades transparentes, profissionais e imparciais dos órgãos eleitorais são um elemento necessário, mesmo que não suficiente, a processos democráticos confiáveis.

Por fim, é razoável que todos moçambicanos esperem condições mais favoráveis para o estabelecimento de uma verdadeira democracia social e participativa no país no futuro próximo. Para tanto, o equilíbrio de poder entre as principais forças políticas e actores sociais deve ser maior, regras e regulamentos aplicados de maneira justa e transparente, o Estado de direito respeitado, e mecanismos para participação popular transformados em mais que simples processos de consulta. Cabe aos moçambicanos, mesmo que nem sempre não condições por eles desejadas, fazer do seu país um lugar mais democrático para se viver.

2. Da conquista de direitos ao exercício da cidadania

Em termos formais, Moçambique avançou consideravelmente na protecção de direitos da cidadania. O país tem um dos mais generosos regimes para a aquisição de nacionalidade no continente, concedendo nacionalidade automaticamente a todas as crianças nascidas no seu território (com a Excepção de filhos de diplomatas) e, em conformidade com os tratados de direitos humanos dos quais Moçambique é parte, não há discriminação racial ou de género na concessão da nacionalidade. O actual texto constitucional, aprovado em 2004, consagra e promove a igualdade jurídica, proibindo quaisquer formas de discriminação. Em linhas gerais, todos os cidadãos moçambicanos, tanto os portadores de nacionalidade originária como adquirida, possuem amplas possibilidades de participação política e de exercício da cidadania. Existem, contudo, restrições aos direitos políticos para cidadãos naturalizados, os quais não podem ser membros do parlamento, dos serviços diplomáticos e das forças armadas.

As principais barreiras ao exercício da cidadania em Moçambique estão relacionadas às desigualdades de género e riqueza, à pobreza, ao analfabetismo, e à falta de acesso às estruturas formais do Estado.

No que concerne à igualdade de género, a proibição à discriminação da mulher vem desde a aprovação da primeira constituição em 1975, tendo Moçambique ratificado a *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher* (CEDAW) e seu Protocolo Opcional, assim como o *Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher em África*. Em Julho de 2009, após anos de debate, o parlamento moçambicano finalmente aprovou a Lei contra a violência doméstica. Na legislação nacional, contudo, ainda restam áreas em que a estrutura normativa deve avançar para proporcionar salvaguardas legais às mulheres contra condutas abusivas, principalmente com a reforma tanto do Código Penal como da Lei de Sucessões, as quais contêm disposições discriminatórias em relação às mulheres.

Em termos de participação feminina nas estruturas do poder político, há 90 mulheres, ou 35,8% das vagas, na actual composição da Assembleia da República de Moçambique (2004-2009), uma percentagem bastante acima da média encontrada nos parlamentos da África Subsaariana (a qual era, em Agosto de 2007, de 17,2%). Entre os partidos, a FRELIMO tem mostrado maior sensibilidade à questão de género em relação às demais agremiações políticas, com mulheres a liderar as listas do partido em várias províncias.

No entanto, a presença de mulheres em posições políticas e em órgãos de Estado parece não estar a conduzir a uma maior igualdade de género nas relações sociais; para alguns activistas e investigadores, as mulheres não participam efectivamente das decisões políticas, ou, se o fazem, não imprimem à sua participação um carácter de defesa dos interesses das mulheres. O relatório alternativo de organizações da sociedade civil ao primeiro relatório governamental sobre a implementação do disposto no CEDAW, apresentado em 2003, ressalta a importância de certas medidas adoptadas pelo governo em relação às questões de género, mas avança que elas têm tido um alcance muito restrito, uma vez que não têm sido capazes de modificar atitudes,

práticas e estruturas socialmente arraigadas no país. É urgente, portanto, que o Governo assumira uma posição mais activa no tocante às questões de género, buscando assegurar que as diferenças de género não sejam mantidas.

Em termos económicos, Moçambique tem sido visto com bons olhos pela comunidade internacional, principalmente em vista do seu bom desempenho macroeconómico, dos avanços na redução da pobreza, e dos mais de dez anos de constante crescimento económico. No entanto, nem todos estão otimistas em relação ao modelo de desenvolvimento económico adoptado pelo governo. Mesmo reconhecendo a importância da redução dos níveis de pobreza (a qual, contudo, continua a afligir mais da metade dos moçambicanos), vários analistas têm apontado para o facto de que a maioria dos benefícios gerados pelo crescimento económico tem sido capturados por poucos, o que tem conduzido ao aumento na desigualdade de renda e riqueza entre os moçambicanos. Também, a manutenção de diferenças económicas entre as várias regiões do país e a falta de ligações entre os diversos sectores da economia são alguns dos problemas estruturais que, na opinião de vários analistas, continuam a afectar a economia moçambicana. Estas desigualdades e e desequilíbrios proporcionam situações injustas, com vantagens a certas pessoas em virtude de sua classe social ou região de nascimento, podendo ainda fomentar preconceitos e, inclusive, práticas discriminatórias contra moçambicanos de certas regiões e classes sociais.

As desigualdades de género e às dificuldades económicas somam-se problemas educacionais, os quais têm afectado de sobremaneira o exercício da cidadania. As taxas de analfabetismo no país continuam bastante altas: de acordo com os dados do *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2007*, 53.6% da população era analfabeta em 2006 (64,5% das mulheres e 32,1% dos homens), 6,9% possuíam ensino secundário (8,2% homens, 5,6% mulheres), e apenas 0,3% da população possuía ensino superior (0,5% homens, 0,2% mulheres).

Num contexto de pobreza generalizada, de desigual distribuição da renda e riqueza, de baixos níveis de penetração do sistema de educação formal e de desigualdades de género, é imperativo reconhecer que, apesar da extensa concessão de direitos civis, políticos, sociais e económicos no texto constitucional, a efectiva participação política e exercício de direitos de cidadania de grande parcela da população está essencialmente afectada.

Não obstante estas dificuldades, o país tem observado melhorias em diversos sectores nos últimos anos, e há algumas tendências positivas: a abertura de novos canais de interacção entre o Governo e os cidadãos, como a série de reformas ao nível local (desconcentração e descentralização) e a instituição dos *Observatórios da Pobreza* (actualmente denominados *Observatórios do Desenvolvimento*), pode facilitar o envolvimento de cidadãos em assuntos públicos e atenuar os problemas acima mencionados.

O *Observatório do Desenvolvimento* é um fórum consultivo criado pelo governo ao nível nacional em 2003 e, desde 2005, presente também ao nível provincial, que tem como objectivo avaliar e monitorar a implementação dos projectos de combate à pobreza do governo moçambicano (especialmente o PARPA- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta). O Observatório reúne, paritariamente, representantes da sociedade civil, do governo e da comunidade doadora (vinte membros de cada grupo), dando-lhes a oportunidade para manifestarem-se sobre os desafios enfrentados na governação do país e em outras questões de

interesse público, assim como para avançarem medidas para mitigar ou superar tais desafios. A introdução de Observatórios do Desenvolvimento nos diversos níveis governamentais sinalizou um esforço do governo moçambicano para ampliar a participação na sua governação, e a iniciativa deve ser elogiada. Contudo, apesar do seu potencial para integrar os cidadãos na discussão política, o Observatório ainda não concretizou sequer parcela deste potencial, e estudos têm destacado várias limitações no seu funcionamento, argumentando, por exemplo, que a natureza meramente consultiva dos debates, sem canais a fazer a ligação das suas conclusões aos processos decisórios governamentais, ou sua incapacidade de criar um efectivo sistema de pesos e contrapesos ao poder executivo, transformaram o processo num mecanismo governamental para a realização de audiências e consultas públicas sem qualquer compromisso em relação às decisões e opiniões manifestadas nas reuniões.

Para que tais iniciativas produzam resultados e transformem-se em verdadeiros mecanismos de participação popular na formulação de políticas públicas, deveriam existir arranjos institucionais mais claros a fazer a ligação entre as recomendações das reuniões dos Observatórios e o processo de tomada de decisão do Governo. Também, as organizações da sociedade civil devem ser melhor capacitadas para responder a estas oportunidades de maneira mais activa e propositiva.

3. Eleições

As eleições representam o cerne do processo de participação política democrática. Embora Moçambique não tenha presenciado os casos de extrema violência e fraude que têm afectado certos países africanos, seus processos eleitorais têm, contudo, sido marcados por acusações de fraude, alto nível de desconfiança entre os partidos políticos e alguns incidentes graves, o que sinaliza para a fragilidade das instituições democráticas no país. Dentre os incidentes mais sérios, em 2000, dezenas de simpatizantes da RENAMO morreram asfixiados em uma cela da polícia em Montepuez, província de Cabo Delgado, na sequência de demonstrações de protesto contra os resultados das eleições de 1999 e da violência que se seguiu. Em 2005, após manifestações a alegar a existência de fraude na eleição intercalar para a autarquia de Mocímboa da Praia, também em Cabo Delgado, o clima político deteriorou-se ao ponto de provocar violência entre diferentes comunidades, tendo o conflito resultado na morte de oito pessoas, dezenas de feridos, e a destruição de várias casas. Até à data, nas três eleições gerais, presidenciais e legislativas (1994, 1999, 2004), organizadas por Moçambique, em todas elas a RENAMO (1994) ou a RENAMO-UE (1999–2004), como principal coligação eleitoral de oposição, consideraram ter havido fraude e recusaram-se a aceitar os resultados. O primeiro processo de eleições autárquicas (1998) foi boicotado por quase todos os partidos da oposição (tendo registrado, ainda, uma taxa de abstenção de 85%); os demais processos eleitorais locais (2003 e 2008) contaram com a participação da oposição, a qual, contudo, contestou fortemente o processo eleitoral de 2008.

De acordo com a legislação eleitoral vigente, o Presidente da República é eleito por sufrágio universal e directo num círculo eleitoral único ao nível nacional, em eleição de cunho maioritário, ao passo que os deputados da Assembleia da República são eleitos num sistema de representação proporcional assente em círculos eleitorais correspondentes à actual divisão territorial do país

em províncias (aos 10 círculos eleitorais formados pelas províncias se soma a cidade de Maputo, resultando em 11 círculos eleitorais), sendo a cada círculo eleitoral atribuído um número de assentos parlamentares proporcional ao número de eleitores recenseados. Os eleitores votam em uma lista fechada proposta e ordenada pelos partidos políticos. Até as reformas introduzidas em 2006, uma “cláusula de barreira” na legislação eleitoral proibia a entrada no parlamento de partidos que não tivessem obtido, no mínimo, 5% do total de votos nacionais.

Em termos de interação entre os parlamentares e o eleitorado, o actual sistema eleitoral parece conduzir a resultados pouco satisfatórios, uma vez que muitos cidadãos apontam o facto de não haver praticamente contacto algum com os deputados. Nos países em que vigora a escolha eleitoral via lista fechada, como Moçambique, a fidelidade e coesão partidária tendem a ser maiores e o sistema a incentivar, não havendo fortes incentivos a um maior contacto entre os parlamentares e seu eleitorado.

Embora ainda não tenham sido estabelecidos padrões internacionais ou africanos a favorecer um sistema eleitoral em relação a outros, há um considerável número de obras académicas, assim como um importante estudo comparativo do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA International), a sugerir sistemas que podem favorecer uma ligação mais próxima entre os parlamentares e os seus eleitores. Na actual situação da democracia moçambicana, parece-nos que os legisladores deveriam considerar seriamente a possibilidade de transição para um sistema proporcional de lista aberta, na qual os eleitores podem escolher dentre os candidatos seleccionados pelo partido, ao invés de votar em uma lista completa e fechada anteriormente definida pelo partido. Tal reforma poderia promover uma nova dinâmica no ambiente político do país e merece ser discutida pelos partidos políticos e cidadãos moçambicanos. Eventuais reformas deverão ser formuladas com cuidado, e suas chances de sucesso são maiores se sua formulação for participativa e responder aos anseios da população.

Até sua recente alteração (2006), a composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE) foi amplamente criticada, assim como tem sido a gestão dos processos eleitorais pelo Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE). Em particular, a CNE era composta exclusivamente por representantes dos partidos políticos, sem a presença de representantes das organizações da sociedade civil ou sequer de especialistas em administração eleitoral. Durante o último processo de revisão da legislação eleitoral em 2006, a Assembleia da República tomou em consideração algumas dessas críticas e, entre outras modificações, estabeleceu novos critérios para a composição da Comissão Nacional de Eleições. Para os próximos processos eleitorais, portanto, a CNE passará a contar com treze membros, sendo cinco indicados pelos partidos ou coligações com assento na Assembleia da República de acordo com a sua representatividade parlamentar, e os oito restantes a serem escolhidos pelos cinco representantes parlamentares entre os nomes propostos por organizações da sociedade civil. O presidente da CNE será, então, eleito pelos integrantes da Comissão dentre as personalidades propostas pela sociedade civil.

A partidarização dos órgãos eleitorais que existiu por alguns anos correspondia ao clima de desconfiança entre as duas grandes forças políticas do país, e foi um dos mecanismos utilizados para lidar com o problema: a ideia era de que, uma vez parte destas instituições, os partidos políticos não mais teriam razão para desconfiar da lisura de suas actividades. Contudo, não só foi a ideia ineficaz, pois alegações de fraude eleitoral continuaram a ser levantadas pela oposição,

mas também a transparência e o profissionalismo dos órgãos eleitorais foi prejudicado. O novo modelo de constituição da CNE não elimina por completo a representação partidária no interior da Comissão, mas pode contribuir para atenuá-la consideravelmente. Ao final, a gestão eficaz dos processos eleitorais dependerá da capacidade deste método selectivo de garantir a escolha de cidadãos competentes e comprometidos com a transparência e independência do processo eleitoral.

A Constituição de 2004 remete à lei ordinária a definição do funcionamento, organização, composição e competências da CNE. Em vista das dificuldades que se têm verificado no processo de formulação e aprovação da legislação eleitoral, especificamente nos aspectos referentes à CNE, seria razoável que as forças políticas e a sociedade civil discutissem a possibilidade de que tais questões fossem decididas e, então, constitucionalizadas aquando da próxima revisão constitucional. A constitucionalização daria maior independência e estabilidade à actuação da CNE, exigindo, também, que as principais forças políticas acordassem na sua composição

Depois das primeiras eleições gerais de 1994, caracterizadas por uma participação massiva (87%) dos eleitores inscritos, a abstenção nas eleições gerais não tem cessado de aumentar. As eleições de 1999 registaram uma abstenção de 33% e as eleições de 2004 deram lugar a uma abstenção de mais de 60%. O comparecimento dos cidadãos a pleitos eleitorais nos fornece um dos principais indicadores sobre o grau de importância e relevância concedido por aqueles ao sistema político e ao voto, e o grande número de pessoas que não têm exercido seu direito de voto lança algumas dúvidas acerca da extensão e significado das reformas democráticas introduzidas em Moçambique. Muito embora altos níveis de abstenção afectem também algumas democracias mais antigas e consolidadas, a não participação popular em processos políticos é sempre preocupante para o vigor dos arranjos democráticos, e o governo deve promover a educação cívica em todo o país: se eventualmente um cidadão decidir pela abstenção, a sua decisão deve ser bem-informada.

Ademais, há evidência de que muitas das queixas dos cidadãos em relação à votação, e também ao processo de recenseamento eleitoral, dizem respeito a constrangimentos relacionados ao seu dia-a-dia. A questão das distâncias a percorrer até a zona eleitoral, que nas áreas rurais são relativamente grandes, podem estar na origem de uma parte da abstenção, assim como o facto de os dias de votação terem muitas vezes coincidido com o período de chuvas e, em zonas rurais, onde habita a grande maioria da população, os eleitores terem preferido dedicar-se à agricultura e abster-se do voto. Assim, para além da educação cívica, os órgãos de gestão eleitoral devem buscar ao máximo adequar o calendário e o processo eleitoral às vidas e às necessidades dos cidadãos, facilitando o acto do voto.

4. Partidos políticos e actuação da Assembleia da República

O multipartidarismo é um fenómeno bastante recente em Moçambique e, desde as primeiras eleições multipartidárias em 1994, a vida política do país tem sido dominada pela RENAMO e FRELIMO. Entretanto, se é verdade que o cenário político moçambicano é ainda marcado pela bipolarização, não menos verdadeiro é o facto de que a FRELIMO tem, gradativamente, ampliado seu domínio e hegemonia política. Desde 2004, tanto nas eleições gerais como nas locais, a RENAMO e seu líder, Afonso Dhlakama, têm recebido um menor número de votos, até mesmo em locais onde, até então, o partido era a força política hegemónica é ilustrativo desta tendência o facto de que, nas eleições locais de 2008, o partido não conseguiu eleger nenhum de seus candidatos à presidente de autarquia, deixando de reelegê-los nas cinco autarquias que ganhara em 2003.

Entretanto, para além de FRELIMO e RENAMO, a cena política moçambicana é também povoada por muitos pequenos partidos. Em 1994, apenas dez partidos estavam oficialmente registados, número que, em Setembro de 1999, imediatamente antes das eleições, já alcançava 26, sendo actualmente de cerca de 50 partidos. No momento, contudo, salva poucas excepções, os partidos extra-parlamentares são bastante instáveis na sua organização e mobilização, possuindo muito baixa penetração social e capacidade de mobilização. Em geral, tais partidos permanecem silenciosos durante períodos não eleitorais, reaparecendo, contudo, às vésperas dos pleitos eleitorais, impulsionados pelos recursos que lhes têm sido facultados pela comunidade internacional (nas últimas eleições, estes equivaleram a aproximadamente 2 milhões de dólares).

A remoção da cláusula de barreira de 5% para as próximas eleições facilitará que pequenos partidos obtenham assentos junto à Assembleia da República, e poderá contribuir para que, gradualmente, com o acesso aos recursos públicos disponíveis aos partidos com assento no parlamento, alguns partidos menores comecem a consolidar suas posições políticas. Contudo, se tal pode indicar esperanças à consolidação destes partidos, tais assentos podem vir a ser retirados à RENAMO, e, se a tendência actual for mantida, a FRELIMO, que já controla o poder executivo de 42 das 43 autarquias do país, tem grandes chances de, numa situação inédita desde a transição democrática, conquistar dois terços dos assentos parlamentares na Assembleia da República. Assim, apesar de uma eventual maior diversidade de partidos na oposição parlamentar, reduzirá ainda mais o papel e relevância destes partidos à definição dos rumos do país. Ao final, a democracia moçambicana ficará bastante dependente das decisões e do nível de democracia interna na FRELIMO.

Em relação à estruturação dos dois principais partidos do país, a FRELIMO está bastante melhor organizada que a RENAMO, tendo beneficiado do controlo que exerceu sobre o Estado durante o período monopartidário, no qual seu desenvolvimento confundiu-se com a expansão do aparelho estatal. No período, o partido consolidou a sua presença em grande parte do território nacional, acompanhando em paralelo a organização do Estado. Com as reformas políticas e a introdução do multipartidarismo na década de 90, a estrutura organizativa da FRELIMO foi

sendo adaptada no sentido de uma maior distinção entre os seus órgãos e o Estado. No entanto, o partido continua até hoje a beneficiar de sua estreita ligação com os órgãos estatais e do facto de jamais ter deixado de governar nacionalmente; não são raros os casos em que a FRELIMO tem feito uso dos recursos do Estado para fins partidários.

A democracia interna tem vindo a desenvolver-se no seio da FRELIMO, nomeadamente no processo de escolha de candidatos para as eleições. Assim, para as legislativas, a selecção dos candidatos começa ao nível da província antes de chegar à Comissão Política, que deve confirmar a lista, tendo também a prerrogativa de sugerir 10% dos nomes das listas submetidas pelos órgãos provinciais. Esta prerrogativa não deixa de ser conflituosa no seio do partido, uma vez que reduz o poder de decisão das bases sobre as suas escolhas dos seus potenciais representantes. Para além disso, a FRELIMO fixa quotas para a representação de jovens, mulheres e antigos combatentes (respectivamente 20%, 40% e 10%), tendo se comprometido a equilibrar a participação de homens e mulheres nas suas listas de candidatos.

Por seu lado, a RENAMO continua a manter a influência do modelo militar, que se reflecte numa organização extremamente centralizada, com o poder muito concentrado na figura do presidente. Em verdade, tensões entre a bancada parlamentar e o presidente do partido, Afonso Dhlakama, têm sido constantes, e são ilustrativas da fragilidade organizacional da RENAMO. Os princípios de democracia interna são também invocados pela RENAMO e, pelo menos parcialmente, aplicados na escolha dos candidatos às eleições, mesmo se sua prática pareça ser aproximativa. Para as eleições legislativas de 2004, a escolha dos candidatos começou ao nível das delegações provinciais, tendo sido depois as listas provinciais submetidas à Comissão Política para decisão. O Presidente da RENAMO dispunha da prerrogativa de indicar 30 candidatos e de os colocar em posição de maior probabilidade de serem eleitos.

No tocante aos processos democráticos no interior dos partidos políticos, o governo deve introduzir – e a sociedade civil deve lutar por – legislação a ser adoptada pela Assembleia da República que estabeleça regras acerca da democracia interna dos partidos, incluindo em relação à seleção dos candidatos.

Outra questão importante relacionada à política partidária vincula-se ao financiamento. O financiamento dos partidos políticos é regulado pelo disposto no Acordo Geral de Paz, na Lei dos Partidos Políticos (Lei no. 7/91) e na legislação eleitoral em vigor, a qual também comporta disposições sobre financiamento político dirigidas especialmente ao financiamento da campanha eleitoral. Em princípio, a legislação estabelece que os partidos políticos podem angariar fundos de fontes privadas, assim como podem lhes ser concedidos recursos do Estado no caso de obterem assento parlamentar. O montante a que os partidos têm direito é proporcional ao número de mandatos de cada um. De acordo com o Orçamento de Estado de 2009, as verbas constantes da rubrica “Partidos Políticos” somavam mais de 200 milhões de meticais (aproximadamente 8 milhões de dólares).

A prestação de contas acerca do financiamento político, embora seja uma obrigação legal, não é respeitada pelos partidos, a não ser no que concerne às primeiras tranches atribuídas pela CNE, pois essa é a condição para se ter acesso às tranches subsequentes. O financiamento por via parlamentar não tem sido justificado por nenhum dos partidos beneficiários, e nenhum respeita a obrigação de publicação das suas contas anuais. As regras acerca das auditorias e transparência

dos fundos recebidos pelos partidos políticos devem ser reforçadas e implementadas. Em particular: a fiscalização das finanças dos partidos políticos é de superior relevância, e deve a Inspeção Geral das Finanças levar a efeito as auditorias às contas dos partidos; a Comissão Nacional de Eleições (CNE) deve assegurar que todos os partidos políticos informem e justifiquem o uso das verbas públicas que lhes são atribuídas durante a campanha eleitoral e publiquem os relatórios das auditorias às suas contas, informando ao Ministério Pública acerca de irregularidades para que este decida as medidas a serem tomadas.

Não obstante o facto de terem uma penetração eleitoral que revela concentrações geográficas distintas (a FRELIMO, com hegemonia nas três províncias do Sul e em algumas zonas de Tete, Niassa e Cabo Delgado, e a RENAMO com hegemonia principalmente em zonas das províncias de Manica, Sofala, Zambézia e Nampula), tais diferenças regionais não conduziram a diferenças de cunho étnico na formação dos partidos. Em seus quadros, ambos os partidos têm buscado integrar membros das diversas regiões e etnias do país.

A Assembleia da República (AR), apesar de ser das poucas instituições nacionais a incluírem as duas principais forças políticas do país, não tem sido o palco dos mais importantes debates em Moçambique. Para além da histórica ascendência que o poder executivo tem exercido sobre os demais poderes e das dificuldades de diálogo entre a FRELIMO e a RENAMO, a verdade é que o trabalho dos deputados é também bastante dificultado pela carência de recursos humanos e materiais. Os benefícios e vantagens do deputado não incluem nenhum subsídio para a contratação de assistência administrativa ou técnica no âmbito do seu mandato, e existe somente um pequeno corpo de assistentes parlamentares que apóiam o trabalho das comissões e um gabinete técnico, cuja missão principal seria oferecer consultoria técnica às bancadas e aos deputados. O aprimoramento da capacidade técnica da Assembleia da República é crucial para que esta possa participar mais ativamente dos debates legislativos.

5. Participação política, os meios de comunicação social e a sociedade civil

A participação dos cidadãos no processo político, a sua capacidade de influenciar a formulação das políticas públicas, a abertura do governo às demandas da população e a transparência com que o governo trata dos assuntos públicos são indicadores da qualidade da democracia. Para além da forma mais elementar de participação política que é o voto livre e periódico para a escolha dos representantes, um regime democrático deve oferecer aos cidadãos outras formas de participação e envolvimento no processo político. Tal participação depende das liberdades e direitos formalmente estabelecidas por uma Constituição, mas, também, da capacidade real de organização, mobilização e advocacia das sociedade civil e política. Ao nível regional, a Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos, a recém-aprovada Carta sobre Democracia, Eleições e Governança e outros padrões endossados pelo Mecanismo Africano de Revisão de Pares (a cuja revisão Moçambique foi recentemente submetido) avançam princípios e padrões que devem ser seguidos pelos estados africanos no tocante à participação política.

A protecção e promoção da liberdade de expressão e de imprensa é importante elemento nos

processos de participação política. Em Moçambique, foi a Constituição de 1990 que estabeleceu, de maneira inédita no país, a liberdade de expressão e de imprensa como integrantes do rol de direitos fundamentais dos moçambicanos, situação que foi confirmada e ampliada na Constituição de 2004, uma vez que nesta foi incluído também o direito à informação no rol de direitos fundamentais.

Existem alguns problemas, contudo. A entidade de disciplina da actividade dos meios de comunicação, constitucionalmente estabelecida e regulada pela Lei de Imprensa, o Conselho Superior da Comunicação Social (CSCS), ao qual compete decidir acerca de limites ao exercício da liberdade de expressão e de imprensa pelos meios de comunicação social, tem sido bastante criticado no exercício de suas funções, uma vez que, na prática, ele tem actuado quase que unicamente como uma instituição responsável por garantir o direito de resposta a algumas personalidades eminentes no país, as quais se dirigem à instituição para protestar contra reportagens a ela relacionadas, não exercendo, entretanto, uma fiscalização constante da actuação dos meios de comunicação social.

No momento (meados de 2009), debate-se a revisão da lei de imprensa, cujo anteprojecto deverá ser submetido pelo Conselho de Ministros à Assembleia da República brevemente. Na opinião do capítulo Moçambicano do Instituto de Comunicação Social da África Austral (MISA – Moçambique), a versão da revisão ora em debate não é mais controversa, tendo sido o resultado de discussões entre um grupo de actores, governamentais, públicos, privados e associativos, envolvidos no sector, os quais organizaram-se para debater a legislação existente. Dos pontos em relação ao qual não foi possível obter consenso, manteve-se a possibilidade da responsabilidade criminal e de crimes de imprensa, apesar dos esforços empreendidos pelo MISA-Moçambique para a eliminação destes dispositivos e a existência de padrões africanos acerca da matéria, como a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos, a qual afirma que: “(...)os *Estados devem rever todas as restrições criminais relacionadas a conteúdo para assegurar que elas servem a um interesse legítimo numa sociedade democrática*”.

Dentre as questões acordadas no interior do grupo de revisão, decidiu-se por a) retirar ao Estado a faculdade de adquirir participações em órgãos de informação que não façam parte do sector público, assim como determinar outras formas de subsídios ou apoio, b) proibir-se a partidos políticos e organizações sindicais a manutenção de órgãos de comunicação social audiovisual (rádio e televisão); c) consagrar-se o princípio da não obrigatoriedade de ser “licenciado” pelo Governo para a criação de órgãos de imprensa escrita e para o exercício da profissão de jornalista. A autorização de criação de jornais e outras publicações mantém-se sujeita a registo apenas — acto meramente administrativo

Os meios de comunicação social moçambicanos expandiram-se e diversificaram-se bastante desde a transição democrática, mas são ainda marcados por desigualdades na cobertura e acesso. Altos níveis de analfabetismo e de pobreza condicionam a abrangência da imprensa escrita, e a esmagadora maioria dos moçambicanos nunca comprou e não lê jornais. Apenas a rádio atinge um público consideravelmente vasto, e a maioria dos moçambicanos tem acesso a poucos meios de comunicação social para além dos meios de comunicação social públicos.

Em relação às questões políticas, em geral a imprensa as discute, embora o jornalismo

investigativo seja bastante fraco. Artigos de opinião e debates televisivos sobre os temas mais polémicos da vida política são cada vez mais comuns, mas ainda se pode considerar que os meios de comunicação social públicos continuam ainda mergulhados em práticas de auto-censura (especialmente a televisão pública, a Televisão de Moçambique, TVM), sendo menos abertos a determinados pontos de vista. Em termos de acesso das forças políticas aos meios de comunicação social, é forçoso reconhecer que os partidos de oposição enfrentam ainda restrições no seu acesso aos meios comunicação social públicos.

Outro assunto que merece especial atenção é a adopção de uma lei acerca do acesso à informação, a qual obrigaria as instituições públicas, e as instituições privadas que realizam funções públicas ou tenham obtido fundos públicos, a publicar informação sobre suas actividades, oferecendo ainda mecanismos legais para o caso de não cumprimento do dever de informar. Uma proposta de lei acerca do acesso à informação foi submetida à Assembleia da República há mais de três anos para análise, discussão e adopção.

Tão importante aos processos democráticos quanto à liberdade de expressão e de imprensa são as liberdades de reunião e manifestação, de acordo com o estabelecido na Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos. Em termos jurídicos, não existem impedimentos claros ao seu exercício, apesar de alguns dispositivos legais permitirem interpretações demasiado restritivas. A obrigatoriedade de as manifestações e reuniões em lugares públicos serem precedidas de aviso de seus propósitos às autoridades civis e policiais da área, dispositivo que, em princípio, busca salvaguardar a segurança dos manifestantes e o decorrer pacífico da manifestação/reunião, tem sido muitas vezes utilizado como um meio de coibir manifestações, quando se alega que os organizadores do evento não comunicaram as autoridades acerca de seus objectivos. Aqui, seria importante avançar com cursos de capacitação em questões legais e de direitos humanos aos polícias, esclarecendo que as disposições constantes da legislação lá estão para assegurar, e não coibir, o exercício deste direito constitucional. As autoridades policiais devem também instruir claramente os polícias que aqueles que não concordam como o governo têm o direito de manifestarem publicamente suas opiniões.

Também essencial à democracia, nomeadamente à consolidação da sociedade civil, a liberdade de associação faz parte do rol de direitos fundamentais dos moçambicanos. Existe legislação própria a regular o processo de formação e registo de associações, fundações e organizações não-governamentais estrangeiras, e não há previsão que possa ser tida como abusiva, embora haja a clara necessidade de um quadro legal mais detalhado e actualizado para regulamentar o funcionamento das organizações da sociedade civil. Em 2008 foi iniciado um processo participativo de revisão do quadro legal das organizações da sociedade civil, coordenado pela FDC (Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade), visando harmonizar, actualizar e simplificar a actual legislação aplicável e colmatar as lacunas existentes. O resultado deverá ser submetido à Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL) para, então, ser apresentado à Assembleia da República, e deve fazer com que o respeito à e a promoção da liberdade de associação vinquem raízes em Moçambique, assim como estabelecer um quadro regulatório mais claro, menos burocrático e mais condizente ao desenvolvimento das organizações da sociedade civil. No caso, regras administrativas devem facilitar o registo de organizações com sede nas províncias ou nas zonas rurais, e às organizações estrangeiras deveria ser concedido

um maior espaço para o seu funcionamento. O Decreto no. 55/98 proíbe ONGs estrangeiras de promoverem qualquer actividade de natureza política, uma restrição exageradamente cautelosa: organizações da sociedade civil, nacionais e internacionais, devem ter suas actividades restritas somente em relação à política partidária, e não em relação a qualquer actividade política.

As organizações da sociedade civil moçambicanas constituem um complexo mosaico. Apesar de sua expansão nos últimos anos, elas não estão, contudo, isentas de problemas. De acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística, existiam, no ano de 2004, 4.853 instituições sem fins lucrativos não-estatais legalmente reconhecidas em Moçambique, as quais distribuíam-se pelas diversas províncias do país. Sua distribuição no território, o emprego por elas gerado e os fundos por elas recebidos, contudo, era bastante irregular e desigual. O rácio entre o número de instituições e a população residente era de 26.2 unidades por 100 mil habitantes para o país, mas variava de 8.4 a 56.7 entre as províncias. Também, a capital do país, onde se localizavam 13% do total dessas organizações, concentrava mais da metade dos empregados do sector ao nível nacional (52% dos trabalhadores), sendo que as organizações estabelecidas na cidade recebiam cerca de 52% dos fundos destinados ao sector. A macrocefalia e a centralização do país são, pois, visíveis também na distribuição dos recursos materiais e humanos entre organizações da sociedade civil; nestas condições, pode-se admitir que o seu papel em muitas áreas fora da capital, especialmente nas zonas rurais, onde se concentra grande parcela da população, é necessariamente limitado, principalmente pela falta de recursos humanos e materiais. Nestas circunstâncias, esforços devem ser orientados para a obtenção de uma distribuição de recursos mais equitativa às diversas províncias do país, buscando desconcentrar-se e descentralizar-se a alocação e gestão de recursos e reforçar a capacidade operacional das organizações da sociedade civil, com especial ênfase em organizações a funcionar em áreas rurais e em províncias remotas.

As organizações da sociedade civil também enfrentam problemas na sua organização e governação interna. Em geral, sua base social é restrita, congregando, por vezes, não mais que seus membros fundadores, isto é, 10 a 15 pessoas. Ademais, suas lideranças tendem a não aplicar internamente aquilo que exigem externamente, apegando-se ao poder, não prestando contas internas e não envolvendo seus membros na elaboração de projectos. No caso, as organizações da sociedade civil deveriam desenvolver códigos de conduta para a sua governação interna, auto-regulando suas actividades e demonstrando ao governo que elas são capazes de operar de maneira responsável sem o controlo governamental.

Por fim, em termos de intervenção social e participação política das organizações da sociedade civil, muitos analistas são da opinião que, embora tenham sido dados passos significativos desde a transição democrática, ainda existem lacunas na sua intervenção e participação. De facto, a sociedade civil precisa de atingir um maior protagonismo nas discussões com o Governo e com seus financiadores, o que tem sido dificultado pelos limitados recursos financeiros e a ausência de coordenação.

6. Governação local

A governação local moçambicana tem sido marcada por dois processos, os quais têm sido implementados simultaneamente: a descentralização (devolução política) e a desconcentração administrativa. A sua implementação foi acelerada pela democratização do país, mas, desde então, ambos os processos têm sido reticentes, com constantes mudanças legislativas, em especial o processo de descentralização. É importante que o governo moçambicano assuma uma posição mais clara acerca dos processos de descentralização e desconcentração, seguindo os princípios adoptados pela recentemente aprovada Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação, a qual avança que: “(...)Estados-membro devem descentralizar poder a autoridades locais democraticamente eleitas como determinado na legislação nacional”.

Um dos princípios fundamentais de organização e funcionamento da administração pública moçambicana é a desconcentração, através da qual o governo moçambicano pretende reduzir os poderes administrativos dos órgãos centrais, facilitando a tomada de decisões por parte dos escalões inferiores. Em vários pronunciamentos, o Presidente Armando Guebuza tem destacado a importância do distrito, um dos órgãos locais de Estado e parte do processo de desconcentração, como estrutura administrativa essencial ao desenvolvimento do país. Tal opção política deveria implicar numa considerável alocação de recursos ao governo distrital; contudo, nota-se que o distrito, se comparado à província e ao governo central, continua recebendo menos recursos, apesar das crescentes responsabilidades.

Por importante que seja a desconcentração de tarefas dos escalões superiores da administração pública aos inferiores, imperioso reconhecer que tal não implica a redução do poder político ao nível central, visto que o governo central mantém o controle do aparelho de Estado em todos os seus níveis. Para efetuar-se a dispersão do poder político, o foco deve ser no processo de descentralização e não no processo de desconcentração, cujo principal mérito está na modernização da aparato administrativo e numa maior aproximação das realidades locais.

Após debates e mudanças legislativas, o processo de descentralização foi iniciado pela implementação de trinta e três autarquias locais em 1997, as quais abrangiam cerca de 25% dos moçambicanos. Desde então, a expansão do poder local tem sido guiada pelo princípio do gradualismo, que se funda na ideia de que, em muitos locais, são insuficientes as condições económicas e sociais para a implementação das autarquias. Como corolário óbvio do princípio do gradualismo, a extensão de direitos políticos em Moçambique passou a ser condicionada por critérios outros para além da simples cidadania moçambicana, com imensas parcelas do território a continuar sem “poder local”.

Seguindo as discussões recentes acerca da implementação do princípio do gradualismo pelo Governo, este busca salvaguardar-se em a) limitações orçamentárias, b) carência de recursos humanos e materiais das cidades, vilas e povoações pleiteando autarcização. No entanto, parece-nos que o discurso do governo moçambicano é pouco convincente, uma vez que, se um verdadeiro esforço descentralizador estivesse sendo posto em prática, este deveria alterar também a distribuição das receitas e as competências tributárias, assim como esforçar-se na capacitação dos quadros ao nível local.

Já realizadas as duas primeiras eleições autárquicas (1998 e 2003), a aprovação da Constituição de 2004 veio a introduzir um novo elemento ao processo de descentralização, as Assembleias Provinciais. Nos termos da Constituição, contudo, e diferentemente do que se poderia esperar, as Assembleias Provinciais não têm poder legislativo local, poder regulamentar, e poder de aprovar e fiscalizar o orçamento local. As suas competências constitucionais limitam-se, relativamente à respectiva província, à fiscalização e controle da observância dos princípios e normas estabelecidos na Constituição e nas leis pelo Executivo, bem como das decisões do Conselho de Ministros, assim como a aprovar, fiscalizar e controlar o programa do Governo Provincial.

O sucesso do processo de descentralização em Moçambique dependerá fundamentalmente da participação e do envolvimento popular na gestão autárquica. As experiências dos municípios já implementados, contudo, mostram que tal processo está ainda pouco desenvolvido, com estudos a demonstrar que é rarefeita a interação entre as autoridades locais e seus cidadãos, assim como destes com os partidos políticos, e que há uma frequente falta de informação sobre os serviços municipais, e muito baixo contacto popular com os departamentos e serviços municipais. A relativa escassez de recursos e serviços prestados ao nível local explica boa parte desta apatia; ainda, a relação entre as administrações distritais e os governos municipais com os cidadãos precisa de ser melhorada, com uma maior divulgação das actividades realizadas e um contacto mais intenso dos vereadores e deputados das Assembleias Municipais com os eleitores.

7. Assistência ao desenvolvimento

Moçambique tem recebido substancial apoio da comunidade internacional, quer por via de donativos, quer por via de créditos. O grande volume da ajuda externa permitiu que o Governo aumentasse substancialmente a despesa ao longo da última década, o que contribuiu para a recuperação económica e social após o fim da guerra civil. O Orçamento Geral do Estado é, já há anos, amplamente financiado por auxílio-externo, e, para o ano económico 2009, donativos e créditos externos representarão 53% do total dos recursos orçamentários do Governo de Moçambique.

O país abriga projectos de dezenas de doadores, sendo provável que existam projectos de mais de 60 doadores bilaterais e multilaterais, incluindo as agências das Nações Unidas, e 150 organizações não governamentais internacionais em implementação no país no momento. Além de múltiplos doadores, o país também alberga diferentes formas de ajuda, ou seja, diferentes formas de canalizar e utilizar o apoio externo.

Do lado dos doadores, o grande número de instituições contribui para a falta de transparência, fragmentação e dispersão dos recursos, custos operacionais, imprevisibilidade e volatilidade da ajuda, problemas de coordenação, com a duplicidade de esforços e a necessidade de uma constante prestação de contas governamental acerca dos projectos aos doadores, com o uso dos já escassos recursos humanos na preparação de uma miríade de relatórios. Também, a existência de recursos não incluídos no Orçamento (*off-budget*), os quais são investidos por

doadores em projectos sem passarem pelo orçamento do Estado, tem sido um sério problema, uma vez que complica a coordenação e harmonização das atividades, prejudica o planeamento estatal e retira ao Estado o controle sobre tais verbas.

Em resposta aos vários problemas relacionados à ajuda-externa, Moçambique e seus parceiros de cooperação têm sido pioneiro na implementação de alternativas para resolvê-los, muitas das quais identificadas nas declarações e planos de acção internacionais sobre o assunto, nomeadamente nas *Declarações de Roma e Paris* (2005) e no *Plano de Acção de Accra* (2008). Por exemplo, muitos doadores têm canalizado recursos directamente para o orçamento de determinados sectores previamente definidos pelo Estado como prioritários (*earmarked aid*), ao invés de identificarem as prioridades eles próprios. Moçambique tem também implementado uma das mais ambiciosas propostas dentre os países em desenvolvimento para redireccionar o suporte externo *directamente* ao orçamento geral do Estado, sem a prévia estipulação de sua destinação pelos doadores (*General Budget Support*, GBS).

Em 2004, Moçambique assinou com 15 doadores um Memorando de Entendimento (MoE) destinado a consolidar uma parceria de financiamento externo directo ao orçamento do Estado e à balança de pagamentos, o qual foi implementado entre 2004 e 2009. Os PAPs (*Programme Aid Partners*), Parceiros de Apoio Programático, têm, desde então, representado uma importante iniciativa em termos de coordenação, harmonização e monitoria do uso e aproveitamento do auxílio externo pelo governo. Actualmente, o grupo de parceiros é composto por 19 membros (G-19) (Alemanha, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido e Áustria), sendo um dos maiores grupos de apoio orçamental geral a operar em África.

Em Março de 2009, foi assinado um novo Memorando de Entendimento entre o Governo de Moçambique e os PAPs, o qual será igualmente válido por 5 anos. Nele, foram reforçados os compromissos, princípios básicos, e objectivos constantes do documento anterior, tendo sido, também, adicionados novos elementos. No Memorando de Entendimento estão definidos os objectivos e procedimentos de apoio ao orçamental geral. O objectivo global do Memorando é contribuir para “a redução da pobreza em todas as suas dimensões”, e os PAPs comprometeram-se a apoiar os planos de redução de pobreza constantes no PARPA (e seu eventual sucessor).

O Memorando também estabelece uma série de princípios básicos à concessão da ajuda. Dentre estes, o governo de Moçambique deve empenhar-se para: a) salvaguardar a paz e promover processos políticos democráticos, a independência do judiciário, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos, a boa governação, e a probidade na vida pública, incluindo a luta contra a corrupção; b) dar prioridade à luta contra a pobreza; c) prosseguir com políticas macroeconómicas sólidas e sistemas eficazes de gestão das finanças públicas. Caso quaisquer desses princípios seja violado pelo Governo, os PAPs podem suspender seu apoio; no Memorando, contudo, todos os parceiros comprometeram-se a, anteriormente à qualquer tomada de decisão, discutir entre si e, depois, com o Governo os meios para lidar com a situação. Nos casos em que tal diálogo não surtir efeito, os PAPs reservam-se o direito de, em conjunto ou unilateralmente, suspender o desembolso de fundos.

A ajuda de cariz programático e o suporte ao orçamento geral do Estado não são sem

problemas. Tendências à centralização política podem ser exacerbadas com a concentração de recursos no orçamento geral. Tal centralização, num contexto em que o Estado é importante actor social e fonte de recursos à ação social de outros grupos, pode reduzir o espaço para o pluralismo político, podendo dificultar, dentre outros, o surgimento de uma sociedade civil autónoma do Estado e actuante. Num contexto político em que as diferenças entre o Estado e o partido no poder tendem a ser tênues, no qual o partido vencedor das eleições tende a concentrar muitos benefícios políticos e económicos, ao passo que os partidos de oposição carecem de espaço e recursos para articularem suas demandas, a alocação de recursos externos ao Estado *independentemente* de sua capacidade de mobilizá-los internamente (via tributos) pode bloquear as mudanças sociais e políticas que frequentemente acompanham o fortalecimento e expansão das estruturas estatais, criando-se um Estado forte mas intransigente em face de sua sociedade.

Até recentemente, o debate entre o governo e doadores em questões acerca de desenvolvimento tinha pouca participação interna. A situação actual é um tanto melhor, mas há ainda muitos desafios. As organizações da sociedade civil moçambicana têm conseguido participar mais activamente, por exemplo, nas reuniões anuais de consulta entre o Governo e seus parceiros de cooperação (*Reuniões de Revisão Conjunta, Joint Review Meetings*). Também, a implementação dos Observatórios do Desenvolvimento ofereceu uma nova oportunidade à participação das organizações da sociedade civil em questões de ajuda-externa e desenvolvimento.

Contudo, a questão mais preocupante nesta área é a quase inexistência de ligação entre as discussões travadas pelo Governo e seus parceiros de desenvolvimento, de um lado, e os debates levados à cabo na Assembleia da República, de outro. O baixo envolvimento de parlamentares e da Assembleia da República nas discussões referentes ao apoio externo representam um sério défice democrático, principalmente quando se tem em conta que mais da metade do Orçamento do Estado provém do apoio externo. O envolvimento da sociedade civil certamente representa um avanço em termos de participação, mas não se deve descurar da importância do envolvimento da Assembleia da República em qualquer debate de importância nacional, uma vez que ela alberga os representantes eleitos pelos moçambicanos para discutirem os assuntos de interesse do país. Curiosamente, o Memorando de Entendimento no contexto dos PAPs menciona, entre seus principais objectivos, “(...) *reforçar a responsabilidade do Governo perante à Assembleia da República e o povo(...)*”, mas é silente em relação aos mecanismos de interação entre a Assembleia e as discussões em torno do apoio ao Orçamento do Estado. O próprio Memorando não foi sequer levado à discussão no Parlamento.

Por fim, se é verdade que a maior coordenação dos parceiros de desenvolvimento traz consigo ganhos em termos de custos de transacção e previsibilidade no desembolso do apoio, ela traz também, em termos políticos, várias dificuldades. Várias organizações da sociedade civil sentem que uma maior coordenação dos doadores à volta da ajuda orçamental ao Governo moçambicano pode prejudicar o desenvolvimento de estruturas democráticas ao invés de reforçá-las, uma vez que o apoio programático e ao orçamento podem levar o governo a preocupar-se mais com a chamada “*external accountability*”, relegando para um plano secundário, ou mesmo à irrelevância, a prestação de contas aos seus parceiros domésticos e eleitores.

Em termos de política governamental, é imperioso que o governo produza uma nota estratégica mais clara e contundente a indicar as modalidades de ajuda preferidas e a escala e

velocidade de transição entre a situação actual e a desejada pelo Governo; impõe-se, também, que tal documento seja explícito acerca das actividades que se pretende implementar nos próximos anos para a redução da dependência do país em relação à ajuda externa. Desde há anos o Governo tem estado a elaborar uma Política de Cooperação Internacional, e espera-se que esta venha a ser divulgada ainda em 2009. Este documento deve ser explícito acerca das actividades que o governo pretende implementar nos próximos anos para reduzir a dependência do país em relação à ajuda externa. Mais importante, as discussões acerca do documento devem envolver a Assembleia da República, assim como deve o documento circular para comentários das organizações da sociedade civil.

Parte II

Democracia e Participação Política

Relatório principal

O tempo trabalhou a nossa alma colectiva por via de três materiais: o passado, o presente e o futuro. Nenhum destes materiais parece estar feito para uso imediato. O passado foi mal embalado e chega-nos deformado, carregado de mitos e preconceitos. O presente vem vestido de roupa emprestada. E o futuro foi encomendado por interesses que nos são alheios. – Mia Couto, *A Fronteira da Cultura*

1

Precedentes históricos¹

Moçambique foi um dos últimos países africanos a conquistar a sua independência, e teve que pegar em armas para consegui-lo. Portugal, das primeiras potências europeias a explorar o continente, mostrou-se bastante resistente a abandonar as suas políticas coloniais. Entre 1964 e 1974, o governo português resistiu aos esforços dos movimentos de libertação da então província portuguesa de Moçambique. No início dos anos 1970, dos vários movimentos de libertação, somente a Frente de Libertação de Moçambique, a FRELIMO, mantinha-se verdadeiramente activa.

Em 1974, a guerra já se arrastava por anos, e o seu final parecia próximo. As guerras de libertação em África já repercutiam negativamente na legitimidade do governo português em Portugal, e eventos na capital portuguesa catalisaram o processo de independência em Moçambique. Em Abril de 1974, uma revolta de oficiais militares iria abalar significativamente o poder político na metrópole, trazendo incertezas sobre o seu futuro e, conseqüentemente, sobre o futuro das colónias portuguesas. A FRELIMO, ciente destes factos, aproveitou-se da hesitação que afectou as forças armadas portuguesas em Moçambique para expandir as suas acções. Decorridos seis meses da revolta em Portugal, ambos os lados acordavam em pôr fim à guerra.

Ao final da guerra de libertação, a FRELIMO era vista como representante natural dos moçambicanos no processo de transição ao Moçambique independente, no que era apoiada por importante parcela da comunidade internacional. Durante as negociações em Lusaka, Zâmbia, em Setembro de 1974, os representantes do movimento exigiram que o poder lhes

¹ As informações deste capítulo foram retiradas de Malyn Newitt, 'Mozambique', in Patrick Chabal et al, *A History of Postcolonial Lusophone Africa*, Hurst & Company, London, 2002; Merle L. Bowen, *The State against the Peasantry, Rural Struggles in Colonial and Postcolonial Mozambique*, University Press of Virginia, 2000.

fosse transferido sem a realização de eleições prévias, situação que, após alguma hesitação, foi aceite por Portugal. Por meio dos Acordos de Lusaka, foi definido um governo de transição, e a FRELIMO garantiu que, a 25 de Junho de 1975, Moçambique seria declarado independente e passaria a estar sob a sua liderança política.

O Governo de transição funcionou sem grandes contratempus; contudo, a comunidade portuguesa a viver em Moçambique estava preocupada com o seu futuro. Em vista do forte nacionalismo da FRELIMO e da falta de clareza em relação ao futuro dos bens e posses dos portugueses, estes emigraram em grande número, principalmente os trabalhadores qualificados. No processo, levaram consigo tudo o que puderam, e, muito daquilo que não puderam, destruíram. Se a herança colonial já não era positiva, os poucos que possuíam conhecimentos técnicos necessários para ajudar o novo governo a reerguer Moçambique deixaram o país.

Antes mesmo de assumir oficialmente o poder, a FRELIMO promulgou, aos 20 de Junho de 1975, a primeira Constituição da República Popular de Moçambique, a qual passaria a vigorar no dia 25 daquele mês. Nela, a FRELIMO chamava para si a responsabilidade pela representação dos camponeses e operários moçambicanos, estruturando as instituições do Estado em bases partidárias. Estavam criadas as condições para um regime monopartidário, que seguiria como regime político dominante, com alterações pontuais, até 1990.

A vitória na guerra de libertação entusiasmara muitos dirigentes da FRELIMO, os quais imaginaram que poderiam, em poucos anos, ‘escangalhar’ a herança colonial no país e colocar Moçambique num novo patamar de desenvolvimento. Mas não só: que poderiam fazê-lo e, ao mesmo tempo, ajudar os demais países da região a fazer o mesmo. Nesta toada, Moçambique opôs-se aos regimes minoritários nas vizinhas Rodésia do Sul (actual Zimbabwe) e África do Sul, apoiando os movimentos de libertação que se organizavam naqueles países.

No entanto, o desafio logo provaria ser maior que os meios à disposição. Frequentes desastres naturais colocavam um pesado fardo nos ombros do novo governo; as estruturas estatais eram frágeis, e tinham dificuldades em alcançar todo o território. Ademais, as políticas económicas adoptadas pela FRELIMO não estavam produzindo os resultados esperados, principalmente no sector agrícola. A criação de cooperativas e machambas estatais, aliadas à mecanização do campo, não foram bem-sucedidas em termos de aumento da produtividade. Mais importante, muitos camponeses se sentiam pouco confortáveis neste tipo de agricultura, e teriam preferido continuar a produzir em unidades familiares.

O grande desafio ao projecto de estado-nação da FRELIMO, contudo, viria de fora. A Rodésia do Sul, então governada por Ian Smith², descontente com as posições ideológicas da FRELIMO e seu apoio aos movimentos nacionalistas no seu território, resolveu formar e financiar um movimento armado de oposição ao governo da FRELIMO em território moçambicano. Em 1976, surgia a Resistência Nacional Moçambicana (*Mozambique National Resistance* (MNR)).

De início, a Resistência Nacional Moçambicana era, basicamente, uma extensão do exército rodesiano, apesar de contar com muitos moçambicanos, principalmente aqueles que, tendo colaborado com o exército português, haviam sido isolados pelo novo governo.

² Ian Smith foi Primeiro-Ministro de um governo de minoria branca da colónia britânica da Rodésia, a qual se tinha rebelado do Reino Unido, proclamando uma independência unilateral em 1965, porém sem receber reconhecimento internacional.

Progressivamente, no entanto, a Resistência Nacional Moçambicana cresceu e expandiu suas bases. Suas táticas tornaram-se mais violentas, mas também mais efectivas. Com o fim do regime minoritário na Rodésia, os seus elos político-finaceiros passaram a ser com outro regime minoritário, o *apartheid* sul-africano, que passou a financiar o movimento de maneira substancial. Já então nacionalmente conhecida como a RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), esta conseguiu trazer para o seu lado, principalmente pela via da violência física e psicológica mas também pelo convencimento e distribuição de benefícios, muitos moçambicanos. À medida que a resistência crescia, guarnecida pelo regime sul-africano, e passava a recrutar quadros mais qualificados para melhorar sua imagem perante à comunidade internacional, o Estado moçambicano enfraquecia-se: somados aos gastos e perdas de guerra, que aumentavam gradativamente, o fracasso das políticas económicas e os desastres naturais não colaboravam para que o Estado continuasse a operar efectivamente. Neste contexto, muitos militares, insatisfeitos com as condições oferecidas pelo Estado, passaram a agir como se bandidos fossem, extorquindo camponeses e explorando aqueles que deveriam ser por eles protegidos. Tais actos acabariam por reforçar a RENAMO, junto à qual tais camponeses buscavam socorro e abrigo.

O crescimento da RENAMO, que já controlava vastas áreas do território em meados dos anos 1980, contudo, teve seu ímpeto freado com mudanças no governo sul-africano no início da década de 1990. Ao mesmo tempo, o ano de 1990 foi o portador de mais um desastre natural em Moçambique, a seca, situação que, com a conseqüente miséria e fome que assolaram os moçambicanos, novamente desafiava as capacidades do Estado moçambicano. Finalmente, após quase quinze anos de guerra, ambos os lados, a RENAMO e a FRELIMO, tinham razões para dialogar e pôr fim à guerra.

Neste processo, no ano de 1990, quando já se iniciavam, ainda que timidamente, as negociações de paz, a FRELIMO outorgou uma nova constituição, a qual simbolizou mudanças radicais nas instituições do país. Moçambique deixava para trás, ao menos formalmente, a sua experiência com o sistema político monopartidário para assumir e consagrar as regras de um regime democrático, de feições liberais e pluripartidário. Já anteriormente, em vista do quase colapso do Estado moçambicano, haviam sido alteradas as

regras que regulavam a economia moçambicana, processo que se deu sob os auspícios do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.³

Já consagradas as mudanças políticas e económicas, as negociações em direcção ao acordo de paz intensificaram-se. Após prolongadas discussões, o Acordo Geral de Paz foi finalmente assinado em Roma, na Itália, no ano de 1992. A partir de então, Moçambique entrava numa nova fase, a de reconstrução e reconciliação nacional.

A pacificação e a reconciliação nacional, apesar de dependerem essencialmente das posições e decisões de lideranças moçambicanas, receberam importante auxílio da comunidade internacional, que decidira envolver-se activamente na definição dos rumos do país no pós-guerra. Tal comprometimento deveu-se principalmente aos acontecimentos em Angola, cujo processo de paz havia iniciado anteriormente a Moçambique mas fora abruptamente interrompido. Em Angola, a comunidade internacional participou timidamente como garante do cumprimento do acordo de paz e na preparação das eleições, tendo sido o acordo violado logo após o processo eleitoral, e a guerra civil reiniciada. Consciente destes riscos, a comunidade internacional, por via das Nações Unidas, decidiu investir pesadamente na pacificação da Moçambique. Milhares de soldados das Nações Unidas (aproximadamente 7.000), a Operação das Nações Unidas em Moçambique, ONUMOZ, desembarcaram no país, conjuntamente com um grande contingente de quadros técnicos e de assessoria. Para muitos observadores, as Nações Unidas acabavam de estabelecer um governo paralelo no país.

Apesar das críticas ao intervencionismo da ONUMOZ, o processo de pacificação foi bem-sucedido. Com o apoio financeiro das Nações Unidas, a RENAMO pôde, ao menos formalmente, transformar-se num partido político, capacitando-se para concorrer nas primeiras eleições multipartidárias em 1994. Com a grande maioria de combatentes desmobilizados e com o oferecimento de consideráveis incentivos financeiros à consolidação da RENAMO como partido civil, e não mais como movimento armado, as eleições puderam transcorrer sem maiores riscos de retorno à guerra.

A importante participação da comunidade internacional no processo de reconciliação nacional, contudo, não se deu sem alguns problemas no médio-prazo. Dentre as consequência

³ Em 1984, Moçambique tornou-se membro do Banco Mundial, e desde então colabora com este em vários projectos e reformas nas estruturas nacionais, principalmente com base em empréstimos (concessional loans) e doações (grants). Em 1984, foi assinado um *Plano de Reabilitação Económica* entre o Banco e o país, renovado em 1987 e 1989 (assistência total no valor de US\$ 285.000.000). Os ajustes económicos estruturais propriamente começaram em 1989 (assistência de US\$ 104.000.000). De 1991–1995, o Banco trabalhou com Moçambique com base num *Plano Estratégico* (Strategy Paper, assistência de US\$ 1.127.000.000). De 1995–2000, a relação deu-se com base numa *Estratégia de Assistência Nacional* (Country Assistance Strategy, com US\$ 452.000.000 em créditos disponibilizados entre 1998–2000). De 2000 a 2003, outra *Estratégia de Assistência Nacional* foi assinada (crédito disponibilizado no valor de US\$ 568.000.000). Em 2004, o Banco Mundial juntou-se ao então G-15 (hoje G-19), um grupo de doadores a prestar assistência directa ao orçamento geral do país. Em Junho de 2005, os fundos destinados via empréstimo para aquele ano estavam em US\$ 1.008.000.000 e, de 1985 até aquela data, o Banco Mundial reportava ter desembolsado, em créditos, empréstimos e garantias, US\$ 1.984.500.000 a Moçambique (tendo sido disponibilizados US\$ 2.815.300.000 neste período). Informações obtidas em *The World Bank and Mozambique, 20 years of collaboration*, <http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/WB20anos.pdf>, acedido em 27 de Março de 2009. Para informações actualizadas, ver <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menuPK:382142~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:382131,00.html#background>, acedido em 27 de Março de 2009.

não-intencionais deste processo, a comunidade internacional tem mantido um interesse por vezes exagerado em Moçambique, na sua reconstrução e na manutenção da imagem do país como uma 'história de sucesso'. O grande número de doadores e organizações internacionais no país atesta tal facto, e tem trazido inúmeros desafios à governação de Moçambique.

Em termos político-partidários, a RENAMO tem-se mantido como a principal força de oposição à FRELIMO desde 1994. Nas eleições gerais de 1999, chegou perto da vitória; em 2004, contudo, teve uma queda bastante acentuada no seu voto. Apesar de decorrerem já 15 anos desde o fim da guerra civil, com quatro eleições gerais e quatro eleições autárquicas, a política moçambicana continua a ser claramente dominada pelos dois antigos beligerantes, com a crescente hegemonia da FRELIMO.

2

Quadro constitucional e direito internacional

A. Direito internacional

Moçambique é signatário dos principais tratados internacionais e regionais sobre direitos humanos relacionados à cidadania, à participação política e à democracia, tendo ratificado, sem reservas, dentre outros, o *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos* e a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos-CADHP*. O país ratificou também os principais tratados a salvaguardar seus cidadãos de práticas discriminatórias, com destaque para a *Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)*, e a *Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CERD)*. Moçambique aceitou também ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), tendo recentemente (meados 2008) completado o seu processo de auto-avaliação.⁴

No entanto, tratados internacionais e regionais relevantes ao exercício da cidadania ainda se encontram pendentes de assinatura e/ou ratificação. Dentre estes, destacam-se o *Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)* – embora a Constituição da República de 2004 inclua disposições sobre tais direitos – a *Convenção internacional sobre a protecção dos direitos de trabalhadores migrantes e suas famílias* (nenhuma acção tomada). Ademais, pendem de assinatura o *Protocolo opcional à Convenção Internacional sobre Direitos cívicos e Políticos*, por meio do qual se permite a submissão de petições individuais aos órgãos responsáveis pela

⁴ Para mais detalhes, consultar o sítio online do MARF, www.marf.org.mz, acessado em 28 de Outubro de 2008.

fiscalização dos tratados (*'treaty bodies'*).⁵ Até meados de 2009, Moçambique não havia assinado a *Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança*, adoptada pela Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 2007.⁶

No que concerne à validade dos tratados internacionais no ordenamento jurídico moçambicano, a Constituição determina que, assim que devidamente aprovados, ratificados e publicados oficialmente, os tratados internacionais passam a vigorar na ordem jurídica, assumindo o mesmo status legal das demais normas infraconstitucionais (Constituição, art. 18), sem a necessidade de sua tradução em legislação nacional.

B. Quadro constitucional

Legitimidade da Constituição⁷

Na história moçambicana, o texto constitucional ora em vigor, a Constituição de 2004, Pode ser considerado o primeiro texto constitucional democraticamente elaborado no país, uma vez que, diferentemente das prévias Constituições, a sua elaboração foi marcada por considerável participação popular e o documento final foi aprovado por um Parlamento pluripartidário e democraticamente eleito. Contudo, o processo para a sua adopção não transcorreu sem problemas, e a sociedade moçambicana não teve a oportunidade de votar directamente o texto aprovado por via de um referendo.

As origens do actual texto constitucional datam de Outubro de 1995, quando a Assembleia da República instalou uma comissão *ad hoc* para a revisão constitucional.⁸ A comissão era composta por 31 deputados, e a sua composição fundava-se na representatividade de cada bancada no parlamento, com 16 membros da FRELIMO e 14 membros da coligação eleitoral RENAMO – União Eleitoral (RENAMO-UE).⁹ A primeira versão da Constituição foi apresentada à Assembleia em Julho de 1998. Na sequência, organizou-se um seminário nacional em Maputo, em Outubro, no qual cerca de 750 indivíduos – deputados, juízes, advogados, líderes políticos e membros da sociedade civil – participaram. Entre Outubro e Dezembro de 1998, foram realizados debates públicos nas cidades da Beira, Nampula, Pemba, Tete e Xai-Xai. Em 1999, a

⁵ Para mais detalhes acerca dos tratados assinados e ratificados por Moçambique, consultar o relatório desta mesma série *Moçambique: O Sector da Justiça e Estado de Direito*, Open Society Initiative for Southern Africa e AfriMAP, 2006, p.2, disponível em <http://www.afriMAP.org/report.php>, acedido em 27 de Março de 2009. Consultar, também, o sítio online da União Africana, <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm>, acedido em 28 de Outubro de 2008. Para informações detalhadas sobre a submissão de relatório por Moçambique às Nações Unidas, ver <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/RepStatfrset?OpenFrameSet>, acedido em 16 de Junho de 2008.

⁶ Veja a lista de assinaturas e ratificações no website da União Africana, http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/list/Charter_on_Democracy_and_Governance.pdf, acedido em 20 de Março de 2009.

⁷ A presente secção baseia-se substancialmente em *Moçambique: O Sector da Justiça e Estado de Direito*, Open Society Initiative for Southern Africa e AfriMAP, 2006, pp.5/6, disponível em <http://www.afriMAP.org/report.php>, acedido em 20 de Março de 2009.

⁸ Resolução no. 25/1995.

⁹ RENAMO-UE é a coligação eleitoral formada pela RENAMO e um grupo de pequenos partidos da oposição. A coligação surgiu nas eleições gerais de 1994, com o objectivo de oferecer uma frente unida para opor-se à FRELIMO. Tal união estratégica tem sido difícil de sustentar. Tanto nas eleições de 1999 como nas eleições de 2004, um número de pequenos partidos de oposição continuou a concorrer independentemente ou por meio de coalizões alternativas. Contudo, eles não tiveram sucesso; o Parlamento mantém-se dividido entre a FRELIMO e a RENAMO-UE.

Assembleia reuniu-se em sessão extraordinária com o objectivo de debater e aprovar o projecto da Constituição, mas não se chegou a acordo. Seguiu-se um período de cinco anos até que a comissão retomasse os seus trabalhos, em Julho de 2004.

Em Setembro de 2004, foi tornada pública uma nova versão da carta constitucional. A FRELIMO e a RENAMO foram incapazes de chegar a acordo quanto à realização de um referendo sobre a Constituição. Afinal, os dois partidos decidiram pela não realização do referendo, tendo a comissão levado a cabo seminários regionais de dois dias em Maputo, Beira e Nampula.¹⁰ Embora instituições como a Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM)¹¹ e a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane tenham tido a oportunidade de apresentar comentários, não houve uma consulta pública alargada. Em Novembro de 2004, a nova Constituição foi formalmente aprovada pelo Parlamento, então em fim de legislatura, como seu último acto antes de ser substituído por um novo Parlamento em Janeiro de 2005

Desde 2004, pouco se debateu em termos de mudanças substantivas ao texto constitucional. A composição da Assembleia da República manteve-se dividida entre as mesmas duas forças políticas que aprovaram o texto em 2004, e a sociedade civil parece satisfeita com o teor do documento, não sendo visíveis manifestações pela realização de um referendo ou a produção de um novo texto. Também, a própria Constituição estipulou uma ‘cláusula de estabilidade’, a qual determina que, salvo casos extraordinários, a revisão constitucional somente pode ocorrer cinco anos após a entrada em vigor da última lei de revisão, ou seja, finais de 2009.

Após vários anos de reformas económicas e políticas, as quais culminaram no texto constitucional de 2004, pode-se argumentar que Moçambique assumiu, ao menos institucionalmente, características de uma social-democracia, ou de uma economia social de mercado,¹² uma vez que: a) tanto direitos civis e políticos quanto direitos económicos e sociais recebem abrigo constitucional; b) o Estado assume um papel importante na *protecção* dos primeiros e *provisão* dos últimos, mas actua conjuntamente com a iniciativa privada. No entanto, como veremos nas secções seguintes, existem imensos obstáculos a serem superados para a consolidação *de facto* de uma social-democracia no país.

Instituições políticas

Moçambique é um país de sistema político presidencialista, sendo o *poder político* dividido entre os poderes executivo e legislativo. No tocante ao poder executivo, o Presidente da República exerce os cargos de chefe de Estado e chefe de Governo (Constituição, arts. 146, no.s1-3 e 201, no.1). Como chefe de Estado, ele preside o Conselho de Estado e é por este assessorado. Como chefe de Governo, o Presidente da República preside *ex officio* o Conselho de Ministros, que é, nos termos da Constituição, responsável por governar Moçambique (art. 200). O poder legislativo é representado pelos deputados eleitos e reunidos na Assembleia da República; porém, como se discutirá mais adiante, o poder de legislar tem sido amplamente partilhado entre os dois poderes.

¹⁰ Notícias, Maputo, 22 de Setembro de 2004.

¹¹ Ordem dos Advogados de Moçambique, *Parecer sobre o Projecto de Revisão da Constituição da República de Moçambique*, Publidigital, Queluz, Portugal, 2005

¹² Jorge Bacelar Gouveia, *As Constituições dos Estados Lusófonos*, Notícias Editorial, p.14.

Ao abrigo da Constituição vigente, o Presidente da República e os parlamentares que compõem a Assembleia da República são eleitos simultaneamente (eleições gerais) por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico (arts. 135, 147 e 170), para um mandato de cinco anos (arts. 147, 171 e 184). A eleição para Presidente da República é maioritária art. 148), ao passo que as eleições parlamentares são proporcionais.

No exercício de suas funções como chefe de Governo, o Presidente da República pode nomear, exonerar ou demitir os integrantes do seu governo (ministros e primeiro-ministro) *ad nutum* (Constituição, art. 160, no. 1, alínea b, no. 2, alínea a). A própria Assembleia da República pode ser dissolvida pelo Presidente da República se aquela rejeitar o programa do Governo (Constituição, art. 188).¹³

Enquanto chefe de Estado, os poderes presidenciais incluem, para além dos já acima referidos: a) nomear, exonerar e demitir os altos comandos das Forças de Defesa e Segurança, b) decidir pela realização de referendos, c) convocar eleições, d) nomear os Presidentes do Conselho Constitucional, do Tribunal Supremo e do Tribunal Administrativo, o Procurador-geral da República, os Reitores das Universidades Públicas, o Governador e Vice-Governador do Banco Central, e) declarar a guerra, o estado de sítio e de emergência, f) celebrar tratados de guerra e paz, celebrar tratados internacionais e usar o poder de veto sobre leis aprovadas pela Assembleia da República (Constituição, arts. 159 a 163).

A arquitectura constitucional faz do Presidente da República a figura central da vida política nacional.

O Conselho de Ministros tem sua composição definida pelo Presidente da República, o qual escolhe o Primeiro-ministro e os Ministros (Constituição, art. 201, no.1). A função do Conselho de Ministros é assegurar a administração do país, garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a acção social do Estado, desenvolver e consolidar a legalidade e realizar a política externa do país (Constituição, art. 203). Embora a figura do Primeiro-ministro esteja constitucionalizada, este não têm nenhuma autonomia funcional e de poder, aparecendo somente como auxiliar e conselheiro do Presidente da República na direcção do Governo (Constituição, art. 205, no. 1).

A Assembleia da República é definida pela Constituição como sendo representativa de todos os cidadãos e, nesta medida, cada um dos seus membros (deputados) representa todos os moçambicanos, e não apenas o círculo eleitoral pelo qual foi eleito (Constituição, art. 168). A Assembleia da República constitui-se no mais alto órgão legislativo do país, determinando as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter geral (Constituição, art. 169, no.s 1 e 2). Composta por 250 deputados

¹³ A possibilidade de dissolução do Parlamento é, em regra, característica de sistemas parlamentaristas, nos quais o chefe de Governo (primeiro-ministro), tendo perdido a confiança da maioria parlamentar, pode renunciar ao cargo ou dirigir-se ao chefe de Estado (monarca ou presidente) solicitando a dissolução do Parlamento (ou de uma de suas casas, em sistemas bicamerais) e a convocação de novas eleições. A decisão acerca da dissolução do Parlamento é, portanto, em regra, responsabilidade do chefe de Estado, não do primeiro-ministro. No caso em tela, Moçambique parece ter seguido o exemplo de Portugal, se não no espírito ao menos na letra da lei, uma vez que, em Portugal, a dissolução da Assembleia da República é permitida (art. 133, alínea e, da Constituição de Portugal).

(art. 170, no. 2), a Assembleia reúne-se, ordinariamente, duas vezes ao ano, no seu princípio (mês de Março) e final (mês de Outubro).¹⁴ Ao presidente da Assembleia da República compete exercer o cargo de Presidente da República em virtude de impedimento ou ausência do titular do cargo (Constituição, arts. 152, 155 e 157).¹⁵

O Conselho de Estado assessora o chefe de Estado (órgão político de consulta, art. 164 da Constituição), e deve, obrigatoriamente, pronunciar-se (opinião, porém, *sem* força vinculativa) sobre: a) a dissolução da Assembleia da República; b) declaração de guerra, estado de sítio ou estado de emergência; c) realização de referendo; d) convocação de eleições gerais (art. 166). A composição do Conselho é a seguinte: a) Presidente da República; b) Presidente da Assembleia da República; c) Primeiro-Ministro; d) Presidente do Conselho Constitucional; e) Provedor de Justiça; f) antigos presidentes da República não destituídos da função; g) antigos presidentes da Assembleia da República; h) sete personalidades de reconhecido mérito eleitas pela Assembleia da República pelo período da legislatura, em harmonia com a representatividade parlamentar; i) quatro personalidades de reconhecido mérito designadas pelo Presidente da República; j) segundo candidato mais votado ao cargo de Presidente da República.

Em termos administrativos, Moçambique é um estado unitário. Para a realização da sua função administrativa e de desenvolvimento territorial, a estrutura governamental é assegurada ao nível local (províncias, distritos, postos administrativos, localidades, povoações e aldeias) através dos chamados Órgãos Locais do Estado.¹⁶ Os órgãos locais são nomeados pelo poder central, e estão sob sua direcção ou intervenção directa. Dentre estes, destaca-se a figura do Governador Provincial, a quem compete dirigir o Governo Provincial (Constituição, art. 141), e que é nomeado, exonerado e demitido pelo Presidente da República (Constituição, art. 160, no. 2, alínea b). A Constituição prevê que, no âmbito da sua função administrativa e de desenvolvimento territorial, os órgãos locais de Estado devem articular com as comunidades locais e podem delegar-lhes 'certas funções próprias das atribuições do Estado' (Constituição, art. 263, no.5).

Tem havido um esforço, ainda limitado, para a *devolução* da autoridade política ao escalão governamental local. Neste contexto, o país conta com as autarquias locais, as quais foram introduzidas na vigência da Constituição de 1990, e limitam-se, no momento, a áreas urbanas e semi-urbanas (43 cidades e vilas, a cidade capital do país, Maputo, mais todas as 10 cidades capitais provinciais e outras cidades e vilas seleccionadas segundo certos critérios definidos em lei). As autarquias possuem um executivo eleito (edil) e um órgão representativo eleito, a Assembleia Municipal, que governam por um período de cinco anos; diferentemente do nível nacional, candidatos independentes (sem filiação partidária) podem concorrer às eleições autárquicas legislativas.

¹⁴ Artigo 187 da Constituição 2004, e arts. 12–16, da Lei no. 17/2007.

¹⁵ Para detalhes sobre o funcionamento da Assembleia da República, consultar o Regimento da Assembleia da República, Lei no. 17/2007, de 18 de Julho.

¹⁶ Art. 262 e seguintes da Constituição 2004. Ver também Lei no. 8/2003, de 19 de Maio, que estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade (Lei dos Órgãos Locais do Estado-LOLE); e o respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto do Conselho de Ministros no. 11/2005, Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, de 10 de Junho de 2005.

A Constituição de 2004 estabeleceu também Assembleias Provinciais, as quais são eleitas ao nível provincial, e a Lei no. 5/2007 detalhou o quadro legal destas estruturas políticas. As Assembleias Provinciais, contudo, têm muito pouco poder; por exemplo, não consta das suas funções a proposição e aprovação de legislação provincial, nem a fiscalização e aprovação do orçamento da província (veja Capítulo 8 acerca da Governação Local).

A estrutura das autoridades tradicionais¹⁷

Na trajetória histórica de Moçambique, as autoridades tradicionais foram marginalizadas pela FRELIMO. Embora as raízes da sua legitimidade estejam, em muitos casos, em estruturas políticas pré-coloniais, elas foram vistas como tendo sido cooptadas pelo regime colonial. A Constituição de 1975, portanto, ignorou-as. A Constituição de 1990, por sua vez, mencionava os 'valores tradicionais', mas não deu qualquer papel formal às autoridades tradicionais, embora algumas leis aprovadas na sua vigência tenham iniciado a concessão de um papel oficial a tais autoridades.¹⁸

A constituição de 2004 foi o primeiro texto constitucional a reconhecer as estruturas tradicionais em Moçambique (art. 118), afirmando, também, que o governo deveria definir em lei as estruturas das autoridades tradicionais e suas relações com outras instituições estatais. Neste diapasão, o Decreto no.11/2005 veio a detalhar a interação entre as instituições do Estado e as 'autoridades comunitárias' (categoria que abriga as autoridades tradicionais), mais especificamente a interação destas com os Órgãos Locais de Estado (Lei no. 8/2003).

c. Recomendações

- Moçambique deveria assinar e ratificar os tratados internacionais e regionais relativos à participação política, democracia e cidadania, com especial ênfase à *Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação*.
- A partir de 2009, o texto constitucional poderá ser revisto. Tendo sido promulgado sem ampla consulta popular, em que poderia incluir-se a realização de um referendo, seria recomendável que o Governo e a sociedade civil discutissem até que ponto a Constituição reflecte os anseios da população moçambicana, e se há necessidade de mudanças às suas disposições.

¹⁷ No caso das 'autoridades tradicionais', o conceito busca identificar aqueles indivíduos que, historicamente, tiveram protagonismo político (em sentido amplo) dentro de suas comunidades, e que derivam sua legitimidade política de outra fonte que não o Estado.

¹⁸ Exemplos destes diplomas legais são o Decreto no. 15/2000 e o Diploma Ministerial no. 107-4/2000.

3

Cidadania

O que se passa, e isso parece inevitável, é que estamos criando cidadanias diversas dentro de Moçambique. – Mía Couto, *A Fronteira da Cultura*

A Constituição vigente consagra o princípio da universalidade e igualdade jurídica, afirmando que ‘todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais, profissão ou opção política’ (Constituição, art. 35). O texto constitucional reforça esta posição, afirmando que (art. 44) ‘todo o cidadão tem o dever de respeitar e considerar os seus semelhantes sem discriminação de qualquer espécie e de manter com eles relações que permitam promover, salvaguardar e reforçar o respeito, a tolerância recíproca e a solidariedade.’ A Constituição, portanto, não só consagra o princípio da igualdade jurídica, como também expressamente proíbe práticas discriminatórias baseadas em quaisquer critérios, avançando uma visão individualista e universalista de cidadania.

A participação política e o exercício da cidadania possuem diversos elementos. Dentre eles, destacam-se a possibilidade da escolha, por meios livres e justos, dos representantes políticos (o voto), e a possibilidade de participação activa na execução e formulação de políticas públicas, seja pela via política (candidatando-se a cargo político ou participando em fóruns de consulta popular) ou administrativa (via concurso ou indicação para função pública). Em linhas gerais, a Constituição confere a todos os cidadãos moçambicanos, tanto os portadores de cidadania originária como adquirida, amplas possibilidades de participação política e de exercício da cidadania. Restrições formais são poucas, e, em regra, dizem respeito àqueles que possuem cidadania adquirida. As

principais desigualdades e barreiras à participação política em Moçambique estão relacionadas à pobreza, ao analfabetismo, e à falta de acesso às estruturas formais do Estado.

A. Regime jurídico da nacionalidade¹⁹

O regime jurídico moçambicano a reger as questões relacionadas à nacionalidade é dos mais generosos em toda África. Não há discriminação baseada em género ou etnia, e todas as crianças nascidas no país têm direito à cidadania moçambicana. Os princípios e regras que regem a aquisição, exercício e perda da nacionalidade estão delineados na Constituição (arts. 23 a 34). Têm acesso à nacionalidade todos aqueles nascidos em Moçambique após a independência, assim como aqueles que, havendo nascido em Moçambique e tendo domicílio no país à data da independência, não tenham optado por outra nacionalidade. Também são moçambicanos aqueles nascidos no exterior cujos pai ou mãe estivessem a serviço do Estado naquele país, e aqueles nascidos no país cujos pais não possuam nacionalidade (*stateless*) ou sejam de nacionalidade desconhecida. Crianças nascidas no estrangeiro cujo pai ou mãe é/são moçambicanos podem adquirir a nacionalidade moçambicana, bastando para tanto que os seus representantes legais, ou os próprios ao atingirem a maioridade e no prazo máximo de um ano, assim o declarem *expressamente*.

A Constituição de 2004 introduziu algumas inovações no que tange à aquisição da nacionalidade (nacionalidade adquirida).²⁰ Na aquisição da nacionalidade por casamento (art. 26), procurou-se dar um tratamento igual ao homem e à mulher quanto aos direitos, diferentemente daquilo que se passava na Constituição de 1990 (art. 21). É que, então, se dizia que adquire a nacionalidade moçambicana a mulher estrangeira que tenha contraído casamento com um moçambicano, mas não se incluía a hipótese de o homem estrangeiro adquirir a nacionalidade moçambicana por haver casado com uma moçambicana.

A possibilidade de dupla nacionalidade não consta afirmativamente na actual Constituição, mas a sua possibilidade mostra-se clara da leitura do texto constitucional. De facto, o que ocorre é que, quando em território moçambicano, aos moçambicanos é vedado o recurso a outra nacionalidade, a qual não é reconhecida nem produz efeitos na ordem jurídica interna, para todos os efeitos prevalece a nacionalidade moçambicana.²¹ Para perder a sua nacionalidade moçambicana, o moçambicano possuidor de segunda nacionalidade deve *expressamente* declarar não querer ser moçambicano (art. 31, alínea a), c/c art. 33, da Constituição).

Na aquisição da nacionalidade por naturalização (artigo 27 da Constituição), concede-se a nacionalidade moçambicana aos indivíduos que, à data do pedido, reúnam cumulativamente os seguintes requisitos (constantes das alíneas a), b), c), d), e), e f), do art. 27): a) residência habitual e regular há pelo menos dez anos em Moçambique; b) idade maior de dezoito anos; c) conhecimento do português ou de uma língua moçambicana; d) capacidade para reger a sua

¹⁹ Para mais detalhes, ver António BALATE, 'A nacionalidade no Projecto de revisão da Constituição', in Gilles CISTAC (org.) *Contributo para o Debate sobre a Revisão Constitucional*, Imprensa Universitária, UEM, Maputo, 2004, pp.45 e ss.

²⁰ Vide arts. 26 a 30 da Constituição 2004.

²¹ Vide art. 33 da Constituição 2004 (Prevalência da nacionalidade moçambicana), '(...) Não é reconhecida nem produz efeitos na ordem jurídica interna qualquer outra nacionalidade aos indivíduos que, nos termos do ordenamento jurídico da República de Moçambique, sejam moçambicanos'.

peessoa e assegurar a sua subsistência; e) idoneidade cívica. Notam-se mudanças em relação ao texto anterior, isto é, a *eliminação da exigência da renúncia da nacionalidade anterior*, assim como o a introdução da *obrigatoriedade do conhecimento do português ou de uma língua moçambicana e a exigência de comprovação de idoneidade cívica*. A presença dos dois últimos requisitos, razoáveis em aparência, aumenta as possibilidades de rejeição do pedido de cidadania por parte das autoridades competentes, introduzindo, também, um considerável grau de arbitrariedade no julgamento do pedido.

Aos cidadãos naturalizados existem limites ao exercício de funções públicas ou funções privadas com interesse público (a regulamentação de tais dispositivos dependerá de lei). Ainda, aos moçambicanos naturalizados é totalmente vedado o exercício dos cargos de membro do parlamento (Deputado), membro do Governo (Presidente da República e Ministro), de altos cargos nos outros órgãos de soberania (por exemplo, nos tribunais) e de cargos diplomáticos ou altos cargos militares (Constituição, art. 30).

Ainda no tocante ao processo de naturalização, o texto constitucional (art. 27, no.2) estabelece a possibilidade de discriminação positiva em benefício daqueles que prestaram relevantes serviços ao Estado moçambicano (conforme determinado em lei), sendo que a tais pessoas não é exigida a comprovação de habitual e regular residência no país nem o conhecimento do português ou língua local.

B. Discriminação positiva

Em nenhum momento o texto constitucional confere vantagens ou desvantagens a qualquer grupo social ou étnico. No tocante a diferenças culturais, a Constituição apenas menciona a importância da valorização pelo Estado das línguas nacionais, as quais constituem património cultural e educacional, devendo o Estado promover o seu '(...) *desenvolvimento e utilização crescente como línguas veiculares da nossa identidade*' (art. 9). O exercício da cidadania não depende, pois, de pertença a qualquer grupo étnico, e a própria lei da nacionalidade, que foi integrada no texto constitucional, recorre sempre à expressão '*todos os cidadãos*'.

São poucos os casos em que legislação nacional existente procura, através de mecanismos como o da discriminação positiva, remediar as desigualdades existentes no acesso e exercício de direitos pelos cidadãos. Os poucos exemplos conhecidos são as leis que protegem os portadores do HIV/SIDA, tanto no caso específico do acesso ao emprego ou no exercício dos direitos laborais (Lei no.5/2002, de 24 de Junho), como contra quaisquer outras discriminações e estigmatizações. Também, há disposições constitucionais que procuram assegurar protecção especial aos que ficaram deficientes durante a luta de libertação e durante o conflito armado que terminou com a assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992, bem como aos órfãos e outros dependentes directos destes (art. 16). Ainda, o art. 16, no. 2, da Constituição determina que o Estado concede protecção aos que ficaram deficientes em cumprimento de serviço público ou em acto humanitário. Outro exemplo importante é a legislação sobre terras, que procura garantir e proteger o acesso à terra pela mulher, reconhecidas as dificuldades que esta enfrenta nesta área, de forma geral e especialmente no meio rural, devido às práticas baseadas no direito costumeiro (arts. 10, no. 1 e 16, no. 1 da Lei no. 19/1997).

c. Igualdade de género

Moçambique ratificou a *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas discriminação Contra a Mulher (CEDAW)* em Junho 1993, e seu Protocolo Opcional, assim como o *Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher em África* (ratificado em Dezembro de 2005).

Na legislação nacional, a proibição à discriminação da mulher vem desde a aprovação da primeira constituição (1975), que defendia a emancipação da mulher e a igualdade desta em relação ao homem em todos os níveis (art. 17). De facto, desde a sua concepção a FRELIMO defendeu a emancipação feminina como parte essencial de seu projecto social. Samora Machel, na conferência que fundou a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) em 1973, assim se manifestou: 'A libertação das mulheres é uma necessidade fundamental da revolução, a garantia de sua continuidade e a precondição de sua vitória'.

Não obstante, a primeira lei da nacionalidade, aprovada e publicada simultaneamente com a Constituição de 1975, continha uma disposição abertamente discriminatória, dispondo que a mulher moçambicana que após a independência se casasse com cidadão estrangeiro perdia automaticamente a nacionalidade moçambicana (art. 14, no. 1, alínea a). Foi para corrigir esta situação que foi aprovada a Lei no. 2/82, de 6 de Abril,²² a qual introduziu uma emenda na lei da nacionalidade e eliminou tal disposição, ao mesmo tempo que permitiu a reacquirição da nacionalidade moçambicana à mulher que a tivesse perdido em virtude de ter contraído matrimónio com cidadão estrangeiro. Mais tarde, a Constituição de 1990 absorveu no seu seio a lei da nacionalidade e corrigiu definitivamente a situação, no que foi seguida pelo actual texto constitucional.

Na mesma linha da Constituição de 1990, a Constituição de 2004 estabelece explicitamente o princípio da igualdade do género ao dispor que 'o homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural' (art. 35).

Em relação à legislação ordinária, já a Constituição de 1975 estabelecia que toda legislação colonial contrária às disposições constitucionais deveria ser tida como revogada. No entanto, dispositivos sexistas e discriminatórios presentes na legislação ordinária colonial (por exemplo, nos códigos civil(1967),²³ penal(1886) e comercial (1888)) continuaram, ou ainda continuam, sendo usados pelos tribunais. Ainda restam, portanto, áreas em que a estrutura normativa do país deve avançar para proporcionar salvaguardas legais às mulheres contra condutas abusivas. Tanto o Código Penal quanto a Lei de Sucessões contêm disposições discriminatórias em relação às mulheres, e projectos de lei para substituir ambos estão sendo debatidos há bastante tempo.²⁴ De acordo com as normas sucessórias infraconstitucionais, o acesso à posse e ao uso da terra e a

²² Lei no. 2/82, de 6 de Abril.

²³ O art. 1.672, no. 1, do Código Civil de 1967, por exemplo, estabelecia que a mulher deveria adoptar a residência do marido, ao passo que o artigo 1.674 determinava que o marido seria o chefe da família. Estes artigos mantiveram-se em uso apesar de incompatíveis com o texto Constitucional, e espera-se que a aprovação da nova Lei de Família, que revogou *expressamente* essas e outras disposições do Código Civil elimine quaisquer ambiguidades que possam ter restado ao intérprete da lei quanto à sua aplicação. Para detalhes, ver Lei no. 10/2004.

²⁴ *Stage of Implementation of the CEDAW in Mozambique, Shadow Report in reference to Government report: 'First National Report on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW', Submitted To the CEDAW Committee's 38th Session, May-June 2007, p.11.*

organização da família estão fortemente influenciadas por um modelo cultural patriarcal, o qual entra em contradição com as normas constitucionais e os tratados internacionais que consagram a igualdade entre o homem e a mulher.

Comparativamente, as mulheres estão bem representadas em posições políticas em Moçambique.²⁵ A presença feminina se faz sentir em diferentes graus nas várias esferas do Estado. De acordo com o *Inter-Parliamentary Union* (dados actualizados para 31 de Agosto de 2007), a percentagem média de mulheres nos Parlamentos da África Sub-sahariana é de 17,2%²⁶. Na actual composição da Assembleia da República de Moçambique (2004-2009), há 90 mulheres, ou seja 35,8% dos assentos do Parlamento.²⁷ De acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) referentes ao período 2000/2004,²⁸ assim se configurava a divisão de género nos diversos níveis do poder administrativo e órgãos de tomada de decisão do país:

Dos dados acima, podemos deduzir que: a) ao nível local - excepção aos Conselhos Municipais – as mulheres ainda carecem de maior participação política, estando estas melhor representadas nos órgãos centrais e provinciais; b) há uma maior representação das mulheres nos órgãos parlamentares e deliberativos (Assembleia da República e Conselhos Municipais) em relação aos cargos electivos executivos (Presidente da República e Presidentes dos Conselhos Municipais).

Entre os partidos políticos, a FRELIMO tem mostrado maior sensibilidade à questão do equilíbrio de género que os demais partidos. Por exemplo, nas listas preparadas para as eleições gerais de 2004, a FRELIMO possuía 40% de mulheres candidatas, com 4 encabeçando as listas de seus respectivos círculos eleitorais. No caso da RENAMO, a percentagem decrescia para 21%, com nenhuma mulher liderando as listas provinciais. A mesma tendência verificava-se em relação no PDD, no qual somente uma mulher liderava uma lista provincial, com 24% de mulheres candidatas.²⁹

Infelizmente, contudo, a presença de mulheres em posições políticas e órgãos de Estado não parece estar a conduzir a um maior igualdade de género nas relações sociais. Nesta linha, Conceição Osório, da *Women and Law in Southern Africa*, é peremptória ao afirmar que as

²⁵ IDEA, 2005, *Women in Parliament, Beyond Numbers. Revised Edition*, p.25, http://www.idea.int/publications/wip2/upload/WiP_inlay.pdf, acessado em 07 de Abril de 2008.

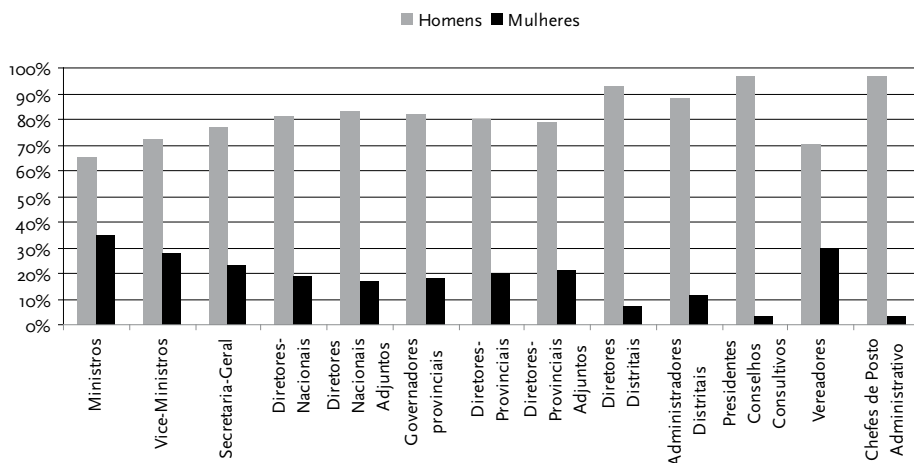
²⁶ Inter-parliamentary Union, *Women in Parliament, World and Regional averages*, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, acessado em 12 de Novembro de 2007. Ressalta-se que, neste caso, valer-se da média pode não ser o método estatístico mais adequado, uma vez que existem grandes discrepâncias dentro da região a afectar seu cálculo (Ruanda a possuir o parlamento mais equilibrado do mundo, com 48,8% de mulheres, e Chade um dos piores, com 6,5% de mulheres). No caso, valendo-se da mediana, que evita o efeito destas diferenças no cálculo final, teríamos 14% como resultado. Ainda assim, cabe destacar que estes resultados não reflectem o equilíbrio de género na região, uma vez que países com população muito reduzida (Cabo Verde e Lesoto) são comparados par a par com países muito mais populosos, como a Nigéria e a África do Sul. Ponderando-se a média de acordo com a população estimada de cada país em relação à população total da região (744 milhões, excluindo-se Camarões, para o qual não há dados sobre o número de mulheres na Assembleia), tem-se como resultado 16,24%.

²⁷ IDEA, *Political Parties in Southern Africa: The State of Parties and Their Role in Democratization*, 2007, p.53; Instituto Nacional de Estatística, *Poder de Decisão*, http://www.ine.gov.mz/populacao/estatisticas_genero/poder_decisao, acessado em 07 de Abril de 2008.

²⁸ Os dados foram actualizados no caso de ministras, vice-ministras e governadoras-provinciais, sendo referentes a 07 de Abril de 2008.

²⁹ EISA *Election Observer Mission Report – Mozambique – Parliamentary and Presidential Elections, 1–2 December 2004*, p.23, disponível em www.eisa.org.za/PDF/moz04eomr.pdf, acessado em 15 de Maio de 2008.

Gráfico 1: Divisão de género: Poder político e administração pública



mulheres, mesmo se presentes na política, não têm participado efectivamente das decisões políticas, ou, quando o fazem, não imprimem à sua participação um carácter de defesa dos interesses das mulheres.³⁰ Aqui, deve-se também considerar que, em vista do sistema eleitoral em vigor, a fidelidade às opiniões do partido tende a ser bastante forte, e aquelas nem sempre estão em consonância com a igualdade de género.

Em 2007 e 2008, a Assembleia da República voltou a agendar o debate e a aprovação do Projecto de Lei contra a Violência Doméstica, projecto este que possui o apoio de várias organizações da sociedade civil, as quais há anos manifestam-se pela urgente aprovação da referida lei. O Fórum Mulher, que reúne diferentes organizações, já havia elaborado um Anteprojecto de Lei contra a Violência Doméstica em 2006, no qual propunha medidas punitivas contra diversas formas de violência doméstica (sexual, física, psicológica, patrimonial, social), detalhando os procedimentos e diligências que deveriam ser adoptados em cada situação, e discutindo as medidas de protecção às vítimas de violência.³¹ Nas duas ocasiões, o projecto de lei foi retirado da pauta de discussão em vista do assunto ser considerado muito complexo. Enfim, em meados de 2009, após demorados debates, os deputados aprovaram a Lei contra a Violência Doméstica contra a Mulher.

Nas organizações da sociedade civil, a igualdade de género também está longe de ser uma realidade. De acordo com um estudo do INE, as mulheres representam apenas 25% dos cerca de 25,000 empregados das organizações da sociedade civil.³²

³⁰ Conceição Osório, 2007, 'Acesso e Exercício do Poder Político pelas Mulheres', *Outras Vozes*, no. 21, disponível em http://www.wlsa.org.mz/?__target__=Tex_Eleicoes2007, acedido em 18 de Junho de 2008.

³¹ Anteprojecto de Lei contra a Violência Doméstica proposto pelo Fórum Mulher, http://www.wlsa.org.mz/?__target__=violencia, acedido em 19 de Fevereiro de 2008.

³² Instituto Nacional de Estatística, *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*, p.61.

Qual violência? Representatividade de quem? Discussões em torno do Anteprojecto de Lei contra a Violência Doméstica³³

(...) o Fórum Mulher organizou um encontro no Centro de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo, no dia 29 de Novembro de 2007, para que uma equipa técnica (composta por juristas, juízas e cientistas sociais, algumas ONGs, membros do Fórum Mulher, num total de oito) apresentasse às deputadas das duas bancadas as justificativas e os conteúdos da proposta de lei, preparando-as para o debate no Parlamento, quando, finalmente, este tema fosse agendado.

A maneira como a reunião decorreu revelou a impossibilidade de se poder contar com as mulheres deputadas para a defesa de uma agenda feminina em consonância com a Constituição da República e com os instrumentos legais internacionais ratificados. As referências que guiam a maioria das deputadas presentes ao encontro é a 'cultura moçambicana', designação que ninguém aprofundou e que certamente quer dizer uma variedade de instituições e com sentidos diferentes dentre elas. Nesta ocasião, ficou também patente que existe a concepção de que as/os deputadas/os estão acima de todos, não devendo prestar contas a ninguém e que muito menos se admite que a sociedade civil lhes 'exija' o que quer que seja.

Na terceira parte (da reunião) intervieram exclusivamente deputadas (...) Vejamos algumas das questões levantadas e das opiniões emitidas pelas deputadas:

1. A proposta de lei vai contra a cultura, o que não é admissível; foi argumentado, por exemplo, que se deve defender novamente a poligamia porque há mais mulheres que homens neste país e muitas sexualmente activas ('O que elas vão fazer sem homens? Por isso elas têm que ter marido. Além disso, perante o HIV/SIDA, elas estão assim protegidas').
2. Dentro desta defesa da cultura, falou-se ainda contra a condenação expressa na proposta de lei em relação a todas as práticas culturais prejudiciais, em consonância com o CEDAW. Algumas das intervenções afirmaram a importância de continuar a praticar o 'puxa-puxa (referência ao alongamento dos pequenos lábios, prática que as Nações Unidas classificou como uma forma de mutilação genital) porque isso servia de 'travão' para o homem durante o acto sexual.
3. A proposta de lei pode vir a ter o efeito nefasto de desestabilizar as famílias.
4. A proposta de lei não está fundamentada na realidade moçambicana mas é uma importação do exterior ('Porquê forçar uma lei só porque noutros países existe? Não vejo porque é que nós devemos seguir esta proposta. Cada país tem o seu ritmo, devemos seguir apenas o nosso ritmo'). Ou então que a proposta de lei não está baseada na realidade de todo o povo, sendo por isso não representativa dos interesses globais ('Este anteprojecto, desta forma, é para intelectuais, universitários. Mas deve ser para todos'.)
5. Foi endereçada uma crítica dura ao tom do Manifesto lido por ocasião da marcha do dia 27 de Novembro, por se declarar que se 'exigia' a aprovação da proposta de lei na

³³ Extractos retirados da publicação *Outras Vozes*, no. 22, Fevereiro de 2008. Reprodução gentilmente autorizada pela WLSA.

íntegra ('Somos nós quem decide!')

6. As ONGs presentes foram consideradas não representativas do povo, ao contrário das deputadas que dizem representar o país inteiro, deixando-se implícito que não eram reconhecidas com legitimidade para proporem uma lei e ainda para mais pretenderem ir 'preparar' as parlamentares (Onde está a sociedade civil? As mulheres da sociedade civil não fazem nada. Afinal, qual é o trabalho que fazem? Nós aqui estamos todas, representando todo o país. Aqui há camponesas, domésticas, letradas, professoras, etc. Aqui está todo o país representado. Nós poderíamos ter feito este seminário entre nós. Não era necessário vir aqui. Onde está a sociedade civil?).

(...) perante este triste episódio, perguntamo-nos: de que nos serve ter 38% de representação feminina no parlamento? Ficou claro que tem de haver empenho e sensibilidade da causa dos direitos humanos das mulheres para se estar em condições de defender a igualdade e a justiça de género.

Neste contexto, merecem destaque as questões levantadas no relatório alternativo de algumas organizações da sociedade civil ao primeiro relatório governamental sobre a implementação do disposto na *Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* (CEDAW), apresentado às Nações Unidas em 2003. O relatório alternativo (*shadow report*) foi apresentado em 2007,³⁴ e, se reconhece os esforços do Governo em alterar suas regras e estruturas formais, buscando eliminar práticas e regras discriminatórias, ressalta que tais medidas têm tido alcance restrito, uma vez que não têm conduzido a mudanças de atitudes, práticas e estruturas socialmente arraigadas no país. Em verdade, o relatório tem um tom bastante crítico em relação às acções governamentais, afirmando que o Governo vale-se de seus compromissos legais e políticos em prol da igualdade de género para evitar envolver-se em alterações mais substanciais numa realidade marcada pela desigualdade de género.

Para que se consiga uma maior igualdade de género, portanto, há que se avançar em diversas áreas para além do simples aumento no número de mulheres ocupando cargos em instituições de Estado. Mais importante, deve-se reconhecer que muitas (se não a maioria) das agressões e abusos às mulheres ocorrem na esfera da família.³⁵ No seio familiar, a mulher continua a ser vista por muitos como *aquela que produz e alimenta os combatentes*, como ressalta Conceição Osório relembrando a letra do *Hino da Mulher Moçambicana*, sendo-lhes sistematicamente negadas as oportunidades e os meios para defenderem-se da discriminação.³⁶ Cabe ao Estado agir para alterar tal situação, honrando os compromissos que assumiu com a comunidade internacional e com sua população ao aprovar o seu texto constitucional e ratificar os mencionados tratados e

³⁴ *Stage of Implementation of the CEDAW in Mozambique, Shadow Report in reference to Government report: 'First National Report on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW'*, Submitted to the CEDAW Committee's 38th Session, May–June 2007.

³⁵ Conceição Osório, 'Acesso e exercício do poder político pelas mulheres', *Outras Vozes*, no. 21, Nov. 2007, http://www.wlsa.org.mz/?__target__=Tex_Eleicoes2007, acedido em 22 Fevereiro 2008.

³⁶ Conceição Osório, 'Acesso e exercício do poder político pelas mulheres', *Outras Vozes*, no. 21, Nov. 2007, http://www.wlsa.org.mz/?__target__=Tex_Eleicoes2007, acedido em 22 Fevereiro 2008.

convenções, trabalhando para que, em termos normativos e práticos, a igualdade de género seja assegurada.³⁷

Como nota final, cabe mencionar que o empoderamento das mulheres, a sua maior autonomia e capacidade para tomar decisões, pode ser uma das formas mais eficazes de lidar com muitos dos problemas sociais que afectam o país. Moçambique está entre os países em que a mortalidade infantil é das mais altas. Em 2003, 124 crianças em cada 1000 morriam antes de completarem 5 anos.³⁸ Neste tema, estudos recentes têm demonstrado que a redução do analfabetismo entre as mulheres é das medidas mais efectivas para reduzir-se a mortalidade infantil (crianças até 5 anos), superando consideravelmente o impacto de reduções nos níveis de pobreza na diminuição da mortalidade infantil. No caso, as implicações em termos de políticas públicas são claras, e a luta contra a pobreza absoluta deve dividir o espaço na agenda governamental com a luta contra a discriminação de género.³⁹ Nas palavras do prémio nobel de economia Amartya Sen ‘possivelmente, nada é, neste momento, tão importante em termos da economia política do desenvolvimento quanto um adequado reconhecimento da participação económica, política e social, e da liderança das mulheres’.⁴⁰

D. Desenvolvimento, pobreza e exclusão social

A maior desgraça de uma nação pobre é que, em vez de produzir riqueza, produz ricos. – Mía Couto, *Pobres dos Nossos Ricos*

Por mais de uma década, Moçambique tem experimentado constante crescimento de seu produto interno bruto (PIB) (excepção feita ao ano de 2000, quando o país foi castigado por fortes chuvas e inundações), com picos de crescimento atingindo os 12% e 13%, conforme pode ser constatado no Gráfico 2.

A obtenção de crescimento económico sustentado deve figurar entre os objectivos de todo o governo comprometido com melhorias no bem-estar de seus cidadãos, e o governo moçambicano tem sido elogiado pelos resultados obtidos nesta área. Conforme ressaltado pelo Banco Mundial em recente relatório, o país teria provado que o seu crescimento não é simplesmente parte de um ciclo que logo se esgotará, não sendo unicamente consequência do processo de reabilitação da economia após os anos de guerra civil, mas um processo ancorado em estabilidade económica.⁴¹

³⁷ Terezinha da Silva, ‘Violência Doméstica: Factos e Discursos’, em Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade (org), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, 2003, v. 2, pp.165/186.

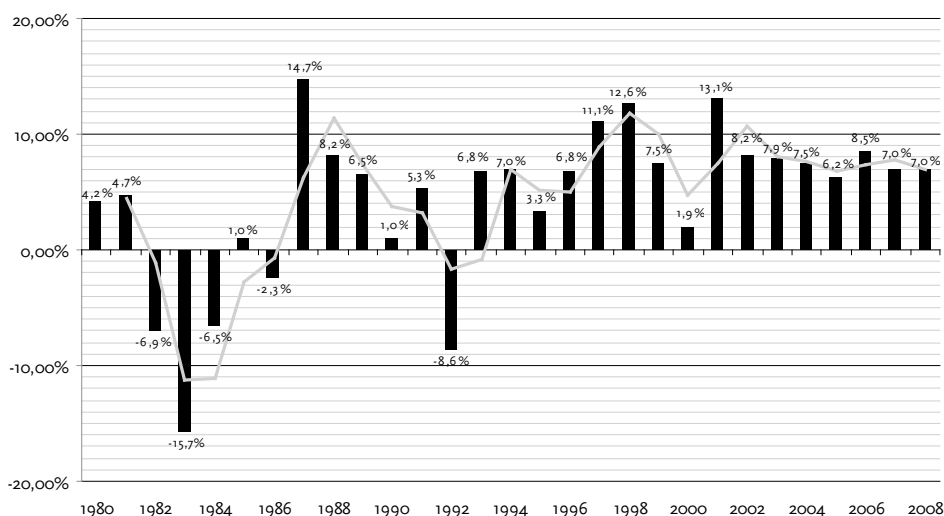
³⁸ Balanço do Plano Económico e Social (PES) de 2007, p.9, Maputo, Fevereiro de 2008. De acordo com as estatísticas do PNUD, a mortalidade infantil antes dos 5 anos estaria em 145 por 1000 (2005). Ainda segundo o PNUD, ps números variam de acordo com a desigualdade de renda. Entre os 20% mais ricos, a taxa de mortalidade até os 5 anos seria de 108 em cada 1000, enquanto que, entre os 20% mais pobres, ela atingiria 196 em cada 1000. Para detalhes, consultar http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_MOZ.html, acessado em 10 de Abril de 2008.

³⁹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, pp.195–198.

⁴⁰ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, p.203.

⁴¹ World Bank, *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in a Growing Economy, A Mozambique Poverty, Gender, and Social Assessment*, 2007, p.i, disponível em <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d83447.pdf>, acessado em 31 de Março de 2008. Para um resumo do trabalho do Banco Mundial (em inglês), consultar http://siteresources.worldbank.org/MOZAMBIQUEEXTN/Resources/Long_Summary_Mozambique_Eng.pdf, acessado em 31 de Março de 2008.

Gráfico 2: Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (1980–2008)



Fonte: IMF Data Mapper, <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

Consequentemente, e de acordo com os dados oficiais, a percentagem de moçambicanos a viver em pobreza absoluta⁴² teria reduzido: em 2003, ela era de 54%, uma redução de 15% em relação aos 69% na mesma situação em 1996/1997.⁴³

No entanto, nem todos parecem estar otimistas em relação ao modelo de desenvolvimento económico do país e seus resultados. A concentração dos benefícios gerados pelo crescimento económico e a crescente desigualdade de renda entre os moçambicanos, assimetrias regionais e falta de ligações entre os diversos sectores da economia têm sido ressaltados como problemas estruturais da economia moçambicana.⁴⁴

Em verdade, numa outra publicação, o próprio Banco Mundial avança uma visão bastante cautelosa em relação aos benefícios imediatos de processos de *crescimento* económico, a qual merece extensa citação (tradução nossa):

⁴² Em Moçambique, a linha nacional de pobreza situa-se ao nível de determinados padrões nutricionais, estabelecidos através da medição a) do valor de consumo de bens alimentares equivalentes a 2.100 quilocalorias, b) bens não alimentares e c) a imputação de valores de uso de bens duráveis, como a habitação dos agregados familiares. Excluem-se o consumo dos bens fornecidos gratuitamente pelo sector público e daqueles produzidos em casa (INE, 2005). Em termos monetários, estas necessidades básicas elementares traduzem-se em despesas que variam entre 5.473 MT e 1.951 MT por dia por pessoa, o equivalente a 0.218 e 0.780 dolares americanos (câmbio de Dezembro de 2008).

⁴³ Tais dados promissores não tem sido aceites unanimemente. Joseph Hanlon, por exemplo, argumenta que a redução da pobreza relaciona-se mais com os marcadores (*benchmarks*) escolhidos que com uma redução real. Para detalhes, ver Joseph Hanlon, *Is poverty decreasing in Mozambique?*, p.9, disponível em <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d53854.pdf>, acessado em 31 de Março de 2008.

⁴⁴ Carlos Nuno Castel-Branco, 'AEO 2005-2006 sobre Moçambique e interrogações críticas sobre infra-estruturas e desenvolvimento em Moçambique', Lançamento do AEO 2005–2006, Maputo, 16 Novembro 2006, disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/cnbc/LancamentosRelatorios/2007a-Infra-Estruturas%20e%20Desenvolvimento.pdf>, acessado em 28 Fevereiro 2008. Também, *Revisão Conjunta 2008, Aide Mémoire*, Abril 2008, p.2. Também, *Joint Review 2007, Aide Mémoire*, April 2007, p.3, disponível em http://www.pap.org.mz/myr_07.htm, acessado em 21 de Outubro de 2007.

A redução da pobreza associada com crescimento (económico) tem variado amplamente, assim como também têm variado o progresso social e melhorias em bem-estar, seja em educação, saúde, oportunidades e participação (...) A qualidade do processo de crescimento económico, para além do seu ritmo, afecta os resultados em termos de desenvolvimento – tal como a qualidade da dieta alimentar das pessoas, para além da quantidade de comida consumida, influencia a sua saúde e expectativa de vida. E o que é a qualidade do processo de crescimento? Complementando o ritmo de crescimento, ela refere-se a aspectos importantes (...) a distribuição de oportunidades, a sustentabilidade do ambiente, a administração dos riscos globais, e a governação (grifos nossos).⁴⁵

Estruturalmente, as reformas económicas implementadas no país a partir dos anos 90 têm produzido resultados ambíguos. A economia do país continua pouco dinâmica, estruturando-se em torno da agricultura e serviços (finanças, transportes e comércio), com escasso impacto dos sectores industriais. Os vários mega-projectos introduzidos nos últimos anos no país têm tido poucos efeitos em termos de geração de empregos e ligações com o resto das actividades económicas, e, afora estes, a actividade industrial do país é marginal, com concentração em alguns produtos e baixa diversificação.^{46, 47}

Neste contexto, apesar das altas taxas de crescimento económico, Moçambique continua entre os países menos desenvolvidos do mundo. De acordo com o *Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2007 do PNUD*, a esperança de vida à nascença em Moçambique era, em 2006, de pouco mais de 47 anos, situação que, composta com a renda per capita, nível de analfabetismo, escolaridade e as taxas de matrícula nos níveis primário, secundário e terciário,

⁴⁵ Vinod Thomas, Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalin Kishor, Ramon Lopes, Yan Wang, *The Quality of Growth*, World Bank, Oxford University Press, 2000, pp.XXIV–XXV. *'The poverty reduction associated with growth has varied widely, as have social progress and welfare improvements, whether in education, health, voice, or participation (...) Where growth has stagnated or declined, social and welfare dimensions have deteriorated. The widely differing measure in which growth contributes to welfare improvements means that there must be a direct concern for sustainable advances in welfare. It also means that the way growth is generated is very important. The quality of the growth process, not just its pace, affects development outcomes – much as the quality of people's diets, not just the quantity of food, influences their health and life expectancy. That is why it is essential to explore the complex interactions of the factors shaping growth. The pace of growth has been more sustainable in developing and industrial countries that pay attention to the qualitative attributes of the growth process. (...) What then is the quality of growth? Complementing the pace of growth, it refers to key aspects shaping the growth process. Country experiences bring out the importance of several such aspects: the distribution of opportunities, the sustainability of the environment, the management of global risks, and governance.'*

⁴⁶ Carlos Nuno Castel-Branco, 'Situação Económica em Moçambique: reavaliação da evidência com foco na dinâmica da produção industrial', Comunicação na VII Conferência Annual do Sector Privado (CASP), 05 de Março de 2003, Maputo.

⁴⁷ Entrevista de Carlos Nuno Castel-Branco ao programa 'Economia e Desenvolvimento' da Rádio Moçambique, posteriormente publicada no Jornal 'O País', 29 de Fevereiro de 2008.

conduziam Moçambique a um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴⁸ do mundo, 0,458 (valores entre 0 e 1).⁴⁹ Em Moçambique, ademais, deve-se sempre atentar para a existência de marcadas diferenças regionais em termos de qualidade de vida, com regiões cujo IDH é ainda mais baixo. Se consideradas estas diferenças, o IDH varia consideravelmente, melhorando à medida que nos movemos do norte para o sul do país.⁵⁰

A redução da pobreza já é há anos um dos principais e mais divulgados objectivos do governo e da comunidade internacional, mas a pobreza continua como um dos mais sérios problemas sociais do país. O quotidiano daqueles vivendo na pobreza ou cercados por ela continua bastante precário, como comprovam dois estudos recentes, os quais discutiram as relações sociais da pobreza nas zonas urbana e rural de Moçambique.

Na zona rural (distrito de Murrupula, província de Nampula, no norte de Moçambique), os pesquisadores destacaram uma série de dificuldades enfrentadas pelos seus habitantes. Politicamente, de notar que as estruturas formais do Estado continuam praticamente ausentes do quotidiano das pessoas. No seu dia-a-dia, as pessoas tendem a recorrer às autoridades tradicionais (régulos e cabos) e familiares para resolver seus problemas. Ainda, tem havido uma crescente diferenciação social entre os pobres: frequentemente, os mais pobres acabam excluídos de todas as formas de protecção social, uma vez que o Estado não os alcança, e as famílias não têm condições de suportar alguém que não pode contribuir para o bem-estar dos demais.⁵¹

Na zona urbana (em quatro bairros de Maputo), o estudo destaca uma série de aspectos críticos, a saber: a) a sobrepovoamento, tanto do espaço comum como das moradias familiares,

⁴⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, ou *Human Development Index*, HDI), juntamente com uma série de outros índices, foi introduzido pela Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, com a intenção de melhorar a avaliação acerca dos avanços obtidos pelos países no seu processo de desenvolvimento. O IDH busca medir se os habitantes de determinado país: 1) vivem uma vida saudável e longa (expectativa de vida ao nascimento); 2) adquirem conhecimento (taxas de analfabetismo entre adultos e taxas de matrícula nos níveis primário, secundário e terciário entre os jovens); 3) possuem um padrão de vida decente (produto interno bruto per capita ajustado pela paridade do poder de compra (PPP) em dólares). Para mais detalhes, consultar UNDP, 2007, *Measuring Human Development, A Primer, Guidelines and Tools for Statistical Research, Analysis and Advocacy*, disponível em http://hdr.undp.org/en/media/Primer_intro.pdf, acessado em 29 de Outubro de 2008.

⁴⁹ Moçambique, *Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2007*, PNUD 2007, p.7. Há divergências entre estes dados e os dados constantes no sítio da internet referentes às estatísticas do PNUD, onde o Índice de Desenvolvimento Humano de Moçambique em 2006 está em 0,384 e a esperança de vida em 42,8 anos. Ver Human Development Reports, http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_MOZ.html, acessado em 13 de Novembro de 2008; *Global Human Development Report 2007/2008*, p.237, http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf, acessado em 13 Novembro 2008. Sobre tais discrepâncias, o jornalista Tomás Vieira Mário, editor executivo do *Relatório Nacional de 2007*, escreveu um artigo no semanário *Savana* de 07.12.2007, no qual levanta duas hipóteses para estas diferenças: 1) diferentes fontes utilizadas; 2) diferentes projecções de população utilizadas. Segundo Vieira Mário, o *Global Human Development Report* vale-se de dados estatísticos obtidos junto às instituições das Nações Unidas, não fiando-se nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), os quais são, no entanto, utilizados pelo Relatório Nacional. Ademais, as projecções de população daquele também baseiam-se em dados das Nações Unidas, os quais divergem dos dados do INE, projetando um país mais populoso, e, portanto, com mais pessoas a dividir a riqueza nacional do que de acordo com os últimos dados obtidos pelo INE.

⁵⁰ United Nations Development Programme (UNDP), *Mozambique National Human Development Report 2005*, p.20; World Bank, *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in a Growing Economy, A Mozambique Poverty, Gender, and Social Assessment*, 2007 p.11.

⁵¹ Margarida Paulo, Carmeliza Rosário, Inge Tvedten, 'Opitanha', *Relações Sociais da Pobreza Rural no Norte de Moçambique*, disponível em <http://www.cmi.no/file/?6=opitanha-portuguese-version>, acessado em 16 de Junho de 2008.

com habitações e estabelecimentos comerciais disputando o espaço público e com vários membros da mesma família disputando o espaço privado; b) a importância das ligações com o meio rural à sobrevivência dos agregados familiares urbanos; c) a criminalidade crescente; d) a feminização da pobreza, esta sendo mais aguda dentre as mulheres e os agregados familiares por elas chefiados; e) a importância, complexidade e instabilidade da unidade do agregado familiar, que não se compõe de pessoas *necessariamente vivendo sob o mesmo tecto* mas de pessoas que *partilham dos mesmos recursos* (30% dos agregados familiares possuem ao menos uma pessoa vivendo fora de casa regularmente); f) a baixíssima penetração do sistema jurídico formal, e a quase ausência das normas sociais locais e de autoridades para executá-las.⁵²

Neste contexto social, os custos e sacrifícios envolvidos no processo de participação política e exercício de direitos podem ser difíceis de suportar.

Ademais, o baixo nível educacional e a ausência de informação adequada afectam sobremaneira os grupos mais vulneráveis, que pouco sabem acerca dos seus direitos. Em Moçambique, as taxas de analfabetismo continuam bastante altas. De acordo com os dados do *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2007*, 53,6% da população era analfabeta em 2006 (64,5% das mulheres e 32,1% dos homens), 6,9% possuía ensino secundário (8,2% homens, 5,6% mulheres), e apenas 0,3% da população possuía ensino superior (0,5% homens, 0,2% mulheres). As diferenças educacionais têm implicações particularmente sérias para a participação política das mulheres, tanto ao nível local como nacional. Sem educação formal, indivíduos têm mais dificuldades para informarem-se acerca dos assuntos que afectam o país, assim como para apresentarem suas posições às autoridades políticas e administrativas.

Corrupção

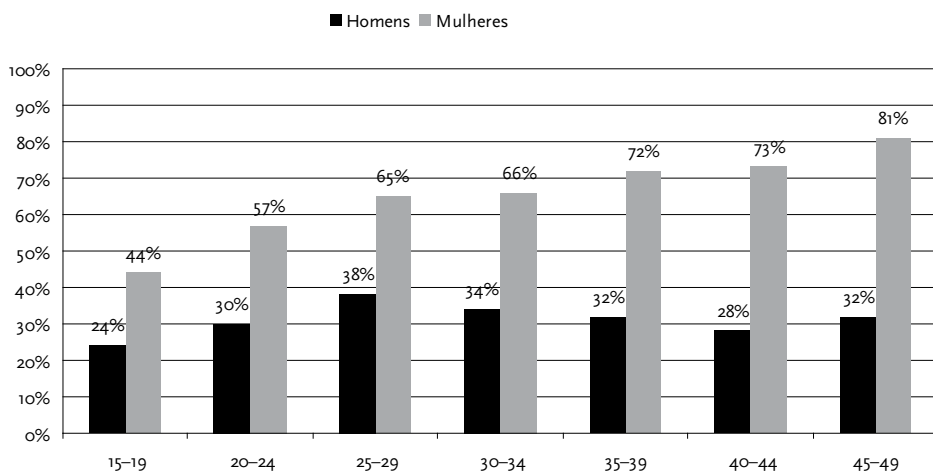
Dentre os problemas a exacerbar os efeitos da pobreza na capacidade dos moçambicanos participarem nas instâncias de decisão política, importante mencionar a corrupção no sector público. Denúncias de casos de corrupção figuram frequentemente nos jornais e demais meios de comunicação social moçambicanos (principalmente os privados), e há uma sensação generalizada de que a corrupção tem aumentado desde a transição democrática.⁵³ Apesar da existência de uma lei anti-corrupção desde 2004 (Lei no. 6/2004), e de práticas corruptas constarem entre os crimes tipificados no vetusto mas ainda em vigor Código Penal (arts. 318-321), poucos têm sido os casos que chegam à justiça.⁵⁴ Num dos mais divulgados inquéritos de opinião

⁵² Margarida Paulo, Carmeliza Rosário, Inge Tvedten, 'Xiculungo', *Relações Sociais da Pobreza Urbana em Maputo, Moçambique*, Austral-Cowi, Universidade Eduardo Mondlane, CMI, disponível em <http://www.cmi.no/publications/publication/?2930=xiculungo-social-relations-of-urban-poverty-maputo>, acedido em 16 de Junho de 2008.

⁵³ Marcelo Mosse, 'Corrupção em Moçambique', 23 Novembro de 2004; Marcelo Mosse and Peter Gastrow, 'Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks', *ISS Regional Seminar, Organised Crime, Corruption and Governance in the SADC region*, Pretoria, 18 and 19 April 2002, disponível em <http://www.iss.co.za/Pubs/CRreports/3MozambiqueSeminar.pdf>, acedido em 22 de Fevereiro 2008; Joseph Hanlon, 'Do Donors Promote Corruption?', *Third World Quarterly*, vol. 25, no. 4, pp.747-763, 2004, disponível em http://www.open.ac.uk/personalpages/j.j.hanlon/Hanlon_3WQ_Moz_corruption.pdf, acedido em 31 de Março de 2008. Lázaro Mabunda, 'INSS em Ruínas', *O País*, pp.2-3, 6 de Junho de 2008.

⁵⁴ O GCCC movimentou, até Outubro de 2008, 429 processos, dos quais 187 estão em diligências, 132 foram remetidos às Procuradorias Provinciais e posteriormente acusados. Os mesmos dados mostram que dos 429 processos há 98 arguidos presos. Ainda deste número, 49 processos foram arquivados, oito têm data marcada para julgamento e 56 já foram julgados. Conforme *Notícias*, em www.jornalnoticias.co.mz, acedido em 16 de Dezembro de 2008.

Gráfico 3: Taxa de analfabetismo por grupos etários e género, 2006



Fonte: Revisão Conjunta 2007, Anexo IV, p. 116, com base em dados obtidos junto ao Instituto Nacional de Estatística

pública sobre o assunto, realizado pela agência de consultoria ‘Austral Consultoria e Projectos’ em 2004, 20,3% dos utentes de serviços públicos responderam ter pago suborno aquando do uso dos serviços públicos, percentagem que atingia os 33,3% no caso das empresas. Do lado dos prestadores de serviços públicos, 34,9% dos funcionários públicos entrevistados afirmaram ser comum o pagamento de subornos. Dentre os funcionários públicos, mais de 60% disseram que a corrupção no sector público é grave ou muito grave.⁵⁵ O inquérito da ‘Austral’ constatou que, em média, a população mais pobre pagava 11,1% do seu salário em subornos, percentagem que se situava em 9% para aqueles com altos rendimentos.⁵⁶ A frequência das práticas corruptas corrói profundamente a confiança dos cidadãos nas autoridades estatais e dificulta a emergência de uma arena pública que figure acima dos interesses particulares e partidários.

E. Refugiados

Moçambique ratificou a *Convenção das Nações Unidas sobre Refugiados* e seu *Protocolo*, bem como a *Convenção Africana sobre os Aspectos Específicos dos Refugiados em África*. A Constituição de 2004 consagrou o país como acolhedor de refugiados e exilados, especialmente exilados políticos ‘em razão da sua luta pela libertação nacional, pela democracia, pela paz e pela defesa dos direitos humanos.’⁵⁷ Anteriormente, já havia legislação específica sobre o estatuto do refugiado, a Lei no. 21/97, de 31 de Dezembro, a qual incorporava a definição de refugiado adoptada nas Convenções Africanas e das Nações Unidas, estabelecendo, também, um sistema para a concessão do estatuto de refugiado.

⁵⁵ Austral Consultoria e Projectos, Lda, 2004, *Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção*, p.16

⁵⁶ Austral Consultoria e Projectos, Lda, 2004, *Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção*, p.22.

⁵⁷ O art. 20 da Constituição estabelece que ‘(...) A República de Moçambique concede asilo aos estrangeiros perseguidos em razão da sua luta pela libertação nacional, pela democracia, pela paz e pela defesa dos direitos humanos’.

Desigualdades e contrastes regionais em Moçambique

Em Moçambique, desde há muito as diferenças regionais já se traduziram em marcantes desigualdades. No caso, o problema é composto por outra situação, qual seja, o fosso existente entre as áreas rurais e urbanas. Há grandes variações nos mais diversos indicadores sociais, económicos e políticos entre as zonas rurais e urbanas, assim como entre as províncias do Norte (Cabo Delgado, Niassa e Nampula), Centro (Tete, Zambézia, Manica e Sofala) e Sul (Inhambane, Gaza, Província de Maputo e Cidade de Maputo). Claro, a realidade moçambicana é complexa, e uma análise essencialmente regional obriga-nos a deixar de lado uma série de situações que não se enquadram no argumento (como variações étnicas). Ademais, as desigualdades entre as onze províncias nem sempre assumem um carácter regional, com províncias do Centro (principalmente Sofala e Manica) em situação equivalente a províncias do sul em alguns indicadores e assemelhando-se com províncias do norte em outros (principalmente as províncias de Zambézia e Tete). De facto, as desigualdades regionais são, por vezes, menos evidentes e menos acentuadas quanto comparadas com aquelas existentes entre as zonas rurais e urbanas, entre determinadas províncias (Cabo Delgado, por exemplo) e as demais, e, principalmente, entre a capital moçambicana, a cidade de Maputo, e o restante do país.

Em 2003, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e a UNICEF publicaram uma pesquisa intitulada *'Um perfil estatístico das disparidades em Moçambique'* na qual, baseando-se em dados da *Pesquisa de Demografia e Saúde de 2003*, discutiram a extensão em que as diferenças regionais, entre áreas urbanas e rurais, de faixa etária e de género afectavam a qualidade de vida dos cidadãos, principalmente mulheres e crianças. Destacaremos alguns resultados que nos ajudarão a melhor perceber as desigualdades existentes entre as regiões, as províncias e as zonas urbanas e rurais.

Em relação à riqueza e aos recursos económicos, está claro que as populações rurais estão em posição bastante inferior às urbanas. Nas áreas rurais residem 26,8% dos mais pobres moçambicanos, ao passo que somente 3,6% dos residentes urbanos enquadravam-se naquela categoria. Em contraste, dentre aqueles com melhores condições económicas, 49,6% residiam em zonas urbanas em relação a somente 1% nas zonas rurais.

Em relação à desnutrição crónica entre crianças abaixo dos cinco anos de idade, as diferenças entre o Norte e o Centro, de um lado, e o Sul, de outro, são evidentes. Cabo Delgado mostrava a mais alta taxa de desnutrição crónica, com 55,6% das crianças sofrendo com o problema, enquanto a Cidade de Maputo apresentava a menor taxa, com 20,6%. Em média, as províncias do Centro e do Norte apresentavam uma taxa de desnutrição crónica de 44,5% (42,4% sem Cabo Delgado), ao passo que nas províncias do Sul a taxa era de 33,2%.

Em termos de atendimento à escola primária (crianças entre 6-12 anos), em média 83,5% (91,5% na cidade de Maputo) das crianças de províncias austrais frequentavam a escola, frequência esta que atingia somente 57,6% das crianças no Centro do país, e 49,1% no Norte de Moçambique.

Em termos de analfabetismo entre mulheres, as províncias do Norte mais Zambézia e Tete

(Centro) apresentavam uma média de somente 20% de mulheres alfabetizadas, ao passo que Sofala e Manica (Centro) possuíam, em média, 36% de suas mulheres alfabetizadas. No Sul, a percentagem superava os 50%, com a Cidade de Maputo possuindo somente 18% de analfabetismo entre as mulheres.

Por fim, em termos político-partidários, há claras diferenças regionais na distribuição dos votos entre os dois principais partidos. Por exemplo, se analisada a geografia eleitoral moçambicana,⁵⁸ tem-se, em regra, um predomínio da FRELIMO nas zonas mais urbanizadas, ao passo que a RENAMO obtém melhores votações em áreas rurais. Ao sul e ao norte do país, há um domínio da FRELIMO, ao passo que, no centro do país, a RENAMO tende a obter melhores resultados. Há, ainda, as províncias em que cada partido domina extensivamente. No caso da FRELIMO, tal se dá na província de Gaza, ao passo que, no caso da RENAMO, o mesmo ocorre na província de Sofala.

Nos últimos anos o país tem recebido muitos refugiados oriundos de países africanos envolvidos com conflitos armados ou outras situações de crise, especialmente da República Democrática do Congo e do Burundi. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), ao final de 2005 existiam 4.015 pessoas exiladas e 1.954 refugiados em Moçambique.⁵⁹ O Governo, em coordenação com o ACNUR, tem tomado iniciativas no sentido de conceder a estes indivíduos protecção e condições de vida adequadas. Por exemplo, foi reportado que, em Dezembro de 2004, o Governo iniciou a emissão de cartões de identificação para os refugiados e candidatos a asilo, os quais permitirão a seus possuidores que procurem emprego, matriculem-se em escolas, abram contas bancárias, e arrendem acomodação.⁶⁰ No entanto, o ACNUR observou que, apesar da emissão dos cartões de identificação, o Governo continuou a limitar o movimento dos refugiados dentro do país. Os refugiados têm que pedir autorização para se movimentarem para fora do local em que se encontram registados, o que tende a facilitar abusos e pedidos de subornos por parte dos funcionários.⁶¹ Por outro lado, parece haver casos de imigrantes que, mesmo reunindo os requisitos para beneficiarem do estatuto de refugiados, não têm logrado usufruir deste benefício facilmente devido a questões de natureza burocrática e à morosidade na tramitação de documentação.

F. Recomendações

- A mulher moçambicana ainda sofre discriminações de vária ordem. Tanto o Governo como os parlamentares deveriam acelerar as reformas necessárias à consagração da igualdade de género. Nesta seara, é imperiosa a aprovação da Lei contra a Violência

⁵⁸ Cartografia Eleitoral, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), disponível em http://www.iese.ac.mz/?_target_=rec_cart, acessado em 08 de Maio de 2008.

⁵⁹ Conforme as estatísticas do ACNUR, em <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4641be710.pdf>, acessado em 09 de Abril de 2008.

⁶⁰ Para detalhes, ver <http://www.unhcr.org/news/NEWS/41d42e904.html>, acessado em 09 de Abril de 2008.

⁶¹ Ver Gabinete de Democracia, Direitos Humanos e Trabalho, Relatórios Nacionais Sobre Práticas de Direitos Humanos – 2005, Maputo, Março de 2006.

Doméstica. Partidos políticos e organizações da sociedade civil devem também buscar meios (quotas, por exemplo) para reforçar a igualdade de género nos seus órgãos.

- O Governo e o parlamento devem estar atentos e receptivos às opiniões manifestadas por organizações da sociedade civil, tomando-as como legítimas portadoras dos anseios da população moçambicana.
- A protecção aos refugiados deve ser ampliada. Não só deveriam estes poder circular e trabalhar livremente pelo país (com a expedita emissão de cartões de identificação) como deveriam ser buscadas formas de lhes facultar a participação política.

4

Participação no processo político

A participação dos cidadãos no processo político, a sua capacidade de influenciar a formulação das políticas públicas, a receptividade do governo às demandas da população e a transparência com que trata os seus assuntos são indicadores da qualidade da democracia. Para além da forma mais elementar de participação política que é o voto livre e periódico para a escolha dos representantes, um regime democrático deve oferecer aos cidadãos outras formas de participação e envolvimento no processo político. Tal participação depende não só das liberdades e direitos formalmente estabelecidos por uma Constituição, mas, acima de tudo, da capacidade real de organização, mobilização e advocacia da sociedade civil e política.

Inquéritos de Opinião Pública em Moçambique: Limites e Usos

Inquéritos de opinião pública são importantes instrumentos na avaliação do alcance, representatividade e legitimidade de políticas públicas, instituições e autoridades de determinado país. Com amostras devidamente desenhadas, tais pesquisas podem identificar áreas nas quais mudanças devem ser introduzidas, comprovar ou rejeitar opiniões e preconceitos, assim como demonstrar o funcionamento das diferentes estruturas e mecanismos sociais. No correr do relatório, faremos uso de vários inquéritos de opinião pública. Infelizmente, porém, nem toda opinião *publicamente* expressa pode ser entendida como a opinião do entrevistado. Longe de se negar capacidade e discernimento aos cidadãos, tal perspectiva simplesmente reconhece que se deve sempre lembrar que não emitimos opiniões num vazio político e social, mas que, ao respondermos a qualquer inquérito,

respondemos também a incentivos e restrições ditadas pela nossa história e contexto. Em resumo, a opinião manifestada pode não representar aquilo que o entrevistado de facto pensa e entende sobre o assunto, mas aquilo que ele considera ser a resposta *adequada* ao inquérito naquelas circunstâncias, ou, nas palavras de Luís de Brito, aquilo que parece ser o ‘politicamente correcto’. Ao se utilizar inquéritos de opinião pública para avaliar determinada política pública ou iniciativa, portanto, deve-se sempre lembrar destes limites à manifestação pública, agregando à avaliação outras fontes, tais como dados estatísticos e trabalhos de terreno nos quais o entrevistador esteve em maior contacto com os entrevistados, construindo laços de confiança e, assim, permitindo ao entrevistado maior liberdade para expressar suas opiniões.

Em Moçambique, as marcas do autoritarismo colonial e do controle social exercido durante o período de partido único ainda se fazem presentes nas instituições e práticas políticas do país, e são percebidas e vivenciadas pelos cidadãos. Nos inquéritos por nós consultados, resta claro o receio demonstrado pelos moçambicanos ao responder a perguntas com conteúdo político-partidário, assim como também resta claro que os mesmos vêem no entrevistador um representante do governo. Os pesquisadores do *Afrobarometer*, por exemplo, informavam ao início de suas entrevistas, com a devida ênfase, que não haviam sido enviados pelo governo, mas eram parte de uma instituição de pesquisa (*Afrobarometer*) e de uma Universidade (Universidade Eduardo Mondlane). Apesar disso, quando questionados ao final da entrevista sobre quem os havia enviado, 56% dos entrevistados responderam tratar-se do governo, com 26% afirmando não saber. Em outro relatório, desta vez produzido pelo EISA (*Electoral Institute for Southern Africa*), o receio de opinar sobre questões de cunho governamental ficou claro na resposta a uma questão. Quando perguntados se haviam votado na última eleição, 93% afirmaram ter votado, quando se sabe que a abstenção oficial registada atingiu os 64%. No aspecto político-partidário, na maioria dos inquéritos por nós consultados a identificação com a RENAMO foi bastante menor do que o número de votos obtido por esta agremiação política nos pleitos eleitorais (8% na Etapa 3 do *Afrobarometer*, 7,6% na pesquisa do EISA), ao passo que a FRELIMO recebeu sempre o apoio de um número exageradamente elevado (73% na Etapa 3 do *Afrobarometer*, 91,5% na pesquisa do EISA). Aos entrevistadores do EISA, 82% disseram ter votado na FRELIMO, enquanto somente 8% disseram ter apoiado a RENAMO, divergindo claramente dos resultados oficiais das eleições de 2004, que registaram 62% de votos para a FRELIMO e 30% para a RENAMO. Às figuras mais destacadas da arena política, quando se questionava sobre sua performance individualmente, foram sempre concedidos altos graus de aprovação (83% no caso do Presidente Armando Guebuza, Etapa 3 *Afrobarometer*), mesmo quando os entrevistados demonstravam descontentamento em relação ao grau de desenvolvimento atingido pelo país.

Também no quesito ‘confiança’ notam-se resultados reveladores acerca do receio na manifestação da opinião. Quando questionados pelo *Afrobarometer* sobre a confiança que depositavam nos seus compatriotas, 66% disseram que deviam ser muito cuidadosos nas suas relações. O grau de confiança era elevado somente para com os familiares, com 74% confiando muito nos familiares, ao passo que somente 41% confiavam nos seus vizinhos. No entanto, em contradição com o baixo grau de confiança depositado nos seus compatriotas, e par a par com os membros de suas famílias, 67% disseram confiar muito no Presidente, 56% na Assembleia

da República e 60% na FRELIMO. Neste ponto, pode-se argumentar que anos de autoritarismo e centralismo inculcaram nos moçambicanos uma relação de exagerado respeito e medo em relação aos agentes governamentais, dos quais não ousam discordar abertamente. Quando analisadas em conjunto com as respostas antes mencionadas, esta hipótese ganha força. Em termos de sinceridade na resposta às perguntas de inquiridos de opinião pública, portanto, tais obstáculos devem ser ressaltados.

FONTES:

Luís de Brito, 'Os moçambicanos, a política e a democracia', in Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, 2003, pp.179–194.

Afrobarometer, *Summary of Results, Round 3 Afrobarometer Survey in Mozambique 2005*.

Luís de Brito, João Cândido G. Pereira, Domingos do Rosário and Sandra F. Manuel, *Formação do Voto e Comportamento Eleitoral dos Moçambicanos em 2004*, EISA-Moçambique, Série Textos e Documentos no. 1, Maputo, 2006.

A. Liberdade de expressão e de imprensa e direito à informação

A Constituição de 1990 estabeleceu, de maneira inédita no país, as liberdades de expressão e de imprensa como integrantes do rol de direitos fundamentais dos moçambicanos, situação que foi confirmada e alargada na Constituição de 2004, uma vez que nesta o direito à informação foi também incluído no rol de direitos fundamentais.

O direito às liberdades de expressão e de imprensa encontra-se detalhado na Lei de Imprensa, Lei no. 18/91, de 10 de Agosto, cuja publicação levou a que jornalistas começassem a criar órgãos de comunicação social privados no país. Nos termos da Lei de Imprensa, os órgãos de imprensa podem ser de propriedade do sector estatal ou objecto de propriedade cooperativa, mista ou privada (art. 6º). No entanto, a legislação vigente ainda cria sérios limites à liberdade de imprensa, inclusive por meio de leis que criminalizam o 'abuso da liberdade de imprensa' e estabelecem o crime de difamação (art. 407 do Código Penal, arts. 46/47 da lei de imprensa), e a Lei sobre os crimes contra a Segurança de Estado, (Lei no. 19/91). Nos últimos anos, ao menos um jornalista investigando casos de corrupção no sector público foi assassinado: Carlos Cardoso, assassinado em Maputo em 22 de Novembro de 2000, após ter escrito alguns artigos acerca da fraude bancária que ocorreu aquando da privatização do maior banco de Moçambique, o Banco Comercial de Moçambique (BCM), em 1996.⁶²

O Conselho Superior de Comunicação Social

O Conselho Superior da Comunicação Social (CSCS), entidade com funções de disciplina e consulta no exercício dos direitos à informação e à liberdade de imprensa, foi inicialmente criado pela Lei de Imprensa, e mais tarde elevado à categoria de órgão com dignidade constitucional pela Constituição de 2004. Cabe ao Conselho garantir a independência dos órgãos de informação, a liberdade de imprensa, e velar pelo exercício dos direitos de antena e de resposta. Dentre os seus objectivos, estão: a) garantir o rigor e objectividade no exercício da actividade profissional no

⁶² Ver Moçambique: *O Sector da Justiça e Estado de Direito*, Open Society Initiative for Southern Africa e AfriMAP, 2006, pp.88–89.

sector de imprensa; b) agir em defesa do interesse público, e c) garantir o respeito à ética social comum (art. 36). O Conselho também é responsável por: a) emitir parecer prévio à decisão de licenciamento pelo Governo de canais privados de televisão e rádio; e b) intervir na nomeação e exoneração dos directores gerais dos órgãos de comunicação social do sector público, nos termos da lei. O CSCS é, segundo a lei, um órgão independente, o qual, na realização dos seus objectivos, deve obediência apenas à própria lei e à Constituição.

Apesar de ser responsável por garantir a independência dos órgãos de informação, a composição do CSCS pode comprometer a independência das suas acções. De facto, ela tende a reflectir as divisões políticas do país, pois, dos seus 11 membros, seis possuem clara vinculação política, sendo dois designados pelo Presidente da República e 4 eleitos pela Assembleia da República (os demais sete são assim escolhidos: um magistrado judicial escolhido pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, três representantes dos jornalistas, eleitos pelas organizações profissionais, e um representante das empresas ou instituições jornalísticas).⁶³

No exercício destas funções, o Conselho tem sido alvo de críticas, nomeadamente pelos profissionais do sector. Na prática, o órgão tem actuado quase que unicamente como uma instituição responsável por defender o chamado 'direito à reputação e ao bom nome' de figuras públicas, agindo quando estas lhe apresentam reclamações sobre notícias controversas envolvendo os seus nomes mas descurando uma fiscalização geral destinada a assegurar a independência dos meios de comunicação social perante os poderes públicos.

Embora a Lei de Imprensa disponha que o Conselho deve responder a reclamações, agindo como uma instituição de fiscalização,⁶⁴ ela também dispõe que, na defesa do interesse público, o Conselho pode iniciar processos judiciais em situações em que se verifique violações à Lei de Imprensa. É na prossecução desta atribuição que o Conselho tem agido como um órgão quase-judicial, trabalhando em parceria com o Ministério Público para que determinados casos sejam levados aos tribunais. Esta 'judicialização' das reclamações direccionadas ao Conselho Superior acaba por obscurecer o facto de que, em sua essência, o Conselho é uma instituição de fiscalização e orientação, não um órgão judicial, e que seus pareceres deveriam possuir um carácter de orientação ética, e não de sanção criminal.⁶⁵

⁶³ African Media Development Initiative, Fernando André, *Mozambique: Research Findings and Conclusions*, 2006, p.9; Lei de Imprensa, (Lei no. 18/91), art. 38.

⁶⁴ No art. 37 da Lei de Imprensa, assim constam algumas das competências do CSCS: a) decidir sobre reclamações que lhe sejam dirigidas em relação ao desempenho dos órgãos de informação, assim como do acesso aos direitos de antena e de resposta política; b) zelar pelo cumprimento dos princípios deontológicos dos jornalistas; c) emitir pareceres no âmbito de suas atribuições.

⁶⁵ As opiniões aqui apresentadas sobre o CSCS baseiam-se largamente nas ideias do jornalista Tomás Vieira Mário, Presidente do MISA – Moçambique, as quais foram manifestadas em entrevista pessoal e, também, em artigo publicado no Canal de Moçambique, 'O CSCS deveria emitir pareceres e não deliberações', disponível em http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=0&id=&idRec=3514, acedido 04 de Julho de 2008.

Conselho Superior da Comunicação Social (CSCS): Orientação ética ou função judicial?

Em 2006 e 2008, o CSCS tomou algumas decisões que geraram certa apreensão em parte da classe jornalística. Em ambos os casos, o órgão pareceu indicar que está a assumir funções judiciais, fugindo ao que seria, para muitos, a sua real função: agir como órgão de orientação e disciplina ética dos órgãos de comunicação social. Assim, tendo sido chamado a manifestar-se em duas situações, o CSCS encaminhou suas deliberações ao Ministério Público, para que este procedesse judicialmente contra os ofensores.

No primeiro caso, referente à publicação pelo jornal SAVANA de caricaturas do profeta Maomé em 2006 (cuja publicação por órgãos de imprensa em outras partes do mundo já havia causado manifestações), o CSCS foi chamado a emitir parecer. No caso, este deliberou que o jornal SAVANA havia perturbado a ordem pública com a publicação, remetendo sua deliberação ao Ministério Público para que este iniciasse procedimento criminal contra o jornal por perturbação da ordem pública.

Em 2008, o ofensor foi o jornal ZAMBEZE. O semanário publicou por alguns meses reportagens acerca do Procurador-Geral da República, Augusto Paulino, o qual, segundo o jornal, seria arguido em queixa-crime junto ao Tribunal Supremo. Sem entrar nos meandros do caso, basta dizer que o Procurador-Geral buscou, como parte ofendida, o CSCS para que este tomasse alguma medida. Em deliberação, o órgão decidiu novamente encaminhar sua deliberação ao Ministério Público (órgão pelo qual o Procurador-Geral é o principal responsável hierárquico), para acção pública contra o jornal ZAMBEZE.

A proposta de uma nova Lei de Imprensa

No momento, debate-se a revisão da lei de imprensa, cujo anteprojecto deverá ser submetido pelo Conselho de Ministros à Assembleia da República brevemente. Na opinião do capítulo Moçambicano do Instituto de Comunicação Social da África Austral (MISA – Moçambique),⁶⁶ a versão ora em debate da revisão não é controversa, já que manteve, na essência, os pilares fundamentais da lei em vigor, tendo harmonizado o texto com a Constituição de 2004.

A proposta de Lei foi o resultado de discussões entre um grupo de actores envolvidos no sector, os quais se organizaram para debater a legislação existente. Os membros deste Grupo de Revisão representavam tanto o Estado como o sector privado, assim como a sociedade civil: a Associação das Empresas Jornalísticas de Moçambique, AEJ), o CSCS, o Gabinete de Informação da República de Moçambique (GabINFO, o serviço de informação do governo), o Fórum Nacional dos Editores (EDITMOZ), o MISA-Moçambique, e o Sindicato Nacional dos Jornalistas (SNJ). Em linhas gerais, a revisão foi condizente com princípios que devem guiar a legislação de imprensa em países democráticos e com as normas internacionais, a saber: a) liberdade

⁶⁶ Parte substancial da informação relativa a este processo foi retirada do *Relatório Anual do Estado da Liberdade de Imprensa em Moçambique*, 2007, MISA-Moçambique, pp.21/25.

de expressão e de criação jornalística; b) acesso às fontes de informação; c) protecção da independência; d) protecção das fontes de informação; e e) direito de criar jornais e demais órgãos de comunicação social.

Em relação à propriedade de órgãos de comunicação social, o Grupo da Revisão acordou em retirar do Estado a faculdade de adquirir participações em órgãos de informação que não façam parte do sector público, assim como determinar outras formas de subsídios ou apoio (art. 6).

Acordou-se, também, na proibição a partidos políticos e organizações sindicais de possuírem órgãos de comunicação social audiovisual (rádio e televisão) o que implicaria mudanças na propriedade de estações de rádio já existentes.⁶⁷ Este tipo de organizações pode, no entanto, criar publicações periódicas gráficas, nomeadamente revistas e jornais.

Ainda, consagrou-se o princípio da não obrigatoriedade de ser 'licenciado' pelo Governo para a criação de órgãos de imprensa escrita e para o exercício da profissão de jornalista. A autorização de criação de jornais e outras publicações mantém-se sujeita a registo apenas — acto meramente administrativo

A figura de 'licenciamento' poderá ser mantida, no entanto, em relação a determinados requerentes de frequências de radiodifusão, em vista da importância do controlo e da exploração racional do espectro radioelétrico (parte integrante do domínio público). Tal discussão, contudo, deverá ser feita no contexto da futura Lei de Radiodifusão.

Muitos assuntos que havia gerado discórdia e debate público na primeira fase da revisão obtiveram soluções consensuais em 2008, ao menos no seio do Grupo de Revisão. Entre eles, merecem destaque:

- a) A eliminação das cláusulas que atribuíam ao GabINFO a faculdade de suspender órgãos de comunicação social por infracções à Lei de Imprensa. Nesta área, concordou-se que apenas os tribunais judiciais têm competência para decidir sobre eventuais violações à Lei de Imprensa
- b) Carteira Profissional do Jornalista. Em relação à institucionalização da Carteira Profissional, consagrou-se a proposta que vê na carteira profissional um 'direito' que assiste ao jornalista, e não um 'dever'. A Carteira Profissional não constitui 'licenciamento' do jornalista, uma vez que não é requisito ao exercício da profissão. A atribuição deste direito depende de pedido nesse sentido da entidade empregadora junto à Comissão da Carteira Profissional, a qual deverá ser constituída democraticamente pelos membros da classe jornalística. O Regulamento da Carteira, o qual conterá o Código Deontológico do Jornalista, deverá ser aprovado consensualmente pelos jornalistas, representados pelas suas respectivas organizações socio-profissionais, para, então, ser homologado pelo Conselho de Ministros. O MISA-Moçambique, o SNJ e a AEJ acordaram com este princípio, que representa uma opção ecléctica moçambicana em comparação às posições de 'licenciamento' *versus* exercício do jornalismo como direito comum de cidadania.

⁶⁷ Em Moçambique os dois maiores partidos políticos possuem estações de rádio baseadas em Maputo: a Rádio Terra Verde, propriedade da RENAMO, e a Rádio Índico, propriedade da Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional, uma das organizações sócias da FRELIMO.

Anteprojecto da Lei de Radiodifusão

Também em processo de preparação pelo Governo moçambicano, uma Lei de Radiodifusão, inédita em Moçambique, buscará regulamentar a difusão sonora e televisiva. A Lei de Imprensa, tanto na sua versão vigente como no texto de revisão ora em debate, abrange todos os meios de comunicação social (jornais, rádios, televisões), mas trata-se de lei de carácter geral, sendo que uma série de aspectos importantes no âmbito da radiodifusão (frequências, por exemplo) não recebem o adequado tratamento legal. A Lei de Radiodifusão, portanto, entraria na discussão de detalhes e minúcias do sector. No seu bojo, espera-se que, dentre outros aspectos, se encontre definido e delineado um sistema que dê corpo e permita a consolidação dos três formatos de radiodifusão previstos na Carta Africana para a Radiodifusão, bem como a Declaração dos Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África,⁶⁸ aprovada em Windhoek em 2001, quais sejam: o formato público, o comercial e o comunitário.

A Constituição assegura, entre outros, o direito de antena, de resposta e de réplica, bem como a liberdade de consciência, de religião e de culto (art. 49). Contudo, o pleno exercício destes direitos constitucionais implica sua adequada regulamentação, sendo que a ausência desta reduz o seu valor, já que deixa a sua observância ao poder discricionário dos gestores do sector público de rádio e TV, por sua vez vulneráveis a pressões das autoridades governamentais.

O acesso das forças políticas da oposição aos meios de comunicação social públicos é ainda limitado. Por exemplo, durante a campanha eleitoral para as eleições de 2004 os observadores da União Europeia constataram que, nos programas informativos sobre a campanha, o governo e a FRELIMO receberam maior cobertura. No programa *Diário da Campanha* da TVM, o Presidente, o governo e a FRELIMO receberam 48% do tempo de antena total, enquanto que, dentre os principais partidos de oposição, a RENAMO-UE recebeu 23%, o PDD 14% e o PIMO e o MBG 3% cada. No caso da RM, a situação foi semelhante, embora um pouco mais equilibrada.⁶⁹ Embora seja visível que a RM e a TVM não excluem o discurso da oposição, continua a transparecer um tratamento privilegiado em relação ao partido no poder e o governo.

Lei do Segredo de Estado

Deve anotar-se que, no conjunto de limites legais à liberdade de informação, tutelados pela lei penal, está ainda incluída a *Lei do Segredo de Estado* (Lei no. 12/79, de 12 de Dezembro), a qual foi adoptada pelo regime de partido único, em contexto revolucionário e de guerra, nomeadamente com o regime ilegal da Rodésia. Na lei, a figura de segredo de Estado é definida de forma lata e ambígua, prestando-se por isso a interpretações subjectivas, quando não abusivamente extensivas. Nos termos do no. 1 do art.4, que localiza segredo de estado em ‘documentos classificados’, estes são descritos nos seguintes termos: ‘(Documentos classificados) são aqueles que contêm dados ou informações militares, políticas, económicas, comerciais, científicas, técnicas ou quaisquer outras cuja

⁶⁸ *African Charter on Broadcasting 2001*, disponível em http://portal.unesco.org/ci/en/files/5628/10343523830african_charter.pdf/african%2Bcharter.pdf, acedido em 01 de Abril de 2008, e *Declaration of Freedom of Expression in Africa 2002*, disponível em <http://www1.umn.edu/humanrts/achpr/expressionfreedom.html>, acedido em 03 de Janeiro de 2009.

⁶⁹ European Union Election Observation Mission, *Republic of Mozambique, Presidential and parliamentary Elections – 1–2 December 2004 - Final Report*, s/d, p.22.

divulgação ponha em causa, prejudique, contrarie ou perturbe a Segurança do Estado e do Povo, ou a economia nacional' (nosso grifo).

Nestes termos, restrições ao acesso à informação ou à sua divulgação podem ser impostas por qualquer entidade ou funcionário público de qualquer escalão, evocando 'Segredo de Estado', sob a ameaça de acção penal contra os violadores (é possível argumentar-se que a Lei do Segredo de Estado foi revogada pela Constituição de 1990; contudo, tal discussão não foi ainda levada aos tribunais).

Liberdade de expressão na prática

Em Maio de 2008, o Jornal Zambeze publicou uma reportagem na qual questionava a nacionalidade da primeira-ministra de Moçambique, Luísa Dias Diogo, a qual casara-se com um cidadão de origem portuguesa logo após a independência moçambicana (de acordo com a lei de nacionalidade então em vigor – embora já não mais – ela perderia a nacionalidade moçambicana se casasse com um estrangeiro). Na sequência da reportagem, três jornalistas do semanário foram acusados pelo Ministério Público da prática do crime de abuso da liberdade de imprensa/ difamação contra a primeira-ministra, tendo o pedido sido fundamentado no disposto no art. 407 do código penal cumulado com os arts. 46/47 da Lei de imprensa (Lei no. 18/91), e na Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado (Lei no. 19/91), que estipula tratamento especial para casos de difamação, calúnia e injúria cometidos contra certas autoridades do Estado (art. 22). Diferentemente do que geralmente acontece em casos de crimes de difamação, calúnia e injúria, nos quais a acção penal é ajuizada pelo ofendido (acção de cunho particular), o facto de se tratar de crime qualificado como atentatório à segurança do Estado fez com que o Ministério Público adjudicasse para si a titularidade da acção penal. A indemnização requerida pelo MP dos jornalistas foi de 10 milhões de meticais (USD 395.000).

O caso suscita inúmeras questões jurídicas e políticas, das quais, aqui, cabe ressaltar algumas. Primeiramente, o envolvimento do Ministério Público no caso. Ora, questões envolvendo supostas ofensas à honra e à personalidade são eminentemente pessoais, e a intervenção de instituição pública parece descabida nestas situações. Tal intervenção cria evidente desequilíbrio entre as partes, em vista dos recursos à disposição do Estado, desequilíbrio este não desejável em disputas particulares. Segundo, a própria qualificação da prática de difamação como crime, os crimes de imprensa, punível, no limite, com a pena de prisão, nos parece exagerada. A mera possibilidade de se ir à prisão pela publicação e divulgação de determinado assunto tem sérios efeitos na motivação do jornalista em publicar questões controversas. Também, muitas consideráveis podem impor custos proibitivos à maioria dos jornais. No caso, assuntos importantes podem acabar não sendo discutidos em vista dos riscos envolvidos. Em Moçambique, se o jornal resolver incorrer nos riscos e custos de sua atitude, e for condenado por três vezes em cinco anos (art. 48, Lei 18/91), este pode ter as suas actividades suspensas, podendo o seu director ser incapacitado de dirigir qualquer periódico por até dois anos. Neste caso, os padrões e normas internacionais indicam que as ofensas contra a honra (injúria,

difamação, calúnia), por se tratar de assunto de foro privado, devem ser classificadas fora da alçada penal, ou seja, como questões de natureza cível, responsabilidade civil. Ao ofendido, cabe buscar indemnização pela via de acção civil por danos morais, assim como seu direito de resposta.

O projecto da nova Lei de Imprensa ora em debate não avança nesta área, apesar dos esforços empreendidos pelo MISA-Moçambique para a eliminação da responsabilidade criminal em casos de crimes de imprensa.

FONTES:

'Tribunal condena jornalistas do Zambeze por crime de abuso de liberdade de Imprensa sob a forma de difamação', *Domingo*, 31 de Agosto de 2008, pp.3-13.

Article XIX, 'Defamation ABC, A simple introduction to key concepts of defamation law', 2006, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/tools/defamation-abc.pdf>, acedido em 02 de Outubro de 2008.

MISA-Moçambique, 'Informe do Presidente do Conselho Nacional Governativo aos Membros', publicado no jornal SAVANA, 15 de Agosto de 2008, pp.28/29. O anteprojecto de revisão da Lei de Imprensa está disponível no sítio na internet do GABINFO, <http://www.gabinfo.gov.mz/documentos.htm>, acedido em 04 de Outubro de 2008.

B. Características gerais dos meios de comunicação social moçambicanos

Os meios de comunicação social moçambicanos expandiram-se e diversificaram-se bastante desde a transição democrática, mas são ainda marcados por desigualdades na cobertura e acesso. Altos níveis de analfabetismo e de pobreza condicionam a abrangência da imprensa escrita, sendo que apenas a rádio atinge um público consideravelmente vasto. A esmagadora maioria dos moçambicanos nunca comprou e não lê jornais. De acordo com dados de um inquérito nacional de opinião pública realizado pelo EISA (*Electoral Institute for Southern Africa*),⁷⁰ apenas 4% dos inquiridos declararam ler jornais mais de uma vez por semana. O inquérito também verificou que a televisão possui uma audiência bastante restrita, em torno de 10% da população. Em contrapartida, 50% dos entrevistados pelo EISA disseram ouvir rádio com regularidade, número este que ainda se mostra reduzido, uma vez que significa que 50% da população não tem acesso regular a qualquer tipo de informação que vá além de seus contactos pessoais e na comunidade.

Ademais, de acordo com um relatório do *African Media Development Initiative (AMDI)* publicado em 2006, uma pesquisa sobre os meios de comunicação em África levada a cabo por um consórcio incluindo a *BBC World Service Trust*, a audiência de jornais, rádios e televisão é pouco plural, concentrando-se em poucos veículos de informação, principalmente naqueles pertencentes à *Sociedade Notícias SA*, na imprensa escrita, e nas emissoras e radiodifusoras públicas. Na audiência radiofónica, 95% dos entrevistados declararam ser ouvintes da Rádio Moçambique, o que se explica facilmente a) pela alta capacidade de radiodifusão dos emissores da Rádio Moçambique, em contraste com os emissores de capacidade local das demais rádios, e b) pela transmissão da Rádio de Moçambique ser realizadas em diversas línguas locais. Os

⁷⁰ Luís de Brito, João Cândido G. Pereira, Domingos do Rosário e Sandra F. Manuel, *Formação do Voto e Comportamento Eleitoral dos Moçambicanos em 2004*, EISA-Moçambique, Série Textos e Documentos no. 1, Maputo, 2006.

telespectadores da Televisão de Moçambique (TVM) compõem 96% do total de telespectadores ao nível nacional. Em termos territoriais, a audiência das rádios distribui-se quase igualmente entre as zonas urbanas (45%) e as zonas rurais (55%), enquanto os poucos leitores de jornais e os telespectadores são essencialmente urbanos (69% e 95% respectivamente).⁷¹

Em geral, a imprensa tem acesso e discute questões políticas, embora o jornalismo investigativo seja bastante fraco. É certo que a comunicação social moçambicana, sobretudo o sector comercial e comunitário, está cada vez mais aberta à denúncia da violação dos direitos políticos e de casos de corrupção e má gestão de fundos públicos,⁷² e o debate sobre questões políticas tem sido bastante aberto se comparado com o histórico do país. Para isto tem contribuído o facto de haver um crescente, mesmo se a passos lentos, pluralismo de órgãos informativos, designadamente meios de comunicação social independentes, que têm contribuído para dar voz a opiniões diversas e divergentes. Artigos de opinião e debates televisivos sobre os temas mais polémicos da vida política são comuns, embora se possa considerar que os meios de comunicação social públicos continuam ainda mergulhados em práticas de auto-censura, as quais restringem o debate sobre aspectos sensíveis, sendo menos abertos a determinados pontos de vista.⁷³

A capacidade de influência do partido no poder sobre os principais meios de comunicação social do país, em especial o Notícias, que é o jornal de maior tiragem e circulação, a RM e a TVM, mas também a *Agência de Informação de Moçambique (AIM)*, que é uma das principais fontes de informação sobre Moçambique para os meios de comunicação social estrangeiros, traduz-se numa forma desequilibrada de tratamento dos vários partidos e candidatos e numa informação tendenciosa durante os períodos eleitorais. A abertura do sector público de comunicação social aos debates e polémicas políticas, económicas e sociais, assim como às forças políticas de oposição, é um dos principais desafios ao desenvolvimento da democracia moçambicana, de respeito pelo adversário e de tolerância política no país.

Imprensa escrita

Na imprensa escrita, o jornal de maior circulação no país é o Notícias, baseado em Maputo, com uma tiragem média, em Maio de 2008, na ordem dos 16,000 exemplares,⁷⁴ para uma população estimada em cerca de 20 milhões de habitantes,⁷⁵ o que representava um rácio de um exemplar de jornal impresso para cada 1,250 habitantes. O *Diário de Moçambique*, que é editado na Beira tem uma tiragem de cinco mil exemplares. Até recentemente, o Notícias e o *Diário de Moçambique* eram os dois únicos jornais a circular diariamente em nível nacional. Em finais de

⁷¹ Luís de Brito, João Cândido G. Pereira, Domingos do Rosário e Sandra F. Manuel, *Formação do Voto e Comportamento Eleitoral dos Moçambicanos em 2004*, EISA-Moçambique, Série Textos e Documentos no. 1, Maputo, 2006, pp.12–13.

⁷² Em Junho de 2008, por exemplo, noticiou-se amplamente um possível desvio de fundos do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

⁷³ O caso mais emblemático foi a não difusão pela TVM de uma peça publicitária (inicialmente aceite) que anunciava a publicação de um livro sobre Uria Simango. A recusa de difusão foi justificada por razões técnicas, mas a opinião dominante é que isso se deveu ao facto de o livro ter uma perspectiva muito crítica em relação à FRELIMO. Ver MISA – Moçambique, *Relatório Anual sobre o Estado da Imprensa em Moçambique*, Maputo, 2005, p.17.

⁷⁴ Informação obtida junto ao Departamento Comercial do jornal Notícias, 15 de Maio de 2008.

⁷⁵ 3º. Recenseamento Geral da População e Habitação, Resultados Preliminares, disponíveis em <http://www.ine.gov.mz/censo2007/>, acessado 20 de Março 2009.

2008, contudo, um dos semanários em circulação, nomeadamente o jornal O País, do grupo SOICO (Sociedade Independente de Comunicação), tornou-se em jornal diário.

A circulação dos jornais é precária. Por exemplo, em Nampula, uma das principais cidades ao norte do país, o *Notícias* chega somente ao final da tarde, ou, por vezes, no dia seguinte ao da sua publicação.

Os dois jornais de maior tiragem no país, o *Notícias e o Domingo*, pertencem à mesma sociedade, a *Sociedade Notícias SA*,⁷⁶ onde se destacam entidades estatais como accionistas.⁷⁷ A estrutura accionária do *Notícias* revela que, apesar de este não ser um órgão estatal por definição, é o Estado e suas ramificações que detêm a quase totalidade de suas acções: dentre os principais accionistas, estão o Banco de Moçambique (42% do controle accionário), EMOSE (a companhia de seguros estatal), e PETROMOC (a companhia petrolífera estatal).⁷⁸

De acordo com o relatório do *African Media Development Institute (AMDI)*, entre 2000 e 2005 o número de jornais que circulavam semanalmente no país aumentou de três títulos para sete, sendo que a estes se adicionam os jornais distribuídos por fax, que, em 2005, somavam 20 periódicos. Em Maputo, pode-se afirmar que, no momento (Março 2009), são nove os semanários a circular amplamente: *SAVANA*, *Magazine Independente*, *Zambeze*, *Domingo*, *Fim-de-Semana*, *Escorpião*, *Desafio*, *Público e A Verdade*. O crescimento do sector formal de imprensa (isto é, não via fax) é importante, mas ainda deve ser considerado lento, ritmo este que o relatório do AMDI atribui, principalmente, a factores económicos, dentre os quais se destacam os altos custos de material de impressão e os custos de impressão. Os altos custos de produção reflectem-se no preço dos jornais. Actualmente (Novembro 2008), o *Notícias* é vendido por 15,00 Mt (aproximadamente 0,62 USD), ao passo que os semanários são comercializados por cerca de 20,00 Mt (aproximadamente 0,83 USD). Tais valores significam entre 1% e 1,5% dos salários mínimos nacionais, o que torna sua aquisição quotidiana uma impossibilidade para a imensa maioria dos moçambicanos. A título comparativo, o jornal sul-africano *Sowetan* é vendido (Maio de 2008) por R3,50, (aproximadamente 0,46 USD) por edição, ou seja, dois terços do valor necessário para comprar uma edição do *Notícias*. Em finais de 2008, contudo, surgiu um semanário de distribuição gratuita, *A Verdade*.⁷⁹

Rádio e televisão

Apesar de a ideia de meios de comunicação social públicos não ter ainda vincado raízes em Moçambique, tanto a Televisão de Moçambique (TVM) quanto a Rádio de Moçambique (RM), os dois principais órgãos de comunicação governamental, foram transformadas de órgãos de comunicação social estatal em empresas públicas em 1994, sendo ambos dotados de autonomia

⁷⁶ Ver <http://www.jornalNoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/sociedade>, acessido em 20 de Março de 2009.

⁷⁷ Tal informação foi confirmada por vários jornalistas entrevistados, sendo também mencionada em relatórios sobre os meios de comunicação social em Moçambique. Para assegurar-se de tal informação, os autores deste relatório buscaram obter os *Estatutos da Sociedade do Notícias S.A.* Após muito insistir e várias vezes retornar à sede da empresa, foi-nos cedida cópia do Estatuto. Este, contudo, não estipula quem são os accionistas da empresa. Os *Estatutos da Sociedade do Notícias S.A.* foram publicados no Boletim da República no. 14, III Série, 40 Suplemento, de 10 de Abril de 2007, págs. 288 (45) à 288 (48) e corrigidos pelo Boletim da República no. 25, III Série, 20. Suplemento, de 22 de Junho de 2007, pág. 532 (32).

⁷⁸ MISA, *African Media Barometer Mozambique*, p.10.

⁷⁹ Para detalhes, consultar <http://www.verdadeonline.com/>, acessido em 27 de Março de 2009.

financeira e administrativa, e com disposições estatutárias a determinar sua independência em relação ao Governo.⁸⁰ Buscava-se, portanto, ao menos formalmente, sair-se do sistema estatal em direcção a um sistema de radiodifusão público. Manteve-se, contudo, a determinação de que a nomeação dos directores-gerais dos meios de comunicação social públicos é feita pelo Governo, nos termos do art. 9, no. 2, da Lei 18/91, o que faculta bastante espaço à interferência governamental.

Em meados de 2008, estavam no ar em Moçambique cinco estações de televisão comerciais, nomeadamente a STV, a TV Miramar, a SIRT-TV, a TIM, e a KTV, e sete estações de rádio comerciais (todas FM), a SFM, a rádio Miramar, 99,3 FM, KFM, SIRT Radio, Rádio Progresso e Rádio Capital. Em termos de cobertura, poucas vão além de Maputo e Beira, ou do local a partir do qual transmitem seu sinal (no caso da SIRT-TV e rádio, a provincial de Tete, e, no caso da Rádio Progresso, a provincial de Inhambane); aquelas que o fazem, continuam restritas às zonas urbanas.

Neste ainda limitado cenário de rádio e televisão, há, contudo, um grupo de mídia que tem crescido substancialmente desde sua fundação: o grupo SOICO (Sociedade Independente de Comunicação), que controla um canal de televisão, a STV, uma emissora de rádio, a SFM, e o jornal *O País*. Segundo informações prestadas pela própria empresa, o canal de televisão do grupo, a STV, tem uma cobertura que alcança até 30% dos moçambicanos (uma vez que cobre as quatro principais cidades do país, Maputo, Beira, Nampula, Chimoio e Tete). A STV tem sido a principal concorrente da TVM em termos de audiência e no mercado de comerciais e publicidade.

Em termos de cobertura política, a maioria destes canais transmitem boletins políticos diários. Alguns transmitem também discussões mais aprofundadas. Em termos de debate político, a STV lidera entre as emissoras de TV, públicas ou privadas, levando ao ar diversas mesas-redondas e discussões sobre temas políticos.

Rádios comunitárias⁸¹

Em vista do contexto acima descrito, as rádios comunitárias assumem um papel essencial, uma vez que permitem um maior pluralismo na divulgação da informação, abordam assuntos locais e também nacionais de maneira acessível aos cidadãos, transmitindo nas diversas línguas locais do país. Infelizmente, contudo, sua situação não difere muito do panorama geral dos meios de comunicação social em Moçambique, com imensas dificuldades para garantir sua manutenção financeira e autonomia editorial. A alvorada das rádios comunitárias em Moçambique, à semelhança da maioria dos meios de comunicação, data de meados dos anos 90, quando estas receberam o importante impulso de um programa executado pela UNESCO e

⁸⁰ No caso da Rádio Moçambique, a mudança deu-se por meio do Decreto no. 18/94, de 16 de Junho, ao passo que, no caso da Televisão de Moçambique, a alteração foi introduzida pelo Decreto no. 19/94, de 16 de Junho. Para uma cronologia dos meios de comunicação social em Moçambique, consultar Eduardo Namburete, 'A comunicação social em Moçambique: da independência à liberdade', *Anuário Internacional de Comunicação Lusófona*, 2003, pp.25/38, disponível em <http://revcom.portcom.intercom.org.br/index.php/anuariolusofono/article/viewFile/1137/885>, acessado em 08 de Maio de 2008.

⁸¹ As informações sobre as rádios comunitárias foram gentilmente cedidas pelo FORCOM, e estão contidas numa série de textos de autoria de Tomás Vieira Mário. Os textos inserem-se na discussão sobre a introdução de uma Lei de Radiodifusão em Moçambique.

PNUD ('Fortalecimento da Democracia e Governação através do Desenvolvimento dos media', 1998–2006), por meio do qual foram criadas oito rádios comunitárias e Centros Multimédia Comunitários (CMCs). Desde então, vários projectos de apoio às rádios comunitárias têm sido implementados nas diversas províncias do país. É neste contexto de crescimento da radiodifusão comunitária que, em Abril de 2004, foi constituído oficialmente o Fórum Nacional de Rádios Comunitárias (FORCOM), uma estratégia de trabalho em rede destinada a coordenar acções de interesse comum atinentes, sobretudo, à sustentabilidade da radiodifusão situada ao nível desse subsector.⁸² Segundo um inventário do FORCOM referente à 2007, existem cerca de 50 estações de radiodifusão operacionais ao nível local em Moçambique, as quais actuam sem fins lucrativos e são distintas dos emissores provinciais da provedora do serviço público de radiodifusão (RM). Tais estações de radiodifusão actuam sob diferentes formatos de propriedade e de gestão. Dentre estes, destacam-se aquelas rádios actuando sob formato estatal, ou seja, sob a tutela do Instituto de Comunicação Social (ICS), e aquelas propriamente comunitárias, sob a gestão de organizações da sociedade civil ou da igreja católica. Destas, o FORCOM somente agrega aquelas propriamente comunitárias, sem vínculo estatal.

c. Acesso à informação

Um dos pressupostos de participação política dos cidadãos é a faculdade de, no quadro legal e institucional, aceder à informação de interesse geral, relevante para que cada um possa estar preparado a fazer, por um lado, escolhas informadas e, por outro, a defender consistentemente os seus legítimos direitos junto das entidades públicas e das entidades privadas cujas actividades tenham impacto na vida da comunidade.

O direito dos cidadãos à informação está inscrito no texto constitucional desde a Constituição da República de 1990, tendo-o a Constituição de 2004 transformado em direito fundamental, mas jamais foi regulamentado em lei própria. No plano político, este direito é plenamente reconhecido pelo Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II, 2006–2010), adoptado pelo Governo moçambicano em Maio de 2006, o qual consagra um excerto significativo a respeito deste tema, nos seguintes termos:

O Governo tem consciência que o direito à informação constitui um dos elementos fundamentais para o exercício da cidadania e participação na construção de um Estado Democrático. Uma vez que um Estado de Direito Democrático envolve o debate público e tomada de decisões e a livre circulação de ideias e opiniões, a informação e o acesso à informação por exemplo, sobre as contas públicas, bem como o diálogo regular com os Governos locais e a Sociedade Civil, estimulam a transparência e reforçam a Boa Governação.

⁸² MISA, *African Barometer Media Mozambique*, p.9.

A cobertura de imprensa das demonstrações de Fevereiro de 2008: O 'sismo social'⁸³ visto de diferentes ângulos

Do dia 5 de Fevereiro de 2008 até o final daquele mês, manifestações populares eclodiram em diversas cidades do país (iniciando-se em Maputo e Matola, e, depois, irradiando-se para outros sítios ao longo do mês). No caso, o descontentamento relacionava-se com o aumento das tarifas dos 'chapas', transportes privados semi-colectivos que, na ausência de uma rede de transportes colectivos públicos confiável e vasta, são responsáveis por transportar uma grande parte dos moradores dos centros urbanos. Visivelmente agastados com o aumento das tarifas, o qual, por sua vez, fora motivado pelos recentes aumentos nos preços do combustível no mercado internacional, e reclamando contra o custo de vida nas cidades, moradores fecharam ruas, destruíram automóveis e lojas, e paralisaram boa parte das actividades públicas e privadas. Os 'chapas', receosos, recolheram-se, e milhares de pessoas viram-se sem transporte para retornarem para suas casas (distanto dezenas de quilómetros, por vezes). O governo, após controlar a situação com recurso às forças policiais (processo que resultou em algumas mortes e vários feridos), teve de negociar com o sindicato que organiza os 'chapeiros'. Ao final, o Governo ofereceu um subsídio aos transportadores, que, assim, estando imunes ao aumento no preço dos combustíveis, cancelaram o aumento das tarifas.

Tanto a Televisão de Moçambique como a Rádio de Moçambique atrasaram a divulgação de notícias acerca dos eventos em curso, embora estes recebessem cobertura dos vários meios de comunicação social privados. *Notícias* também demorou algumas edições para conceder maior espaço à análise dos eventos, criticando-os, inicialmente, como meros actos de vandalismo. Embora os meios de comunicação social públicos e aqueles sobre os quais o Estado exerce influência tenham, eventualmente, expandido sua cobertura dos eventos ocorridos, isto ocorreu tardiamente.

Em 13 de Fevereiro, o MISA-Moçambique e o Centro de Integridade Pública publicaram uma nota de imprensa, afirmando que 'Manifestações de 5 de Fevereiro confirmaram a existência de censura nos media moçambicanos'. As duas entidades destacaram que:

- A cobertura dos incidentes foi muito condicionada. O MISA-Moçambique e o Centro de Integridade Pública estiveram atentos à forma como os incidentes foram reportados pelos diversos órgãos de comunicação social e, com base em observação directa e recurso a entrevistas com jornalistas e editores, apurámos o seguinte:
- Logo nas primeiras horas da manhã, a STV começou a reportar a revolta popular com directos a partir dos locais em que a violência era mais notória. Por volta das 9.30 horas, este canal trazia algumas incidências, ajudando muitos cidadãos a se

⁸³ O uso da expressão 'sismo social' para discutir os eventos de 05 de Fevereiro de 2008, assim como outros semelhantes que os antecederam e a eles se seguiram, tem origem no blogue de Carlos Serra, professor de sociologia da Universidade Eduardo Mondlane, um atento observador da realidade moçambicana. Depois, a expressão ganhou uso corrente nos meios de comunicação social e dentre muitos moçambicanos, os quais raramente reconheciam a origem da expressão. O endereço electrónico do blogue é <http://www.oficinadesociologia.blogspot.com/>

precaverem. Mas os directos da STV foram bruscamente interrompidos por volta das 10 horas, tendo o canal passado a transmitir uma telenovela;

- No canal público, a TVM, ao longo da manhã, as revoltas não foram notícia. Ao invés de informar sobre os acontecimentos, a TVM transmitia reportagens sobre o CAN (Taça das Nações Africanas em Futebol);
- No seu Jornal da Tarde dessa terça-feira, a TVM não dedicou um minuto sequer às manifestações, que haviam iniciado cedo pela manhã, embora alguns repórteres daquela estação pública se tivessem feito à rua com o propósito de documentarem o que estava a acontecer;
- À noite, no Telejornal, quando os telespectadores esperavam que o canal público trouxesse um retrato detalhado dos acontecimentos, a TVM abordou o assunto de uma forma marginal, negligenciando o facto de que, no domínio da informação, aquele era assunto de inquestionável destaque;
- Segundo apuramos, um veterano jornalista da TVM, hoje fora da chefia de redacção, terá recebido 'ordens superiores' para vigiar 'conteúdos noticiosos subversivos';
- Na Rádio Moçambique (RM), repórteres que se encontravam em vários pontos da cidade de Maputo e Matola foram obrigados na tarde daquela terça-feira, a interromper as reportagens em directo que vinham fazendo desde as primeiras horas e instruídos a recolherem à Redacção, supostamente como forma de se evitar um alegado 'efeito dominó' dos acontecimentos; (...)
- O Jornal Notícias, que tem como um dos accionistas principais o Banco de Moçambique, também não escapou a este esforço de omitir as evidências. Logo que se aperceberam da revolta, os executivos editoriais do jornal destacaram várias equipas de reportagem para a rua, mas as peças produzidas foram editadas numa perspectiva de escamotear a realidade. No dia seguinte, o jornal apresentava textos onde se destacavam frases do tipo '...quando populares e oportunistas se manifestarem de forma violenta, a pretexto de protestarem contra a subida das tarifas dos semi-colectivos...', e '...entre pequenos exércitos de desempregados e gente de conduta duvidosa' (...)

Estes e outros factos mostram que a cobertura noticiosa de acontecimentos sensíveis continua a ser alvo de controlo governamental, privando a opinião pública de ter acesso à informação. (...) Estas marcas de censura são perniciosas para a sociedade moçambicana. No caso da TVM, a mão do Governo no controlo editorial mostra que a noção de serviço público com que a estação opera não significa colocá-la ao serviço do povo (e dos contribuintes), informando com isenção e rigor. (...) A forma como alguns órgãos de comunicação social se portaram, omitindo uma revolta evidente ou escamoteando a sua dimensão e as suas causas, sugere um cada vez maior controlo governamental sobre o sector (...).⁸⁴

⁸⁴ Nota de Imprensa publicada no jornal *Magazine Independente*, 13 de Fevereiro de 2008.

Extractos dos primeiros editoriais jornalísticos, manchetes de capa, e reportagens acerca dos eventos:

'Subida dos 'chapas' gera vandalismo', manchete de capa, jornal *Notícias*, 06 de Fevereiro de 2008.

'Violência e saque no lugar de manifestação', Manchete da secção 'Sociedade', jornal *Notícias*, 06 de Fevereiro de 2008.

'Maputo e Matola retomam actividades', manchete de capa, jornal *Notícias*, 07 de Fevereiro de 2008.

'Basta! Populares contra o aumento de preços', manchete de capa, jornal *Savana*, 8 de Fevereiro de 2008.'

'O preço da inércia. No último editorial este jornal fazia uma advertência sobre a iminência de uma explosão social que poderia resultar das pressões para o aumento do preço do pão e da tarifa do transporte urbano.', editorial, jornal *Savana*, 08 de Fevereiro de 2008.

'O caso do sismo social. Foi um sismo social. Violento e descontrolado. Como os sismos. Como os fenómenos físicos, também os humanos têm as suas causas, muito embora se deva entrar em linha de conta com a liberdade que a turbulência das multidões acaba por embrulhar, sufocando-a. (...) É verdade, pelo menos é a nossa verdade, que foi apenas uma franja, muito franja da população a manifestar-se, com evidente desconforto da quase totalidade do povo. (...)'

Editorial, jornal *Domingo*, 10 de Fevereiro de 2008.

'Depois do caos, Maputo e Matola voltam à normalidade', manchete de capa do jornal *Domingo*, 10 de Fevereiro de 2008.'

'População do grande Maputo revolta-se. Povo encosta Governo à parede', manchete de capa, jornal *Zambeze*, 7 de Fevereiro de 2008

'Perante um governo sem ideias e sem soluções, o povo revoltou-se e disse: BASTA. (...) Pela primeira vez de forma explícita o Povo apontou o dedo ao partido que dirige o país desde a Independência Nacional (...)'

Editorial, jornal *Zambeze*, 7 de Fevereiro de 2008.

'Chapas 'encurralam' governo', manchete de capa, jornal *O País*, 08 de Fevereiro de 2008.

Assim, no que diz respeito ao acesso à informação governamental, Moçambique precisa urgentemente de avançar por meio de uma legislação específica. Como já mencionado, o direito à informação é constitucionalmente garantido (art. 48, no. 1), e a Lei de Imprensa estabelece, no seu art. 2, o livre acesso dos jornalistas às fontes de informação. No entanto, não há qualquer regulamentação explicitando como esse acesso será feito. Por outro lado, em seu art. 29, a lei refere-se ao acesso às fontes oficiais de informação, mas impede o acesso àquilo que chama de 'segredo de Estado', ou a outro tipo de informação por 'imperativos da política externa e da defesa nacional'.

De acordo com o MISA, o comando legal que estabelece o direito dos jornalistas terem acesso às fontes de informação não tem sido observado pelas entidades públicas, que '(...) não

raras vezes recusam-se a dar a informação solicitada pelos jornalistas em pleno exercício das suas funções. Uma vez, a recusa efectiva-se na simples forma de um 'não' infundado. Outras vezes, as fontes oficiais escudam-se nas razões dos segredos de justiça, militares e de Estado.⁸⁵ No mesmo relatório, o MISA refere que '(...) quase todos os profissionais de comunicação social moçambicanos são unânimes em afirmar que a falta de um instrumento legal sobre o acesso à informação dificulta o exercício da liberdade de imprensa em Moçambique.'⁸⁶ O reconhecimento da necessidade desta legislação específica não está restrito aos jornalistas. Recentemente, também o ex-Presidente da República, Joaquim Chissano, manifestou-se pela urgência na sua aprovação.⁸⁷

É ciente desta necessidade que o MISA-Moçambique levou a cabo, entre 2004 e 2005, um processo de auscultação com vista ao desenho de uma proposta de lei que regulasse o acesso à informação do Estado, tendo sido depositada uma proposta em 2005 na Assembleia da República, esperando-se o seu debate e eventual aprovação pelo órgão legislativo.⁸⁸ A proposta de lei preparada pelo MISA – Moçambique inclui, entre outros objectivos gerais, o de '(...) criar mecanismos ou procedimentos necessários para o efectivo exercício do direito à informação, por forma a garantir o acesso aos dados ou registos em poder das autoridades públicas e dos órgãos privados onde a informação é necessária para o exercício e/ou protecção de um direito de forma eficiente, não onerosa e razoável com base nos princípios de máxima revelação e de excepções mínimas'.⁸⁹ A proposta inclui também uma listagem do tipo de informação que deve ser obrigatoriamente divulgada ao público pelos órgãos da administração pública, bem como a definição das condições práticas de acesso a essa informação pelos jornalistas, nomeadamente os prazos para resposta aos pedidos e a possibilidade de recurso em caso de recusa.

O acesso à informação governamental torna-se ainda mais difícil em vista dos desafios inerentes a um país com uma variedade de grupos linguísticos.⁹⁰ A comunicação governamental, a legislação e a maioria dos programas estatais são efectuados em português. No entanto, de acordo com o *Censo de 1997*, apenas 6,5% da população tinha o português como língua materna, sendo que somente 39% dos moçambicanos falavam português. Ainda, confirmando as diferenças entre as áreas urbanas e rurais em termos de participação e integração nas estruturas formais do Estado, o Censo constatou que 17% da população urbana tinha o português como língua materna, em contraposição com meros 2% nas zonas rurais, enquanto 26,1% dos

⁸⁵ MISA, *So this is Democracy? State of Media Freedom in Southern Africa 2004*, Windhoek, 2005, p.71. Ver também *African Media Barometer Mozambique*, <http://www.misa.org/mediabarometer/ambmozambique.pdf>, acessado em 12 de Novembro de 2008.

⁸⁶ MISA, *So this is Democracy? State of Media Freedom in Southern Africa 2004*, Windhoek, 2005 p.75. Tal opinião foi reforçada por Tomás Vieira Mário, em entrevista realizada em Dezembro de 2007.

⁸⁷ 'É urgente aprovar lei de acesso às fontes, segundo antigo PR, Joaquim Chissano' *Notícias*, 14 de Maio de 2008, p.3.

⁸⁸ Até início de 2009, a Assembleia da República não agendou a discussão desta proposta, o que indica a ausência de interesse político em regulamentar o exercício deste direito constitucional.

⁸⁹ Ver o texto da proposta em www.misa.org.mz. Para maiores detalhes sobre os princípios mencionados, ver também Article XIX, 'The Public's Right to know. Principles on Freedom of Information', disponível em <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>, acessado em 04 de Julho de 2008.

⁹⁰ De acordo com Marcelino Liphola, ao menos 24 línguas são faladas em Moçambique. Ver 'The use of Mozambican languages in the elections', em Brazão Mazula (org). *Mozambique: Elections, Democracy and Development*. Para uma discussão sobre o assunto, consultar Armando Jorge Lopes, 'The Language Situation in Mozambique', *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, v. 19, no. 5/6, 1998.

habitantes urbanos utilizavam frequentemente o português em casa, em contraste com apenas 1,4% nas áreas rurais.⁹¹

D. Liberdade de associação e reunião

As liberdades de associação, reunião e manifestação são requisitos essenciais ao florescimento e estabelecimento de organizações da sociedade civil. Em Moçambique, estas liberdades civis estão consagradas na Constituição da República, tendo recebido status de direitos fundamentais (arts. 51/52).

No tocante à liberdade de associação, existe legislação própria a regular o processo de formação e registo de associações, fundações e organizações não-governamentais estrangeiras. Na prática, a maior parte dos agrupamentos sociais organiza-se como associação, sendo regulados pela Lei no. 8/91, que detalha o direito à livre associação, assim como pelos artigos do Código Civil que não a contrariem (arts. 167/184). No caso das organizações não-governamentais estrangeiras, o Decreto no. 55/98, de 13 de Outubro, estabelece os procedimentos e requisitos para o seu funcionamento, ao passo que as fundações são regidas pelo disposto no Código Civil, nos arts. 185/194.

Nas referidas leis, não há previsão que possa ser tida como abusiva, embora haja a clara necessidade de um quadro legal mais detalhado e actualizado para regulamentar o funcionamento das organizações da sociedade civil, uma vez que a Lei no. 8/91 é de cunho geral, e a actual diversidade do sector clama por uma regulamentação em linha com suas necessidades. Em 2008 foi iniciado um processo participativo de revisão do quadro legal das organizações da Sociedade Civil, coordenado pela FDC (Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade), visando harmonizar, actualizar e simplificar a actual legislação aplicável e colmatar as lacunas existentes. A FDC, como entidade implementadora de um projecto liderado por um Comité Nacional de Consulta, integrando representantes das mais diversas correntes da sociedade civil, deverá compilar o documento que sumariza as propostas de revisão como proposta de 'anteprojecto de lei' a ser submetido à Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL), sob tutela do Ministério da Justiça, com a finalidade de apresentá-lo à Assembleia da República.

No referente às liberdades de reunião e manifestação, a Lei no. 9/91 (alterada pela Lei no. 7/2001, de 7 de Julho) regula o seu exercício. Em termos gerais, parece não haver impedimentos claros à manifestação e à reunião, em cujo exercício deve-se atentar que 'não pode(m) ofender a Constituição, a lei, a moral, os bons costumes e os direitos individuais ou das pessoas colectivas' (art. 4). *Também, as manifestações e reuniões não podem fazer ocupação abusiva de edifícios públicos ou particulares* (art. 50, no. 1, grifo nosso). Contudo, a lei estabelece algumas excepções que, se não interpretadas adequadamente, podem conduzir à restrição no exercício daquelas liberdades. Primeiramente, estabelece o art. 5, no. 2, que, por razões de segurança, poderão as reuniões e manifestações não serem permitidas em lugares públicos a menos de cem metros das sedes dos órgãos de soberania e das instalações militares e militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes das representações diplomáticas e consulares, e das sedes dos partidos políticos (art. 50, no. 2). Ainda, o art. 7 da Lei no. 9/91 permite que as autoridades policiais interrompam

⁹¹ Aspecto ressaltado por participantes de mesa-redonda realizada na cidade da Beira, 09.01.2008.

manifestações ou reuniões que perturbem a ordem e a tranquilidade públicas. Por fim, o art 10, no. 1, da mesma lei, determina que manifestações e reuniões em lugares públicos deverão ser precedidas de aviso, por escrito, de seus propósitos às autoridades civis e policiais da área. Algumas destas disposições parecem exageradas; é pouco razoável permitir que manifestações legítimas e pacíficas sejam interrompidas pelo simples facto de perturbarem a ‘tranquilidade pública’. Aliás, difícil imaginar uma manifestação que não afecte a ‘tranquilidade pública’, uma vez que sempre implicará, no mínimo, em mudanças no tráfego de automóveis e pessoas e certo nível de barulho. Também, o aviso prévio que deve ser enviado às autoridades civis e policiais pelos manifestantes (art. 10, no. 1) busca salvaguardar a segurança dos manifestantes e o decorrer pacífico da manifestação/reunião. No entanto, não poucas vezes ele é utilizado como um meio de coibir manifestações, quando se alega que os organizadores do evento não comunicaram as autoridades acerca de seus objectivos. Num país cuja Constituição estabelece ao cidadão inclusive o direito de resistência (art. 8o), demonstrações deveriam ser facilitadas tanto pela polícia como pelas autoridades civis.

Liberdade de manifestação na prática

Na prática, o direito de manifestação tem sido frequentemente reprimido por parte das autoridades policiais. Quando se trata de manifestações contrárias ao Governo, nos seus diversos níveis (distrital, provincial e central), em particular as promovidas pela oposição, tal direito mostra-se frágil na sua protecção. Um exemplo disso são as constantes incursões policiais contra os antigos trabalhadores da ex-República Democrática Alemã, que reivindicam o pagamento de somas que lhes são devidas pelo governo e cujas manifestações são frequentemente limitadas, chegando mesmo a ser proibidas. Num outro caso, de grande repercussão, ocorrido em 2000, dezenas de cidadãos simpatizantes da RENAMO morreram numa cadeia no distrito de Montepuez, em Cabo Delgado, na sequência de manifestações de protesto contra os resultados das eleições presidenciais e parlamentares de 1999 e da violência que a elas se seguiu. Mais recentemente (2005), um novo caso do mesmo tipo ocorreu depois de manifestações de protesto político sobre eventuais fraudes na eleição do Presidente do Município, em Mocimboa da Praia, também na província de Cabo Delgado.

Somente em 2008, são vários os casos em que as autoridades policiais colocaram empecilhos à livre manifestação em Moçambique.

No final de Janeiro de 2008, em Manhiça, camponeses foram impedidos de se reunirem para, pacífica e ordeiramente, manifestarem seu descontentamento com, dentre outros, a perda de suas terras, o incumprimento do disposto na Lei de Terras (Lei no. 19/97, de 1º. de Outubro) e os baixos preços na comercialização dos seus produtos. No caso, a Força de Intervenção Rápida, a Polícia de Protecção e os Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE) forçaram os camponeses a abandonarem a manifestação.

Em Junho de 2008, o CEMO (Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais) e a LDH (Liga dos Direitos Humanos) organizaram uma marcha de solidariedade para com o povo

zimbabueano, vítima de violência pré e pós-eleitoral. O dia da marcha coincidiria com a segunda volta das eleições, chamadas 'harmonizadas (legislativas, municipais e presidenciais)'. A marcha foi divulgada com a devida antecedência. No entanto, no dia previsto para a sua realização, os manifestantes foram surpreendidos com um aviso do Comando Geral da Polícia, que, através da nota 169/DP/DOSP/2008, desaconselhou a realização da mesma, sob o argumento de que naquela mesma data haveria outra marcha, o que impediria a polícia de assegurar as medidas pertinentes. A nota não indica qual seria a outra marcha, tampouco os meios de comunicação informaram algo sobre sua realização.

A falta de autorização prévia também parece estar sendo utilizada para coibir manifestações, ao invés de garantir que estas ocorram em segurança. Bastante ilustrativo deste facto, a manifestação de antigos militares, desmobilizadas de guerra das Forças Armadas de Moçambique (FDM), reivindicando melhores pensões foi interrompida pela polícia por alegada falta de autorização. Como a manifestação fora anunciada com alguma antecedência pelos meios de comunicação social, um número considerável de polícias fizeram-se às ruas naquele dia, o que, contudo, não teve como objectivo proteger os manifestantes. Não bastasse a interrupção, 20 manifestantes foram levados em custódia e permanecerem presos por três dias, sob acusação de terem perturbado a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas.

Na Beira, em Setembro de 2008, apoiantes do candidato independente às eleições municipais de Novembro do mesmo ano, Daviz Simango organizavam marcha quando foram informados pelo Comando Provincial da PRM em Sofala que a mesma seria ilegal, uma vez que as autoridades civis e policiais não haviam sido devidamente informadas (art. 10, no. 1, Lei no. 9/91).

FONTES:

'Caso dos 19 ex-combatentes da FPLM – Tribunal adia julgamento por 'insuficiência de dados', *Imensis*, 3 de Outubro 2008, disponível em <http://www.imensis.co.mz/news/anmviewer.asp?a=14111>, acedida em 4 de outubro de 2008.

'Maputo acordou hoje fortemente policiado, presumivelmente devido à manifestação convocada pelos antigos combatentes', *Imensis*, 16 de Setembro de 2008, disponível em <http://www.imensis.co.mz/news/anmviewer.asp?a=13927>, acedido em 04 de Outubro de 2008.

'PRM proíbe manifestação na Beira de apoio a Daviz Simango', *Zambeze*.

'Depois de vaiados e chamboqueados, voltam a marchar no dia 17 de Abril. Camponeses concertam posições para 'assaltarem' Manhica', jornal *Magazine Independente*, 13 de Fevereiro de 2008.

'Democracia Bizarra', Machado da Graça, jornal *Savana*, 02 de Fevereiro de 2008, p.6.

E. A sociedade civil em Moçambique⁹²

Evolução histórica

No período do partido único, a participação da sociedade civil estava coarctada por vários constrangimentos inerentes ao próprio regime político. Os espaços de discussão, através das células e comités do partido FRELIMO, ou da rede de Assembleias do Povo, estavam hierarquicamente estruturados e eram oficialmente subordinados à orientação política do partido. Abaixo das estruturas oficiais do partido e das Assembleias do Povo (de nível hierárquico inferior à Assembleia Popular), existiam as chamadas 'organizações democráticas de massas', tais como a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-Central Sindical), Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Organização da Juventude Moçambicana (OJM), a Organização Nacional de Jornalistas (ONJ), as quais eram, por definição, 'braços' sociais do partido único. As poucas organizações autónomas que existiam, mesmo quando tinham objectivos diferentes dos do Estado e do partido no poder, submetiam-se ao seu controle.⁹³ O sector privado operava num contexto de forte intervencionismo do Estado, e não havia mecanismos adequados para a sua interacção com o Governo, que ditava quase unilateralmente todas as regras de jogo.

Com a Constituição de 1990, desenvolveu-se um maior espaço para o associativismo e a defesa de interesses sectoriais. É neste contexto de reformulação do papel do Estado e reestruturação política, com o gradual reconhecimento da legitimidade da sociedade civil e dos grupos de interesse, que se estão a desenvolver mecanismos de consulta entre o Governo, a sociedade civil, o sector empresarial e os parceiros internacionais sobre as políticas de desenvolvimento económico e social, com destaque para a luta contra a pobreza. Gradativamente, a sociedade civil tem aumentado a sua capacidade de influenciar os processos de planificação e as políticas do Governo, enquanto o Governo tem vindo a aumentar os canais de interacção com os cidadãos.

Em Maio de 2007, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) ofereceu, por meio de um Anúncio Público,⁹⁴ a sua visão daquilo que considerou representar a sociedade civil para efeitos da Lei no. 8/2007 (integrante do pacote eleitoral). Àquela altura, eram escolhidos os membros da sociedade civil que integrariam a CNE, e o anúncio especificava que grupos seriam tidos por seus representantes. Assim se manifestou a Comissão:

2. De acordo com o anúncio público da CNE, explicativo da Lei em

⁹² Apesar da sua evidente importância para o processo de democratização e desenvolvimento económico e social do país, é escassa a literatura sobre as organizações da sociedade civil em Moçambique. Dentre os estudos, temos o trabalho feito por uma jovem estagiária da Cooperação Francesa (Janáina Homerin, *Les Organisations de la Société Civile au Mozambique: des Acteurs en Mouvement*, Ambassade de France au Mozambique/Service de Coopération et d'Action Culturelle, Maputo, 2005), o trabalho sobre ONGs que se dedicam à advocacia feito por um consultor da UNESCO (Stefano, Bellucci, 'Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique', *UNESCO/MOST Discussion Papers n° 56*, Paris, 2002). Desde 2008, alguns novos estudos foram publicados, incluindo Eduardo Chiziane, *Participação da Sociedade Civil no Processo de Governação e Desenvolvimento Local*, publicado pela FOPROSA, o *Índice da Sociedade Civil em Moçambique*, da CIVICUS (www.civilsocietyindex.org), e o estudo de base realizado pelo Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil, do DFID, disponível em http://www.masc.org.mz/images/documents/baseline_sumario.pdf, acedido em Abril de 2009.

⁹³ Yussuf Adam, 'Messias Modernos Procuram Novos Lázarus', in David Sogge (ed.), *Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*, GOM, Amsterdão, 1997, p.83.

⁹⁴ Vide o Anúncio do jornal Notícias do dia 31/05/07, p.7, conforme destacado por Eduardo Chiziane, *Participação da Sociedade Civil no Processo de Governação e Desenvolvimento Local*, FOPROSA, Fórum Provincial das ONG's de Sofala, pp.29/30.

referência, entende-se por 'organizações da sociedade civil' as entidades ou pessoas colectivas de Direito Privado sem fins lucrativos.

4. São, entre outras, organizações da sociedade civil: a) Os sindicatos e as associações profissionais; b) As instituições religiosas; c) As instituições de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços aos associados, sócios ou membros; d) As organizações sociais de promoção e defesa dos direitos humanos; e e) As fundações e outras associações de Direito Privado, incluindo as organizações não governamentais.⁹⁵

A CNE equiparou, portanto, sociedade civil a organizações privadas sem fins lucrativos, pelo que excluiu o Estado (entidade de direito público) e o mercado (com fins lucrativos). Ao mesmo tempo, famílias não são consideradas como *pessoa colectiva*, pelo que também ficaram excluídas. Tal definição está de acordo com definições académicas do termo, na medida em que ela inclui grupos sociais formalmente estabelecidos fora do âmbito da família e autónomos em relação ao Estado e ao sector privado, tais quais sindicatos, associações e ONGs; no entanto, ela exclui aqueles grupos que se articulam informalmente, tais quais movimentos sociais e grupos de auto-ajuda. Estes grupos, contudo, são de grande relevância em termos de participação política e mobilização social.⁹⁶

Características das organizações da sociedade civil

As organizações da sociedade civil moçambicanas constituem um complexo mosaico. De acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística no relatório *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*, existiam 4.853 instituições sem fins lucrativos não-estatais legalmente reconhecidas em Moçambique no ano de 2004.⁹⁷ A maior parte dessas organizações fora constituída entre 1994 e 2003, depois da aprovação da Constituição multipartidária e do Acordo Geral de Paz, os quais, juntamente com as eleições de

⁹⁵ Assim segue o anúncio: '5. Não são qualificáveis como organizações da sociedade civil, entre outras, as seguintes instituições: a) As instituições que fazem parte dos órgãos de soberania; b) As instituições que fazem parte do conjunto dos órgãos centrais e locais do Estado; c) As instituições que fazem parte dos órgãos do poder local; d) As instituições que fazem parte das Forças de Defesa e Segurança do Estado; e) As instituições do Aparelho de estado; f) Os institutos, empresas, fundos, fundações e associações do Direito Público; g) As empresas e sociedades comerciais; e h) Outras pessoas colectivas que prosseguem fins lucrativos.'

⁹⁶ A definição avançada pelo Centre for Civil Society da London School of Economics and Political Science é a seguinte: 'Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organisations such as registered charities, development non-governmental organisations, community groups, women's organisations, faith-based organisations, professional associations, trades unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy groups).' Centre for Civil Society, <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction.htm>, acedido em 2 de Janeiro 2008. A mesma definição é adoptada pelo Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC), uma iniciativa para apoiar a sociedade civil financiada pelo DfID britânico. Para detalhes, consultar www.masc.org.mz.

⁹⁷ Este número abarca todo o tipo de organizações e associações, incluindo igrejas.

1994, criaram condições mais favoráveis para a livre expressão da sociedade civil que aquelas existentes durante o período monopartidário pós-independência.⁹⁸

Apesar do expressivo número de organizações da sociedade civil constituídas nos últimos anos, é necessária cautela na avaliação destes dados. Para além do carácter precário da maioria destas organizações, como se discutirá abaixo, o número de organizações é ainda reduzido. Na África do Sul, por exemplo, estima-se que existam aproximadamente 100 mil organizações da sociedade civil.⁹⁹

Em conformidade com o relatório do INE, a distribuição das organizações da sociedade civil e do emprego por elas gerado no território continua bastante irregular e desigual, reflectindo as diferenças regionais historicamente construídas em Moçambique. Do total de organizações, 70% situavam-se em apenas 5 províncias, ao passo que as outras 6 províncias albergavam os demais 30%. Nampula era a província com o maior número de organizações (19,5%), seguida das províncias de Gaza (14,6%), Inhambane (14%), Maputo cidade (12,9%) e Maputo província (9,5%). Ponderando esta percentagem com o número de habitantes de cada província, o relatório enfatiza que, in verbis: '(...) desta maneira, as desigualdades regionais tornaram-se ainda mais evidentes: o rácio entre o número de instituições e a população residente é de 26.2 unidades por 100 mil habitantes para todo o país, mas varia de 8.4 a 56.7 entre as províncias'. Em Maputo cidade, encontram-se quase 13% do total dessas organizações, as quais empregam 52% dos trabalhadores do sector ao nível nacional e recebem 51,6% dos fundos destinados ao sector (a segunda província em termos de fundos recebidos é a província de Zambézia, com somente 12,5%). A macrocefalia e a centralização do país está, pois, presente também na distribuição dos recursos materiais e humanos das organizações da sociedade civil e, nestas condições, pode-se admitir que o seu papel em muitas áreas fora da capital, especialmente nas zonas rurais e nas províncias onde se concentra grande parcela da população, é necessariamente reduzido, principalmente pela falta de recursos humanos e materiais.

Explorando-se um pouco mais a riqueza de dados do relatório, fica claro que a maioria das organizações opta por registar-se como associação: mais de 90% dos grupos organizam-se como associações, ao passo que somente 0,4% organizam-se como fundações, 3,9% como ONGs internacionais e 3,1% como ONGs nacionais. Ainda, questões políticas ocupam uma boa parcela das organizações: 25,2% são de carácter político.¹⁰⁰ No entanto, apesar do seu grande número, estas organizações são, em geral, de pequeno porte, ao passo que as grandes organizações concentram-se nas áreas que recebem mais recursos, como Desenvolvimento, Educação e Saúde.¹⁰¹ Em termos de abrangência, a actividade das organizações é bastante localizada: a maioria concentra seus serviços nas suas comunidades locais (42,4%) ou distritos (33,5%), enquanto somente uma pequena percentagem (5,7%) possui abrangência nacional.

⁹⁸ Instituto Nacional de Estatística, *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*, p.46. Um inquérito que abrangeu 57 ONGs (33 baseadas em Maputo e 24 na província de Nampula) mostra que 77% tinham sido criadas depois de 1992, 33% depois de 1996 e apenas 12% existiam antes de 1990. Stefano Bellucci, 'Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique', *Discussion Paper no. 56*, UNESCO, MOST programme, 2002, p.17.

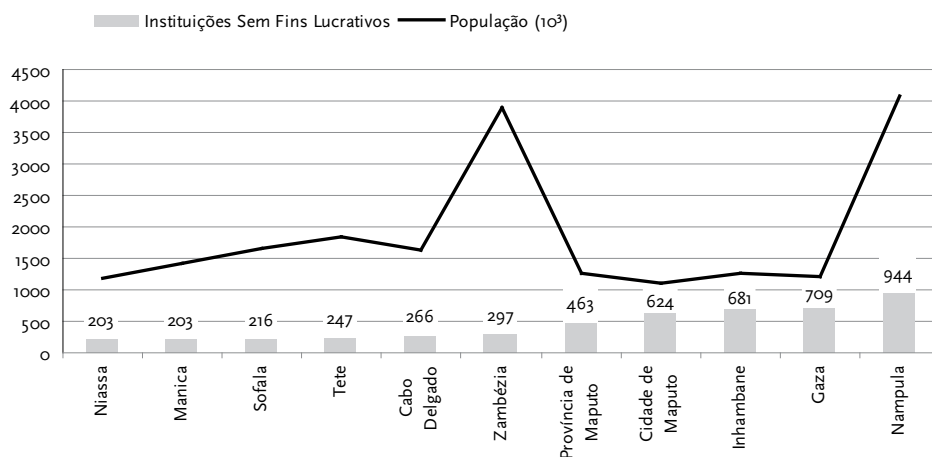
⁹⁹ *South Africa, Democracy and Political Participation*, AfriMAP, Open Society Foundation for South Africa, 2006, p.78.

¹⁰⁰ Instituto Nacional de Estatística, *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*, p.44. O relatório não esclarece que tipo de trabalho ele classifica como 'político'.

¹⁰¹ Instituto Nacional de Estatística, *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*.

De maneira semelhante ao Estado, como se verá abaixo, a dependência das organizações em relação ao auxílio-externo e à assistência ao desenvolvimento internacional é significativa: 71,2% dos fundos recebidos pelas organizações advêm de países estrangeiros.¹⁰² Ademais, apesar das ONGs estrangeiras e nacionais representarem, respectivamente, somente 3,9% e 3,1% das organizações, estas recebem, respectivamente, 54,6% e 21,9% das receitas totais.

Gráfico 4: Instituições sem fins lucrativos por província, ano 2003/População do país por província, ano 2005



Fonte: INE, CINSFLU, p. 45; INE, Projecções Anuais da População Total Actualizada, 1997–2015, dados referentes à 2005

De acordo com opiniões manifestadas por dirigentes de ONGs e outras organizações da sociedade civil nacionais, embora tenham sido dados passos significativos, ainda existem lacunas na intervenção da sociedade civil no sentido de promover uma *real participação* dos cidadãos na governação e na formulação de decisões políticas que os afectam.¹⁰³ Dentre os pontos fracos apontados, os quais reverberam os resultados acima discutidos, salientam-se a falta de abrangência nacional, os limitados recursos financeiros e a ausência de coordenação. Também, se se considerar que a quantidade de membros envolvidos representa vigor em termos de mobilização social, facto é que as organizações da sociedade civil são, em geral, restritas na sua base social, congregando, por vezes, não mais que seus membros fundadores, isto é, 10 a 15 pessoas.¹⁰⁴

Dois outros problemas vinculam-se à estruturação da sociedade civil e à sua governação interna. Por um lado, existe uma grande permeabilidade em termos de pessoal dirigente entre

¹⁰² Instituto Nacional de Estatística, *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*, p.61.

¹⁰³ Luís Felipe Pereira, Cruzeiro do Sul, entrevista realizada em 4 de Dezembro de 2007. Também, opinião de participantes em mesa-redonda realizada na cidade da Beira, 09.01.2008.

¹⁰⁴ Entrevista de João Pereira, publicada no jornal *Magazine Independente*, 26 de Dezembro de 2007, 'Organizações da Sociedade Civil não são empresas individuais'.

a esfera política/pública e o meio associativo. Com efeito, uma parte significativa da liderança nos meios associativos veio (ou pertence ainda) do sector da função pública e da FRELIMO.¹⁰⁵ De acordo com pesquisa conduzida por Stefano Bellucci, na qual representantes de 48 ONGs sediadas em Maputo e Nampula foram entrevistados, mais de 70% da amostragem (42 ONGs) possuía membros que haviam previamente trabalhado na administração pública.¹⁰⁶ Bellucci confirmou, com base nesta e outras observações, a permeabilidade entre os órgãos de Estado e as ONGs. Também como consequência desta permeabilidade, Bellucci constatou que as ONGs tendem a adoptar uma postura pouco activa, conformando-se às práticas e mecanismos de interacção como o Estado ao invés de buscar alterá-los.¹⁰⁷ Tal conjuntura tem levado a oposição, com destaque especial para a RENAMO, a questionar a autonomia da sociedade civil, considerando que a maior parte das organizações que a compõem são dependentes da e/ou vinculadas à FRELIMO e ao Governo. Por outro lado, em termos governativos, as lideranças das organizações da sociedade civil muitas vezes não aplicam internamente aquilo que apregoam externamente. Assim, conforme deixou claro João Pereira, que lidera o *Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil*, um projecto financiado pelo Departamento para o Desenvolvimento do Reino Unido, em entrevista concedida ao jornal *Magazine Independente*, muitas lideranças apegam-se ao poder, não prestam contas internas e não envolvem os seus membros na elaboração de projectos.¹⁰⁸

Quanto ao primeiro ponto destacado acima, na prática, não é possível exigir que as organizações da sociedade civil não troquem empregados com as estruturas de Estado e com partidos políticos, principalmente num país com poucos quadros qualificados. Em termos de interacção da sociedade civil com o Estado e partidos políticos, há evidência de que a interacção entre a sociedade política e a sociedade civil pode resultar numa maior participação desta nos assuntos públicos.¹⁰⁹ Ou seja, uma demasiada preocupação com os elos entre partidos políticos e organizações da sociedade civil pode bloquear, e não facilitar, a participação política mais activa das últimas. Obviamente, a autonomia das organizações pode ser afectada por tal vínculo, e o quadro institucional e as políticas públicas devem evitar que os partidos venham a valer-se das organizações da sociedade civil para avançar seus interesses políticos. A partidarização dos órgãos

¹⁰⁵ Federação Internacional das Ligas dos Direitos Humanos, *Relatório Moçambique: Legislativas e Presidenciais 2004: Um desafio democrático*, p.13, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Mozambique398-4.pdf>. Consultar também o relatório do MISA, *African Media Barometer Mozambique*, p.5, <http://www.misa.org/mediabarometer/ambmozambique.pdf>, acedido em 12 de Novembro de 2008.

¹⁰⁶ Stefano Bellucci, 'Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique', *Discussion Paper no. 56*, UNESCO, MOST programme, 2002, p.23.

¹⁰⁷ Stefano Bellucci, 'Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique', *Discussion Paper no. 56*, UNESCO, MOST programme, 2002, p.25.

¹⁰⁸ *Jornal Magazine Independente*, 26 de Dezembro de 2007, 'Organizações da Sociedade Civil não são empresas individuais'. Tal ponto-de-vista foi confirmado em entrevista com João Pereira, e por participantes de mesa-redonda realizada na Beira, 09 de Janeiro de 2008.

¹⁰⁹ Em um recente estudo sobre participação política na cidade de São Paulo, Brasil, Houtzager et al verificaram que a participação de organizações da sociedade civil na gestão dos assuntos públicos tende a *umentar* na medida que tais organizações possuem vínculos com actores políticos institucionalizados, como os partidos políticos, e com o Estado, pela via de prestação de serviços. Peter P. Houtzager, Adrián Gurza Lavalle and Arnab Acharya, 2003, 'Who Participates? Civil Society and the New Democratic Politics in São Paulo, Brazil', *IDS Working Paper no. 210*, Institute of Development Studies, Sussex, England.

destinados à participação da sociedade civil deve ser evitada, mas a obsessão em garantir-se a autonomia da sociedade civil, além de pouco realista, pode minar a inclusividade da iniciativa.

No que concerne ao segundo ponto mencionado acima, este demonstra que as organizações da sociedade civil e o Estado (a sociedade civil e a sociedade política) enfrentam problemas semelhantes, frutos de uma mesma história. A democratização em Moçambique não foi obtida pela via da pressão e mobilização popular, mas, sim, com o fim de um conflito armado e no qual nenhuma das partes lutava pela constituição de uma democracia representativa no país, e no qual também as populações lutaram por razões variadas, que oscilaram entre o descontentamento com as políticas adoptadas pelo Governo e o recrutamento forçado. Aqui, não se consolidou um tradição democrática e pluralista no país, ausência que se faz sentir nos diversos espaços sociais, sejam eles públicos, privados ou associativos. Aqui, a democratização interna das organizações da sociedade civil ganha redobrada relevância, uma vez que é para elas que muitos olham como exemplos dos novos ideais democráticos.

Por fim, no que se refere à mobilização social na forma de movimentos sociais e protestos, exceptuando o turbulento período que se iniciou com os eventos de 05 de Fevereiro de 2008 e prosseguiu até o final daquele mês, a ocorrência desta forma de acção colectiva tem sido rara. Infelizmente, dentre as poucas situações em que a população se tem reunido sistematicamente para protestar nos últimos anos têm sido em actos de linchamento, os quais têm ocorrido com alarmante frequência.¹¹⁰ Claro, os anos de controlo social pós-independência e as estruturas tradicionais às quais boa parcela da população ainda está *de facto* submetida não colaboram para que os moçambicanos vejam na organização colectiva e no protesto uma forma aceitável e segura de manifestar as suas discordâncias. Contudo, por importantes que tais elementos sejam considerados, deve notar-se que, provavelmente, o principal factor a limitar a emergência de protestos e movimentos sociais seja a lembrança dos anos de guerra civil, os quais teriam inculcado na população um exagerado, mas compreensível, receio de que discordâncias políticas possam escalar para conflitos violentos. Por exemplo, quando questionados pelos pesquisadores do *Afrobarometer* acerca das formas de mobilização social em que participavam ou aceitariam participar, 37% dos respondentes disseram participar frequentemente de reuniões comunitárias e 28% afirmaram ter-se reunido em grupo para defender uma causa. No entanto, ao serem inquiridos sobre manifestações e protestos, somente 7% disseram terem participado com frequência, ao passo que 44% responderam que jamais o fariam.¹¹¹

F. Participação pública nas políticas de desenvolvimento e combate à pobreza

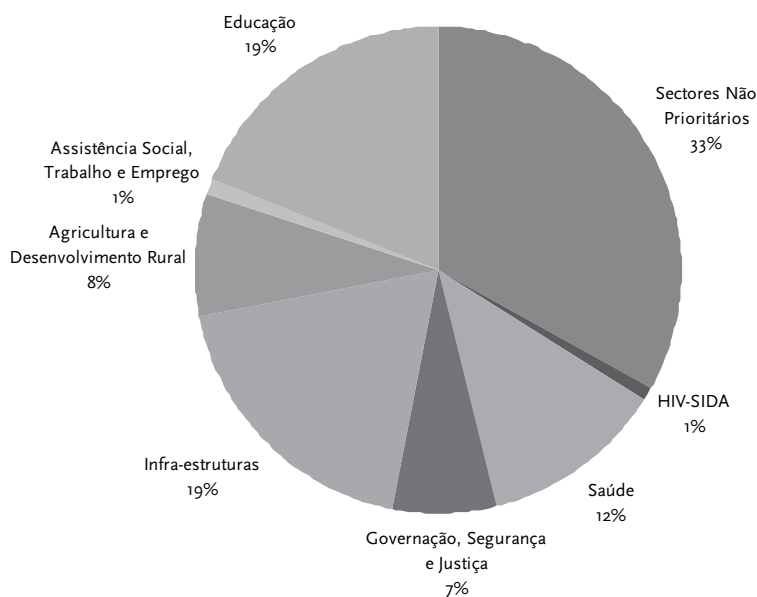
Moçambique esteve entre os primeiros países do continente a lançar uma política própria de combate a pobreza. Em 1999, o governo começou a discutir a primeira versão do PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta), que, com mudanças, foi lançado para o

¹¹⁰ Para maiores informações acerca de linchamentos, consultar o sítio na internet da *Unidade de Diagnóstico Social, Centro de Estudos Africanos*, Universidade Eduardo Mondlane, <http://diagnosticosocial.blogspot.com/>.

¹¹¹ Para uma discussão sobre a importância histórica de movimentos sociais, demonstrações e protestos, ver Charles Tilly, *Social Movements, 1768–2004, Paradigm*, 2004.

período 2001–2005. Já então, assuntos de governação figuravam no centro do projecto, com foco em descentralização, eficiência institucional e redução dos níveis de corrupção. Em relação ao primeiro PARPA, como reporta um recente relatório do Banco Mundial, o governo reconheceu que houve pouca abertura à participação popular na sua formulação.¹¹² Colmatando as lacunas no processo de formulação do PARPA I, as discussões que conduziram ao PARPA II (2006–2009) integraram participantes da comunidade de doadores, consultores nacionais e internacionais, e dos recém criados Observatórios da Pobreza.¹¹³ tendo sido estabelecidos como três pilares: 1) Governação; 2) Capital Humano; 3) Desenvolvimento Económico. De acordo com o *Orçamento de Estado para 2009*, 66,7% das despesas do Estado envolvem gastos em áreas prioritárias do PARPA II, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 5: Despesa total nas áreas prioritárias do PARPA II (percentagem do OE)



Fonte: Orçamento de Estado para 2009, Fundamentação, p.45

¹¹² World Bank, *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in a Growing Economy, A Mozambique Poverty, Gender, and Social Assessment*, 2007. Como observou Negrão (2003), o modelo económico adoptado pelo PARPA I seguiu acriticamente o paradigma já aplicado noutros países em desenvolvimento, sendo de recordar que, aquando da sua elaboração e aprovação, as organizações da sociedade civil foram apenas consultadas num processo conduzido pelos técnicos do Banco Mundial, e que se tratou de consultas esporádicas, sobretudo com um carácter informativo. Consequentemente, a concepção do PARPA I não incorporou as percepções, o conhecimento e a experiência dos vários actores que já haviam, noutros contextos, jogado um papel importante na redução da pobreza. José Negrão, 'On the Relations between the NGOs of the North and the Mozambican Civil Society', texto apresentado no curso de Mestrado 'Alternative Globalization and Non-Governmental Organisations in the Realm of Portuguese as Official Language', na Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal, 2003; Joseph Hanlon and Paolo de Renzio, 'Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence', *Global Economic Governance Programme Working Paper*, no.25, Oxford University, 2007, p.9.

¹¹³ World Bank, *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in a Growing Economy, A Mozambique Poverty, Gender, and Social Assessment*, 2007, p.233.

Dentre as organizações da sociedade civil que têm feito uso dos canais de interacção com o Governo, pode-se apontar o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), que tem exercido pressão no sentido do cancelamento da dívida externa moçambicana e de uma melhor utilização dos recursos gerados. Um dos principais activistas da GMD e da Campanha Terra observava, em 2003, que, mais de dez anos após a introdução de reformas estruturais em Moçambique, três grandes iniciativas tinham contribuído para redesenhar a imagem da sociedade civil na sua relação com o Governo: o *Observatório do Desenvolvimento*, a *Campanha da Terra* e a *Agenda 2025*.¹¹⁴

Observatórios do Desenvolvimento

O *Observatório do Desenvolvimento* (então denominado *Observatório da Pobreza*) foi criado pelo governo de Moçambique em 2003, tendo o projecto sido financiado e apoiado pelo PNUD.¹¹⁵ O Observatório faz parte dos esforços para avaliar e monitorar a implementação dos programas de combate à pobreza (basicamente, o PARPA), e trata-se de um fórum consultivo que reúne, paritariamente, representantes da sociedade civil, do governo e da comunidade doadora (vinte membros de cada grupo). Desde 2005, existem também Observatórios do Desenvolvimento ao nível provincial.¹¹⁶

No Observatório, espera-se que as três partes manifestem-se sobre as dificuldades e desafios que têm encontrado em relação à governação do país, assim como proponham medidas para mitigá-las ou resolvê-las. Na linha dos esforços que orientaram a formulação da Agenda 2025 e outras medidas em direcção à uma governação mais inclusiva e participativa, a consolidação de Observatórios do Desenvolvimento nos diversos níveis governamentais (nomeadamente provincial) sinalizaram um esforço do governo moçambicano para ampliar a participação na sua governação.

Em 2007, o Governo moçambicano e o G-20¹¹⁷ foram premiados pelo jornal sul-africano *Mail and Guardian* (a premiação denominava-se '*Drivers of Change*') pelos seus esforços no combate à pobreza, e, principalmente, pela forma cooperativa com que tal processo têm sido desenvolvido, cooperação esta que teve seu ápice na implementação do Observatório da Pobreza/Observatório do Desenvolvimento.¹¹⁸

Apesar do seu potencial para integrar os cidadãos na discussão política, o Observatório ainda não concretizou sequer parcela deste potencial. Em recente estudo, assim manifestaram-se Francisco e Matter (2007)¹¹⁹ acerca do assunto (tradução nossa):

¹¹⁴ José Negrão, 'On the Relations between the NGOs of the North and Mozambican Civil Society', texto apresentado no curso de Mestrado 'Alternative Globalization and Non-Governmental Organisations in the Realm of Portuguese as Official Language', na Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal, 2003.

¹¹⁵ Embora tido por muitos como uma conquista da sociedade civil, em verdade a demanda inicial para a instalação do Observatório da Pobreza veio dos parceiros internacionais, que buscavam maneiras de assegurar a prestação de contas por parte do governo. *Poverty Observatory in Mozambique: Final Report*, 2007, p.29.

¹¹⁶ Antonio Alberto da Silva Francisco e Konrad Matter, *Poverty Observatory in Mozambique: Final Report*, 2007 p.5.

¹¹⁷ G-20 é a denominação utilizada para fazer referência ao grupo de organizações da sociedade civil que participam nos Observatórios do Desenvolvimento.

¹¹⁸ *Mail and Guardian online*, 'Uplifting Mozambique', 25 de Outubro de 2007, disponível em http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=323077&area=/supfuture1007_home/supfuture1007_content/, acedido em 14 de Abril de 2008.

¹¹⁹ Antonio Alberto da Silva Francisco e Konrad Matter, *Poverty Observatory in Mozambique: Final Report*, 2007.

Observatório da Pobreza em Moçambique, embora não legalmente estabelecido, é um legítimo mecanismo para a participação cidadã na implementação e monitoramento do PARPA. No entanto, o OP ainda não se tornou um mecanismo de participação efectiva, não tanto em razão de sua natureza informal e dependência de procedimentos ad hoc, mas principalmente pois foi restrito a um órgão consultivo, sem canais para contribuição, responsabilidade social, pesos e contrapesos e outras formas de participação e empoderamento dos cidadãos (...) este foi transformado em um instrumento governamental para realização de audiências públicas e consultas públicas desprovidas de comprometimento, o que na prática o transforma em um ritual de aparências, no qual as pessoas conseguem nada além de ‘participar na participação’.¹²⁰

A Campanha da Terra

Em relação à *Campanha da Terra*, o seu principal elemento foi a discussão de uma Lei de Terras que reflectisse os anseios dos cidadãos e das comunidades, sobretudo na perspectiva da terra continuar a ser, legalmente, um bem comum, e das comunidades verem reconhecidos os seus direitos consuetudinários de uso e aproveitamento. À volta da Campanha da Terra estiveram envolvidas cerca de 200 organizações, incluindo ONGs nacionais e estrangeiras, organizações comunitárias de base, instituições religiosas das mais diversas matizes, académicos e pessoas singulares.¹²¹

Agenda 2025

A elaboração da *Agenda 2025* foi uma iniciativa que envolveu técnicos, representantes dos partidos políticos e da sociedade civil num processo de debate que incluiu uma ampla campanha de consultas públicas em todo o país.

A formulação da Agenda 2025 constituiu-se num daqueles raros momentos em que diversos grupos sociais, de académicos a partidos políticos, passando por organizações comunitárias e empresários, reúnem-se para discutir e planear uma *visão nacional*, um documento para orientar o desenvolvimento nacional moçambicano nos anos vindouros. Lançada em 2003, após ter sido aprovada por unanimidade pela Assembleia da República, a Agenda 2025 traça um amplo perfil da sociedade moçambicana, detalhando suas fraquezas e potenciais em quatro pilares: 1) capital humano, 2) capital social, 3) economia e desenvolvimento e 4) governação. O documento é ambicioso, e procura, com base numa discussão dos eventos históricos que marcaram o país e

¹²⁰ António Alberto da Silva Francisco e Konrad Matter, *Poverty Observatory in Mozambique: Final Report*, 2007. Os investigadores deste relatório compareceram a reuniões do Observatório, seja ao nível provincial seja ao nível central, e as suas observações confirmaram os receios presentes no estudo.

¹²¹ Joseph Hanlon and Paolo de Renzio, 'Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence', *Global Economic Governance Programme Working Paper*, no.25, Oxford University, 2007, p.12, disponível em http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Derezio%20and%20Hanlon_Mozambique%20paper%20rev%20120107.pdf, acedido em 06 de Abril de 2008.

na situação presente em que este se encontra, traçar os possíveis cenários que poderão emergir nas décadas seguintes, assim como os determinantes e as ameaças destes cenários.

Apesar de o seu título indicar a existência de uma só visão, o documento é bastante plural na sua análise e conclusões, e não busca oferecer um único *programa de acção*, ou um plano que a todos seria imposto e que todos deveriam seguir. Escapa, assim, aos desígnios autoritários que marcaram e ainda marcam muitos governos ao redor do globo, sem escapar, contudo, à necessária discussão sobre como o país deve traçar seu futuro.¹²²

Apesar de sua relevância estratégica e do carácter participativo de que se revestiu a sua formulação, a Agenda 2025 tem recebido pouca atenção, e a sua disseminação tem sido precária. Passado o ímpeto inicial, o documento não tem sido utilizado com a frequência que era esperada, seja por organizações da sociedade civil, meios de comunicação e partidos políticos, seja pelo Governo. No caso do governo, por exemplo, o *Programa de Governo 2005–2009* trata de muitos assuntos abordados na Agenda, mas não faz nenhuma referência explícita a ela, assim como não o fazem os *Planos Económico e Social de 2007 e 2008*, o *Balanço do Plano Económico e Social de 2007*, o *Programa de Reforma do Sector Público, Fase II*, e o *Censo das Instituições Sem Fins Lucrativos (2006)*. No plano internacional, instituições importantes na definição dos rumos de Moçambique, como o Banco Mundial, também parecem estar pouco informadas sobre ou interessadas na Agenda 2025. Num recente e extenso relatório publicado pelo Banco, que se propunha a analisar as dimensões da pobreza, de género e de cunho social do desenvolvimento moçambicano, a Agenda 2025 não recebe sequer uma menção. Ao PARPA, em contraste, é dedicado um inteiro capítulo e dezenas de citações ao correr das quase trezentas páginas do documento. Sem desmerecer a importância do PARPA, parece-nos estranha a ausência da Agenda 2025 no documento do Banco Mundial.

O Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)

Finalmente, dentre as iniciativas que ofereceram uma oportunidade para a participação da sociedade civil na avaliação da governação e na produção de políticas públicas, também merece destaque o Mecanismo Africano de Revisão de Pares, uma iniciativa da Nova Parceira para o Desenvolvimento (NEPAD) da União Africana. Moçambique acedeu em 2003, finalizou sua auto-avaliação em meados de 2008, e recebeu a visita da Missão de Revisão de País do MARP EM Fevereiro-Março de 2009. No lançamento oficial da Missão de Revisão, o Presidente da

¹²² Em termos de cenário, foram vislumbradas quatro possibilidades, cada qual correspondente a diferentes dinâmicas sociais. A estes cenários, atribuíram-se nomes dos animais que melhor representariam e ilustrariam a dinâmica social a eles subjacente. São os cenários: a) cabrito, b) caranguejo, c) cágado e d) abelha. Para determinar-se em que cenário Moçambique encontrava-se à época e em que direcção deveria mover-se, atribuíram-se escores a diferentes variáveis dentro de cada um dos quatro pilares (capital humano, capital social, economia e desenvolvimento e governação), os quais, em uma situação ideal, totalizariam cem pontos. No cenário do cabrito, a soma dos escores alcançaria somente 28 pontos, ao passo que no cenário do caranguejo a pontuação seria de, no mínimo, 51, no cenário do cágado 70 e, no cenário da abelha, 88. Em 2003, Moçambique enquadrava-se no cenário do cabrito, com 43 pontos, rumo ao cenário do caranguejo. Dentre os pilares, o relativo ao capital humano era aquele com pior desempenho (8 pontos dos 22 possíveis). O pilar da Governação alcançava 12 dos 26 possíveis pontos, com escores mais baixos nas variáveis da comunicação e informação e da legalidade e segurança. No cenário do cabrito, o estabelecimento de paz e estabilidade são os principais objectivos, ao passo que, para o país mover-se em direcção ao cenário do caranguejo, a governação mostra-se como o mais importante aspecto a determinar o avanço do país, com especial ênfase na participação popular e na transparência governamental.

República, Armando Guebuza, elogiou o MARP e enfatizou a importância do Mecanismo para Moçambique. No ano em que Moçambique relembra a morte de Eduardo Mondlane, assassinado há 40 anos, Guebuza sublinhou que o espírito de auto-crítica que guia o MARP era das principais características de Mondlane.

No entanto, o processo de implementação do MARP e seus resultados não foram satisfatórios. O país acedeu ao Mecanismo logo depois de ter finalizado o processo que culminou na Agenda 2025, e o Mecanismo poderia ter sido uma continuação natural daquela iniciativa, uma vez que, da mesma forma que a Agenda, concentra-se no planeamento de longo-prazo por meio da participação informada dos cidadãos no desenho de políticas públicas, mas tem um conteúdo mais amplo. Naqueles tópicos em que houvesse sobreposição entre a Agenda e o Mecanismo, este poderia ser visto como uma oportunidade para o aprofundamento da discussão. Contudo, o processo foi mais longo do que o esperado, e a participação da sociedade civil esteve longe do ideal. Em facto, poucas pessoas entenderam o significado do MARP. Ademais, os relatórios produzidos pelas instituições de pesquisa foram superficiais, o que foi atribuído à pressa com que a pesquisa foi conduzida: as instituições contratadas tiveram menos de seis meses para finalizar seu trabalho, que era vasto, ao passo que foram necessários mais de dois anos para que as estruturas oficiais fossem estabelecidas.¹²³

Enquanto a Missão de Revisão de País esteve no país, foram criadas algumas oportunidades para que as organizações da sociedade civil discutissem com os membros da Missão, mas poucos compareceram aos encontros. Ainda, um grupo de organizações publicou um comunicado conjunto sobre o processo, no qual elas destacaram várias omissões e carências na implementação do MARP. Em verdade, o Mecanismo é visto por muitas organizações da sociedade civil como uma oportunidade perdida.¹²⁴

G. Grandes projectos e ambiente

A Lei do Ambiente (Lei no. 20/97, de 1 de Outubro) estabelece a obrigatoriedade dos projectos e actividades com uma forte componente em termos de impacto ambiental apresentarem estudos de avaliação do impacto ambiental, os quais devem ser sempre apresentados e discutidos publicamente, consagrando assim o direito à informação e a participação das partes afectadas por um determinado projecto. Assim dispõe a legislação ambiental moçambicana (art. 8, Lei no. 20/97, de 1 de Outubro): 'É obrigação do Governo criar mecanismos adequados para envolver os diversos sectores da sociedade civil, comunidades locais, em particular as associações de defesa do ambiente, na elaboração de políticas e legislação relativa à gestão dos recursos naturais do país, assim como no desenvolvimento das actividades de implementação do Programa Nacional de Gestão Nacional'. Para além de uma Lei do Ambiente, Moçambique aprovou, em finais de

¹²³ Para uma crítica ao conteúdo do relatório, ver Luís de Brito, Sérgio Chichava, Jonas Pohlmann, 'Algumas considerações críticas sobre o relatório de auto-avaliação de Moçambique na área de democracia e governação política', disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/MARP_rev_3.pdf, acessado em Maio de 2009.

¹²⁴ Para detalhes sobre a posição da sociedade civil, ver 'Posição da Sociedade Civil Moçambicana sobre o MARP em Moçambique - A apresentar na reunião com a Missão Externa de Avaliação no dia 11 de Fevereiro de 2009'. Para maiores detalhes, ver *An Assessment of Mozambique's participation in the African Peer Review Mechanism*, Marcelo Mosse, AfriMAP, no prelo, 2009.

1998, legislação regulamentando-a, nomeadamente o *Regulamento sobre o Processo de Avaliação de Impacto Ambiental*, Decreto no. 76/98, de 29 de Dezembro.

Não obstante a existência de disposições legais no sentido da protecção do ambiente e da população que possa vir a ser directamente afectada pelo impacto de um projecto, têm havido casos em que o governo parece não tomar em consideração as reservas ou oposição expressas pelas organizações da sociedade civil. Um exemplo recente deste tipo de situação é o projecto de construção de uma nova barragem hidroeléctrica em Mpanda Uncua, a jusante da barragem hidroeléctrica de Cahora Bassa. O argumento do governo, baseado num estudo encomendado em 1999 sobre as opções de desenvolvimento da energia hídrica do Rio Zambeze (realizado por um consórcio composto por Lahmeyer International, Knight Piesold e Electricité de France),¹²⁵ é o de que a nova barragem vai impulsionar o desenvolvimento económico de Moçambique, permitindo produzir energia para alimentar novos projectos industriais de grande risco, não só no território nacional, como também noutros países da região. No entanto, organizações da sociedade civil nacional, como o grupo ambientalista Livaningo, ou a Comissão Mundial de Barragens e alguns especialistas têm denunciado a existência de riscos ambientais e sociais decorrentes da construção deste novo empreendimento, às quais o Governo parece não prestar a devida atenção.¹²⁶

Outra área ambiental que pode mobilizar a economia moçambicana nos próximos anos são os biocombustíveis. Apesar de o tema ainda estar envolto em muita controvérsia acerca de seu impacto na cadeia produtiva, nos preços dos alimentos, na segurança alimentar e no meio-ambiente,¹²⁷ o uso de cana-de-açúcar e outros vegetais para produção de combustíveis já vem sendo considerado pelo governo moçambicano, principalmente em vista dos altos preços atingidos pelo barril de petróleo em 2007/2008. Em Setembro de 2007, quando em visita ao Brasil, um dos países com maior potencial à produção de bicomcombustíveis, o Presidente da República, Armando Guebuza, assinou um memorando de entendimento com o governo brasileiro para facilitar a cooperação e intercâmbio técnico entre os dois países para a produção de biocombustíveis.¹²⁸ Recentemente, várias propostas de investimento estrangeiro no país na área foram noticiadas, e a primeira fábrica de biocombustíveis com base na cana-de-açúcar, a

¹²⁵ A partir desse estudo, o Governo decidiu proceder um estudo detalhado de Mphanda Nkuwa e Cahora Bassa Norte, como dois projectos de energia hidroeléctrica seleccionados para o Zambeze.

¹²⁶ Petição dirigida pela Livaningo à Assembleia da República em 18 de Agosto de 2003, exigindo informação detalhada sobre o projecto da construção da barragem de Mphanda Nkuwa. De acordo com Anabela Lemos, ambientalista que assinou o documento, os peticionários ainda não receberam uma resposta da Assembleia da República. Por outro lado, o Governo acaba de anunciar que a construção da barragem vai ser lavada a cabo com financiamento do governo chinês.

¹²⁷ 'Biocombustíveis: Oposição é imparável', Notícias, 14 de Novembro de 2007; OECD-FAO, *Agricultural Outlook, 2007–2016*, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/10/38893266.pdf>, acedido em 17 de Novembro de 2007; 'UN Experts seeks 5-year freeze on biofuel production', 30 October 2007, *AllAfrica.com*, <http://allafrica.com/stories/200710310238.html>, acedido em 17 de Novembro de 2007; 'Biofuels can match oil-production', Ricardo Haussman, 6 November 2007, FT.com, <http://www.ft.com/cms/s/0/ad770a0c-8c7d-11dc-b887-0000779fd2ac.html>, acedido em 17 de Novembro de 2007; Richard Doornbosch and Ronald Steenblik, 'Biofuels: Is the Cure Worse Than the Disease?', *Roundtable on Sustainable Development, Organization for Cooperation and Development (OECD)*, 2007. Para actualizações acerca do impacto ambiental dos biocombustíveis, consultar o site do *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, <http://www.ipcc.ch/>.

¹²⁸ 'Brasil e Moçambique fecham acordo para biocombustível', *O Estado de São Paulo*, 6 de Setembro de 2007, disponível em http://www.estadao.com.br/economia/not_eco47660,o.htm.

Procana, começou a ser implementada em finais de 2007, num projecto cujo investimento estimado total é de 500 milhões de dólares americanos.¹²⁹ Em vista das implicações que qualquer política nesta área terá para a vasta maioria da população moçambicana, principalmente para aqueles vivendo nas zonas rurais o assunto deveria ser seriamente debatido com os interessados e com aqueles grupos sociais que serão directamente atingidos por tais empreendimentos. Até o momento, no entanto, o debate sobre o tema tem sido pouco transparente e participativo, apesar do rápido andamento do processo no país.¹³⁰ Como frisou o economista Castel-Branco, os bicomcombustíveis oferecem oportunidades de negócios a curto prazo, mas seu potencial em termos de desenvolvimento de longo prazo é incerto. Neste cenário, 'muitas pessoas que têm de tomar decisões políticas também estão a tomar decisões individuais sobre o seu envolvimento no negócio de bicomcombustíveis'.¹³¹ Ou seja, decisões de cunho nacional estariam a ser substituídas por avaliações de cunho pessoal.

H. Recomendações

- A Assembleia da República deve, com carácter de urgência, rever uma miríade de leis anti-liberdade de imprensa ainda em vigor no país, nomeadamente a Lei dos Crimes Contra a Segurança do Estado e a Lei do Segredo do Estado.
- O Conselho Superior da Comunicação Social deve assumir seu papel de fiscalização da ética profissional, abandonando quaisquer pendores em direcção à judicialização do debate público. Para tanto, deve ser produzido e aprovado o regulamento do órgão, especificando as suas atribuições e competências.
- A Lei de Imprensa deve ser adoptada pela Assembleia da República nos termos acordados pelo Grupo de Revisão.
- Uma Lei de Radiodifusão (sonora e televisiva) deve ser preparada com o envolvimento activo dos profissionais e gestores do sector, as organizações socio-profissionais da comunicação social, profissionais e gestores e a sociedade civil em geral. Nos termos da nova lei, os meios de comunicação social públicos devem distanciar-se das influências político-partidárias. Dentre as medidas que podem favorecer tal objectivo, deve-se alterar a forma de nomeação dos directores-executivos no sector público, retirando-a ao Governo e transferindo-a para uma instituição independente e sem vínculos partidários. De igual modo, deve garantir-se um sistema de financiamento dos órgãos públicos de comunicação social, que seja imune a interferências políticas ou comerciais.
- A Lei do Direito à Informação, depositada na Assembleia da República já há anos, deve ser urgentemente discutida e aprovada pelos parlamentares.
- O exercício da liberdade de manifestação deve ser plenamente garantido. Para tanto, seria importante avançar com cursos de capacitação em questões legais e de direitos

¹²⁹ 'Começa em Gaza era dos bicomcombustíveis', *Notícias*, 14. de Dezembro de 2008.

¹³⁰ Moçambique para todos 2007, 'Setecentos milhões de dólares prometem levar Moçambique à vanguarda na produção de bicomcombustíveis em África', 29 de Outubro de 2007, disponível em http://macua.blogspot.com/moambique_para_todos/2007/10/setecentos-milh.html, acedido em 06 de Maio de 2008.

¹³¹ 'Revolução Verde não tem fundamentos', *O País*.

humanos aos polícias, esclarecendo que as disposições constantes da legislação (nomeadamente o art. 10, no. 1, referente ao aviso prévio) lá estão para assegurar, e não coibir, o exercício deste direito constitucional.

- As organizações da sociedade civil moçambicanas têm expandido em número e áreas de actuação desde a abertura política da década 1990. No entanto, a sua distribuição territorial continua desigual, assim como continua desigual a distribuição dos recursos às organizações. Ainda, a dependência da sociedade civil em relação a fundos internacionais cria problemas de sustentabilidade a muitas das organizações. Para que alguns destes problemas sejam enfrentados, os doadores devem buscar formas de capacitar organizações naquelas províncias em que a sociedade civil ainda precisa de criar raízes. Também, a concessão de recursos às organizações pode ser condicionada ao respeito por normas de democracia interna e alternância de poder.
- A revisão recém-iniciada do Quadro Legal das Organizações da Sociedade Civil deve assegurar um contexto legal mais abrangente, de fácil interpretação e fácil implementação, e conducente ao desenvolvimento de um associativismo mais forte, mais representativo e mais autónomo.
- As ofensas criminais de ‘abuso de liberdade de imprensa’ e difamação (criminal libel) (art. 407, do Código Penal, arts. 46/47 da Lei de Imprensa no. 18/91, e a Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado, no. 19/91) devem ser abolidas. Acções por difamação devem ser restritas à indemnização, nos termos do direito civil.

5

Eleições

As eleições representam o cerne do processo de participação política democrática, e suas características ilustram a profundidade e o alcance do processo de consolidação democrática. Em Moçambique, os processos eleitorais têm sido marcados por conflitos, acusações e alto nível de desconfiança entre os partidos políticos, o que sinaliza para a fragilidade das instituições democráticas no país. Com efeito, Moçambique conheceu até à data três eleições gerais nacionais, presidenciais e legislativas (1994, 1999, 2004), e em todas elas a RENAMO (1994) ou a RENAMO-UE (1999-2004), como principal coligação eleitoral de oposição, consideraram ter havido fraude e recusaram-se a aceitar os resultados. O primeiro processo de eleições autárquicas (1998) foi boicotado por quase todos os partidos da oposição (tendo registado, ainda, uma taxa de abstenção de 85%), e apenas o segundo processo de eleições municipais (2003) se desenrolou sem terminar em contestação pela oposição. A composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE) foi amplamente criticada por anos (até sua recente alteração), assim como tem sido a gestão dos processos eleitorais pelo Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE). Críticas também têm sido direccionadas ao próprio sistema eleitoral para a escolha dos integrantes da Assembleia da República (representação proporcional com barreira de 5% – recentemente eliminada – e método d’Hondt). Durante o último processo de revisão da legislação eleitoral, a Assembleia da República tomou em consideração algumas dessas críticas e, entre outras modificações, estabeleceu novos critérios para a composição da Comissão Nacional de Eleições, para além de ter abolido a barreira de 5% dos votos para a obtenção de uma vaga na Assembleia da República.

A. Quadro legal e institucional

O figurino legal que rege os processos eleitorais em Moçambique tem uma dupla origem: por um lado, a Constituição de 1990 e, por outro, o Acordo Geral de Paz (1992).¹³²

A Constituição de 1990 estabeleceu as liberdades fundamentais e os pilares de um sistema político multipartidário, prevendo que o sistema eleitoral seria de tipo maioritário para os poderes executivo e legislativo.¹³³ Contudo, com a integração do disposto no Acordo Geral de Paz (AGP) no quadro legal e constitucional, por força do disposto no seu Protocolo III (Dos princípios da lei eleitoral), a eleição da Assembleia da República passou a obedecer a '(...) um sistema eleitoral baseado no princípio da representação proporcional', o qual foi preservado pela Constituição de 2004 (art. 135, no. 2).¹³⁴ Desde 1992, tem sido elaborada legislação específica sobre o recenseamento eleitoral, os órgãos de gestão eleitoral, as eleições presidenciais, legislativas e autárquicas. Este corpo legal tem passado por revisões depois de cada um dos processos eleitorais que o país conheceu desde 1994.¹³⁵

A Constituição de 2004 estabelece que: 'o Povo Moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes' (art.73), sendo estes princípios aplicados à escolha dos 'titulares dos órgãos electivos de soberania, das províncias e do poder local'(art. 135). A Constituição fixa, igualmente, que a duração da legislatura da Assembleia da República e do mandato do Presidente da República são de cinco anos. Aos parlamentares é permitida a reeleição por indefinidas vezes consecutivas; o Presidente da República, por sua vez, também pode ser reeleito, mas não pode acumular mais de dois mandatos consecutivos (arts. 185 e 147, respectivamente).

De acordo com a legislação eleitoral em vigor, a marcação da data das eleições presidenciais e legislativas é feita com antecedência mínima de 180 dias pelo Presidente da República em resposta à proposta da Comissão Nacional de Eleições (CNE).¹³⁶ Cabe depois à CNE estabelecer o calendário eleitoral.¹³⁷ Quanto às eleições autárquicas, estas são marcadas por decreto do Conselho de Ministros por proposta da Comissão Nacional de Eleições, com uma antecedência mínima de 120 dias. Também neste caso a responsabilidade de definir o calendário eleitoral é da CNE.

Embora a periodicidade dos diferentes tipos de eleições seja a mesma (5 anos), elas têm sido

¹³² Ver Gilles Cistac, *O Direito Eleitoral Moçambicano*, Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane/Missão Francesa de Cooperação e de Acção Cultural, Maputo, 1994; e Ussumane Aly Dauto, *Legislação Eleitoral*, Edição do Autor, Maputo, 1999. O Acordo Geral de Paz foi incorporado na legislação moçambicana através da Lei no. 13/92, de 14 de Outubro de 1992.

¹³³ O artigo 107, no. 3, estabelecia que 'o apuramento dos resultados das eleições obedece ao sistema de eleição maioritária.'

¹³⁴ Protocolo III, ponto V, artigo 5, alínea b). Não existe até hoje uma clareza sobre os motivos que teriam levado a RENAMO a preferir o sistema proporcional.

¹³⁵ As leis que regeram os últimos processos eleitorais, as eleições municipais de 2003 e as eleições presidenciais e legislativas de 2004, são as seguintes: Lei no. 18/2002, de 10 de Outubro (Lei do Recenseamento Eleitoral), Lei no. 19/2002, de 10 de Outubro (Lei das Eleições Autárquicas), Lei no. 20/2002, de 10 de Outubro (Lei da Comissão Nacional de Eleições) e Lei 7/2004, de 17 de Junho (Lei para as Eleições Presidenciais e Legislativas). Os novos textos que irão reger as próximas eleições foram aprovados em Dezembro de 2006 pela Assembleia da República e promulgados em Fevereiro de 2007. São eles: Lei no. 8/2007, de 26 de Fevereiro (Lei da Comissão Nacional de Eleições), Lei no. 9/2007, de 26 de Fevereiro (Lei do Recenseamento Eleitoral), Lei no. 7/2006, de 26 de Fevereiro (Lei para as Eleições Presidenciais e Legislativas).

¹³⁶ Lei no. 7/2007, art. 6, no. 1.

¹³⁷ Lei no. 8/2007, art. 7, no. 2, alínea a.

organizadas em datas diferentes. As eleições presidenciais e legislativas tiveram lugar em 1994, 1999 e 2004, enquanto as eleições autárquicas tiveram lugar em 1998 e 2003. Com a revisão da Constituição em 2004, foram introduzidas as Assembleias Provinciais (Constituição, art. 142), as quais deveriam ter sido eleitas num prazo máximo de três anos, a contar da entrada em vigor do novo texto constitucional (art. 304). Esgotados os três anos ao final de 2007, as eleições deveriam ter ocorrido até então, o que teria levado Moçambique a um calendário eleitoral marcado por eleições em três anos consecutivos. No entanto, após um longo período de indefinição e alterações no calendário eleitoral, as eleições provinciais foram adiadas *sine die* por meio de uma emenda ao art. 304 da Constituição. De acordo com a emenda, elas deverão ocorrer até o final de 2009.¹³⁸ Nestas circunstâncias, o ciclo eleitoral Moçambicano passa a ser marcado por eleições em dois anos consecutivos seguidos de um intervalo de três anos.

Num seminário de avaliação pós-eleitoral que teve lugar em Março de 2005, no qual se reuniram representantes dos diversos sectores interessados no processo eleitoral, foi salientado que, embora a legislação eleitoral tivesse limitações, esta respeitava os princípios e normas internacionalmente estabelecidos.¹³⁹ As principais dificuldades apontadas referiam-se ao desrespeito de algumas das disposições legais pelos próprios órgãos de gestão eleitoral.¹⁴⁰ Observadores e especialistas, incluindo o presidente da Comissão Nacional de Eleições aquando do primeiro processo eleitoral multipartidário, têm apontado como uma das principais fontes de problemas e factor de bloqueio a profunda desconfiança existente entre a FRELIMO e a RENAMO, as duas principais forças políticas do país.¹⁴¹

B. A gestão eleitoral

A responsabilidade de direcção e supervisão dos recenseamentos e actos eleitorais cabe à Comissão Nacional de Eleições (CNE), definida constitucionalmente como órgão independente e imparcial (art. 135, no. 3). A execução e gestão técnica e administrativa dos processos eleitorais cabe ao Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), que é um órgão do Estado subordinado à CNE.¹⁴² Muito embora a lei tenha desde sempre estabelecido que a CNE é um órgão independente e que, no exercício das suas funções, deve obediência apenas à Constituição

¹³⁸ 'Luz verde para adiar as eleições', *Notícias*, 17 de Novembro de 2007, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/82303>. A Assembleia da República deliberou valendo-se da excepção prevista no art. 293 da Constituição (para revisões à Constituição antes de decorridos 5 anos de sua aprovação ou última revisão), tendo a lei sido promulgada pelo Presidente da República. A constitucionalidade da deliberação, mesmo se reconhecemos a sua necessidade, é discutível, pois a Assembleia da República não respeitou o disposto no art. 291, no. 2, da Constituição, que determina que propostas de alteração da Constituição devem ser depositadas na Assembleia até 90 (noventa) dias antes do início dos debates.

¹³⁹ Nomeadamente *SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections*, disponível em <http://www.sadc.int/index/browse/page/117>, acessado em 25 de Março de 2009, e *Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region (PEMMO)*, disponível em www.eisa.org.za/EISA/publications/pemmo.htm, acessado em 25 de Março 2009.

¹⁴⁰ EISA, AWEPa, IMD e KAS, *Seminário de Balanço Pós-eleitoral – Maputo*, 7 e 8 de Março de 2005.

¹⁴¹ De acordo com o relatório da FIDH, *Moçambique – Legislativas e presidenciais em 2004: um desafio democrático*, no. 398/4 - Junho 2004, p.11, segundo Brazão Mazula, '(...) falta de confiança existe ainda em Moçambique, donde a impossibilidade de regular serenamente os diferendos.' www.fidh.org/IMG/pdf/Mozambique398-4.pdf

¹⁴² Lei no. 8/2007, arts. 29, 30 e 31.

e à lei, a sua composição, por anos assente apenas na representação partidária, foi fonte de inúmeras dificuldades e factor de fricção entre os principais partidos.

Para os próximos processos eleitorais, a composição da CNE foi fundamentalmente alterada, e será a seguinte: treze membros, sendo cinco indicados pelos partidos ou coligações com assento na Assembleia da República de acordo com a sua representatividade parlamentar, e os oito restantes a serem escolhidos pelos cinco representantes parlamentares entre nomes propostos por organizações da sociedade civil. O presidente da CNE é eleito pelos seus integrantes dentre as personalidades propostas pela sociedade civil.¹⁴³

A estrutura da CNE reproduz-se com ligeiras modificações ao nível das Comissões Provinciais de Eleições (CPEs) e das Comissões Distritais de Eleições (CDEs), a sua composição passa para onze membros, sendo cinco designados pelos partidos ou coligações representados na Assembleia da República e os restantes seis escolhidos por aqueles dentre as personalidades propostas pelas organizações da sociedade civil.¹⁴⁴

A partidarização dos órgãos eleitorais que existiu por alguns anos correspondia ao clima de desconfiança entre as duas grandes forças políticas do país, e foi um dos mecanismos utilizados para lidar com o problema. No entanto, o grande número de representantes partidários nos órgãos de gestão eleitoral contribuiu grandemente para a falta de eficiência na sua actuação. De facto, assim se manifestou a *Missão de Observação Eleitoral do EISA* acerca dos órgãos de gestão eleitoral nas eleições de 2004 (tradução nossa): ‘a organização administrativa ao longo do processo, particularmente o registo dos eleitores, parece ter sido realizada de maneira descuidada, sem preocupação por proteger o direito ao voto de todos os moçambicanos’.¹⁴⁵ Por outro lado, as repetidas acusações de fraude eleitoral apresentadas pela oposição indicavam que a presença dos seus representantes nos órgãos eleitorais não estariam sendo suficientes para preveni-las.

O novo modelo de constituição da CNE¹⁴⁶ não elimina por completo a representação partidária no interior da Comissão, mas pode contribuir para atenuá-la consideravelmente. Ao final, a gestão eficaz dos processos eleitorais dependerá da capacidade deste método selectivo de garantir a escolha de cidadãos competentes e comprometidos com a transparência e independência do processo eleitoral. Claro, ainda existem razões para cautela. Os oito representantes da sociedade civil são escolhidos pelos representantes dos partidos políticos, e nada impede que a escolha seja guiada por preferências partidárias. Ademais, os critérios de selecção são bastante vagos, e concedem aos parlamentares ampla margem de escolha.

c. O sistema eleitoral

Para além de alterar a Constituição no que se refere ao sistema eleitoral (a passagem do sistema maioritário para o sistema proporcional na eleição do parlamento), o Acordo Geral de Paz incluía ainda uma disposição segundo a qual deveria existir uma barreira entre 5% e 20% dos votos expressos à escala nacional para que uma força política pudesse obter representação

¹⁴³ Lei no. 8/2007, arts. 4 e 5.

¹⁴⁴ Lei no. 8/2007, art. 26.

¹⁴⁵ *EISA Election Observer Mission Report – Mozambique – Parliamentary and Presidential Elections, 1–2 December 2004*, p.47, disponível em www.eisa.org.za/PDF/moz04eomr.pdf, acedido em 15 de Maio de 2008.

¹⁴⁶ Para detalhes, consultar http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/files/provenientes_da_sociedade_civil.doc.

na Assembleia da República.¹⁴⁷ A cláusula de barreira fora exigência da RENAMO, a qual procurava garantir sua posição como força política em Moçambique. Ao final, estabeleceu-se a barreira em 5%, situação vigente até as recentes alterações da legislação eleitoral, que a aboliram completamente.

De acordo com a legislação eleitoral vigente, o Presidente da República é eleito por sufrágio universal e directo num círculo eleitoral único ao nível nacional, em eleição de cunho maioritário.¹⁴⁸ Aos candidatos à Presidência da República não é requerida a filiação a partido político (Lei no. 7/2007, art. 132). Os deputados da Assembleia da República são eleitos num sistema de representação proporcional assente em círculos eleitorais correspondentes à actual divisão territorial do país em províncias (aos 10 círculos eleitorais formados pelas províncias se soma a cidade de Maputo, resultando em 11 círculos eleitorais), sendo a cada círculo eleitoral atribuído um número de assentos parlamentares proporcional ao número de eleitores recenseados.¹⁴⁹ Os eleitores votam em uma lista fechada proposta e ordenada pelos partidos políticos. Nas eleições legislativas nacionais, portanto, não são permitidas candidaturas independentes de filiação partidária.¹⁵⁰ Para a atribuição de mandatos legislativos é usado o método d'Hondt.¹⁵¹ Em termos legislativos, os mesmos princípios e regras aplicam-se às eleições autárquicas e às provinciais, com uma significativa diferença em termos de candidaturas. Ao contrário das eleições nacionais, no caso das eleições autárquicas e provinciais podem apresentar candidaturas grupos de cidadãos independentes de partidos políticos.¹⁵² Para a presidência da autarquia, da mesma forma que para a Presidência da República, são admitidas candidaturas independentes de partidos políticos.

Em regra, qualquer cidadão moçambicano maior de 18 anos e devidamente recenseado pode eleger (capacidade eleitoral activa) e ser eleito (capacidade eleitoral passiva). A lei estabelece como incapacidade eleitoral activa o facto de um cidadão ter sido interdito por sentença judicial, ser demente, ou condenado à pena de prisão por crime doloso.¹⁵³ No que se refere aos requisitos impostos às candidaturas, a lei estabelece que, para o cargo de Presidente da República, são elegíveis somente os cidadãos moçambicanos eleitores que tenham nacionalidade *originária* e

¹⁴⁷ Protocolo III, ponto V, artigo 5, alínea f); Tomas Vieira Mário, *Negociações de Paz de Moçambique. Crónica dos Dias de Roma*, 2004, p.129.

¹⁴⁸ Constituição 2004, art. 147, e Lei no. 7/2004, arts. 116 e 119. Para ser eleito, o candidato deve obter mais de metade dos votos validamente expressos; caso nenhum candidato obtenha a maioria absoluta, os dois mais votados submetem-se a uma segunda volta (art. 121).

¹⁴⁹ Daí a importância dos recenseamentos eleitorais, uma vez que o critério para a distribuição dos assentos parlamentares não deriva da população total, mas dos cidadãos devidamente recenseados e habilitados para votar.

¹⁵⁰ Lei no. 19/2002. Esta situação corresponde, sem dúvida, a uma tendência de monopolização da cena política nacional pelos grandes partidos que vem desde as negociações de Roma.

¹⁵¹ Lei no. 7/2007, arts. 161 a 165.

¹⁵² Lei no. 19/2002.

¹⁵³ Lei no. 7/2007, art. 12. De acordo com a lei, não são eleitores: '(...) a) os interditos por sentença transitada em julgado; b) os notoriamente conhecidos como dementes, ainda que não sejam interditos por sentença, ou internados em estabelecimento psiquiátrico e os como tal declarados em junta médica; c) os delinquentes condenados em pena de prisão por crime doloso, enquanto não haja expirado a respectiva pena.' Em Moçambique, a maioria da população prisional aguarda acusação ou julgamento. Todos esses, assim como para uma parte dos condenados a pena de prisão não abrangidos por incapacidade eleitoral tal como definida na lei, mantêm o seu direito de eleitores, mas vêm-se privados da possibilidade de o exercer por não haver disposições práticas no sentido de permitir o exercício desse direito.

sejam maiores de 35 anos. Ainda segundo a lei eleitoral, são inelegíveis os cidadãos que: ‘(...) a) não gozem de capacidade eleitoral activa; b) tenham sido condenados em pena de prisão maior por crime doloso; c) tenham sido condenados em pena de prisão por furto, roubo, abuso de confiança, burla, falsificação ou por crime doloso cometido por funcionário, bem como os delinquentes habituais quando tenham sido condenados por decisão judicial; d) não residam habitualmente no país há pelo menos doze meses antes da data da realização da eleição.’¹⁵⁴

Pelas suas características intrínsecas, o sistema de representação proporcional tende a ser inclusivo, pois permite que, em princípio, os partidos obtenham uma percentagem de lugares no parlamento muito próxima da sua votação real. Ademais, poucos votos são desperdiçados.¹⁵⁵ No entanto, enquanto existiu, o dispositivo condicionando a representação parlamentar na Assembleia da República à obtenção pelo partido de uma percentagem mínima de 5% dos votos expressos ao nível nacional (cláusula de barreira), o qual era combinado com a utilização do método d’Hondt para a atribuição dos mandatos, afectou a proporcionalidade do sistema eleitoral. Nestas condições, verificou-se em todas as eleições a existência de mais de 10% de votos dispersos por pequenos partidos que, devido ao efeito conjugado da cláusula de barreira e do método d’Hondt, não puderam obter lugares na Assembleia da República. Existiam, pois, muitas críticas por parte dos partidos de oposição extra-parlamentares quanto à manutenção da barreira de 5%, considerada um obstáculo a uma melhor e mais fiel representação do eleitorado.¹⁵⁶ Para os defensores da existência de cláusulas de barreira, esta buscava evitar a proliferação de pequenos partidos políticos, pois seus defensores entendem que tal situação ensejaria a criação de agremiações políticas não comprometidas com a actuação parlamentar e a representação política (os chamados ‘partidos políticos de aluguer’), cujos membros estariam somente a buscar benefícios financeiros pessoais com o acesso privilegiado à máquina estatal. Em última instância, argumentam seus defensores, tais partidos dificultariam a governabilidade do país. Os detractores das barreiras à representação, no entanto, respondem que sistemas de escolha proporcionais que incluem barreiras ao acesso ao parlamento diferentes da proporcionalidade rompem com sua representatividade, e, portanto, com a legitimidade democrática do sistema, prejudicando as minorias e afectando o pluralismo político. Na oposição, a RENAMO resistia a alterações referentes à barreira, não tendo, no entanto, o apoio de todos os partidos coligados

¹⁵⁴ Lei no. 7/2007, arts. 126 e 127.

¹⁵⁵ Para detalhes, ver o excelente estudo do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*, *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, 2005, p.29.

¹⁵⁶ Sobre o assunto, consultar Luis de Brito, ‘Sobre a Barreira dos 5% e o Método de Conversão dos Votos em Mandatos’, em jornal *Savana*, 23/09/2005. De acordo com os dados apresentados pelo autor, considerando as votações obtidas pelos diferentes partidos nas eleições legislativas de 2004, os mandatos obtidos, se não houvesse a barreira de 5% mas fosse mantido o método d’Hondt, seriam: FRELIMO – 160 deputados; RENAMO-União Eleitoral – 88 deputados e PDD – 2 deputados. No caso de não haver barreira e de se substituir o Método d’Hondt pelo método do Quociente Tradicional e Maiores Restos, os mandatos obtidos distribuir-se-iam da seguinte forma: FRELIMO – 146 deputados; RENAMO-União Eleitoral – 82 deputados; PDD – 10 deputados; PARENA – 1 deputado; PIMO – 1 deputado; PASOMO – 2 deputados; PT – 2 deputados; FAO – 1 deputado; PAZS – 4 deputados; PALMO – 1 deputado.

(RENAMO–União eleitoral), uma vez que alguns defendiam o fim da referida cláusula.¹⁵⁷ Ao final, a aprovação da abolição da cláusula de barreira foi obtida.¹⁵⁸

Ao avaliar estes argumentos no contexto moçambicano, deve-se lembrar que não existe no país uma tradição de pluralismo partidário e político, e a existência de incentivos à organização dos cidadãos na forma das agremiações partidárias poderia contribuir para uma melhor representatividade do sistema político e para um debate mais construtivo nos fóruns políticos.

Em termos de interação entre os parlamentares e o eleitorado, o actual sistema eleitoral parece conduzir a resultados inadequados, uma vez que muitos cidadãos apontam o facto de não haver praticamente contacto com os deputados.¹⁵⁹ Este distanciamento entre eleitos e eleitores, que se apresenta como um claro défice de representação, pode-se explicar pelo a) facto dos círculos eleitorais (as províncias e Maputo cidade) serem extremamente vastos, b) facto de que, num sistema de lista fechada, os deputados dependem muito mais do seu partido do que dos eleitores.¹⁶⁰ No caso, em partidos de frágil tradição democrática e baixa penetração social, pode ocorrer uma alienação da classe política em relação aos cidadãos, contribuindo para a desilusão democrática por parte dos últimos. Ademais, partidos políticos fortes e distantes dos seus eleitores podem ‘oligarquizar-se’, ou seja, cria-se uma estrutura partidária rígida e estratificada em que poucos líderes controlam o poder político, no caso o poder de nomear os participantes da lista.¹⁶¹

Diferentes sistemas eleitorais têm suas vantagens e desvantagens.¹⁶² Na situação actual da democracia moçambicana, parece-nos que a discussão deve centrar-se, portanto, na possibilidade de uma abertura gradual do sistema eleitoral a uma maior aproximação entre os candidatos a

¹⁵⁷ Para detalhes, consultar <http://www.jornalNoticias.co.mz/pls/rotimz2/getxml/pt/contentx/10022>, acedido em 30 de Outubro de 2008.

¹⁵⁸ No Brasil, a Lei 9.095/95 introduziu uma cláusula de barreira de 5% nas eleições proporcionais em 1995, atrasando sua aplicação para as eleições de 2007. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade da cláusula. O relator da Acção Directa de Inconstitucionalidade, Ministro Marco Aurélio, ressaltou em seu voto que tal medida seria contrária à democracia, ao pluralismo político e à protecção que deve ser consagrada às minorias. Para detalhes, ver a ADI 1351, *Acção Directa de Inconstitucionalidade*, disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=partidos&pagina=1&base=baseAcordaos>, acedido em 30 de Outubro de 2008.

¹⁵⁹ Ver EISA, *A Voz do Povo – Debates Públicos sobre a Legislação Eleitoral*, Maputo, 2006.

¹⁶⁰ Ao contrário dos sistemas maioritários em que a eleição é nominal, isto é, os eleitores votam por candidatos individuais, no sistema proporcional de lista fechada os eleitores votam somente no partido, dependendo a eleição dos candidatos da sua posição na respectiva lista. Ora, a presença de um candidato numa posição elegível na lista depende muito mais das suas relações no interior do partido que da eventual confiança dos eleitores.

¹⁶¹ Na sua avaliação acerca do país (*Strategic Conflict Assessment, Mozambique*), o DFID (Department for International Development), órgão do governo britânico dedicado ao desenvolvimento internacional, destacou que Moçambique já é dominado, in verbis (tradução nossa): ‘(...) por uma oligarquia interna à FRELIMO que conquista suporte por meio de patronagem, muito da qual deriva de ajuda internacional’. Sobre o fenómeno da ‘oligarquização em democracias’, consultar o clássico livro de Robert Michels, *Political Parties*, no qual o autor alemão introduziu a expressão ‘lei de ferro das oligarquias’ ao discutir a tendência das democracias modernas a fomentarem o surgimento de estruturas políticas contrárias ao ideal democrático.

¹⁶² A literatura especializada no assunto é vasta. Veja, por exemplo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, 2005. Recentemente, os brasileiros voltaram a discutir a reforma de suas instituições políticas. Para um exemplo de uma publicação em que os vários sistemas político-eleitorais são dissecados e debatidos, consultar Plenarium, ano IV, no 4, *Reforma Política*, http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/edicoes/PLENARIUM_04.pdf, acedido em 29 de outubro de 2008.

deputado e seus eleitores. Neste caso, a transição para um sistema proporcional de lista aberta¹⁶³ deveria ser seriamente considerada pelos partidos políticos, uma vez que tal reforma poderia revitalizar e promover uma nova dinâmica no ambiente político do país. Tal proposta, assim como todas as questões relacionadas ao assunto, merecem uma profunda discussão por parte da sociedade e dos partidos políticos, e eventuais reformas devem ser desenhadas com cautela.¹⁶⁴ Em verdade, reformas institucionais bem-sucedidas tendem a responder às expectativas e participação popular.¹⁶⁵

Passados quase vinte anos da consagração do sistema multipartidário e depois de três eleições presidenciais e legislativas, o partido no poder desde a conquista da independência (1975), a FRELIMO, continua a governar. Para além dos seus candidatos presidenciais terem vencido todas as eleições maioritárias, a FRELIMO conseguiu ainda garantir a maioria absoluta em todas as legislaturas nacionais. Apenas nos governos municipais houve casos de alternância no poder político. Nas eleições autárquicas de 2003, a Renamo-União Eleitoral (RUE) conseguiu conquistar as presidências de cinco dos trinta e três municípios, e a maioria absoluta em quatro das Assembleias municipais, sendo de destacar a sua conquista na Beira. Tais conquistas da RENAMO-UE, contudo, foram perdidas nas eleições autárquicas de 2008, quando a coligação não conquistou nenhuma autarquia.

Neste contexto, mudanças políticas de cunho nacional têm sido, em grande medida, reflexos de mudanças internas ao partido FRELIMO. Nas últimas eleições presidenciais, por exemplo, o anterior Presidente da República, Joaquim Chissano, que poderia candidatar-se para mais um mandato, retirou-se, dando lugar a um novo candidato do seu partido, Armando Guebuza, que foi eleito. A renúncia de Chissano à possibilidade de reeleição foi vista como um raro caso de líder político a renunciar à permanência no poder, e foi bastante elogiada internacionalmente. Pelo exemplo dado, Chissano foi galardoado com o prémio *Mo Ibrahim por Conquistas em Liderança Africano*.¹⁶⁶

Para os candidatos a deputado da Assembleia da República não há limitação legal de mandatos e, tratando-se de uma eleição por lista fechada, a sua recondução depende essencialmente da capacidade de se manterem numa posição elegível na lista e, naturalmente,

¹⁶³ Nos países em que vigora a escolha eleitoral via lista fechada, a fidelidade e coesão partidária tendem a ser maiores e o sistema as incentiva, uma vez que, no momento da eleição, não há disputa por votos por uma multidão de candidatos e entre candidatos do mesmo partido, pois os votos dependem da votação geral do partido, o qual já, previamente, definira os lugares na lista internamente. Uma eventual alteração no sistema, mantendo-se a proporcionalidade mas optando-se por uma lista aberta, na qual os eleitores, e não o partido, definem os lugares que os candidatos ocuparão na lista, por outro lado, poderia conceder maior espaço à fiscalização do candidato pelo eleitor e uma relação mais próxima entre candidato e eleitor.

¹⁶⁴ A questão foi levantada por João Pereira em entrevista ao jornal *Magazine Independente*, 'Organizações da Sociedade Civil não são empresas individuais', 26 de Dezembro de 2007.

¹⁶⁵ Cabe mencionar neste ponto que, aqui e ao longo do relatório, participação popular não deve ser entendida como 'plebiscitarismo', ou seja, a ideia de que se deve submeter ao voto popular toda proposta de alteração institucional, medida muitas vezes utilizada por presidentes que, tendo perdido o apoio parlamentar, buscam contornar os canais institucionais para alcançar as mudanças desejadas. Aqui, *participação popular* situa-se no contexto de *participação política* em sentido amplo, com cidadãos bem informados e com meios de interferir na política governamental. Sobre 'plebiscitarismo', ver Bolívar Lamounier e Amaury de Souza, 'O Futuro da Democracia: Cenários Político-institucionais até 2022', *Estudos Avançados*, 20, 2006, p.54, <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28626.pdf>, acessado em 18 de Novembro de 2007.

¹⁶⁶ 'Joaquim Chissano wins the largest prize in the world', disponível em <http://www.moibrahimfoundation.org/newsroom.asp>, acessado em 06 de Junho de 2008.

dos resultados do partido no respectivo círculo eleitoral. A renovação dos deputados no parlamento está directamente relacionada com o desenvolvimento da democracia interna dos partidos, uma tendência que se vem desenvolvendo desde as primeiras eleições multipartidárias e que se traduz por um menor grau de imposição de candidatos pelas direcções centrais dos partidos.

Violência política e má-conduta eleitoral

Na relação entre os partidos políticos, sobretudo entre os dois maiores, tem havido situações de intolerância e, por vezes, de violência no desenvolvimento de actividades políticas, com especial gravidade em períodos eleitorais. É comum que nestes períodos se verifiquem casos de violência esporádicos. Dentre os problemas que têm sido verificado, destacam-se a sabotagem dos encontros de promoção eleitoral do adversário, impedindo-o de fazer campanha em determinados locais, e o vandalismo com materiais de propaganda. Embora seja difícil de avaliar suas reais consequências, a intimidação dos adversários políticos pode ter tido um papel na crescente abstenção que se tem registado. Com efeito, muitos cidadãos apontam a violência durante a campanha como sendo um dos factores da cada vez maior abstenção que tem caracterizado os processos eleitorais.¹⁶⁷

A tensão política característica dos processos eleitorais já deu lugar a dois episódios particularmente graves de violência política, ambos resultando num grande número de mortes. O primeiro caso aconteceu em Montepuez, em Outubro de 2000, na sequência de manifestações promovidas por simpatizantes da oposição que, um ano depois, protestavam contra os resultados eleitorais das eleições de 1999. Num primeiro momento, as escaramuças entre os manifestantes e a polícia resultaram em sete mortes no seio das forças policiais. Nos dias seguintes a estes incidentes, a polícia organizou rusgas nas zonas periféricas da vila, onde viviam comunidades maioritariamente simpatizantes da RENAMO, e prendeu um grande número de cidadãos, tendo-os encarcerado num local sem as mínimas condições de arejamento. Como trágico resultado desta situação, mais de uma centena de detidos pereceu por asfixia.¹⁶⁸ No segundo caso, ocorrido em Setembro de 2005 na vila de Mocímbo da Praia e que também teve início com manifestações de protesto de simpatizantes da RENAMO contra os resultados da eleição, desta vez para presidente do Município, que segundo eles teriam sido fraudulentos, o clima político deteriorou-se a tal ponto que acabou por provocar violências inter-comunitárias, resultando na morte de oito pessoas, dezenas de feridos e numerosas casas destruídas.¹⁶⁹

Contudo, também fora do período eleitoral tem-se verificado certa animosidade e intimidação política, as quais têm prejudicado o desenvolvimento das actividades dos partidos de oposição. Por exemplo, em Novembro de 2006, o jornal *Zambeze* noticiou que membros da RENAMO e de outros partidos da oposição estariam sendo impedidos pelo administrador distrital de exercer suas actividades políticas no distrito de Chemba, província de Sofala. Muitos, em face das represálias, teriam buscado refúgio no Malawi.¹⁷⁰

¹⁶⁷ EISA, *A Voz do Povo – Debates Públicos sobre a Legislação Eleitoral*, Maputo, 2006.

¹⁶⁸ *Metical*, 13 de Dezembro de 2000.

¹⁶⁹ *AIM Reports*, 304, 9 de Setembro 2005.

¹⁷⁰ 'FRELIMO reinstala ditadura monopartidária em Chemba', *Zambeze*, 16 de Novembro de 2006, p.17.

Em meados de 2009, na sequência da criação do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), um partido político liderado pelo edil da Beira, Deviz Simango, e composto por muitos ex-membros da RENAMO, houve escaramuças entre os membros do MDM e da RENAMO. No caso, ex-membros da RENAMO dirigiram-se à sede do partido para devolverem bandeiras do partido, ao que foram recebidos com violência. No conflito, integrantes de ambos os partidos saíram feridos, assim como jornalistas que estavam no local.¹⁷¹

Em relação ao uso de recursos do Estado para actividades de campanha, a legislação eleitoral estabeleceu igualdade de oportunidades dentre os candidatos no uso de recursos do Estado nos períodos eleitorais. A lei determina que '(...) o uso de espaços e prédios públicos para fins eleitorais deve ser partilhado equitativamente dentre os vários candidatos, nos termos das regulamentações estabelecidas pela Comissão Nacional de Eleições, sem prejuízo das regras internas destas instituições'.¹⁷² O Código de Conduta Eleitoral, assinado por 22 partidos e coalizões, afirma que 'a propriedade do Estado, nomeadamente transporte, combustível, funcionários, e outros materiais não devem ser usados por qualquer das forças políticas a competir nas eleições'¹⁷³ Apesar desta regra, percebe-se que a existência de uma separação entre o Estado e o partido ainda não tem sido assumida seriamente pelos partidos políticos no poder. A obediência às disposições legais tem sido bastante insatisfatória, e os partidos de oposição têm frequentemente apontado para o uso indevido de recursos públicos pelo partido no poder. Por exemplo, nas eleições autárquicas de 2008, o Centro de Integridade Pública e a AWEPA relataram o uso generalizado de veículos do Estado pelos candidatos da FRELIMO, mas, também, por candidatos da RENAMO.¹⁷⁴

A contagem e o apuramento dos resultados eleitorais são regulados pela lei eleitoral.¹⁷⁵ No entanto, apesar das regras estabelecidas para a contagem e o apuramento serem geralmente consideradas claras, o processo tem sido constantemente contestado pela oposição. De acordo com a legislação em vigor, a contagem dos votos é efectuada na mesa de votos, sendo então elaborada uma acta e um edital com os resultados apurados. Numa segunda fase, deve ser feito o apuramento provincial, distrito por distrito, com base nos editais recebidos e, finalmente, a CNE deve proceder ao apuramento nacional a partir das actas e editais provinciais.¹⁷⁶ Os resultados ao nível provincial devem ser publicados até sete dias depois do encerramento da votação, e os resultados nacionais até 15 dias após o encerramento da votação. Depois de resolvidos os eventuais contenciosos, cabe ao Conselho Constitucional validar e proclamar os resultados das eleições. Nas últimas eleições parlamentares e presidenciais, os prazos para o apuramento, então considerados excessivos pela maior parte dos observadores, foram ultrapassados em algumas

¹⁷¹ 'Renamo e MDM confrontam-se na Beira', *Notícias*, acessido em 26 Março 2009.

¹⁷² Lei no. 7/2007, art. 26, no 1.

¹⁷³ *Código de Conduta Eleitoral*, assinado na Beira em 14 de Maio 2004 pelos seguintes partidos e coalizões: FRELIMO, RENAMO-UE, PT, PEC, PIMO, PANAMO, PDD, PACODE, SOL, UNAMO, PARTONAMO, PANAOC, PVM, PSDM, PSM, PADRES, PPLM, UM, PAMOMO, PADELIMO, MJRD e PPD.

¹⁷⁴ *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, Boletim Eleitoral no. 2, 6 de Novembro de 2008, disponível em http://www.integridadepublica.org.mz/pub2008/ndoc2008/28_MAIS%20sobre%20situa%C3%A7%C3%A3o%20calma%20-%20Boletim%20Eleitoral%202.pdf, acessido em 7 de Novembro de 2008.

¹⁷⁵ Lei no. 7/2007, arts. 83 a 124.

¹⁷⁶ Segundo a lei, os delegados de lista dos partidos e os representantes ao nível provincial e nacional recebem cópias destes documentos.

províncias e ao nível nacional, alimentando assim as dúvidas sobre a sua fidelidade em relação ao voto.¹⁷⁷

Nas eleições de 2004, as reconhecidas deficiências do sistema informático, as dificuldades e demoras no processamento dos resultados, o desrespeito do estabelecido na legislação eleitoral sobre o apuramento provincial 'distrito por distrito', e a existência confirmada de algumas fraudes,¹⁷⁸ levaram a RENAMO a recusar reconhecer formalmente os resultados oficiais.¹⁷⁹

Dentre as formas de se verificar a imparcialidade dos órgãos eleitorais destaca-se o processo de requalificação dos votos nulos. No caso, votos tidos como nulos pelas mesas de voto (ao nível distrital) podem, posteriormente, ser requalificados e validados pela Comissão Nacional das Eleições, se for verificado que resta clara a intenção de voto do eleitor. Nos últimos pleitos eleitorais, tem sido alta a percentagem de votos requalificados, situando-se em torno de 1/3 dos votos considerados nulos pelas mesas de voto. Em si, tal situação não apresenta problemas, uma vez que os membros das mesas de voto poderiam estar sendo simplesmente mais rigorosos na interpretação da lei. Contudo, o que se tem verificado é que, em regra, os votos requalificados tendem a ser, em sua maioria, em favor da RENAMO, o que demonstra parcialidade dos membros das mesas de voto no momento da contagem dos votos, uma vez que estes estariam sendo mais rigorosos somente em relação aos votos de eleitores da RENAMO.¹⁸⁰

As irregularidades ocorridas durante a votação ou o apuramento de resultados podem ser objecto de recurso contencioso junto da CNE, desde que tenham sido objecto de reclamação, impugnação ou protesto *no acto* em que se verificaram (impugnação prévia) e estejam acompanhadas dos elementos de prova. Das decisões da CNE, existe ainda a possibilidade de último recurso ao Conselho Constitucional. Ao mesmo tempo, as infracções eleitorais são passíveis de procedimento criminal junto dos tribunais. O sistema de apresentação de reclamações e recursos é complexo e exige uma grande capacidade de recolha de elementos de prova, o que tem sistematicamente resultado na invalidação, ou não atendimento, da maior parte das reclamações apresentadas pela oposição. Os juizes do Conselho Constitucional, aquando do julgamento de recurso interposto pela RENAMO em relação à validade das eleições autárquicas de 2008, tiveram posições divergentes sobre como lidar com a alegada complexidade da legislação eleitoral. Dos sete juizes, seis subscreveram aos argumentos expostos no acórdão, o qual instava os partidos de oposição a um melhor preparo em relação à legislação eleitoral. Diz o Acórdão: 'Em suma, a existência dos meios legais próprios de impugnação, o conhecimento desses meios, e o seu adequado domínio, constituem condições essenciais para o bom desenrolar do processo eleitoral.' Um dos juizes, contudo, votou vencido, alegando que: 'O actual figurino do contencioso sobre operações de votação, que assenta no já referido princípio da impugnação prévia, mostrou, ao longo das seis eleições que se realizaram no nosso país, ser complexo,

¹⁷⁷ Houve atrasos em algumas das províncias e a CNE anunciou os resultados quatro dias depois do prazo legal.

¹⁷⁸ Joe Hanlon and Sean Fox, 'Identifying Fraud in Democratic Elections: A Case Study of the 2004 Presidential Elections in Mozambique', *Crisis States Research Centre, Working Paper no. 8*, December 2006.

¹⁷⁹ Em praticamente todos os processos eleitorais os principais problemas têm aparecido na fase do apuramento de resultados, e em todos, com excepção das eleições gerais de 1994 e das eleições municipais de 2003, a RENAMO recusou-se a reconhecer os resultados oficialmente proclamados.

¹⁸⁰ Luís de Brito, 'Sobre os votos nulos', IDEAS, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_8.pdf, acedido em 27 de Março de 2009.

inexequível e injusto, tendo como consequência que sejam ignoradas ou branqueadas a maior parte das irregularidades referentes àquelas operações. Não se apreciando o mérito do recurso pelos motivos constantes do presente Acórdão, fica-me a dúvida se o presente pleito eleitoral foi, realmente, livre, justo e transparente.^{181, 182} Da análise destas posições, vê-se que ambas tocam em questões pertinentes, e que, lidas em conjunto, não são excludentes: em verdade, é de suma importância que os partidos políticos possuam assessores jurídicos capazes de interpretar e aplicar a legislação eleitoral, ao mesmo tempo que cabe ao legislador envidar todos os esforços no sentido de simplificar o figurino legal a reger os processos eleitorais, facilitando a apresentação de reclamações em relação a eventuais irregularidades.

Recenseamento eleitoral e participação

Devido ao clima de desconfiança entre os actores políticos que ainda prevalece no contexto da democracia moçambicana, a legislação eleitoral aprovada em 2007 estabeleceu que o recenseamento eleitoral será actualizado em todos os anos de realização de eleições.¹⁸³ Desde a sua primeira edição, o recenseamento tem sido sempre um processo polémico, e a actualização tem sido feita apenas nas vésperas das eleições. Em 1999, teve lugar um recenseamento eleitoral 'de raiz', no qual foram inscritos 7.099.105 eleitores. Em 2003, antes das eleições autárquicas, realizou-se a primeira actualização do recenseamento eleitoral, tendo sido registados 1.298.155 novos eleitores. Em 2004, para as eleições gerais, teve lugar uma segunda operação de actualização, a qual resultou num novo total de 9.095.215 eleitores registados (descontados os eleitores no estrangeiro). Para as eleições províncias (antes previstas para 2007, mas adiadas para até 2009), realizou-se um recenseamento 'de raiz' entre Setembro de 2007 e Março de 2008. No processo, foram registados 9.126.725 eleitores (de um total de potenciais eleitores estimado em 10.2 milhões), ou seja, um acréscimo de 28% em relação aos dados de 1999 (2.027.620 eleitores), e um acréscimo de 0,3% em relação aos números de 2004.¹⁸⁴

O registo eleitoral tem sido alvo de muitas críticas por parte da oposição e de diferentes grupos de observadores, sendo muito questionada a sua credibilidade. As principais queixas em relação ao processo de actualização acusam o órgão responsável de privilegiar as áreas onde a FRELIMO é mais forte eleitoralmente em detrimento das zonas mais favoráveis à oposição.¹⁸⁵ Tais acusações são difíceis de provar, uma vez que o Secretariado Técnico de Administração

¹⁸¹ Conselho Constitucional, *Acórdão no. 12/CC/2008*, de 30 de Dezembro, disponível em <http://www.cconstitucional.org.mz/UserFiles/File/Tsave/Acordaos/acordao%2012CC2008.pdf>, acessado em 27 de Março de 2009.

¹⁸² São exemplos recentes de recursos intempestivos (fora do prazo) impetrados pela RENAMO junto ao Conselho Constitucional: Deliberação no. 20/CC/2004, de 22 de Setembro de 2004; Deliberação no 4/CC/2003, de 24 de Novembro de 2003; Deliberação no. 5/CC/2003 de 25 de Novembro de 2003; Deliberação no. 7/CC/2003, de 25 de Novembro de 2003; Deliberação no. 9/CC/2003, de 1 de Dezembro de 2003; Deliberação no. 20/CC/2004, de 22 de Setembro de 2004; Deliberação no. 4/CC/2005, de 15 de Janeiro de 2005 (este referente aos resultados das eleições de 2004). Ver *Deliberações e Acórdãos do Conselho Constitucional, Volume 1: 2003 a 2006*, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, Centro de Formação Jurídica e judiciária, Maputo, 2007.

¹⁸³ Lei no. 9/2007, arts. 2 e 7.

¹⁸⁴ Conselho Constitucional, *Acórdão no. 02/CC/2009*, de 15 de Janeiro de 2009.

¹⁸⁵ Tal ponto-de-vista tem sido reiteradamente manifestado nos jornais do país, tendo sido também levantado por participante de mesa-redonda realizada na cidade da Beira, 09.01.2007.

Eleitoral (STAE) não tem divulgado as informações necessárias para verificá-las.¹⁸⁶ Acima de tudo, as críticas da oposição são representativas do grau de desconfiança da RENAMO e da sua insistência na realização de novos recenseamentos 'de raiz' para cada eleição. O facto de as actualizações terem sido feitas na véspera das eleições não tem deixado tempo suficiente para a detecção e correcção de erros, à elaboração de cadernos eleitorais únicos e mesmo à publicação da lista das mesas de voto, tal como o exige a legislação eleitoral.¹⁸⁷ A utilização simultânea de vários cadernos de recenseamento, correspondentes a 1999, 2003 e 2004, em vez de um caderno de recenseamento único actualizado, criou problemas nas eleições de 2004, podendo, inclusive, explicar parte da abstenção verificada, vez que todos aqueles que haviam falecido desde 1999 não foram excluídos dos cadernos eleitorais. Considerando ainda que muitas inscrições múltiplas não são detectadas e eliminadas, o resultado é que os dados do recenseamento eleitoral, especialmente depois das actualizações, são pouco rigorosos. Acresce ainda que a ausência de um recenseamento da população actualizado impede uma avaliação razoável sobre o grau de cobertura do recenseamento eleitoral.¹⁸⁸

Voto e abstenção

Depois das primeiras eleições gerais de 1994, caracterizadas por uma participação massiva (87%) dos eleitores inscritos,¹⁸⁹ a abstenção não tem cessado de aumentar. As eleições de 1999 registaram uma abstenção de 33% (30% na eleição presidencial)¹⁹⁰ e as eleições de 2004 deram lugar a uma abstenção de 64%.¹⁹¹ Um aspecto relevante na abstenção registada em 2004 é que existem grandes desvios provinciais em relação à abstenção média (nacional). As províncias de Nampula e Zambézia registaram valores muito superiores à média (72,6% e 72,2%,

¹⁸⁶ Há grandes diferenças entre as autarquias em termos da taxa de crescimento do número de eleitores após os recenseamentos eleitorais. Em algumas autarquias, a variação entre o número de eleitores nos processos eleitorais de 2003 e de 2008 foi alta: em Pemba, acréscimo de 73%, em Montepuez, acréscimo de 52%, em Lichinga, acréscimo de 92%; em outras autarquias, o crescimento foi pífio: na Beira, acréscimo de 10%, em Monapo, acréscimo de 3%, em Mocimboa da Praia, acréscimo de 2%. Para detalhes, ver Luís de Brito, 'Uma nota sobre o recenseamento eleitoral', IDEAS, Instituto de Estudos Económicos e Sociais, disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_2.pdf, acessado em 27 de Março de 2009.

¹⁸⁷ O processo de actualização do recenseamento eleitoral que precedeu as últimas eleições desenrolou-se entre Março de 2004 e finais de Julho de 2004. O processo posterior de informatização e produção dos cadernos eleitorais registou atrasos e não foi possível fazer uma auditoria dos resultados. Sobre esta actualização, ver: *The Carter Center Report on the Mozambique Voter Registration Update, June 28–July 15, 2004*, www.cartercenter.org/documents/1830.pdf (6/05/2006) e relatório final de observação do Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*, www.cartercenter.org/documents/2218.pdf (6/05/2006).

¹⁸⁸ O recenseamento geral da população disponível até 2007 fora feito pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em 1997, sendo a partir daí utilizadas as suas projecções para o cálculo da população eleitoral potencial. No entanto, as projecções do INE têm sido contestadas por alguns autores, nomeadamente por não terem em conta devidamente os efeitos do HIV/SIDA na dinâmica do crescimento populacional. Ver o capítulo IV de *Moçambique – Educação e desenvolvimento humano: Percursos, lições e desafios para o Século XXI – Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano*, UNDP, 2000. Um novo recenseamento foi finalizado em 2008, com dados preliminares tendo sido divulgados em meados de 2009. Para detalhes, consultar o sítio na internet do INE, em www.ine.gov.mz.

¹⁸⁹ Brazão Mazula (org.), *Moçambique: Dados Estatísticos do Processo Eleitoral – 1994*, Maputo, STAE, 1997.

¹⁹⁰ STAE, *Eleições Gerais 1999*, Maputo, 2004.

¹⁹¹ STAE, *Eleições Gerais 2004*, Maputo, 2006. Considerando as deficiências do registo eleitoral já apontadas, este número oficial deve ser encarado com reserva. De facto a abstenção real terá sido inferior, mas situando-se de qualquer modo em um nível muito alto (próxima dos 55%). Para críticas aos números oficiais, ver Luís de Brito, 'A Democracia à prova das urnas: elementos para um programa de pesquisa sobre a abstenção eleitoral de Moçambique', 2007.

respectivamente) e outras duas províncias, Tete e Gaza, registaram valores muito inferiores à média (43,5% e 45,6%, respectivamente).¹⁹² Tais desvios, além de revelarem uma dinâmica eleitoral com variações regionais, podem indicar problemas de registo eleitoral nestas regiões. A afluência dos cidadãos a pleitos eleitorais fornece-nos um dos principais indicadores sobre o grau de importância e relevância atribuído por aqueles ao sistema eleitoral e político e ao voto. No caso, se o eleitorado percebe as eleições como momentos em que importantes questões nacionais estão em jogo, e, principalmente, que os diversos candidatos possuem diferentes posições acerca destas questões, espera-se uma maior valorização do pleito eleitoral e uma maior participação.¹⁹³

Dada a escassez de informações desagregadas e de análises sobre o comportamento eleitoral dos moçambicanos, é-nos difícil determinar as razões para a crescente abstenção.¹⁹⁴ É possível que ignorância dos eleitores em relação ao processo eleitoral e seus efeitos (incompetência eleitoral) possa ter um efeito. O grau de penetração da imprensa, nomeadamente dos jornais, é muito diminuto, e assuntos de carácter regional ou nacional tendem a receber pouca divulgação ao nível local. Eleições nacionais, sejam elas parlamentares ou maioritárias, podem tratar de assuntos cuja relevância é desconhecida à maioria da população. No entanto, no seu estudo '*A formação do Voto e Comportamento Eleitoral dos Moçambicanos em 2004*', Luís de Brito et al. constataram que mais de 60% dos entrevistados interessam-se por assuntos políticos, ao passo que o mesmo autor, baseando-se em dados recolhidos pelo CEDE (Centro de Estudos para o Desenvolvimento e Democracia), verificou que a abstenção foi bastante menor entre as mulheres, as quais possuem, de acordo com as estatísticas oficiais e estudos de caso, um menor nível educacional e mais dificuldades no acesso à informação do que os homens, situação que, se verdadeira fosse a hipótese, deveria conduzir as mulheres a comparecerem em menor número às urnas.¹⁹⁵

A constatação acima, no entanto, não deve transmitir a ideia de que investimentos em educação cívica seriam desperdício de dinheiro público. Num contexto como este, onde o nível de educação é relativamente baixo e a democracia multipartidária recente, a educação cívica deve ser vista como uma necessidade evidente, mesmo se não podemos afirmar que a 'ignorância

¹⁹² Não existe, até ao momento, nenhum estudo satisfatório sobre a abstenção em Moçambique. Para uma crítica dos estudos existentes e propostas para futuras pesquisas, ver Luís de Brito, 'A Participação Eleitoral em Moçambique', Maputo, EISA, comunicação apresentada ao *Seminário de Reflexão sobre o Processo Eleitoral Moçambicano*, 22 de Junho de 2006, assim como, do mesmo autor, 'A Democracia à prova das urnas: elementos para um programa de pesquisa sobre a abstenção eleitoral de Moçambique', 2007.

¹⁹³ Para uma discussão sobre o 'o eleitor social', ou seja, um eleitor que decide acerca de seu voto com base em considerações de cunho social e não individual, consultar o artigo seminal de Aaron Edlin, Andrew Gelman and Noah Kaplan, 'Voting as a Rational Choice: Why and How People Vote to Improve the Well-Being of Others', *Rationality and Society*, vol. 19, no. 3, pp.293-314.

¹⁹⁴ Para uma discussão global e comparativa acerca do fenómeno da abstenção eleitoral, consultar o sítio na internet da IDEA, <http://www.idea.int/vt/index.cfm>, acessado em 18 de Setembro de 2008.

¹⁹⁵ Luís de Brito, 'A Democracia à prova das urnas: elementos para um programa de pesquisa sobre a abstenção eleitoral de Moçambique', 2007, p.8, http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Brito,Luis%20de_ADemocraciaAProvaDasUrnas.pdf, acessado 04 de Julho de 2008.

cívica' explica o fenómeno da abstenção.¹⁹⁶ De facto, a educação cívica pode ser muito importante para melhorar a qualidade do voto, mostrando ao eleitor as diversas responsabilidades dos governantes e a importância do voto, mas não é factor determinante na quantidade de eleitores que votarão.

Cabe destacar que muitas das queixas dos cidadãos em relação à votação, e também ao processo de recenseamento eleitoral, dizem respeito a constrangimentos relacionados ao seu dia-a-dia.¹⁹⁷ A questão das distâncias a percorrer até a zona eleitoral, que nas áreas rurais são relativamente grandes, podem estar na origem de uma parte da abstenção registada.¹⁹⁸ Também, a exigência do cartão de eleitor para o exercício do voto pode ter contribuído para a abstenção, uma vez que tal documento é facilmente perdido, pois não pode ser usado como documento de identidade, e muitos eleitores podem não ter conseguido votar por não possuírem o cartão. Ainda, os dias de votação coincidiram, muitas vezes com o período de chuvas (afectando as zonas rurais, onde habita a grande maioria da população, que preferiram dedicar-se à agricultura e abster-se do voto.¹⁹⁹ Assim, os órgãos de gestão eleitoral devem buscar ao máximo adequar o calendário e o processo eleitoral às vidas e às necessidades dos cidadãos, facilitando o acto do voto.

Por fim, importa mencionar a importância da percepção pelo eleitorado acerca da relevância de seu voto. Em países onde processos democráticos são recentes, onde os processos eleitorais não trouxeram alterações significativas na liderança do país (ou seja, o mesmo partido governa há anos), e onde há ainda dúvidas sobre suas virtudes e potencialidades, os incentivos ao voto são poucos. Numa mesa-redonda organizada em Nampula, na qual a pesquisa para este relatório foi discutida, muitos participantes destacaram que a sensação de irrelevância do voto ao resultado final das eleições tem levado muitos eleitores a abster-se. Em verdade, um estudo global da International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) constatou que, dentre as muitas variáveis a afectar os níveis de abstenção nos mais diversos países, uma das mais significativas foi a competitividade do sistema político, a abstenção aumentando à medida que o sistema se mostra menos competitivo.²⁰⁰

Os resultados da terceira rodada do Afrobarómetro²⁰¹ em Moçambique parecem corroborar tal constatação. Segundo eles, os moçambicanos estão satisfeitos com o sistema democrático (dos entrevistados, 59% afirmaram estar satisfeitos ou muito satisfeitos com a democracia moçambicana, ao passo que 62% disseram que é provável ou muito provável que o governo resolverá seus problemas nos próximos anos); contudo, tal satisfação não é extensiva aos agentes

¹⁹⁶ A lei eleitoral estabelece como uma das competências da CNE a de 'promover (...) a educação e o esclarecimento cívicos dos cidadãos sobre questões de interesse eleitoral.' Assim, por exemplo, para as últimas eleições gerais o STAE formou 1320 agentes de educação cívica que desenvolveram as suas actividades em todas as províncias do país. Para além do trabalho do STAE nesta área, muitas organizações da sociedade civil promovem pequenos projectos de educação cívica nas comunidades. Tratando-se de actividades muito dispersas, não existe informação disponível que permita ter uma ideia sequer aproximada da sua cobertura em termos territoriais e de população.

¹⁹⁷ Tal factor foi ressaltado por diversos participantes de mesa-redonda realizada na cidade de Nampula, 19.01.2008.

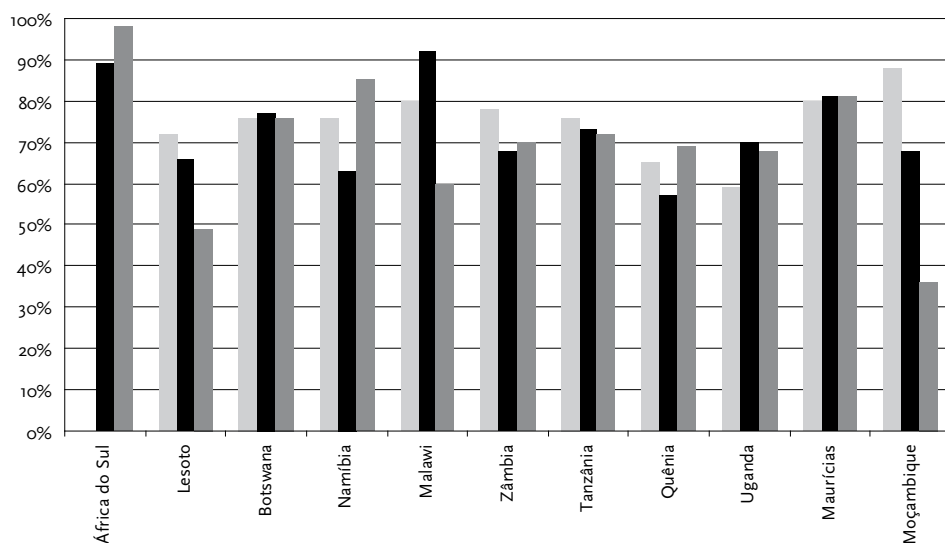
¹⁹⁸ EISA, *A Voz do Povo – Debates Públicos sobre a Legislação Eleitoral*, Maputo, 2006.

¹⁹⁹ Iraê Baptista Lundin, 'Eleições Gerais 2004 – Um Eleitorado Ausente', pp.92–98, em Brazão Mazula (dir) *Moçambique: Eleições Gerais 2004, Um Olhar do Observatório Eleitoral*.

²⁰⁰ International IDEA, 'What affects Turnout?', http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout8.cfm#27, acessado em 18 de Setembro de 2008. Mesa-redonda realizada na cidade de Nampula, 19.01.2008.

²⁰¹ Afrobarometer, *Summary of Results, Round 3 Afrobarometer Survey in Mozambique 2005*, p.22.

Gráfico 6: Participação nos pleitos eleitorais em alguns países africanos (últimas três eleições gerais ao parlamento)



Fonte: Database on Parliamentary Elections, International IDEA, disponível em http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout8.cfm#27, acessado em 26 de Janeiro de 2009

políticos: 57% dos entrevistados disseram que nunca ou raramente os políticos mantêm suas promessas eleitorais depois das eleições, e 60% afirmaram que políticos nunca ou raramente fazem o melhor possível para desenvolver o país após as eleições. As respostas parecem indicar que os moçambicanos estão desiludidos com a elite política, o que pode contribuir para as altas taxas de abstenção.²⁰²

D. Observação Eleitoral

O princípio da Observação Eleitoral está inscrito na legislação eleitoral.²⁰³ A Observação Eleitoral tem sido uma constante em Moçambique desde as primeiras eleições multipartidárias. O mais recente processo eleitoral nacional, em 2004, contou com a presença de 458 observadores internacionais, para além de 3.926 observadores nacionais e de 520 jornalistas.²⁰⁴ Embora as missões de observação internacionais, com destaque para as da União Europeia (130 observadores), do *Carter Centre* (60 observadores), da Commonwealth e do EISA (34 observadores), tivessem maior visibilidade, nomeadamente devido aos meios e recursos mobilizados, mas também devido ao peso diplomático que representam, nos últimos processos eleitorais (2003 e 2004)

²⁰² Para uma discussão que se aproxima desta visão, na qual o autor enfatiza a crescente alienação política das classes médias urbanas em relação à cena política do país, ver Jason Sumich, 'The illegitimacy of democracy? Democratisation and Alienation in Maputo, Mozambique', *Working Paper no. 16, Cities Theme, Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science*, 2007.

²⁰³ Lei no. 7/2007, art. 9 e Lei no. 18/2002, art. 18.

²⁰⁴ Deliberação do Conselho Constitucional 5/CC/2005, de 19 de Janeiro.

assistiu-se a um grande crescimento da observação nacional. Dentre os vários grupos de observadores nacionais, assumiu especial relevo o Observatório Eleitoral (OE),²⁰⁵ que, para além da tradicional observação concentrada no momento do voto e nas primeiras contagens feita pela maioria dos grupos de observadores, desenvolveu actividades de monitoria e mediação de conflitos desde o período pré-eleitoral e de observação do processo de votação e apuramento. Para obter uma base de avaliação mais fidedigna dos resultados oficiais, o OE realizou também uma contagem paralela dos resultados eleitorais.²⁰⁶

A regulamentação sobre a Observação Eleitoral estabelecida pela CNE em 2004 deu origem a grande debate e crítica, motivados por divergências na sua interpretação. A CNE sustentava que a Observação Eleitoral não abrangia os locais de apuramento e centralização de resultados ao nível provincial e nacional, enquanto os observadores nacionais e internacionais defendiam que a Observação Eleitoral devia abranger a integralidade dos actos eleitorais, incluindo o pleno e permanente acesso aos centros de apuramento de resultados, onde é feito o processamento informático dos editais das mesas de voto. Depois de um longo braço-de-ferro, a CNE acabou fazendo algumas cedências, que não foram consideradas suficientes pelos observadores. O Observatório Eleitoral produziu um parecer jurídico sobre o acesso dos observadores ao apuramento eleitoral com a seguinte conclusão: '(...) não existem quaisquer restrições legais ou de princípio que justifiquem o impedimento de acesso dos observadores nacionais e estrangeiros aos locais de apuramento de voto, em todos os níveis.'²⁰⁷

A CNE, na Deliberação no. 108/CNE/2008, de 8 de Outubro, aprovou um novo Regulamento de Observação Eleitoral.²⁰⁸ O novo regulamento é claro ao facultar aos observadores acesso a todas as fases do processo eleitoral (art. 4): 'A Observação Eleitoral do sufrágio começa a partir do início do processo eleitoral e termina com a validação e proclamação dos resultados eleitorais.' Ainda, os princípios que regem a Observação Eleitoral são claramente vinculados aos padrões internacionais e regionais. Como destacou o Conselho Constitucional, em seu Acórdão que validou os resultados das eleições autárquicas, 'A CNE, ao retomar agora o princípio constante do artigo 3 (regime de observação), nos termos do qual 'A observação do processo eleitoral rege-se pelos princípios e regras universalmente estabelecidos e praticados pelos Estados', assumiu que

²⁰⁵ O Observatório Eleitoral é uma parceria formada por várias organizações da sociedade civil que juntaram os seus esforços no sentido de contribuírem para a melhoria dos processos eleitorais, sendo elas: a Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia (AMODE), o Conselho Cristão de Moçambique (CCM), o Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento (CEDE), a Conferência Episcopal de Moçambique (CEM), o Conselho Islâmico de Moçambique (CISLAMO), a Liga dos Direitos Humanos (LDH) e a Organização para a Resolução de Conflitos (OREC). O financiamento das suas actividades foi integralmente assumido por parceiros internacionais.

²⁰⁶ Nas eleições municipais de 2003, o OE fez uma contagem paralela dos resultados em dez das trinta e três autarquias e, nas eleições gerais de 2004 procedeu, por amostragem, a uma contagem dos resultados presidenciais e legislativos. Os resultados obtidos pelo OE em 2004 em relação à eleição presidencial previam 63% para Armando Guebuza e 32% para Afonso Dhlakama (os resultados oficiais foram de 63,7% e 31,7%, respectivamente). Para a eleição legislativa, o OE previu 60% para a FRELIMO e 29% para a RENAMO (os resultados oficiais foram de 62% e 29,7%, respectivamente). Em ambos os casos, os resultados obtidos foram transmitidos aos órgãos eleitorais, ao Conselho Constitucional e aos partidos concorrentes antes do anúncio oficial dos resultados pela CNE.

²⁰⁷ Documento enviado ao Presidente da CNE a 22 de Novembro de 2004.

²⁰⁸ Para detalhes, consultar <http://www.stae.org.mz/media/CNE-%20Del.%20on.ordm%20108%20-%20Observacao%20Eleitoral.pdf>, acedido em 27 de Março de 2009.

a Observação Eleitoral não é uma questão a ser regulada na Lei Eleitoral moçambicana, ou a ser regulamentada pela própria CNE, numa perspectiva de domínio exclusivo.’ O Acórdão elogia a CNE pelos avanços obtidos na regulamentação da Observação Eleitoral, e recomenda, ainda, que o legislador deveria reflectir sobre a possibilidade de as principais questões relativas à Observação Eleitoral serem regulada por lei, e não mais pela CNE, deixando à CNE somente a determinação de seus detalhes operacionais.²⁰⁹

A presença da maioria dos observadores nacionais e internacionais no terreno durante o processo eleitoral de 2004 tendeu a concentrar-se nos últimos dias de campanha eleitoral, nos dias da votação e nos primeiros dias de contagem. Para uma parte da opinião pública, esta concentração numa fase restrita do processo eleitoral retira credibilidade às suas conclusões.²¹⁰ No entanto, dentre os grupos de observação internacionais, a União Europeia e o Carter Center incluíram nas suas missões um número de observadores de longo prazo (respectivamente 26 e 9), instalados em diferentes pontos do país e que ficaram no terreno desde o início do processo eleitoral até a proclamação final dos resultados. O Observatório Eleitoral dispôs igualmente de equipas no terreno desde o início do processo eleitoral, às quais se juntaram cerca de mil observadores de curto prazo durante o processo de votação.²¹¹

No processo eleitoral de 2004, os observadores puderam desenvolver as suas actividades sem obstáculos até ao momento do apuramento. As restrições feitas à observação do processo de apuramento de resultados nos locais em que decorreram essas operações suscitaram algumas dúvidas sobre a isenção, idoneidade e estrita legalidade do apuramento ao nível provincial e central.

A Missão de Observação da União Europeia²¹² salientou no seu relatório final que ‘o processo eleitoral foi marcado por falhas sérias na administração eleitoral, sobretudo no que respeita ao escrutínio e ao apuramento dos resultados’ e que ‘globalmente, o nível de abertura e transparência na organização e conduta do processo eleitoral não foi adequado’. Apesar da forte crítica ao processo, esta missão considerou que, dada ‘a vantagem inequívoca do partido FRELIMO nos resultados, as falhas não influenciaram o resultado global das eleições’, ressaltando, no entanto, ‘se repetidos, eles podem ser desestabilizadores em eleições com resultados mais próximos’.²¹³

²⁰⁹ Conselho Constitucional, *Acórdão no. 02/CC/2009*, de 15 de Janeiro de 2009.

²¹⁰ Quando se aborda esta questão da Observação Eleitoral internacional em seminários, são frequentes as intervenções críticas, chegando mesmo a falar-se de ‘turismo eleitoral’. Efectivamente, a observação de uma pequena parte do processo dificilmente pode ser aceite como base para uma avaliação da realidade do processo no seu conjunto, sendo sabido que pode haver práticas fraudulentas tanto na fase pré-votação (nomeadamente nos aspectos relativos ao recenseamento eleitoral) como na fase pós-votação (particularmente no processo de agregação dos resultados). Sobre o assunto, ver Nobre Canhangá, *Observação Eleitoral em Moçambique: Contexto, dilema, boas práticas e desafios*, Maputo, EISA, comunicação apresentada ao Seminário de Reflexão sobre o Processo Eleitoral Moçambicano, 22 de Junho de 2006.

²¹¹ Brazão Mazula (dir.) 2006, *Moçambique: Eleições Gerais 2004, Um olhar do Observatório Eleitoral*, Maputo.

²¹² European Union Election Observation Mission, *Republic of Mozambique, Presidential and parliamentary Elections – 1–2 December 2004, Final Report*, s/d, disponível em http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/election-moza_final-report.pdf, acedido em 15 de Maio de 2008.

²¹³ European Union Election Observation Mission, *Republic of Mozambique, Presidential and parliamentary Elections – 1–2 December 2004, Final Report*, s/d, disponível em http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/election-moza_final-report.pdf, acedido em 15 de Maio de 2008.

A avaliação do *Carter Center*,²¹⁴ assim como a da *Commonwealth*,²¹⁵ foram muito semelhantes à da União Europeia. A missão de observação do EISA foi a que formulou menos críticas, mas salientou, entre outros aspectos, a necessidade de rever a composição da CNE no sentido da sua despartidarização e de reformar o sistema de contagem e apuramento de resultados, por forma a ser mais eficiente, transparente e rápido.²¹⁶ No entanto, os resultados finais anunciados foram considerados aceitáveis por todos os grupos de observação.

Dentre os aspectos positivos apontados pelos observadores, ressalta-se o facto de a legislação ser propícia à realização de eleições democráticas, da campanha eleitoral ter sido caracterizada, em geral, por um ambiente pacífico, o nível de organização e civismo manifestado pelos cidadãos no acto de votação, a qualidade da maior parte do pessoal que serviu a administração eleitoral, o relativo equilíbrio de tratamento dos partidos pelos órgãos de comunicação social e a presença sem entraves de delegados de listas dos partidos da oposição na maior parte das mesas de voto. Ao validar e proclamar os resultados das eleições gerais, presidenciais e legislativas de 2004, o Conselho Constitucional seguiu a linha adoptada pelos observadores nacionais e internacionais, tendo sido bastante crítico em relação ao processo (Deliberação no. 5/CC/05, de 19 de Janeiro).

Em resumo, as principais recomendações do Conselho e dos observadores e as respostas governamentais a elas foram as seguintes (actualizado até as eleições autárquicas de 2008):

<i>Recomendação</i>	<i>Acção governamental</i>
1. Reconsiderar a composição da CNE, no sentido da sua redução numérica e despartidarização.	A CNE manteve estável seu número, mas foi substancialmente alterada na composição. A despartidarização de jure foi parcialmente obtida, mas ainda resta saber se esta foi obtida de facto.
2. Melhorar o processo de recenseamento eleitoral e a possibilidade da sua verificação.	No recenseamento ora em curso (2008), muitos dos problemas parecem se repetir. O prazo para sua realização, contudo, foi estendido.
3. Garantir o acesso de todas as partes interessadas, com a antecedência devida, à lista e localização das Assembleias de voto, com a indicação dos números dos cadernos eleitorais e o número de eleitores.	A conferir.
4. Garantir o acesso dos observadores à integralidade dos actos eleitorais, incluindo os centros de apuramento aos vários níveis	Novo regulamento à observação aprovado (Deliberação no. 108/CNE/2008), que faculta aos observadores acesso a todas as fases do processo eleitoral.
5. Simplificar e tornar mais rápido o processo de contagem e apuramento de resultados.	Ainda lento (eleições autárquicas 2008).

²¹⁴ The Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*, 2005.

²¹⁵ *The Report of the Commonwealth Observer Group: The Parliamentary and Presidential Elections in Mozambique, 1–2 December 2004.* e *The Report of the Commonwealth Expert Team on the Results Process: The Parliamentary and Presidential Elections in Mozambique, 1–2 December 2004.*

²¹⁶ *EISA Election Observer Mission Report – Mozambique – Parliamentary and Presidential Elections, 1–2 December 2004.* www.eisa.org.za/PDF/mo204eomr.pdf, 15 de Maio de 2008.

<i>Recomendação</i>	<i>Acção governamental</i>
6. Melhorar o sistema de resolução de conflitos eleitorais.	Ainda complexo e moroso (eleições autárquicas 2008).
7. Reduzir o período de votação a um único dia.	Reduzido.
8. A utilização de um caderno de recenseamento único e devidamente actualizado (no lugar de vários cadernos).	Melhorias em relação à situação nas eleições anteriores, mas ainda insatisfatório (eleições autárquicas 2008).

E. Aceitação dos resultados eleitorais

Desde as primeiras eleições em Moçambique, foram poucas as circunstâncias em que os candidatos da FRELIMO não obtiveram sucesso nas suas campanhas eleitorais. Quando tal se deu, nas eleições autárquicas de 2003, na qual o partido perdeu o comando de cinco municípios, e nas recentes eleições autárquicas de 2008, quando novamente perdeu em a liderança de um município, o partido e seus candidatos souberam respeitar o resultado eleitoral.

Na oposição, alguns dos partidos menores têm também adoptado uma postura de aceitação dos resultados. Outros, no entanto, têm constantemente contestado o veredicto das urnas, com destaque para a RENAMO. Nas eleições recentes, a RENAMO submeteu várias reclamações junto à CNE, denunciando diversas irregularidades, desde actos de intimidação até a prisão arbitrária de delegados de lista, passando pela substituição de urnas. Algumas destas reclamações foram aceites e resolvidas, mas muitas delas não foram reconhecidas pela CNE e, posteriormente, muitos dos recursos junto ao Conselho Constitucional também acabariam por ser rejeitados, em regra por falta de cumprimento dos procedimentos estabelecidos em lei (intempestividade, falha no atendimento a requisitos preparatórios).

As repetidas recusas ao reconhecimento dos resultados oficiais pela RENAMO já se tornaram praxe. Em muitos casos, principalmente naqueles relacionados a questões pontuais (prisão ilegal de delegados e candidatos, por exemplo), mas também em relação a fraudes em maior escala (como no caso das eleições de 2004), suas reclamações foram ou aceites pelos órgãos competentes ou comprovadas por estudos posteriores.²¹⁷ Apesar disto, é facto que, em muitos casos, o partido tem adoptado uma postura pouco condigna com as regras de um regime democrático. Ao final do mais recente processo eleitoral (eleições autárquicas de 2008), o líder do partido, Afonso Dhlakama, alegando fraude eleitoral, manifestou publicamente sua vontade de incitar as populações das diversas autarquias do país à desobediência civil. Também, prometeu a constituição de governos paralelos em vários municípios do país, promessa que, até o início de 2009, não havia sido implementada.²¹⁸

F. Recomendações

- A Constituição de 2004 remete à lei ordinária a definição do funcionamento,

²¹⁷ Joe Hanlon and Sean Fox, 'Identifying Fraud in Democratic Elections: A Case Study of the 2004 Presidential Elections in Mozambique', Crisis States Research Centre, Working Paper no. 8, December 2006.

²¹⁸ 'Governo Paralelo: Dhlakama insiste' Notícias, 21 de Fevereiro de 2009, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/568568>, acedido em 26 de Março de 2009.

organização, composição e competências da CNE. Em vista das dificuldades que se têm verificado no processo de formulação e aprovação da legislação eleitoral, especificamente nos aspectos referentes à CNE, seria razoável que as forças políticas e a sociedade civil discutissem a possibilidade de que tais questões fossem decididas e, então, constitucionalizadas aquando da próxima revisão constitucional. A constitucionalização daria maior independência e estabilidade à actuação da CNE, exigindo, também, que as principais forças política acordassem na sua composição.

- Em vista do distanciamento existente entre as lideranças políticas e o seu eleitorado, uma mudança pontual do actual sistema eleitoral deveria ser considerada. No caso, a transição de um sistema proporcional de lista fechada para um sistema proporcional de lista aberta, no qual a ordem dos candidatos é definida pelo número de votos por eles obtidos, poderia acentuar o contacto entre os candidatos e seus eleitores, sem, contudo, retirar aos partidos o protagonismo no processo político.
- As recomendações feitas pelo Conselho Constitucional e pelos observadores eleitorais em relação aos processos eleitorais devem ser implementadas.

6

Partidos políticos

O multipartidarismo é um fenómeno bastante recente em Moçambique. De 1975 até a adopção da Constituição de 1990, a FRELIMO, o movimento que liderou a luta pela independência, dirigiu o país num sistema de partido único. Com a Constituição de 1990, ficou aberto o espaço político, mas este processo só adquiriu verdadeiro conteúdo após a celebração do Acordo Geral de Paz em 1992, altura em que a RENAMO foi reconhecida como movimento legítimo e se iniciaram os preparativos para as primeiras eleições multipartidárias. Ao fim de três eleições gerais, está claro que o sistema político moçambicano se caracteriza por uma bipolarização em torno dos dois ex-beligerantes, apesar de ser cada vez maior o domínio da cena política por parte da FRELIMO.²¹⁹

A. Quadro legal

A Constituição de 1990 e o Acordo Geral de Paz de 1992 estabeleceram as bases e principais elementos do sistema multipartidário moçambicano.²²⁰ O antigo texto Constitucional (arts. 31 a 33), estabelecia 'o estatuto e o papel dos partidos políticos, em tanto que actores privilegiados do jogo político'.²²¹ Nos termos da Constituição de 2004 (capítulo IV – Direitos, liberdades e garantias de participação política), são explicitamente protegidos os direitos dos cidadãos de formarem ou aderirem a partidos políticos: 'os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são instrumento fundamental

²¹⁹ Denis Kadima and Samson Lembani, 'RENAMO-União Eleitoral: Understanding the Longevity and Challenges of an Opposition Party Coalition in Mozambique', p.156, in *The Politics of Party Coalitions in Africa*, 2006.

²²⁰ A Constituição foi revista por força do Acordo Geral de Paz, assinado em Roma em 1992 para incorporar algumas novas disposições, nomeadamente no que se refere ao sistema eleitoral (Protocolo III).

²²¹ Gilles Cistac, *O Direito Eleitoral Moçambicano*, Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane e Cooperação Francesa, 1994, p.16.

para a participação democrática dos cidadãos na governação do país'.²²² O papel privilegiado dos partidos no quadro político é garantido pelo sistema eleitoral proporcional em listas partidárias fechadas, e tem sido confirmado pelas sucessivas leis eleitorais.

Em 1991, aprovou-se a primeira Lei dos Partidos (Lei no. 7/91), posteriormente alterada pela Lei no. 14/1992, regulando a criação e registo dos partidos políticos. A Lei dos Partidos é complementada: a) pela Lei Eleitoral, que integra disposições que definem as regras a que devem obedecer os partidos durante os processos eleitorais; b) pela Lei da Imprensa (Lei no. 18/1991, de 10 de Agosto), que rege o acesso das partidos políticos aos meios de comunicação social públicos; c) a Lei Anti-Corrupção (Lei no. 6/2004, de 17 de Junho), a qual estabelece regras de conduta para o partido no poder, bem como outros textos legais. Também relevantes para o livre exercício da actividade política dos cidadãos e dos partidos são as seguintes leis: a) a Lei da Liberdade de Associação (Lei no. 8/91, de 18 de Julho); b) a Lei da Liberdade de Reunião e de Manifestação (Lei no. 9/91, de 18 de Julho); e c) a Lei da Liberdade de Imprensa (Lei no. 18/91, de 10 de Agosto).

Para poderem actuar, os partidos políticos devem registar os seus actos constitutivos junto ao Ministério da Justiça. Depois de feito o seu registo, e uma vez que observem a legislação em vigor, não há, em princípio, nenhuma restrição ao desenvolvimento das suas actividades políticas. A legislação, contudo, estabelece alguns limites à actuação e formação dos partidos. A Constituição de 1990 estabeleceu os princípios aos quais os partidos políticos devem submeter suas actividades (art. 32), tendo sido tais princípios confirmados pela constituição ora vigente. Em seu art. 75, no.2, diz a Constituição de 2004: (...) Na sua formação e na realização dos seus objectivos os partidos políticos devem, nomeadamente: a) ter âmbito nacional; b) defender os interesses nacionais; c) contribuir para a formação da opinião pública, em particular sobre as grandes questões nacionais; d) reforçar o espírito patriótico dos cidadãos e a consolidação da Nação moçambicana'. No Protocolo II do Acordo geral de Paz estes aspectos são ainda mais explícitos, afirmando-se que os partidos devem visar a prossecução de 'fins políticos não regionalistas, tribalistas, separatistas, raciais, étnicos ou religiosos'. Outro aspecto a aparecer no Protocolo II e retido nos textos constitucionais posteriores,²²³ o qual é um indicador da importância dada pelos dois ex-beligerantes à questão da 'dimensão nacional', é o que proíbe 'os nomes, siglas ou símbolos [dos partidos] que possam ser considerados ofensivos para a população ou os que incentivem a violência e os que se prestem a conotações divisionistas com base na raça, região, tribo, sexo ou religião'.

B. Os partidos políticos

Depois de cerca de quinze anos de democracia multipartidária, de três eleições gerais (1994, 1999 e 2004) e três eleições autárquicas (1998, 2003 e 2008), a vida política do país tem sido dominada por dois partidos, precisamente aqueles que se confrontaram militarmente durante o período de guerra civil, ou seja, a FRELIMO e a RENAMO. No entanto, a cena política moçambicana é também povoada por muitos pequenos partidos. Em 1994, apenas dez partidos

²²² Art. 74.

²²³ Ver Protocolo II, ponto 4, alínea a) (Deveres dos partidos) e artigo 76 da actual Constituição.

estavam oficialmente registados,²²⁴ número que, em Setembro de 1999, imediatamente antes das eleições, já alcançava 26, sendo actualmente de cerca de 50 partidos. É de notar, no entanto, que apenas 14 partidos e coligações apresentaram listas de candidatos às eleições legislativas de 1994, 12 em 1999 e 20 em 2004. Ainda mais, em 2004, excluindo a FRELIMO e a RENAMO-União Eleitoral,²²⁵ apenas outros oito apresentaram candidaturas na totalidade dos onze círculos eleitorais do território nacional.

Para além da evidente ausência de base social consistente, é de referir que disposições do sistema eleitoral, como a barreira de 5% de votos para a obtenção de representação parlamentar (já eliminada) e o método d'Hondt para o cálculo de atribuição dos mandatos, criaram algumas dificuldades de acesso dos pequenos partidos à representação na Assembleia da República, acabando por reforçar a sua fraqueza e reduzir a possibilidade da sua consolidação.²²⁶ No actual contexto económico do país, é bastante difícil para os pequenos partidos obterem fundos, e, não tendo representação parlamentar, eles ficam excluídos do acesso ao financiamento público.

Nas primeiras eleições gerais de 1994, a FRELIMO e a RENAMO arrecadaram, em conjunto, cerca de 82% dos votos válidos, e apenas uma pequena coligação, a União Democrática (UD), conseguiu ultrapassar a barreira dos 5%, o que se atribui a um provável engano e confusão de parcela do eleitorado.²²⁷ A FRELIMO ficou com 129 deputados, a RENAMO com 112 e a UD com 9 deputados.

Nas eleições gerais de 1999, a FRELIMO e a RENAMO-União Eleitoral dividiram entre si a totalidade dos assentos no parlamento, demonstrando que o sistema político moçambicano era basicamente bipartidário.

Não só o sistema aparecia como bipartidário, mas também com um razoável equilíbrio entre as duas forças políticas, como o indicavam os resultados da eleição presidencial. Nesta eleição concorreram apenas dois candidatos, Joaquim Chissano e Afonso Dhlakama e, segundo os números oficiais, ficaram separados por apenas cerca de 2% dos votos (Chissano 52% e Dhlakama 48%). Este equilíbrio tem, no entanto, reduzido bastante com o passar dos anos. Nas eleições gerais de 2004, Afonso Dhlakama obteve somente 32% dos votos.²²⁸ Pode-se

²²⁴ Segundo o estabelecido pelo Protocolo II do Acordo Geral de Paz, um partido, para se registar, devia, entre outras exigências de carácter burocrático (estatutos, composição dos órgãos de direcção, etc.), apresentar uma lista de duas mil assinaturas de cidadãos.

²²⁵ Em meados de 2008, a composição actual da coligação é a seguinte: RENAMO, Frente Democrática Unida (FDU), Frente de Acção Patriótica (FAP), Partido para o Progresso do Povo de Moçambique (PPPM), Partido de Unidade Nacional (PUN), Frente Unida de Moçambique/Partido de Convergência Democrática (FUMO/PCD), Movimento Nacionalista Moçambicano/Partido Social Democrata (MONAMO/PSD), Partido da Convenção Nacional (PCN), Aliança Independente de Moçambique (ALIMO), Partido Ecologista de Moçambique (PEMO), Partido de Reconciliação Democrática (PAREDE).

²²⁶ Para um exercício prático sobre os efeitos da barreira e do método de atribuição dos mandatos, ver Luís de Brito, 'Sobre a Barreira dos 5% e o Método de Conversão dos Votos em Mandatos', in *Savana*, 23/09/2005, p.22. Para uma simulação do método de Hondt, consultar <http://icon.cat/util/elections#> (em inglês). Ver também <http://www.cne.pt/index.cfm?sec=0501010100>.

²²⁷ Enquanto no boletim da eleição presidencial Joaquim Chissano ocupava a última posição, a posição correspondente no boletim da eleição legislativa era ocupada pela UD. Uma parte dos eleitores que queriam votar na FRELIMO, ter-se-á enganado ao marcar também a última casa no boletim de voto das legislativas. Para uma demonstração desta hipótese, ver Luís de Brito, *Cartografia Eleitoral de Moçambique*, 1994, Maputo, Livraria Universitária, 2000, pp.61-64.

²²⁸ Nesta eleição concorreram, para além de Armando Guebuza e Afonso Dhlakama, mais três candidatos saídos de partidos da oposição. Porém, a votação conjunta dos candidatos da oposição (incluindo Dhlakama) foi de apenas 36%.

argumentar, assim, que Moçambique está gradualmente movendo-se de um bipartidarismo de facto para uma situação em que somente uma força partidária domina a arena política.²²⁹

Tabela 1: Resultados das eleições legislativas de 1994

Partido	Número de votos	% de votos	Assentos
FRELIMO	2.115.793	44,33	129
RENAMO	1.803.506	37,78	112
UD (União Democrática)	245.793	5,15	9
AP (Aliança Patriótica)	99.031	1,95	0
SOL (Partido Social-Liberal e Democrático)	79.622	1,67	0
FUMO-PCD (Frente Unida de Moçambique – Partido da Convergência Democrática)	66.527	1,39	0
PCN (Partido da Convenção Nacional)	60.635	1,27	0
PIMO (Partido Independente de Moçambique)	58.590	1,23	0
PACODE (Partido do Congresso Democrático)	52.446	1,10	0
PPPM (Partido do Progresso do Povo de Moçambique)	50.793	1,06	0
PRD (Partido Renovador Democrático)	48.030	1,01	0
PADEMO (Partido Democrático de Moçambique)	36.689	0,77	0
UNAMO (União Nacional de Moçambique)	34.809	0,73	0
PT (Partido Trabalhista)	26.961	0,56	0
Total	5.402.940	100.00	250

Fonte: CNE, sem data

²²⁹ Ver Joseph Hanlon 'A Flawed Election Process in Mozambique and a Landslide Victory for FRELIMO', in *Outside the Ballot Box, Preconditions for Elections in Southern Africa 2004/2005*. Contra esta posição, acreditando que a cena política moçambicana continua marcada por um bipartidarismo, consultar Eduardo Siteo, Zefanias Matsimbe e Amílcar Pereira, *Parties and political development in Mozambique*, EISA Research Report no. 22, Johannesburg, 2005.

Tabela 2: Resultados das eleições legislativas de 1999

Partido	Número de votos	% dos Votos	Assentos
FRELIMO	2.008.165	48,55	133
RENAMO-UE	1.604.470	38,79	117
PT	111.280	2,68	0
PALMO	102.115	2,47	0
SOL	83.515	2,02	0
PADELIMO)	33.247	0,80	0
PIMO	29.456	0,71	0
PANAOC	24.615	0,60	0
UMO)	64.182	1,55	0
UD	61.276	1,48	0
PPLM	11.684	0,28	0
PASOMO	2.153	0,05	0
Total	4.136.158	100.00	250

Fonte: STAE, 2001

Tabela 3: Resultados das eleições legislativas de 2004

Partido	Número de votos	% dos votos	Assentos
FRELIMO	1.889.289	62,03	160
RENAMO-UE	902.289	29,73	90
PDD	60.758	2,00	0
PAZS	26.686	0,88	0
PARENA	18.220	0,60	0
PIMO	17.960	0,59	0
PASOMO	15.740	0,52	0
PT	14.242	0,47	0
SOL	13.915	0,46	0
PEC-MT	12.285	0,40	0
MBG	11.059	0,36	0
UD	10.310	0,34	0
PVM	9.950	0,33	0
PALMO	9.263	0,30	0
PAREDE	9.026	0,30	0
USAMO	8.661	0,29	0
FAO	7.591	0,25	0
PADELIMO	3.720	0,12	0
CDU	1.252	0,04	0
PPD	448	0,01	0
Total	3.321.926	100.00	250

Fonte: Conselho Constitucional, 2005

A Frente da Libertação de Moçambique (FRELIMO)²³⁰

A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) foi fundada como movimento de libertação na Tanzânia em 1962. Este movimento desencadeou a luta armada para a independência em 1964, uma guerra que iria durar até 1974. Nesse ano foi deposto em Lisboa o regime político fascista português, abrindo-se o caminho para o cessar-fogo e a independência das colónias portuguesas em África.

A hegemonia da FRELIMO como movimento de libertação permitiu-lhe ser reconhecida internacionalmente e pelo novo governo português como único representante legítimo do povo moçambicano, e, após um curto período de transição (Setembro-1974/Junho-1975), instalar um regime de partido único, com a adopção oficial da orientação marxista-leninista em 1977.²³¹ À independência seguiu-se uma sangrenta e longa guerra civil, na qual confrontaram-se a FRELIMO e guerrilhas armadas que, posteriormente, formariam a RENAMO. A FRELIMO aliara-se aos demais movimentos continentais na luta contra o colonialismo, e, na África do Sul, contra o regime segregacionista do *apartheid*. Como reacção a este apoio e às posições políticas de Moçambique, os regimes minoritários brancos da Rodésia e da África do Sul apoiaram substancialmente as acções da RENAMO. Em 1989, no seu quinto congresso e acompanhando as mudanças nos regimes comunistas no leste Europeu, a FRELIMO deixou de definir-se como partido de vanguarda marxista-leninista. Segundo o seu actual estatuto, o partido representa ‘uma vasta frente que congrega no seu seio moçambicanos de todas as classes e camadas sociais que se identificam com o seu Programa e com os Estatutos’.²³² Há, ainda, a referência ao socialismo, mas tal vem em meio a uma série de outros princípios (art. 3, no. 2): ‘A FRELIMO assenta o seu projecto nacional de sociedade na unidade nacional, na defesa dos direitos do Homem e do cidadão, nos princípios do socialismo democrático, de liberdade, democracia, justiça social, igualdade e de solidariedade’ (grifo nosso).²³³

A partir da independência, dado o sistema de partido único implantado, a FRELIMO desenvolveu-se e consolidou a sua presença em todo o território nacional, acompanhando em paralelo a organização do Estado. Os seus órgãos de base iniciais, os Grupos Dinamizadores, posteriormente substituídos por células do partido, foram reconvertidos em órgãos administrativos do Estado ao nível local (1978), cobrindo os bairros, nas cidades, e as aldeias e localidades, nas áreas rurais. Com as reformas políticas e a introdução do multipartidarismo na década de 90, a estrutura organizativa da FRELIMO foi sendo adaptada no sentido de uma maior distinção entre

²³⁰ Para detalhes sobre o partido, consultar seu sítio na internet: <http://www.FRELIMO.org.mz/>.

²³¹ Os três primeiros artigos da Constituição de 1975, adoptada pelo Comité Central da FRELIMO, definem a República Popular de Moçambique como um Estado de democracia popular e a FRELIMO como força dirigente do Estado e da Sociedade. No entanto, seria somente em 1977 que a FRELIMO se transformaria oficialmente em partido marxista-leninista no seu III Congresso.

²³² Artigo 2, *Estatutos* (aprovados pelo IX Congresso em Novembro de 2006).

²³³ A FRELIMO é parte da *Socialista Internacional*, da qual também fazem parte vários partidos de tendência social-democrata, como o Partido Trabalhista inglês e o Partido Socialista do Chile (<http://www.socialistinternational.org>). Ver, também, Eduardo J. Siteo, Zefanias Matsimbe e Amílcar F. Pereira, *Parties and Political Development in Mozambique*, *Eisa Research Report no. 22*, 2005, p.29.

os seus órgãos e o Estado. No entanto, o partido continua até hoje a beneficiar-se de sua estreita ligação com os órgãos estatais e do facto de jamais ter deixado de governar nacionalmente.²³⁴

Estado e partido: Quais relações?

Da independência até a aprovação da Constituição de 1990, Estado e partido confundiram-se na administração do poder político em Moçambique. Nos termos da Constituição de 1975, 'Na República Popular de Moçambique o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO, e é exercido pelos órgãos de poder popular' (art. 2.º.), e 'A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da Sociedade. A FRELIMO traça a orientação política do Estado e dirige e supervisa a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo' (art. 3.º.) Foram quinze anos. Com a Constituição de 1990 (art. 2), o poder passou a residir no povo, o qual o exerceria de acordo com a Constituição. Era o início do Estado democrático de direito. Passados 19 anos desde a transição à democracia pluripartidária, na qual o Estado e a arena pública não mais se confundem com o partido no poder, na qual as instituições públicas devem seguir as regras da isenção política, transparência, imparcialidade e profissionalismo no trato dos bens públicos, esperar-se-ia que as instituições do Estado e os partidos políticos se tivessem ajustado ao novo contexto. Contudo, a transição jamais foi 'fácil', incluindo mesmo no plano da legislação: um ano após a aprovação da Constituição de 1990, a Assembleia da República (ainda monopartidária) aprovou a Lei da Segurança do Estado (Lei no. 19/91, de 18 de Agosto), em cujo art. 22 (no. 2) protege, igualmente, 'presidentes e secretários-gerais de partidos políticos', ao lado de 'deputados e magistrados'. Para além da legislação, certas atitudes e actividades parecem difíceis de mudar na prática, principalmente quando as mudanças contextuais foram mais de forma que de fundo. De facto, a FRELIMO governa o país desde a independência, e muitos de seus quadros têm demonstrado certa resistência às práticas democráticas e à noção de separação entre o partido e o Estado.

Três eventos recentes, ocorridos entre Abril de 2008 e Março de 2009, bem ilustram o problema.

No primeiro, temos a visita do secretário-geral do partido comunista vietnamita, Nong Duc Manh, a Moçambique. O secretário-geral foi tratado como se chefe de Estado ele fosse, e a visita, como visita de Estado. Durante sua estadia no país, não só as autoridades governamentais foram visitadas por Nong, mas também os órgãos da FRELIMO. Nong palestrou para os membros da FRELIMO sobre os desafios enfrentados pelo Vietname e as virtudes do 'estado de direito socialista', tendo ainda doado 50 computadores e impressoras ao partido.

²³⁴ É assim que, quando a oposição ganhou em 2003 o Município de Beira e pretendeu usar as instalações onde funcionavam os Grupos Dinamizadores (órgãos actualmente dependentes do Município), descobriu que estas tinham sido pouco tempo antes transferidas para a propriedade do partido FRELIMO.

O segundo caso é dos mais flagrantes abusos da máquina pública para fins partidários. Em finais de Abril de 2008, o Governo da província de Inhambane, por meio de sua Direcção Provincial do Plano e Finanças, lançou um concurso para a aquisição de alguns materiais. O anúncio do concurso foi publicado na edição de 06.05.2008 do jornal *Notícias*, e assim descrevia o material a ser fornecido: Lote 1: 3,000 camisetas sem golas, 500 camisetas com golas; Lote 2: 10,000 bandeirolas de mão, sendo 5,000 da República de Moçambique e 5,000 do Partido FRELIMO. Vários jornais noticiaram a situação, tendo avançado que entrevistados disseram ser tal prática comum. De facto, difícil crer que assim não seja, uma vez que, para se chegar ao ponto de anunciarem publicamente um acto de claro desvio de verbas públicas, os responsáveis possivelmente já o fazem há bastante tempo, ao ponto de considerarem razoável submeter o desvio das verbas a concurso público. Contactados pelo jornal *Savana*, os responsáveis pelo concurso disseram tratar-se de erro de digitação, e cancelaram-no.

Por fim, em Fevereiro de 2009, o presidente da República, Emílio Guebuza, conduziu um Retiro do Conselho de Ministros na vila da Namaacha, a fim de avaliar o grau de implementação do Programa Quinquenal do Governo 2005–2009. O Retiro contou com a participação de várias autoridades estatais, como Vice-Ministros e Governadores Provinciais. Mas não só: também estiveram presentes, e com destaque, quadros do Partido FRELIMO. Dentre estes, encontravam-se deputados da Assembleia da República, o secretário-geral do partido, o secretário para mobilização e propaganda, e quadros históricos do partido. A participação dos membros da FRELIMO numa reunião de Estado foi encarada pelo Governo como de regra, tendo, inclusive, sido abertamente referida no comunicado aos órgãos de imprensa divulgado pelo Conselho de Ministros.

FONTES:

'Agreement signed between FRELIMO and Vietnamese Communist Party', *Magazine Independente*, 9 de Abril de 2008, p.12.

'Abuso de fundos do Estado pela FRELIMO: Caiu a máscara', *Savana*, 09 de Maio de 2008, p.5; 'Fundos do Estado para produzir bandeirolas da FRELIMO', *O País*, 09 de Maio de 2008, capa.

Comunicado aos órgãos de informação, Conselho de Ministros, disponível em <http://www.govnet.gov.mz/comunicados/ComunicadoRetiroCM.pdf>, acedido em Março de 2009.

A FRELIMO reivindicava possuir, em Setembro de 2008, 2.268.524 membros.²³⁵ O número é elevado, principalmente se considerarmos que, em todas as eleições legislativas desde 1994, o número de votos do partido foi inferior ao seu actual quadro de membros (em 2004, o partido obteve 1.889.289 votos). Ademais, sendo razoável supor que muitos dos eleitores da FRELIMO não são filiados ao partido, pode-se inferir que muitos dos filiados ao partido abstêm-se da prática do voto.

A escolha dos membros para os seus órgãos internos é feita através de voto,²³⁶ assim como a selecção dos seus candidatos às eleições presidenciais, legislativas e autárquicas. Em termos organizativos, a FRELIMO organiza-se seguindo as divisões administrativas do país, tendo uma estrutura de tipo piramidal, formada pelos órgãos locais (compostos na base por

²³⁵ 'FRELIMO aposta na massificação', *Notícias*, 15 de Setembro de 2008.

²³⁶ Artigo 16, *Estatutos*.

células implantadas em locais de residência ou de trabalho,²³⁷ a partir das quais se constrói uma rede de conferências, comités e secretariados definidas em termos espaciais, começando pelos postos administrativos e prolongando-se pelos distritos e províncias), e pelos órgãos centrais (o Congresso, o Comité Central, a Comissão Política, o Secretariado do Comité Central e o Comité de Verificação do Comité Central).

A democracia interna tem vindo a desenvolver-se no seio da FRELIMO, nomeadamente no processo de escolha de candidatos para as eleições. Assim, para as legislativas, a selecção dos candidatos começa ao nível da província antes de chegar à Comissão Política, que deve confirmar a lista, tendo também a prerrogativa de sugerir 10% dos nomes das listas submetidas pelos órgãos provinciais.²³⁸ Esta prerrogativa não deixa de ser conflituosa no seio do partido, uma vez que reduz o poder de decisão das bases sobre as suas escolhas dos seus potenciais representantes. Para além disso, a FRELIMO fixa quotas para a representação de jovens, mulheres e antigos combatentes (respectivamente 20%, 40% e 10%), tendo se comprometido a equilibrar a participação de homens e mulheres nas suas listas de candidatos.²³⁹

A Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO)²⁴⁰

As origens da RENAMO remontam ao período imediatamente posterior à independência de Moçambique.²⁴¹ A formação deste grupo armado de oposição à FRELIMO foi promovida e apoiada pelas autoridades rodesianas e, posteriormente, sul-africanas. O aparecimento do MNR inscreveu-se na lógica de confrontação regional que opunha os ‘poderes brancos’ aos ‘movimentos de libertação’ e aos Estados que os apoiavam. O MNR, assim como outros movimentos de oposição à FRELIMO que existiram à época, no entanto, não pode ser visto somente como um produto de forças externas. Ele foi, em considerável medida, resultado de factores internos, dentre os quais Siteo et al destacam (tradução nossa): ‘as consequências do processo violento de descolonização, a dissidência da FRELIMO, um fórum para ideias políticas e valores diferentes daqueles expressos pelas doutrinas socialistas do Estado, assim como uma plataforma para toda a sorte de visões anti-governo.’²⁴² De facto, as mudanças introduzidas pela FRELIMO na governação de Moçambique não foram aceites passivamente, e estavam longe de representar

²³⁷ Em determinados casos as células podem ser agrupadas em círculos.

²³⁸ Conforme o art. 73 e seguintes dos Estatutos da FRELIMO. Para além desta prerrogativa, dada a tradição centralizadora na organização do partido, que não desapareceu ainda completamente, e a natureza hierarquizada da organização, acontece por vezes que os órgãos dirigentes interfiram directa, ou indirectamente, nos processos de escolha. Ver, por exemplo, em relação às eleições municipais de 2003, Norinho Ernesto, ‘Partidos e Grupos na Competição Eleitoral Municipal’, in Luís de Brito, E. Macuácu, F. Kulipossa e N. Ernesto, *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique* – 2003, Imprensa Universitária, Maputo, 2005.

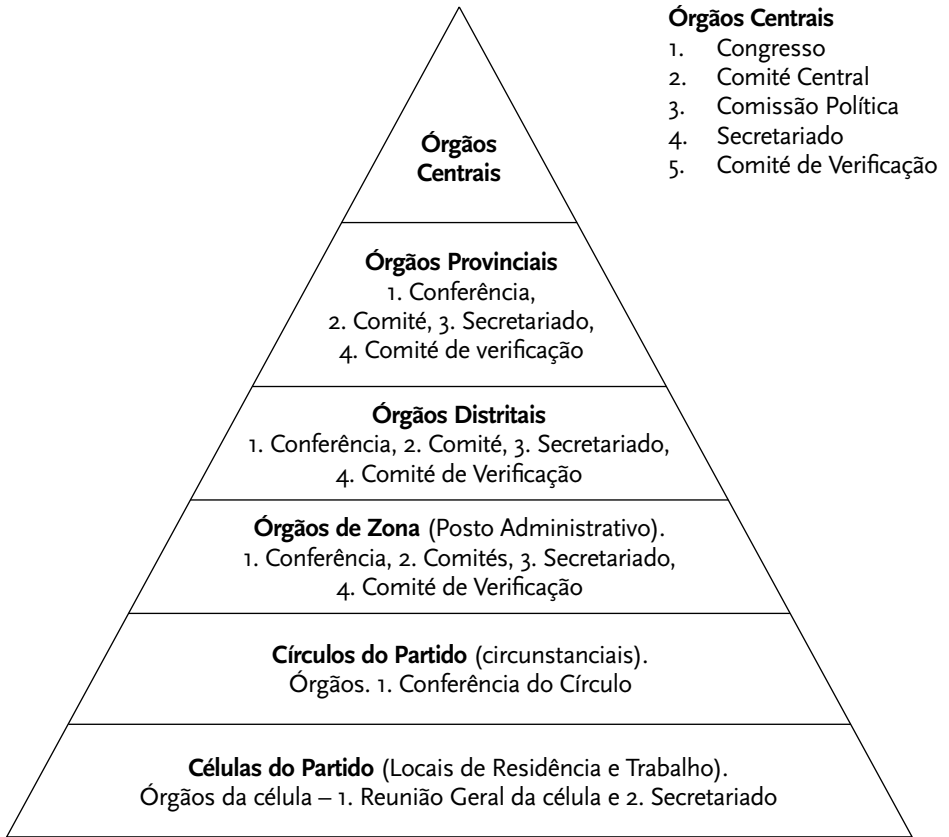
²³⁹ Global Database of Quotas for Women, IDEA, disponível em <http://www.quotaproject.org/displayCountry.cfm?CountryCode=MZ>, acedido em 21 de Outubro de 2008; Eduardo J. Siteo, Zefanias Matsimbe e Amilcar F. Pereira, *Parties and Political Development in Mozambique*, Eisa Research Report no. 22, 2005, p.32.

²⁴⁰ Para maiores informações, consultar seu sítio na internet: <http://www.RENAMO.org.mz/>.

²⁴¹ Para uma discussão detalhada das origens e evolução da RENAMO, consultar Alex Vines, *RENAMO, From Terrorism to Democracy in Mozambique?*, Revised and updated edition, 1996. Consultar também Carrie Maning, ‘Constructing Opposition in Mozambique: RENAMO as a Political Party’, *Journal of Southern African Studies*, v. 24, no. 1, Special Issue on Mozambique, pp.161–189, 1998.

²⁴² Eduardo J. Siteo, Zefanias Matsimbe e Amilcar F. Pereira, *Parties and Political Development in Mozambique*, Eisa Research Report no. 22, 2005, p.11.

Gráfico 7: Estruturas internas da FRELIMO



Fonte: Estatutos da FRELIMO, arts. 29/73

uma visão consensual acerca do futuro do país. Principalmente as medidas relacionadas às áreas rurais e à população camponesa resultaram em oposição desde sua introdução.²⁴³ Ademais, o regime monopartidário excluiu muitas das pessoas que eram críticas ao regime e suas políticas, impedindo que tais pessoas formassem organizações: poucas das organizações ainda actuautes nos dias de hoje foram fundadas no período de partido único.²⁴⁴

Gradativamente, portanto, a RENAMO desenvolveu-se como uma verdadeira manifestação de oposição e contestação interna. Na verdade, a implantação interna da RENAMO, particularmente a partir do início dos anos 1980, traduziu-se pela generalização da sua actividade militar a todas as províncias (1983),²⁴⁵ o que indica que ela funcionou como catalisador de um processo de

²⁴³ Merle L. Bowen, *The State against the Peasantry, Rural Struggles in Colonial and PostColonial Mozambique*, University Press of Virginia, 2000.

²⁴⁴ Ver, também, CIVICUS, *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007, A Sociedade Civil Moçambicana por Dentro: Avaliação, desafios, oportunidades e acção*, Maputo, 2008 (www.civilsocietyindex.org).

²⁴⁵ A partir de então, praticamente apenas as zonas urbanas foram poupadas à acção militar das forças da RENAMO. Só nos últimos anos de guerra a RENAMO pôde ocupar por períodos relativamente longos algumas capitais distritais.

contestação das acções e medidas adoptadas pela FRELIMO por parte de segmentos significativos das sociedades rurais, principalmente nas regiões do Centro e Norte do país.²⁴⁶

O combate da RENAMO contra o ‘comunismo’ e pela ‘liberdade’ não levou nunca esta organização, que na sua luta desenvolveu alianças privilegiadas com as autoridades tradicionais, as quais haviam sido particularmente marginalizadas pela FRELIMO, a assumir uma posição clara em favor dum sistema democrático multipartidário em Moçambique.²⁴⁷ Efectivamente, a questão do multipartidarismo só viria a ser levantada no contexto das negociações de Roma.²⁴⁸

A partir da assinatura do Acordo Geral de Paz, a RENAMO iniciou o processo da sua transformação em partido político. Para tanto, recebeu o apoio financeiro das Nações Unidas, que estabeleceram um fundo de USD 17 milhões para tal fim.²⁴⁹ Se hoje podemos afirmar que o processo foi razoavelmente bem sucedido, é importante notar que, como o sublinha Carbone, numa fase inicial ‘as estruturas políticas do ex-movimento rebelde eram ainda frágeis, o funcionamento interno do partido pouco eficiente, a sua presença no terreno bastante desorganizada, o seu programa político deficientemente articulado e o seu pessoal totalmente inexperiente em termos de política moderna e administração.’²⁵⁰ Passados cerca de 15 anos do Acordo Geral de Paz e da integração de pleno direito da RENAMO na ordem política interna do país, a sua capacidade parece ainda limitada pela dificuldade que tem em relacionar-se com e mobilizar em seu favor sectores importantes da sociedade urbana, especialmente nas camadas

²⁴⁶ Ver Christian Geffray, *A Causa das Armas – Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique*, Afrontamento, Porto, 1991.

²⁴⁷ A RENAMO é partido membro-associado da União Internacional Democrática (International Democrat Union (IDU), que congrega mais de 80 partidos políticos de inclinação conservadora, cristã-democrata e outros de tendência ao centro ou centro-direita do espectro político. Para maiores informações, ver <http://www.idu.org/history.aspx>, acessado em 09 de Outubro de 2008. A RENAMO é também integrante da IDC (Internacional Democrática Centrista), organização de carácter democrata-cristão, na qual Afonso Dhlakama foi recentemente eleito um de seus vice-presidentes (os quais incluem também Vicente Fox, ex-Presidente do México, e Jorge Bornhausen, Presidente do Democratas - outrora PFL, partido brasileiro de centro-direita). Detalhes em <http://www.cdi-idc.org/subpagina.php?hoofdmenuID=1&submenuID=1>, acessado em 10 de Outubro de 2008.

²⁴⁸ Mesmo aqui se pôde ver que a RENAMO, se por realismo político aceitava partilhar o espaço político com a FRELIMO, não estava na disposição de facilitar a entrada dos outros partidos na cena política nacional. Assim se explica que, apesar de ter proposto a alteração do sistema eleitoral maioritário inscrito na Constituição de 1990 para um sistema de representação proporcional, teve ao mesmo tempo a preocupação de propor que houvesse uma barreira (que poderia ir até 20%) condicionando o acesso à representação parlamentar.

²⁴⁹ The Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*, 2005, p.14, disponível em <http://www.cartercenter.org/documents/2218.pdf>, acessado em 19 de Maio de 2008.

²⁵⁰ Giovanni M. Carbone, ‘Emerging pluralist politics in Mozambique: the FRELIMO-RENAMO party system’, em www.crisisstates.com/download/others/SeminarGC131102.pdf, acessado em 26 de Novembro de 2008.

intelectuais, e pela dificuldade em convencer os representantes da comunidade doadora que é uma alternativa credível ao partido no poder.²⁵¹

De acordo com seus Estatutos, o partido RENAMO se define como (art. 1): ‘um partido político constituído por moçambicanos, sem distinção de sexo, raça, etnia, crença religiosa, profissão, origem social, lugar de nascimento ou domicílio.’ Dentre seus objectivos, figura proeminente (art. 4, no. 1) ‘a eliminação total das sequelas do sistema político-económico Marxista-leninista e suas consequências na vida social’.

Numa tentativa de evitar a dispersão do voto da oposição nas eleições presidenciais, uma vez que já garantira tal situação no plano legislativo por meio da cláusula de barreira, a RENAMO optou desde as eleições gerais de 1999 por formar uma coligação, a RENAMO-União Eleitoral. Nesse âmbito, a RENAMO cedeu 20 lugares considerados elegíveis nas listas das eleições legislativas às lideranças dos pequenos partidos da coligação, tendo como base os resultados das eleições anteriores.²⁵² Esta atribuição de lugares aos partidos coligados causou alguma tensão interna na RENAMO, pois muitos dos seus membros eram da opinião que a coligação servia apenas aos interesses da candidatura presidencial do seu líder, sacrificando lugares nas listas em favor de partidos que, de facto, não traziam praticamente nenhum voto à coligação.²⁵³ Em verdade, tensões entre a bancada parlamentar e o presidente do partido, Afonso Dhlakama, têm sido constantes, e indicam certa fragilidade organizacional da RENAMO.

Em termos organizacionais, a RENAMO está muito longe do nível atingido pela FRELIMO, não dispondo, em vista de sua trajetória histórica, do mesmo tipo de acesso a recursos materiais, financeiros e humanos, e continua a manter a influência do modelo militar, que se reflecte numa organização extremamente centralizada, com o poder muito concentrado na figura do presidente. O Congresso é o órgão máximo do partido,²⁵⁴ seguido do Conselho Nacional, eleito em conferências provinciais. O Conselho Nacional elege o Presidente, que por sua vez designa os membros da Comissão Política, o órgão executivo do partido. No entanto, também aqui os

²⁵¹ Esta continua a ser uma opinião bastante generalizada entre os observadores nacionais da vida política nacional, não obstante as declarações do presidente da RENAMO, que datam já de 1998, numa entrevista (Henri VALOT, *Lusotopie*, 1998, pp.39–43) e segundo as quais ‘a RENAMO cresceu muito e a imagem da RENAMO mudou em Moçambique. A RENAMO enfrenta vários problemas, mas ganhou muitos novos membros nas cidades: novos membros formados, licenciados que não conheciam a RENAMO em 1993–94 e que agora apoiam o nosso partido’, e apesar do facto da RENAMO ter contado com a adesão de alguns quadros universitários em 2004, os quais viriam a desempenhar um papel de relevo na sua campanha eleitoral e hoje contribuem para uma melhor qualidade da bancada parlamentar. Ver também Jason Sumich, ‘The illegitimacy of democracy? Democratisation and Alienation in Maputo, Mozambique’, *Working Paper no. 16, Cities Theme, Crisis States Research Centre*, London School of Economics and Political Science, 2007, p.10.

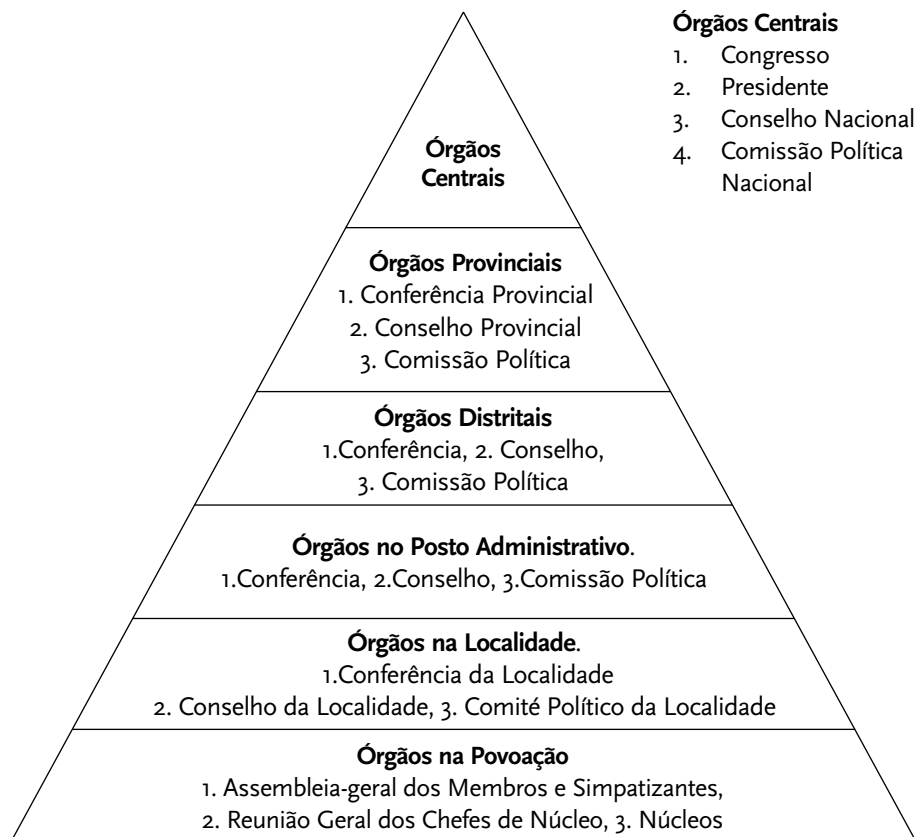
²⁵² Para uma discussão acerca dos elementos envolvendo a coligação RENAMO-União Eleitoral, consultar Denis Kadima e Zefanias Matsimbe, ‘RENAMO-União Eleitoral: understanding the longevity and challenges of an opposition party coalition in Mozambique’, *The Politics of Party Coalitions in Africa*, 2006.

²⁵³ A razão da coligação seria, pois, fundamentalmente tentar reduzir o número de candidatos presidenciais da oposição para evitar a dispersão dos votos. É de notar que esta opção quase funcionou em 1999, pois os resultados oficiais foram muito próximos entre os dois candidatos e, para muitos sectores, ainda existem dúvidas sobre a justeza do resultado oficial. A coligação pode, no entanto, não durar para as eleições autárquicas de 2008 e as eleições gerais de 2009, de acordo com manifestações recentes de líderes da RENAMO, conforme noticiado em *Notícias*, ‘União Eleitoral desvaloriza “divórcio com a RENAMO”’, 12.02.2008.

²⁵⁴ A realização dos congressos da RENAMO tem sido bastante irregular. Em meados de 2009, o partido realizou seu mais recente congresso, um intervalo de oito anos em relação ao congresso anterior, em 2001.

princípios de democracia interna são invocados (art. 6, Estatutos) e, pelo menos parcialmente, aplicados na escolha dos candidatos às eleições, mesmo se sua prática pareça ser aproximativa. Nas últimas eleições legislativas, a escolha dos candidatos começou ao nível das delegações provinciais, tendo sido depois as listas provinciais submetidas à Comissão Política para decisão. O Presidente da RENAMO dispunha da prerrogativa de indicar 30 candidatos e de os colocar em posição de maior probabilidade de serem eleitos. O facto de alguns candidatos saídos das 'primárias' terem sido retirados das listas finais pela direcção central do partido provocou algum descontentamento.²⁵⁵

Gráfico 8: Estruturas internas da RENAMO



Fonte: Estatutos da RENAMO, arts. 16-80

²⁵⁵ Denis Kadima e Zefanias Matsimbe, 'RENAMO-União Eleitoral: understanding the longevity and challenges of an opposition party coalition in Mozambique', *The Politics of Party Coalitions in Africa*, 2006.

Contrastes e semelhanças entre a FRELIMO e a RENAMO²⁵⁶

Geografia/Etnicidade

Ambos os partidos têm um suporte eleitoral com diferentes concentrações geográficas: a FRELIMO, com hegemonia nas três províncias do Sul e em algumas zonas de Tete, Niassa e Cabo Delgado, e a RENAMO com hegemonia principalmente em zonas das províncias de Manica, Sofala, Zambézia e Nampula²⁵⁷. Depois de três eleições gerais, é evidente que existe um padrão claramente regional no voto, e que cada um dos partidos dispõe de bases sociais privilegiadas, que coincidem, em parte, com territórios etnolinguísticos,²⁵⁸ sendo isto o que leva certos autores a falar em voto étnico.²⁵⁹

Tabela 4: Mandatos obtidos nas eleições legislativas

Círculos Eleitorais		FRELIMO			RUE		
		1994	1999	2004	1994	1999	2004
Sul	Maputo Cidade	17	14	14	1	2	2
	Maputo Província	12	12	12	1	1	1
	Gaza	15	16	17	0	0	0
	Inhambane	13	13	15	3	4	1
Centro	Sofala	3	4	6	18	17	16
	Manica	4	5	7	9	10	7
	Tete	5	8	14	9	10	4
	Zambézia	18	15	19	29	34	29
	Nampula	20	24	27	32	26	23
Norte	Niassa	7	6	9	4	7	3
	Cabo Delgado	15	16	18	6	6	4
África (a partir de 2004)				1		0	
Resto do Mundo (a partir de 2004)				1		0	
Total		129	133	160	112	117	90

É muito provável, contudo, que tais diferenças regionais não reflectam diferenças de cunho étnico na composição dos partidos. Em seus quadros, ambos os partidos têm buscado integrar

²⁵⁶ Giovanni M. Carbone, 'Continuidade na renovação? Ten years of multiparty politics in Mozambique: roots, evolution and stabilization of the FRELIMO-RENAMO party system', *Journal of Modern African Studies*, v. 43, no. 3, pp.417-442, 2005; Carrie Maning, 'Constructing Opposition in Mozambique: RENAMO as a Political Party', *Journal of Southern African Studies*, v. 24, no. 1, Special Issue on Mozambique, pp.161-189, 1998.

²⁵⁷ Ver Cartografia Eleitoral, no sítio na internet do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), www.iese.ac.mz

²⁵⁸ Luís de Brito, 'O Comportamento Eleitoral nas Primeiras Eleições Multipartidárias em Moçambique', in Brazão Mazula (org.), *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995, pp.475-499; e Luís de Brito, *Cartografia Eleitoral de Moçambique – 1994*, Maputo, Livraria Universitária, 2000.

²⁵⁹ M. Cahen, 'Nationalisms and ethnicities. Lessons from Mozambique', in E. Braathen, M. Bøås e G. Sæther, *Ethnicity Kills? The Politics of War, Peace and Ethnicity in Sub-Saharan Africa*, Londres, MacMillan, New York, St. Martin's Press, pp.163-187.

membros das diversas regiões e etnias do país.²⁶⁰ Em termos de discurso, a FRELIMO assume, desde a independência, uma posição abertamente nacionalista, ao passo que a RENAMO tem assumido uma postura mais hesitante, uma vez que, se não encoraja, também não desencoraja as identificações étnicas. Quando em campanha eleitoral, é comum que seu líder, Afonso Dhlakama, trate seus potenciais eleitores pelo grupo étnico a que pertencem, e não como moçambicanos. Contudo, questões étnicas não têm figurado como partes centrais do programa político da RENAMO, sendo apenas parte da retórica política de seu líder.

O desenvolvimento histórico de forças políticas de carácter nacional e nacionalista, e a inexistência de forças políticas de carácter étnico, são, provavelmente, não um reflexo das divisões sociais e crenças dos moçambicanos - as quais, de facto, pouca importância tiveram na origem dos partidos -, mas da trajectória histórica da formação do Estado em Moçambique e da estrutura de incentivos políticos que se desenvolveu em seu entorno. Apesar da identificação da RENAMO com lideranças tradicionais desde a guerra civil, esta teve que transigir em sua posição para consolidar-se como força política, tanto em relação a FRELIMO quanto aos doadores internacionais. Nesta área, os ideais modernizadores da FRELIMO quando da independência, e o aparato estatal por ela herdado do período colonial, parecem ter tido uma duradoura influência. A FRELIMO constituiu-se como *movimento de libertação nacional*, mais do que como movimento revolucionário, e a RENAMO, herdeira das clivagens sociais e políticas que se manifestaram no seio da FRELIMO durante a luta pela independência, desenvolveu-se como a sua antítese, mas dentro do mesmo quadro de referência *nacionalista*.

A identificação étnica é, no entanto, parte a vida quotidiana dos moçambicanos. Quando perguntados pelo *Afrobarometer* acerca de sua 'tribo', apenas 2% afirmaram não saber, ao passo que ninguém respondeu ser somente moçambicano ou 'não pensar em si próprio nestes termos', embora 40% dos entrevistados sentiam-se tão moçambicanos quanto parte de seu grupo étnico. Ademais, quando perguntados se confiavam em moçambicanos de outros grupos étnicos, 19% disseram não confiar, 23% confiarem um pouco e 26% afirmaram confiar razoavelmente, com somente 29% respondendo que confiavam bastante em membros de diferentes grupos étnicos.²⁶¹

Aliás, se questões étnicas ainda não chegaram a marcar decisivamente os processos políticos moçambicanos recentes, estas foram parte de vários momentos da história do país, e ainda hoje fazem parte do jogo político. Aquando da sua formação, a FRELIMO viu-se envolvida em constantes conflitos internos, os quais, na opinião de muitos historiadores, tiveram origem em discordâncias entre membros de grupos étnicos do norte de Moçambique, nomeadamente os Makondes, e membros de grupos étnicos do sul do país. Para aqueles, os principais cargos e benefícios dentro da FRELIMO estariam sendo distribuídos somente entre sulistas. O apogeu

²⁶⁰ Iraê Lundin, 'Political Parties: A reading of the ethnic and regional factor in the democratization process', em Brazão Mazula (ed.), *Mozambique: Elections, Democracy and Development*, 1996.

²⁶¹ *Afrobarometer, Summary of Results, Round 3 Afrobarometer Survey in Mozambique 2005*, p.22. No entanto, também aí há que se ter cuidado nas conclusões, pois deve-se ponderar que o grau de confiança é, em geral, bastante baixo em Moçambique, com 66% dos entrevistados afirmando que se deve ser muito cuidadoso nas relações com outras pessoas, e somente 22% dizendo que a maioria das pessoas é confiável. Mesmo dentro do próprio grupo étnico a confiança é baixa, com 21% dos entrevistados com pouca confiança nos membros da mesma etnia, e somente 40% depositando bastante confiança.

do conflito deu-se com a expulsão da FRELIMO de Uria Simango. Simango, vice-presidente do movimento de libertação aquando da morte de Eduardo Mondlane, era visto como seu sucessor natural, mas foi preterido na sucessão presidencial. Na sequência, Simango publicou um artigo intitulado 'Triste situação na FRELIMO', no qual afirmava que os sulistas teriam tomado conta do partido, não permitindo a participação de pessoas de outras tribos e regiões na condução do movimento, o que resultou na sua expulsão da FRELIMO.²⁶² Foi, contudo, em 2005 que os riscos de instrumentalização de identidades étnicas para fins políticos ficaram claros. Nas eleições intercalares na autarquia de Mocímboa da Praia, a disputa para o cargo de edil foi bastante acirrada, tendo sido ganha pelo candidato da FRELIMO, Amadeu Pedro, com 52% dos votos. O segundo lugar, com 47% dos votos, foi para Assane Saide, da RENAMO. Logo após a proclamação do resultado, iniciaram-se as contestações pela RENAMO, que reclamava da justiça do processo, e conflitos eclodiram. Para muitos, o conflito foi logo transformado de conflito político em conflito étnico pelos partidos políticos, que se valeram do facto dos candidatos pertencerem a diferentes grupos étnicos (Amadeu Pedro, um Makonde; Assane Saide, um Kimwane), para acirrar os ânimos dos eleitores.²⁶³ Mais recentemente, em meados de 2008, alegações de 'tribalização' na administração da província de Niassa foram reportadas na imprensa. Segundo noticiado, o governador provincial estaria favorecendo membros de determinadas tribos, oferecendo-lhes posições de prestígio na administração da província.²⁶⁴

Embora a natureza regional muito marcada no voto pelos dois principais partidos não tenha até hoje tido nenhum efeito negativo persistente na vida política nacional, limitando-se a problemas localizados, em caso de conflito agudo entre os partidos esta situação pode facilitar a radicalização e aumentar o risco de violência se as diferentes regiões do país seguirem processos de desenvolvimento muito diversos, ou caso algum recurso natural (como petróleo) seja encontrado em alguma região.

Programas políticos

Em termos dos programas políticos apresentados pelos dois partidos nas últimas campanhas eleitorais, pode-se constatar que não existem entre eles diferenças fundamentais.²⁶⁵ Basicamente, com a conversão *de facto* da FRELIMO à economia de mercado, e com ambos os partidos abraçando o sistema de democracia multipartidária, deixou praticamente de haver diferença ideológica fundamental entre a RENAMO e a FRELIMO. Mesmo em aspectos particulares, como o reconhecimento da importância das autoridades tradicionais, que sempre foi um ponto

²⁶² Malyn Newitt, 'Mozambique', p.189 em Patrick Chabal et al., *A History of Postcolonial Lusophone Africa*, Hurst & Company, London, 2002; Sérgio Chichava, 'Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique', *Discussion paper no. 1/2008*, IESE, p.8, disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_Por_Uma_Leitura_Socio_Historica_da_Etnicidade_em_Mocambique.pdf, acessado em 17 de Outubro de 2008.

²⁶³ Sérgio Chichava, 'Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique', *Discussion paper no. 1/2008*, IESE, p.17, disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_Por_Uma_Leitura_Socio_Historica_da_Etnicidade_em_Mocambique.pdf, acessado em 17 de Outubro de 2008.

²⁶⁴ 'Governador tribaliza Niassa', *Magazine Independente*, 12de Março de 2008.

²⁶⁵ Iraê Baptista Lundin, 'Eleições Gerais 2004 – Um Eleitorado Ausente', pp.68–69, in Brazão Mazula (org.) *Moçambique: Eleições Gerais 2004, Um Olhar do Observatório Eleitoral*, Maputo, 2006.

básico na actuação e ideologia da RENAMO, a FRELIMO alinhou a sua nova posição pelo mesmo princípio.

Partidos menores

Se o domínio da cena político-partidária moçambicana mostra-se solidamente dividido entre a FRELIMO e a RENAMO, a remoção da cláusula de barreira de 5% facilitará que pequenos partidos obtenham assentos junto à Assembleia da República nas próximas eleições gerais, e pode contribuir para que, gradualmente, partidos menores comecem a consolidar suas posições políticas. No momento, contudo, os partidos extra-parlamentares são bastante instáveis na sua organização e mobilização, possuindo muito baixa penetração social e capacidade de mobilização. Em geral, tais partidos permanecem silenciosos durante períodos não eleitorais, reaparecendo, contudo, às vésperas dos pleitos eleitorais, impulsionados pelos recursos que lhes têm sido facultados pela comunidade internacional (nas últimas eleições, estes equivaleram a aproximadamente 2 milhões de dólares). Nas palavras do líder de um dos partidos extra-parlamentares, Yáculo Sibindy, do PIMO, estes partidos seriam como ‘cogumelos políticos’, a aparecer na presença de recursos para, logo em seguida, desaparecerem.²⁶⁶ Em verdade, conforme destacou o jornalista Salomão Moyana em evento realizado pelo Observatório Eleitoral,²⁶⁷ a maioria dos pequenos partidos não agem como partidos políticos, mas sim como organizações da sociedade civil. Para Moyana, falta-lhes um plano para a conquista do poder político, assim como programas e propostas de governo claras e articuladas. Ademais, carecem de apelo popular, visto que muito pouco realizam em termos de mobilização e manifestação política. Ao invés, trabalham com vagos slogans, com plataformas amplas (desenvolvimento, luta contra o HIV-SIDA) mas sem programas. Ainda, dentre os partidos extra-parlamentares, alguns têm vindo a apoiar a FRELIMO nos processos eleitorais, no que pouco acrescentam às alternativas de governação.

Muitos dos partidos menores foram formados por dissidentes ou ex-membros da FRELIMO e da RENAMO. No segundo grupo, cabe destacar o Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (PDD),²⁶⁸ e o recém-criado Movimento Democrático de Moçambique (MDM).²⁶⁹ O líder do PDD, Raúl Domingos,²⁷⁰ foi expulso da RENAMO após desentendimentos com Afonso Dhlakama em 2000, ao passo que Deviz Simango, líder do MDM, foi expulso da RENAMO após discordar da liderança do partido e decidir candidatar-se como independente na cidade da Beira em 2008.²⁷¹

Às vésperas das eleições de 2004, grandes expectativas rondavam a candidatura de Domingos à Presidência, assim como a votação do PDD à Assembleia da República. Contudo, os resultados foram pouco animadores aos seus apoiantes, tendo o PDD obtido somente 2% dos

²⁶⁶ Seminário acerca do processo de recenseamento eleitoral, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo, 29.11.2007.

²⁶⁷ Seminário acerca do processo de recenseamento eleitoral, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo, 29.11.2007.

²⁶⁸ Para detalhes, consultar o sítio do partido na internet, www.pdd.org.mz.

²⁶⁹ Para detalhes sobre o partido, consultar <http://mdmwiki.wetpaint.com/?t=anon>, acessado em 27 de Março de 2009.

²⁷⁰ Raúl Domingos foi o negociador da RENAMO, então ainda guerrilha, aquando das discussões em Roma acerca do acordo de paz.

²⁷¹ ‘Eneas Comiche e Daviz Simango: por que caíram?’, Sérgio Chichava, O País, p.9, 26 de Setembro de 2008; ‘Raúl Domingos espera mais vítimas de Dhlakama’, Emídio Beúla, *Savana*, p.16, 26 de Setembro de 2008.

votos nas eleições legislativas, e Domingos, nas presidenciais, 2,73% dos votos.²⁷² Apesar destes resultados, o PDD continua activo na cena política nacional, mesmo que as expectativas em torno de seu potencial eleitoral tenham diminuído.

Disputas internas e discordâncias públicas caracterizaram a campanha eleitoral autárquica da RENAMO em 2008. Vários membros do partido fizeram declarações públicas contraditórias acerca das propostas e posicionamentos da RENAMO, e vários desentendimentos sucederam-se. No caso mais emblemático, o candidato da RENAMO à reeleição na Beira, Deviz Simango, foi substituído por outro candidato às vésperas do pleito, apesar da existência de fortes indícios acerca da alta popularidade de Simango na cidade. Simango, insatisfeito, resolveu concorrer como independente, ao que foi expulso da RENAMO. Tendo sido reeleito com larga vantagem sobre os candidatos da FRELIMO e RENAMO (61% dos votos), o edil capitaneou o processo de criação de um novo partido, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), fundado em Fevereiro de 2009. Nos quadros do partido, há vários ex-membros da RENAMO. De maneira semelhante ao PDD, existem grandes expectativas em relação ao potencial eleitoral do MDM; contudo, diferentemente do PDD, o MDM inicia sua vida política com a vantagem de seu líder ser já o edil da segunda maior cidade do país, e de ter ele angariado muitos simpatizantes, tanto dentro como fora da autarquia, aquando da sua disputa com a liderança da RENAMO e durante sua campanha eleitoral ao município.

c. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais

O financiamento dos partidos políticos é regulado pelo disposto no *Acordo Geral de Paz*, na *Lei dos Partidos Políticos* (Lei no. 7/91) e na *legislação eleitoral em vigor*, a qual também comporta disposições sobre financiamento político dirigidas especialmente ao financiamento da campanha eleitoral.

De acordo com a Lei dos Partidos Políticos, no capítulo dedicado às disposições financeiras,²⁷³ há poucas restrições ao financiamento dos partidos, o qual pode ser feito através de: a) quotizações, b) doações, c) verbas do Orçamento do Estado; d) de outras fontes, devendo todas as receitas e despesas dos partidos serem contabilizadas anualmente e publicadas no Boletim da República e num jornal de grande circulação.²⁷⁴ Para além de uma contabilidade organizada, a lei exige que os partidos tenham um inventário dos seus bens móveis e imóveis.

No que concerne ao financiamento das campanhas eleitorais, o art. 35 da Lei Eleitoral (Lei no. 7/2007, de 26 de Fevereiro) determina que estas podem ser financiada por: a) contribuição dos próprios candidatos e dos partidos políticos ou coligações de partidos; b) contribuição voluntária dos cidadãos nacionais e estrangeiros; c) produto da actividade das campanhas eleitorais; d) contribuição dos partidos amigos nacionais e estrangeiros; e) contribuição de organizações não governamentais nacionais ou estrangeiras. Ainda de acordo com o mesmo artigo, o Orçamento do Estado deve prever uma verba para o financiamento da campanha eleitoral.²⁷⁵

²⁷² Deliberação no. 5/CC/05, de 19 de Janeiro, Conselho Constitucional.

²⁷³ Arts. 17 a 21 da Lei no. 7/91.

²⁷⁴ Até à data, nenhum partido respeita esta disposição legal.

²⁷⁵ Cabe à CNE definir os critérios de distribuição desta verba, mas também a responsabilidade de apreciar a regularidade das receitas e despesas de campanha (art. 39 da Lei no. 07/2007).

Como ressaltado, os partidos com assento parlamentar têm direito a financiamento público. O montante a que estes têm direito é proporcional ao número de mandatos de cada um. Dos partidos com representação parlamentar, somente a FRELIMO e a RENAMO teriam recebido, cada um, na legislatura de 1999–2004, cerca de 1,5 milhão de dólares americanos por ano provenientes do Orçamento do Estado. Ainda, de acordo com o Orçamento de Estado de 2009, as verbas constantes da rubrica ‘Partidos Políticos’ somavam mais de 200 milhões de meticais (aproximadamente 8 milhões de dólares).²⁷⁶ Para os anos anteriores, os dados disponíveis não estão detalhados ao ponto de especificarem o montante destinado aos partidos políticos. Contudo, para mesma categoria em que os partidos políticos são enquadrados no Orçamento de Estado de 2009 (isto é, *E.G.E Transferências às Administrações Privadas*), na qual são responsáveis por mais de 80% dos valores listados, os Orçamentos de Estado de 2007 e de 2008 também destinam aproximadamente 200 milhões de meticais anuais.²⁷⁷ Se, nos anos de 2007 e 2008 a proporção destinada aos partidos políticos na categoria foi semelhante ao ano de 2009 (isto é, 80%), podemos inferir que estes receberam, em conjunto, mais de 160 milhões de meticais/ano (aproximadamente 6 milhões de dólares).

Em seu relatório sobre as eleições de 2004, o *Carter Center* discutiu o financiamento das campanhas eleitorais. Nele, são destacados, entre outros, os seguintes pontos: a) que poucos candidatos têm recursos suficientes para patrocinar suas campanhas eleitorais individualmente; b) que a FRELIMO é o único partido a angariar quantia considerável de recursos via contribuição dos seus membros; c) que a FRELIMO é o único partido com significativo acesso a investidores privados, uma vez que, em vista da ténue separação entre partido e Estado, a FRELIMO beneficia-se do poder estatal de conferir licenças, subsídios e créditos (valendo-se do que a literatura no assunto convencionou chamar *rent-seeking practices*), pois os investidores têm consciência da influência partidária sobre o sucesso ou fracasso de seus investimentos privados.²⁷⁸ Assim, para além das quotas dos seus militantes, dos subsídios atribuídos pelo Estado em função da sua representação no parlamento, do financiamento directo do Estado através da CNE nos períodos eleitorais e das doações de partidos irmãos, a FRELIMO dispõe de outros recursos menos convencionais para assegurar o seu financiamento.

O facto das direcções das empresas públicas serem nomeadas pelo governo, tradicionalmente com base na confiança partidária, faz com que o partido no poder possa valer-se desta via para ter acesso a recursos públicos para as suas actividades políticas e eleitorais. Ademais, o uso de recursos públicos para actividades supostamente públicas, mas com uma agenda político-partidária a preenchê-las, é comum. O relatório do *Carter Center* menciona a ‘Viagem de Despedida’ do ex-Presidente Joaquim Chissano, na qual este visitou todas as províncias e,

²⁷⁶ Orçamento do Estado para 2009, Despesa segundo a célula orçamental, Âmbito Central, p.112.

²⁷⁷ Orçamento do Estado para 2008, Despesas Para Funcionamento Segundo a Classificação Orgânica e de Grupo; de Despesa, Âmbito Central, p.6; Orçamento do Estado para 2007, Despesas Para Funcionamento Segundo a Classificação Orgânica e de Grupo, Âmbito Central, p.5.

²⁷⁸ Sobre o assunto, consultar Jason Sumich, ‘The illegitimacy of democracy? Democratisation and Alienation in Maputo, Mozambique’, *Working Paper no. 16, Cities Theme, Crisis States Research Centre*, London School of Economics and Political Science, 2007, p.10. Dentre os entrevistados por Sumich, um deles resumiu o cenário político moçambicano com as seguintes palavras (tradução nossa): ‘A diferença entre o teu país e o meu é que no teu dinheiro compra poder, enquanto aqui poder compra dinheiro’, p.4.

dentre outras actividades, aproveitou a oportunidade para apresentar seu candidato às eleições presidenciais, Armando Guebuza, como seu sucessor natural.²⁷⁹ Outra forma de financiamento público indirecto é a importação em regime de isenção fiscal. A lei isenta (art. 15, Lei no. 7/91) os partidos políticos ‘dos direitos alfandegários para os bens de equipamento necessários ao seu próprio funcionamento’, mas estes, especialmente o partido no poder, fazem uso desta isenção para outras finalidades, valendo-se dela para negociar com empresas importadoras, permitindo-lhes a importação em termos vantajosos de mercadorias (desde peças de viaturas, material de construção até bens perecíveis) em troca de prestações financeiras. Para Bruno Speck, que redigiu o capítulo referente ao financiamento eleitoral no relatório do *Carter Center*,²⁸⁰ trata-se de uma forma de ‘legalização do contrabando’, com efeitos negativos também em termos do princípio de concorrência livre e leal que deve reger o mercado.²⁸¹ A angariação de fundos junto da comunidade empresarial ou em campanhas de porta a porta nas zonas rurais, deixa, por vezes, um sentimento de se tratar de uma espécie de ‘imposto político’.²⁸²

De acordo com o Carter Center, a FRELIMO arrecada aproximadamente \$1.5 milhões por ano com a contribuição de seus membros. No seu nono Congresso, a FRELIMO reportou ter recebido, em espécie ou dinheiro, 41.322.936 Mt em contribuições, o que equivalia a USD 1.646.988,00.²⁸³

A RENAMO, que nunca teve o controle do aparelho estatal ao nível central e que também não pôde beneficiar de vantagens como, por exemplo, a alienação de bens imóveis do Estado de que beneficiou a FRELIMO, dispõe de muito menos recursos. Basicamente por estas razões, este partido desenvolveu ligações muito mais fracas com o mundo empresarial. Assim, a RENAMO, para além do que recebe do Estado e de alguns parceiros durante os períodos eleitorais, vive fundamentalmente do financiamento público correspondente à sua representação parlamentar.

A prestação de contas acerca do financiamento político, embora seja uma obrigação legal, não é respeitada pelos partidos, a não ser no que concerne às primeiras tranches atribuídas pela CNE, pois essa é a condição para se ter acesso às tranches subsequentes. O financiamento por via parlamentar não tem sido justificado por nenhum dos partidos beneficiários, e nenhum respeita a obrigação de publicação das suas contas anuais.

D. Códigos de conduta

Em Maio de 2004, no início do último processo eleitoral, realizou-se uma *Conferência Alargada de Partidos Políticos Nacionais*, onde foi aprovado e subscrito um código de conduta eleitoral por 22

²⁷⁹ The Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*, 2005, p.34.

²⁸⁰ The Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*, 2005, p.34.

²⁸¹ The Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*, 2005, p.34.

²⁸² Este fenómeno foi particularmente detectado nas províncias do Norte, com destaque para Nampula, no âmbito dum estudo de diagnóstico sobre governação e corrupção promovido pela Unidade Técnica para a Reforma do Sector Público. UTRESP, *Pesquisa Nacional de Base Sobre Governação e Corrupção – Relatório Final*, Maputo, 2005, pp.38–39.

²⁸³ Para detalhes, ver a informação disponível no website da FRELIMO, <http://www.FRELIMO.org.mz/document.php?args=02f538e240000000a717565727900000004653454c454354207064662046524f4d2061727469636c652057484552452069643d31340000000087479706500000001e6170706c696361746966e2f706466>, acedido Maio 2009. Da leitura do documento, não é possível saber o período a que tais contribuições se referiam.

partidos e coligações, incluindo a FRELIMO e a RENAMO.²⁸⁴ Este código teve essencialmente um valor de compromisso ético. A CNE, por outro lado, também aprovou um código de conduta em Setembro de 2004. Embora ambos os códigos estabelecessem uma série de condutas proibidas e que deveriam ser desencorajadas por todos os partidos, não foram estabelecidos mecanismos para fiscalizar o cumprimento do acordado assim como aquilo que deveria ser feito em caso de infrações. Ademais, a sua divulgação entre os membros dos partidos foi bastante precária, o que fez de seu estabelecimento pouco mais que um exercício de valor simbólico.²⁸⁵ Espera-se que, para as próximas eleições, o exposto em códigos de conduta seja visto com a devida seriedade pelos partidos políticos, com a sua disseminação dentre seus partidários e simpatizantes.

E. Recomendações

- As regras acerca das auditorias e transparência dos fundos recebidos pelos partidos políticos devem ser reforçadas e implementadas. Em particular:
 - A fiscalização das finanças dos partidos políticos é de superior relevância, e deve a Inspeção Geral das Finanças levar a efeito as auditorias às contas dos partidos.
- O uso das verbas públicas atribuídas aos partidos durante a campanha eleitoral deve ser escrupulosamente justificado perante à Comissão Nacional de Eleições após as eleições e, em se verificando alguma irregularidade não justificada pelo partido, esta deve ser reportada ao Ministério Público para que este decida as medidas a serem tomadas.
- A CNE deve disseminar e monitorar o cumprimento do código de conduta pelos partidos políticos durante o período eleitoral. A CNE deveria receber poderes para sancionar aqueles partidos que não seguem o estabelecido no código, o que poderia incluir reprimendas, multas e, em casos mais sérios, a desqualificação dos candidatos, com o respectivo recurso aos tribunais.
- O governo deve introduzir – e a sociedade civil deve lutar por – legislação a ser adoptada pela Assembleia da República que estabeleça regras acerca da democracia interna dos partidos, incluindo em relação à selecção dos candidatos.

²⁸⁴ Este código, com a divisa 'Pela Tolerância e Convivência Democrática Durante as Eleições', foi amplamente divulgado através de um folheto produzido pelo IMD.

²⁸⁵ CNE, *Código de Conduta dos Candidatos, Partidos Políticos, Coligações de partidos e Grupos de Cidadãos Concorrentes às Eleições Gerais de 2004*, Deliberação no. 34/2004, de 23 de Setembro. Também, The Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*, 2005, pp.38/39, disponível em <http://www.cartercenter.org/documents/2218.pdf>, acedido em 19 de Maio de 2008.

7

Assembleia da República

A Assembleia da República (AR) tem uma relevância especial à democracia em Moçambique, uma vez que, além de ser o lugar do debate político por excelência, ela é das poucas instituições nacionais a incluir as duas principais forças políticas do país.²⁸⁶ Porém, o facto de a FRELIMO ter sempre possuído uma maioria absoluta no Parlamento, assim como a existência de praticamente só duas bancadas, têm limitado o pleno desenvolvimento dum debate político aberto, inovativo e construtivo. Também, as carências em termos de capacidade técnica e a falta de vontade política fazem com que a Assembleia tenha um papel pouco activo em termos legislativos e na análise crítica de políticas públicas.

A. Composição da Assembleia

A Assembleia da República é composta por duzentos e cinquenta deputados, dos quais duzentos e quarenta e oito são eleitos num sistema proporcional através de listas partidárias fechadas em onze círculos eleitorais no território nacional (correspondentes às dez províncias e à cidade capital, Maputo), e dois o são através de um sistema maioritário simples em dois círculos eleitorais no exterior (África e Resto do Mundo), que elegem um deputado cada.

A legislação em vigor não limita o número de mandatos que um deputado pode exercer. Tratando-se de um sistema de lista partidária fechada, a continuidade dos deputados ao longo de vários mandatos depende essencialmente da vontade dos partidos.

Na primeira legislatura (1994-1999), a AR contou com três bancadas parlamentares: a bancada da FRELIMO, composta por 129 deputados, a bancada da RENAMO, com 112 deputados, e a bancada da União Democrática (UD), uma coligação que conseguiu obter uma votação

²⁸⁶ As duas outras instituições inclusivas são o Conselho Constitucional e o recentemente formado Conselho de Estado. Contudo, este último tem tido pouca relevância no debate político moçambicano.

ligeiramente superior à então vigente barreira de 5% dos votos, elegendo 9 deputados. Nas segundas eleições gerais (1999), a RENAMO formou uma coligação com uma série de pequenos partidos, denominada RENAMO-União Eleitoral (RUE). Nesta legislatura (1999-2004), houve apenas duas bancadas constituídas: a da FRELIMO, que conseguiu novamente uma maioria absoluta, com 132 deputados, e a da RUE, com 118 deputados. Na presente legislatura (2004-2009), existem novamente apenas duas bancadas parlamentares. A FRELIMO reforçou a sua maioria absoluta, obtendo 160 mandatos, ficando a bancada da RUE reduzida a 90 deputados. Não só é o sistema claramente bipartidário, mas também a hegemonia da FRELIMO tem-se acentuado gradualmente, tendo esta quase atingido os dois terços dos mandatos parlamentares, situação que lhe daria a possibilidade de alterar unilateralmente a Constituição, retirando à oposição o seu maior trunfo político e tornando o futuro da democracia moçambicana altamente dependente do grau de democracia interna na FRELIMO.

Mulheres na Assembleia da República

Moçambique é um dos países africanos onde a representação parlamentar é das mais equilibradas em relação ao género, sendo as mulheres responsáveis por 35% (90 vagas) dos mandatos na Assembleia da República (em comparação com, por exemplo, 10% no Zimbabwe, 12% em Botswana, e 17% nas Ilhas Maurícias).²⁸⁷ Apesar de não existir nenhuma exigência legal determinando a igualdade de género dentro das agremiações partidárias, os grandes partidos políticos têm feito um esforço no sentido de garantir a presença de mulheres em lugares elegíveis nas suas listas. Embora em geral as mulheres tenham uma participação menos activa nos trabalhos da Assembleia, é de notar que algumas ocupam lugares de destaque, como a Vice-Presidência da Assembleia e, até o início de 2009, a chefia da bancada da RUE, ao passo que outras assumem cargos de chefia nas comissões parlamentares.²⁸⁸

Tabela 5: Representatividade feminina nas bancadas partidárias

	1994–1999			1999–2004			2004–2009		
	Total	Mulheres	%	Total	Mulheres	%	Total	Mulheres	%
FRELIMO	129	48	37,2	133	55	41,4	160	69	43
RENAMO	112	12	10,7	117	23	19,7	90	20	22

Não obstante os avanços constatados, um estudo recente ponderou que ‘no que se refere ao acesso ao campo político, constatou-se que a lógica da inclusão das mulheres continua a poder ser explicada pela necessidade política de visibilidade, não se entendendo (...) a participação das mulheres como factor de aprofundamento do exercício democrático do poder’.²⁸⁹

²⁸⁷ IDEA, *Political Parties in Southern Africa: The State of Parties and Their Role in Democratization*, 2007, p.53; Collen Lowe Morna, *Beyond numbers: Quotas in Practice*, IDEA, 2003.

²⁸⁸ Ver Lei no. 17/2007 (Regimento da Assembleia da República) e Conceição Osório, *Subvertendo o poder político? Análise de Género das Eleições Legislativas em Moçambique*, 2004, Maputo, WLSA Moçambique, 2005.

²⁸⁹ Conceição Osório, *Subvertendo o poder político? Análise de Género das Eleições Legislativas em Moçambique*, 2004, Maputo, WLSA Moçambique, 2005, p.147.

B. Comissões Parlamentares

A Assembleia da República dispõe de uma Comissão Permanente e de oito comissões de trabalho estabelecidas pelo seu Regimento.²⁹⁰ 1) Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade, 2) Comissão do Plano e Orçamento, 3) Comissão da Agricultura, Desenvolvimento Rural, Administração Pública e Poder Local, 4) Comissão dos Assuntos Sociais, do Género e Ambientais, 5) Comissão de Actividades Económicas e Serviços, 6) Comissão de Relações Internacionais, 7) Comissão da Defesa e Ordem Pública, e 8) Comissão de Petições. Para além destas comissões, a Assembleia pode criar comissões para a discussão de assuntos específicos, as comissões ad-hoc e de inquérito. No caso das primeiras, são exemplos a comissão constituída para a revisão da Constituição e da legislação eleitoral. As comissões de inquérito, por sua vez, destinam-se a averiguar o respeito da legalidade e do interesse nacional no funcionamento das instituições, nos termos do art. 80, no. 1, do Regimento, gozando de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Considerando as carências técnicas das comissões, nas quais apenas um pequeno número de parlamentares dispõe da qualificação necessária para uma análise rigorosa das propostas governamentais e o recurso à assistência técnica é muito limitado, pode-se compreender que a sua capacidade de influenciar as propostas seja reduzida, da mesma forma que a sua capacidade para controlar as actividades do governo na sua área de especialidade. As conclusões e recomendações das comissões de especialidade são apresentadas na sessão plenária quando a proposta do governo é apresentada para debate e votação. Como a FRELIMO dispõe da maioria em todas as comissões, os pareceres tendem a ser favoráveis às propostas.

Se é verdade que o governo presta contas, ao menos formalmente, à Assembleia, também é verdade que, provavelmente por efeito do sistema de disciplina partidária e da primazia histórica do executivo (porque sempre foi dele que dependeram directamente as capacidades técnicas, e não do aparelho partidário), as diversas comissões não têm o papel de controle e tutela sobre as actividades ministeriais que seria de esperar, apesar do Regimento da Assembleia estabelecer como prerrogativas das comissões: a) convocar membros do governo e outros representantes de órgãos oficiais, b) de visitar organismos estatais civis e militares, c) ter acesso a documentos confidenciais mediante requerimento, e d) contratar especialistas na matéria.²⁹¹

A Comissão responsável por examinar as propostas governamentais para o Orçamento do Estado é a Comissão do Plano e Orçamento. Porém, a sua capacidade para fazer uma análise aprofundada e suscitar um verdadeiro debate sobre as opções orçamentais é fraca. Em parte, isto decorre do pouco tempo disponível para o seu trabalho. A proposta do Orçamento do Estado é elaborada pelo executivo, que define as necessidades e identifica as fontes internas de receita, antes de negociar com os parceiros externos a cobertura do défice, procurando primeiro obter donativos e, em seguida, definir o recurso a crédito. Depois de se conseguir obter a cobertura do défice, a proposta do orçamento é submetida à comissão parlamentar, que dispõe de um prazo relativamente curto para analisar e votar o orçamento.

²⁹⁰ Regimento da Assembleia da República, Lei no. 17/2007, arts. 45–84.

²⁹¹ Regimento da Assembleia da República, Lei no. 17/2007, art. 58.

c. Remuneração, assistência e formação dos deputados

As remunerações dos deputados são compostas por salário e subsídios. De acordo com o disposto nas *Normas de Execução do Orçamento da Assembleia da República para 2007 (Normas)*, um documento adoptado pela Comissão Permanente da Assembleia da República, assim se estruturavam os salários:

Tabela 6: Salários para deputados e outros na Assembleia

Função	Salário mensal (Mt)	USD
Vice-Presidente da Assembleia da República	51.239,02	2.037,00
Chefe da Bancada Parlamentar	51.239,02	2.037,00
Membro da Comissão Permanente	47.752,64	1.898,00
Vice-Chefe de Bancada Parlamentar	47.752,64	1.898,00
Presidente de Comissão	44.037,12	1.751,00
Relator de Bancada Parlamentar	44.037,12	1.751,00
Relator de Comissão	41.703,35	1.658,00
Membro de Comissão	37.845,63	1.504,00
Deputado	31.262,27	1.242,00

Somando-se aos seus salários, os deputados têm direito a diversos subsídios, os quais relacionam-se aos vários encargos e responsabilidades a eles atribuídas. Por exemplo, àqueles que a) participam das comissões ad-hoc e de inquérito, e b) ocupam funções nos Conselhos Consultivos de Administração são dispensados subsídios para o seu trabalho. Ainda, é concedido um subsídio de representação para quem ocupa postos de responsabilidade nas comissões de trabalho (relator e presidente), aos membros da comissão permanente, cabeças de listas do círculo eleitoral e chefe, vice-presidente e relator das bancadas parlamentares. Para a realização de actividades nos seus círculos eleitorais, também se concede um subsídio de círculo eleitoral aos deputados.²⁹²

Além dos subsídios, os deputados recebem também ajudas de custo (art.11), para que possam efectuar ao pagamento das despesas de alojamento e alimentação quando em *missão de serviço* fora do município de Maputo.

Por fim, é também atribuída uma verba anual para cobrir as despesas de funcionamento das bancadas parlamentares (art.32). Em 2007, tal verba atingia 800.000,00 Mt (USD 31.225,6, em 31.01.2007), sendo dividida entre as bancadas segundo o critério da representatividade (na actual composição, 64% FRELIMO, 36% RENAMO).

²⁹² Os deputados têm, ainda, outras vantagens, como, por exemplo, a possibilidade de adquirirem uma viatura com isenção de impostos, ou o direito à reforma após o cumprimento de um único mandato. João Pereira e Carlos Shenga, *Strengthening parliamentary democracy in SADC countries – Mozambique country report*, SAIIA, Cape Town, 2005.

Tabela 7: Subsídios dos membros da Assembleia

Subsídios dos membros das Comissões Ad-hoc e de Inquérito (art. 3)	Valor Mensal (Mt)	USD
Presidente da Comissão	12.774,86	507,00
Relator da Comissão	10.441,07	415,00
Membro da Comissão	6.583,36	261,00
Subsídios dos membros dos Conselhos Consultivos de Administração (art. 4)		
Presidente do Conselho	8.000,00	319,00
Membro do Conselho	6.000,00	238,00
Subsídio de representação (art. 6)		
Vice-Presidente da Assembleia da República	13.591,78	540,00
Chefe da Bancada Parlamentar	13.591,78	540,00
Membro da Comissão Permanente	10.116,98	402,00
Vice-Chefe de Bancada Parlamentar	10.116,98	402,00
Presidente de Comissão	6.532,19	259,00
Relator de Bancada Parlamentar	6.532,19	259,00
Relator de Comissão	4.132,25	164,00
Membro de Comissão	4.132,25	164,00
Subsídio de Círculo Eleitoral (art. 7)	3.000 (Diário, num limite de 35 dias -ano)	119,00
	4.080 (Diário, num limite de 35 dias -ano), se residente fora do círculo eleitoral	162,00

Tabela 8: Ajudas de Custo para membros da Assembleia

Função	Valor da Ajuda de Custo em Moçambique (Mt dia)	USD
Vice-Presidente da Assembleia da República	4.000,00	159,00
Chefe da Bancada Parlamentar	4.000,00	159,00
Membro da Comissão Permanente	3.600,00	143,00
Vice-Chefe de Bancada Parlamentar	3.600,00	143,00
Presidente de Comissão	3.300,00	131,00
Relator de Bancada Parlamentar	3.300,00	131,00
Relator de Comissão	3.200,00	127,00
Membro de Comissão	3.100,00	123,00
Deputado	3.000,00	119,00

Em termos de assessoria, os benefícios e vantagens do deputado não incluem nenhum subsídio para a contratação de assistência administrativa ou técnica no âmbito do seu mandato. Existe um pequeno corpo de assistentes parlamentares que apoiam o trabalho das comissões e um gabinete técnico, cuja missão principal é oferecer consultoria técnica às bancadas e aos deputados no seu trabalho de produção e avaliação de propostas de legislação. Este gabinete tem a capacidade de contratar consultoria técnica exterior à Assembleia para apoiar o processo legislativo com base em financiamento proveniente de projectos internacionais (USAID/State University of New York (SUNY), do PNUD, e da Associação dos Parlamentares Europeus pela África, AWEPA). Entre 2007 e o final de 2009, a Assembleia deve receber fundos do PNUD, que se comprometeu a alocar USD 2,7 milhões para ‘reforçar a fiscalização parlamentar em Moçambique’; até Janeiro de 2009, contudo, menos de USD 500 mil tinham sido desembolsados. Em realidade, a maioria dos deputados sofre com a carência de assistência técnica.²⁹³

D. Processo legislativo

De acordo com o texto constitucional vigente, são actos legislativos as leis e os decretos-leis.²⁹⁴ O Governo (Conselho de Ministros) também emite decretos, por meio dos quais regulamenta matérias já aprovadas em lei (art. 143).

A iniciativa de lei pertence aos deputados, às bancadas parlamentares,²⁹⁵ às comissões da Assembleia da República,²⁹⁶ ao Presidente da República, e ao Governo (art. 183, 1). Com a devida autorização da Assembleia da República (Constituição, art. 179, no. 3, e art. 180), na qual devem constar o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, pode também o Governo (isto é, o Conselho de Ministros) exercer o poder legislativo na forma de decretos-lei, excluídas as matérias de competência exclusiva da Assembleia da República (art. 179, no. 3).

O processo de revisão e alteração do texto constitucional é de iniciativa do Presidente da República ou de um terço ou mais dos deputados, sendo que as alterações estão sujeitas à aprovação por maioria qualificada (no mínimo dois terços dos deputados da Assembleia da República). Em seu art. 292, a Constituição estabelece limites materiais ao processo de revisão constitucional, sujeitando determinadas alterações a referendo. Dentre os limites materiais ao poder de revisão, cabe destacar: 1) os direitos, liberdades e garantias fundamentais; 2) o pluralismo de expressão e de organização política, incluindo partidos políticos e o direito de oposição democrática; 3) a independência dos juízes; 4) a autonomia das autarquias locais; 5) os direitos dos trabalhadores e das associações sindicais.

Para além da sua competência legislativa geral, a Assembleia tem competência exclusiva numa série de matérias, nomeadamente: leis constitucionais, definição de fronteiras e divisões

²⁹³ ‘Parlamento moçambicano beneficia de apoio para melhorar desempenho’, *Domingo*, 10 de Fevereiro de 2008.

²⁹⁴ A figura do decreto-lei foi introduzida pela Constituição de 2004. Anteriormente, na Constituição de 1990, ao Conselho de Ministros era concedida maior autonomia legislativa, sendo que aquele órgão poderia publicar actos normativos (decretos) acerca de variados assuntos sem a necessária autorização da Assembleia da República.

²⁹⁵ Nos termos do art. 39, no. 2, do Regimento da Assembleia da República (Lei no. 17/2007), ‘O estatuto de Bancada Parlamentar é reconhecido sempre que um partido ou coligação de partidos tenha feito eleger pelo menos onze Deputados’.

²⁹⁶ Nos termos do art. 48, no. 2, do Regimento da Assembleia da República (Lei no. 17/2007), ‘As Comissões da Assembleia da República são constituídas por um mínimo de 5 e máximo de 15 deputados eleitos para a duração da legislatura, observando-se o princípio da representatividade parlamentar.’

territorial, legislação eleitoral e referendos, aprovação do orçamento do Estado, definição da política de defesa e segurança, bases da política fiscal e bases da administração pública.²⁹⁷ Em Moçambique, a Assembleia da República não possui poderes para o destituir ou substituir o presidente. Pelo contrário, este pode dissolver a Assembleia em alguns casos. Ademais, não há previsão de *impeachment*²⁹⁸ na legislação moçambicana, tal qual existente em outros países de tradição presidencialista.

Depois de seguidos os ritos procedimentais, a lei aprovada pela Assembleia da República é remetida ao Presidente da República, o qual tem 30 dias para decidir acerca de sua promulgação. Para além de decidir pela promulgação do texto legal, o Presidente da República tem outras duas possibilidades: pode requerer a verificação preventiva da constitucionalidade da lei, remetendo-a, para tanto, ao Conselho Constitucional, ou decidir aplicar o seu direito de veto. No caso de veto, depois de verificados os prazos legais, a Assembleia da República pode voltar a apreciar e votar a lei. Se esta for aprovada novamente, mas agora por uma *maioria de dois terços*, o Presidente da República é obrigado a promulgá-la (art. 163, no. 4).²⁹⁹

A concessão de extenso poder legislativo ao órgão executivo por meio do sistema de decretos-lei, ao que se adiciona o poder de veto do Presidente da República, levanta sérias questões sobre a estrutura política em Moçambique. Ao aprovarem o texto constitucional, os deputados essencialmente reduziram sua própria agência política, talvez porque, ao constatarem a diferença em termos de capacitação técnica entre o executivo e legislativo, estes tenham decidido abrir mão de sua função legislativa em favor do executivo por motivos de conveniência, ou, numa apreciação mais cínica, pois preferiram manter os benefícios inerentes à função de deputado sem a necessidade de aprimorarem seus conhecimentos e sua capacidade para propor e revisar peças legislativas. No actual quadro político, os deputados não possuem, individualmente ou como grupo, incentivos para reforçar suas obrigações, uma vez que seus salários dependem de sua actuação parlamentar, e uma actuação limitada pode, em verdade, facilitar sua reeleição ao parlamento, a qual depende essencialmente do partido.

A alteração desta dinâmica, na qual os parlamentares têm um papel reduzido nas definições dos rumos da nação, é, obviamente, tarefa bastante complicada. Entretanto, tal mudança provavelmente passaria por uma maior aproximação e dependência dos deputados em relação aos seus eleitores, os quais poderiam exigir daqueles uma postura mais activa, com a proposta de legislação atacando problemas locais e sectoriais. No presente, tal relação não é encorajada,

²⁹⁷ Nas restantes áreas o governo pode legislar por autorização legislativa em forma de decretos-lei.

²⁹⁸ O instituto do *impeachment* tem suas raízes na Inglaterra, e é previsto na legislação de vários países. Em regra, ele diz respeito à remoção de autoridades, dentre as quais o presidente da República, por decisão dos membros do Parlamento. Dentre as razões para a remoção, a corrupção figura com proeminência.

²⁹⁹ No Brasil, nos termos do art. 66, parágrafo 4, da Constituição de 1988, o veto pode ser derrubado se, reapreciando a legislação, a maioria absoluta (50% mais um) dos membros das duas casas do parlamento (Câmara dos Deputados e Senado Federal) votar novamente pela sua aprovação. Em Portugal, de acordo com o art. 136, no. 2, da Constituição de Portugal, em caso de veto, a Assembleia da República poderá votar novamente a legislação e, caso confirme sua aprovação por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, derruba o veto (ressalvadas as excepções do no. 3 e alíneas), a mesma regra valendo para Cabo Verde (Constituição de Cabo Verde, art. 136). Em Guiné-Bissau, o veto somente será derrubado por maioria de dois terços dos deputados na efectividade de suas funções (art. 69, no. 2, Constituição da Guiné-Bissau), o mesmo se verificando em São Tomé e Príncipe (art. 83, no. 2, da Constituição de São Tomé e Príncipe).

principalmente em face do sistema eleitoral em vigor, o qual privilegia a prestação de contas aos partidos em relação aos eleitores.

E. Debate e elaboração de leis

A Assembleia da República reúne-se ordinariamente duas vezes por ano, tendo cada uma das sessões uma duração máxima de 45 dias.³⁰⁰ O processo de produção das leis inclui como fase fundamental o debate político e a confrontação de ideias entre as diferentes forças políticas. Porém, a hegemonia parlamentar da FRELIMO desde as primeiras eleições multipartidárias e a bipolarização partidária não têm favorecido o debate político, muito menos o diálogo. Na primeira legislatura, por exemplo, a revisão da Constituição não foi concluída devido à impossibilidade de se alcançar consenso para garantir o mínimo de dois terços dos votos necessário para a sua aprovação. A revisão viria a ser finalmente aprovada apenas no termo da segunda legislatura em 2004.

Outro exemplo característico da dificuldade de funcionamento da AR é o que se refere às revisões da legislação eleitoral. Tais revisões foram, por anos, negociadas entre os grupos parlamentares e as lideranças partidárias fora da Assembleia, para, então, serem aprovadas por consenso. Discussões, divergências e impasses se prolongavam por longos meses e anos nas comissões *ad hoc*, acabando depois por se chegar a um 'consenso' construído num ou dois dias através de negociações políticas entre as direcções partidárias, por via extra-parlamentar. No entanto, tal não ocorreu aquando da última revisão eleitoral: depois de muito debate e desentendimento, principalmente no tocante à composição da Comissão Nacional das Eleições, a Assembleia votou a legislação eleitoral, a qual foi aprovada somente por parlamentares da FRELIMO.³⁰¹

A inexistência de um clima político propício a um debate construtivo é mais um dos factores que contribuem para a escassez de iniciativas de lei por parte da Assembleia. Por exemplo, entre Outubro de 2001 e Maio de 2003, em quatro sessões ordinárias, foram aprovadas 24 leis, das quais 18 foram de iniciativa do Conselho de Ministros e apenas 6 de iniciativa parlamentar. Numa entrevista recente, o deputado Máximo Dias, líder do Monamo, um dos partidos que fazem parte da coligação RENAMO-União Eleitoral, disse a propósito da iniciativa de lei dos deputados: 'A iniciativa de lei dos deputados é nula. Não se trabalha, não se estuda com rigor. Levamos muito tempo a discutir não o interesse nacional, mas pelo interesse partidário.'³⁰² Em vista da carência técnica da AR, tal situação não é, de facto, surpreendente. Sem assessores qualificados, assuntos que vão além da competência dos parlamentares tendem a ser transferidos ao Executivo, restando aos parlamentares os debates de cunho político-partidário. A aprovação ou não de peças legislativas tende, assim, a ser decidida com base em critérios antes atinentes à sobrevivência política do que a divergências em termos de orientação dos programas e políticas públicas de governo.

³⁰⁰ A AR pode reunir-se extraordinariamente, o que tem sido excepcional, se convocada pelo Presidente da República, pela sua Comissão Permanente ou por um terço dos deputados, nos termos do art. 168 da Constituição da República de Moçambique.

³⁰¹ 'Para os próximos pleitos: AR aprova alterações à legislação eleitoral', *Notícias*, 21 de Dezembro 2006.

³⁰² *Domingo*, 7 de Maio de 2006, p.2.

F. Fiscalização do poder executivo

Praticamente as únicas ocasiões constitucionalmente definidas em que a Assembleia da República é chamada a manifestar-se para aprovar ou recusar propostas do Executivo são: 1) o debate e votação do *Programa de Governo* no início de cada mandato (art. 179, no. 2, alínea j); 2) a ratificação de tratados internacionais (art. 179, no. 2, alíneas e, t, u); 3) a ratificação da nomeação do Presidente do Tribunal Supremo, do Presidente do Conselho Constitucional, do Presidente do Tribunal Administrativo e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo (art. 179, no. 2, alínea h); 4) a aprovação do Orçamento do Estado (art. 179, no. 2, alínea m); 5) a autorização do governo a contrair ou conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito por período superior a um exercício económico (art. 179, no. 2, alínea p).³⁰³

A Constituição estabelece, também, que o Presidente da República informa a Assembleia da República sobre a situação geral da nação anualmente (art. 159, alínea b: ‘Compete ao Chefe do Estado no exercício da sua função: informar anualmente a Assembleia da República sobre a situação geral da Nação’). O dispositivo constitucional não é claro sobre a possibilidade de debates e pedido de esclarecimentos aquando da manifestação do Presidente, o que deu origem a divergências sobre a interpretação do artigo entre parlamentares da base do governo e parlamentares da oposição. Tal divergência, contudo, veio a ser esclarecida pelo Regimento da Assembleia da República,³⁰⁴ após um período de alguma celeuma, uma vez que a oposição assim não o entendia, considerando que nessa disposição constitucional estava implícita a possibilidade de interpelar o Presidente da República após a apresentação da sua informação. Actualmente, somente é facultada aos deputados a possibilidade de tecerem comentários de ordem geral.

O governo tem prestado contas regularmente das suas actividades à Assembleia da República. Em sessão plenária da Assembleia, o governo faz sua apresentação e responde pelo relatório de cumprimento das actividades do *Plano Económico e Social* (PES) anual, ou pelo relatório de matérias relacionadas com o Orçamento do Estado. Nessas ocasiões, as bancadas têm a oportunidade de questionar o governo. Para além desta oportunidade, acontece por vezes que membros do Conselho de Ministros participem em reuniões de algumas das comissões de trabalho para exporem propostas, posições ou relatórios do governo. Normalmente, a bancada da oposição tem sido muito crítica do desempenho governamental, levantando questões relativas a problemas relacionados com as privatizações, a adjudicação de grandes empreendimentos, o uso de fundos do Orçamento do Estado, a administração de justiça, a reforma do sector público e também a questões de corrupção e aos resultados das eleições. Já aconteceu que a bancada da RUE apresentasse uma moção de censura, mas este foi um exercício de pouco impacto prático, em vista da bipolarização da Assembleia e do facto da FRELIMO dispor de uma confortável maioria absoluta.

³⁰³ Também compete à AR a ratificação dos decretos-lei do Conselho de Ministros, mas a sua nação implica a ratificação, não sendo, portanto, necessário seu pronunciamento acerca dos decretos (arts. 179, no. 2, alínea s, art. 181).

³⁰⁴ Vide o artigo 21, no. 2, do antigo Regimento da Assembleia da República ‘A informação anual do Presidente da República não é submetida a debate.’, Lei no. 6/2001, de 30 de Abril de 2001, e o artigo 25, no. 2, do actual Regimento (Lei no. 17/2007), ‘A informação anual do Presidente não é sujeita a debate.’

G. Orçamento da Assembleia da República

A existência de uma Assembleia da República activa e propositiva deve ser prioridade em países democráticos, e tal prioridade deve reflectir-se em sua organização e recursos. Em termos de recursos, uma rápida passagem pelo orçamento do Estado moçambicano mostra algumas peculiaridades acerca da posição da Assembleia da República. Para o ano de 2008, o orçamento da Assembleia foi fixado em 392.162.110,00 Mt (USD 16.151.652,00), dos quais 260.421.610,00 (USD 10.725.766,00) serão usados para despesas com pessoal. Para o ano de 2009, o orçamento da AR foi incrementado, passando para 457.252.000,00 (aproximadamente USD 17.396.000,00), dos quais 314.228.000 (aproximadamente USD 11.961.477,00) serão usados para despesa com pessoal. Quando comparada, no Orçamento de 2009, com os recursos destinados ao Serviço de Informação e Segurança do Estado (473.372.150,00 Mt, USD 18.019.496) ou com os recursos destinados à Presidência da República, 455.249.320,00 Mt (USD 17.329.628,00), constata-se que a quantia destinada à Assembleia é baixa, principalmente se levarmos em consideração a sua importância ao regime democrático e suas carências institucionais.

Ademais, se comparado com o orçamento do parlamento de muitos países democráticos, o orçamento destinado à Assembleia da República moçambicana está claramente deficitário. Recentemente, a organização não-governamental brasileira Transparência Brasil conduziu um estudo comparando os orçamentos dos legislativos de diversos parlamentos ao redor do mundo. Obviamente, os dados abaixo referem-se a países cujo nível de desenvolvimento é bastante superior ao atingido por Moçambique, mas ilustram as dificuldades que os parlamentares moçambicanos enfrentam para desempenhar suas actividades. No estudo da Transparência Brasil, a Câmara dos Deputados brasileira (uma das duas casas legislativas do país) consome quase USD 2 mil milhões anuais para financiar o trabalho de seus 594 deputados (de facto, o estudo comprovou ser o poder legislativo brasileiro um dos mais custosos do mundo), o parlamento mexicano mais de USD 600 milhões (para 628 deputados), o chileno aproximadamente USD 100 milhões (para 158 deputados) e o argentino mais de USD 250 milhões (para 329 deputados).³⁰⁵ Ainda, se olharmos para o parlamento da vizinha África do Sul, temos um orçamento anual para 2008 ao redor de USD 115.851.100,00 para seus 400 deputados (taxa de câmbio de 07/12/07, equivalente a R 1.158.511.000,00), com a Presidência sul-africana recebendo USD 43.226.224,00 (valores de 07/12/07, R 292.495.000,00), o orçamento do Parlamento sendo, portanto, quase três vezes maior que o orçamento da Presidência.³⁰⁶

Na opinião pública, prevalece o sentimento que os deputados têm salários e vantagens muito

³⁰⁵ 'Congresso brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países', disponível em <http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>, acessado em 23 de Maio de 2008.

³⁰⁶ *Estimates of National Expenditure 2008*, Parliament, disponível em <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2008/ene/2%20parliament.pdf>, e Presidency, disponível em <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2008/ene/1%20pres.pdf>, ambos acessados em 23 de Maio de 2008.

superiores aos cidadãos comuns, e que o seu trabalho não as justificaria.^{307,308} Aqui, interessante verificar a correspondência que existe entre o salário mínimo e o salário dos deputados. Em Moçambique, o salário mínimo oscila de acordo com os diferentes sectores da economia, variando, em Maio de 2008, entre um mínimo de 1.315 Mt (aproximadamente 54 USD para o sector da agricultura, pecuária e silvicultura) e um máximo de 2.345 Mt (aproximadamente 97 USD para os agentes da Polícia Militar).³⁰⁹ Se adoptamos a média aritmética entre ambos extremos salariais (1.830 Mt, aproximadamente 73 USD), verificamos que o salário de um deputado sem os subsídios (31.262,27 Mt, USD 1.220,22) equivaleria a dezassete destes salários mínimos. A título comparativo, na África do Sul um deputado recebe, no mínimo, R 28.845,00 mensais (USD 4.262,84),³¹⁰ enquanto que o salário mínimo³¹¹ de trabalhadores domésticos (em zonas urbanas) é de R 1.166,05 mensais (USD 172,00).³¹² Ou seja, o salário dos deputados equivaleria a 25 destes salários mínimos. Se olharmos à Europa, no Reino Unido os membros da Câmara dos Comuns (câmara baixa do legislativo britânico) recebem um salário de 5.151,00 libras (USD 10.179,00, em 23/05/2008) mensais, ao qual se somam vários subsídios e recursos para contratação de assessoria técnica.³¹³ Com um salário mínimo de 5,52 libras por hora (trabalhando-se 8h por dia, 26 dias ao mês, temos 1.140,16 libras por mês, ou USD 2.268,60), no país o salário-base do deputado equivale a pouco menos de 5 vezes o salário mínimo.³¹⁴

Se tais comparações servem para algo, elas ilustram que os deputados moçambicanos não são os únicos a receberem salários bastante acima daqueles recebidos pela maioria de seus compatriotas. Contudo, as diferenças entre o mínimo recebido pelos cidadãos e por aqueles que os representam varia consideravelmente de país para país. Em termos das diferenças existentes, temos que estas acabam por reflectir as desigualdades já existentes na sociedade e suas instituições. Se nos valemos do coeficiente de desigualdade de renda Gini,³¹⁵ que estabelece uma escala da desigualdade que varia entre 0 (totalmente igual) a 100 (totalmente desigual), para medir os níveis de desigualdade de renda existentes nos três países mencionados, vemos que a África do Sul possui um índice bastante elevado (57,8), Moçambique sendo menos

³⁰⁷ Os deputados têm, ainda, outras vantagens, como, por exemplo, a possibilidade de adquirirem uma viatura com isenção de impostos, ou o direito à reforma após o cumprimento de um único mandato. João Pereira e Carlos Shenga, *Strengthening parliamentary democracy in SADC countries – Mozambique country report*, SAIIA, Cape Town, 2005.

³⁰⁸ 'Deputados moçambicanos querem aumento', *BBCpara Africa.com*, 5 de Setembro de 2006, http://www.bbc.co.uk/portuguese/africa/forum/story/2006/09/printable/060905_mozambiquesalarympfil.html, acessado em 2 de Novembro de 2007.

³⁰⁹ Para detalhes sobre os salários mínimos vigentes, ver http://www.govnet.gov.mz/noticias/governacao/nots_go_251_mai_08, acessado em 07 de Maio de 2008.

³¹⁰ *South Africa, Democracy and Political Participation*, AfriMAP and Open Society Foundation for South Africa, 2006, p.129

³¹¹ Na África do Sul, não há um salário mínimo fixado em lei, mas este pode ser fixado pelo Ministério do Trabalho de acordo com a categoria laboral.

³¹² South African Department of Labor, 'New Minimum Wages for Domestic Workers', disponível em http://www.labour.gov.za/media/statement.jsp?statementdisplay_id=12796, acessado em 23 de Maio de 2008.

³¹³ Informação disponível no sítio na internet do Parlamento Britânico, <http://www.parliament.uk/documents/upload/M05.pdf>, acessado em 23 de Maio de 2008.

³¹⁴ HM Revenue & Customs, National Minimum wage, disponível em <http://www.hmrc.gov.uk/nmw/>, acessado em 23 de Maio de 2008.

³¹⁵ Gini Index, *Human Development Reports*, disponível em <http://hdrstats.undp.org/indicators/147.html>, acessado em 27 de Maio de 2008. O coeficiente Gini avalia a distribuição da população em relação à renda.

desigual (47,3) e o Reino Unido ainda menos (36,0). Em termos ideais, deveríamos verificar os deputados lutando para dar cabo das desigualdades sociais, combate que deveria começar pelos seus próprios vencimentos. Neste caso, tais recursos poderiam ser redireccionados para a própria Assembleia, desta vez não como rendimento privado, mas como bem público, com investimentos no reforço da actividade parlamentar, seja via investimentos em infra-estrutura (informatização, melhoria da biblioteca), seja via contratação de assessoria técnica.

H. Participação pública no trabalho do parlamento

Relação com os eleitores

O contacto dos parlamentares com seus eleitores é pouco frequente: um dos aspectos mais salientes e recorrentes que foi evocado pelos participantes numa série de debates a propósito da legislação eleitoral realizados em todas as províncias foi o facto de os candidatos aparecerem em tempo de campanha para pedir o voto dos cidadãos para, depois, só voltarem a aparecer nas eleições seguintes, quando há calamidades naturais, ou em momentos de conflitos de grande envergadura entre simpatizantes dos dois principais partidos políticos.³¹⁶ Uma outra crítica refere que o problema decorre também do facto de um bom número de eleitos por um determinado círculo eleitoral não serem daí oriundos, ou, em o sendo, de não serem de facto ali residentes.

Não obstante este facto, aos investigadores do *Afrobarometer*, 56% dos entrevistados afirmaram confiar muito na Assembleia da República. Quando respondendo a outras perguntas, contudo, 31% afirmaram que os políticos nunca cumprem suas promessas após a campanha eleitoral, 26% dizendo que eles o fazem raramente, 32% também acreditando que os políticos nunca fazem seu melhor para o desenvolvimento do país, com 28% expressando que eles o fazem raramente. Para completar, 74% acreditam que os políticos sempre ou frequentemente fazem promessas somente para se eleger. Destas opiniões, parece emergir um sentimento que, enquanto instituição a Assembleia é respeitada, os seus integrantes não o são.

Na verdade, como discutido acima, o sistema eleitoral de representação proporcional com listas fechadas de círculos eleitorais de grande dimensão (correspondendo às províncias) contribui naturalmente para uma grande distância entre os deputados e o eleitorado. Do ponto de vista dos parlamentares, existe um contra-argumento: a falta de meios materiais e financeiros, que torna a sua acção pouco eficaz, pois nem sempre conseguem chegar aos locais onde ocorrem os problemas que preocupam os eleitores, nem onde estejam a decorrer projectos de seu interesse. E, nos casos em que conseguem visitar os locais em referência, o tempo de estadia tem de ser curto. Conforme visto acima, os deputados recebem, anualmente, um subsídio de círculo eleitoral, o qual varia entre Mt 3.000,00 e Mt 4.080,00 diários para um máximo de 35 dias, para auxiliá-los financeiramente nas suas relações com seus eleitores. Tais valores são, de facto, reduzidos em vista dos custos envolvidos (combustível, acomodação, alimentação) para deslocamentos nos vastos territórios que formam os círculos eleitorais. Um aumento no subsídio de círculo eleitoral deve ser seriamente considerado, assim como deve ser a provisão de meios que facilitem o deslocamento territorial dos deputados.

³¹⁶ Ver EISA, *A Voz do Povo – Debates Públicos sobre a Legislação Eleitoral*, Maputo, 2006.

Acesso à informação sobre o trabalho da Assembleia e participação da sociedade civil

A agenda das sessões da Assembleia da República é normalmente anunciada através dos órgãos de comunicação social, sendo conhecidos os assuntos que vão ser debatidos e as horas das sessões. Os documentos submetidos ao debate são colocados à disposição para consulta na biblioteca da Assembleia, ou, nalguns casos, são difundidos através dos jornais e da rádio. O tipo de cobertura dado pela maior parte dos meios de comunicação ao trabalho parlamentar é essencialmente de natureza informativa, com a descrição das actividades e dos pontos de discórdia. Por vezes, as discussões na Assembleia servem como ponto de partida de debates públicos, principalmente da parte dos jornais semanais, mas tal é a excepção, não a regra. Ainda não é frequente que esses debates sejam alimentados por um verdadeiro esforço de investigação e elaboração jornalística, principalmente no que toca aos meios de comunicação social públicos.

Um debate a portas-fechadas acerca das petições à Assembleia

As sessões da Assembleia da República, assim como as reuniões das comissões de trabalho, são, em princípio, públicas. Porém, estes órgãos podem deliberar no sentido de realizarem sessões sem acesso do público.³¹⁷ Tal foi o caso recentemente, quando a Assembleia, apesar do voto contra da oposição, decidiu que o relatório da Comissão de Petições seria apresentado e discutido à portas fechadas, situação que tem sido mantida até o presente momento (Maio 2009). No caso, o argumento da bancada da FRELIMO foi de que um debate aberto poderia ser lesivo à honra e reputação dos peticionários.

Não foram poucas as vozes contrárias à posição da FRELIMO. O jornalista Tomás Vieira Mário, por exemplo, publicou artigo criticando veementemente a posição da bancada, alegando que o argumento não só era falacioso (ao final, as questões passíveis de petição eram de cunho geral e não pessoal, e os peticionários só teriam a ganhar com a publicidade que suas reclamações receberiam aquando do debate público) como também inconstitucional, uma vez que, em havendo conflito na aplicação de direitos fundamentais (direito à honra e direito à informação), o legislador deve guiar sua interpretação pelo princípio da proporcionalidade, sopesando os bens jurídicos em jogo. Ora, a decisão de se fechar as portas ao debate sacrificou completamente o direito à informação em favor do direito à honra, o que, em face do carácter não-pessoal das questões em debate, fugiu completamente ao princípio da proporcionalidade. Em facto, como também destaca Vieira Mário, parece claro que as únicas pessoas em risco de terem suas reputações lesadas eram os destinatários das críticas, parlamentares mas não só.

FONTES:

Notícias, 'Petições da discórdia – AR à porta fechada', 25 de Abril de 2007.

'A honra da dissoluta', Tomás Vieira Mário.

³¹⁷ Regimento da Assembleia da República, Lei no. 17/2007, artigo 14.

Uma das formas privilegiadas de permitir a participação dos cidadãos no trabalho da Assembleia é a organização de audiências públicas. Neste capítulo cabe salientar que estas são, por um lado, raras e, por outro, organizadas em geral para apresentar propostas já elaboradas e que só ligeiramente poderão ser transformadas, e não como forma de verdadeira auscultação das demandas e preocupações dos cidadãos para tomá-las em consideração na elaboração das propostas. Existem, claro, alguns casos de auscultação das partes interessadas ainda numa fase inicial de debate sobre determinadas matérias, como aconteceu, por exemplo, durante os processos de elaboração da Lei de Terras ou da Lei do Trabalho, mas eles são menos frequentes que o esperado.³¹⁸

Uma análise da tabela seguinte mostra que as ‘audiências públicas’ promovidas entre 1994 e 2001 foram poucas. Note-se que cerca de um terço das audiências corresponde a uma série de reuniões promovidas pela Comissão *ad hoc* para a Revisão da Constituição, mas que tiveram mais um carácter de divulgação do que de verdadeira consulta.

Tabela 9: Audiências da Assembleia da República com a Sociedade Civil

Comissões	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
CPO	0	0	1	1	0	0	-	0	2
CASGA	0	0	0	4	7	0	-	7	18
CADRAPPL	0	0	3	3	2	3	-	0	11
CAES	0	0	2	2	0	6	-	3	13
CDOP	0	0	3	0	2	0	-	0	5
CRI	0	0	0	0	2	0	-	0	2
CAJDHL	0	0	1	2	2	0	-	0	5
Ad hoc Constituição	0	0	0	0	0	11	28	-	39
Ad hoc Hino	0	0	0	2	0	0	-	3	5
Total	0	0	10	14	26	37	5	13	105

Fonte: João Pereira e Carlos Shenga, *Fortalecimento da Democracia Parlamentar nos Países da SADC – Moçambique: Relatório do país*, SAIIA, Cape Town, 2005

Embora do ponto de vista formal existam condições para a participação da sociedade civil nos trabalhos da Assembleia da República, na realidade a possibilidade de influência dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na orientação dos debates e nas decisões dos deputados é extremamente limitada, ao que contribui, também, as muitas carências técnicas das próprias organizações da sociedade civil.

³¹⁸ Ver João Pereira e Carlos Shenga, *Fortalecimento da Democracia Parlamentar nos Países da SADC – Moçambique: Relatório do país*, SAIIA, Cape Town, 2005, pp.52–57. São exemplos das organizações consultadas na elaboração da Lei de Terras: a União Nacional de Camponeses (UNAC), a União Geral das Cooperativas (UGC), a Organização Rural de Assistência de Moçambique (ORAM), Vida Nova, Instituições religiosas, advogados e académicos. Em relação à Lei do Trabalho, foram consultados os sindicatos de trabalhadores, a Organização Nacional dos Professores (ONP), a Associação de Empresários Privados de Moçambique (AEPRIMO), a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), entre outras.

I. Controle e auditoria das finanças da Assembleia da República

O orçamento da Assembleia da República é aprovado em sessão plenária depois de apreciado pelas bancadas parlamentares e pela Comissão Permanente, e as normas para a sua execução são as mesmas que regem a execução orçamental em todo o aparelho do Estado. A prestação de contas da execução orçamental aos fundos atribuídos pelo Orçamento do Estado é feita mensalmente, através de balancetes que são submetidos ao Ministério da Finanças; trimestralmente, são elaborados relatórios de contas, que são posteriormente submetidos ao Conselho Consultivo da Administração e Finanças, para, em última instância, serem apresentados à Comissão Permanente da Assembleia da República. No fim do exercício financeiro, elaborase o relatório de balanço de gerência da conta, que é canalizado para apreciação e pronunciamento do Tribunal Administrativo.

J. Recomendações

- Os deputados deveriam assumir uma postura mais actuante e propositiva em termos legislativos, demonstrando seu interesse em tornarem-se protagonistas na definição dos rumos do país.
- A alocação de verbas à Assembleia no Orçamento Geral de Estado deve ser incrementada, permitindo, assim, melhorias em termos de assessoria e formação aos deputados.
- A existência de um bom relacionamento entre os parlamentares e organizações da sociedade civil é essencial. Estas tendem a especializar suas actividades em determinadas áreas (saúde, educação, direito), e são portadoras de conhecimento e experiências valiosos ao trabalho das lideranças política. Em vista dos actuais constrangimentos em termos de assessoria técnica ao trabalho dos deputados, estes poderiam valer-se do trabalho das organizações da sociedade civil como um substituto gratuito e qualificado. É essencial, portanto, que os membros da Assembleia da República vejam a sociedade civil como parceira.
- Os deputados devem exercer uma mais atenta e activa fiscalização do poder executivo, assim como deve ser mais próxima a relação com os eleitores. Os constrangimentos financeiros a dificultar que tal ocorra são evidentes, mas não são intransponíveis.
- Os relatórios da Comissão de Petições devem ser apresentados e discutidos sem restrições de acesso ao público interessado.

8

Governança local

Os processos de descentralização política (devolução) e desconcentração administrativa em Moçambique estão ainda numa fase embrionária. A sua implementação foi acelerada pela democratização do país, iniciada efectivamente com as eleições legislativas e presidenciais de 1994.³¹⁹ A implementação de ambos processos, ademais, tem sido reticente e marcada por mudanças legislativas, o que tem feito da governação local moçambicana um sistema complexo, marcado por lacunas, incongruências e ambiguidades.

Como veremos na sequência, estas mostram-se patentes quando são discutidas as estruturas, funções e competências: a) das autarquias locais ('poder local'), a face descentralizadora do Estado moçambicano, as quais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo dotadas de poderes executivo e legislativo democraticamente eleitos (art. 7, no. 1, Lei no. 2/97), e b) dos órgãos locais do Estado ('poder central', Lei no. 8/2003),³²⁰ a face desconcentradora do Estado, os quais subordinam-se ao governo central (art. 3), tendo sua estrutura orgânica nos governos provincial e distrital definida pelo Conselho de Ministros ao nível central (art. 8, Lei no. 8/2003).

A Constituição de 2004 dedicou um de seus capítulos ao 'Poder Local' (arts. 271/281) e outro à administração desconcentrada (arts. 262/264), reforçando o lastro constitucional para a série de medidas legislativas que precederam o texto constitucional e para aquelas que se seguiriam a ele.

³¹⁹ Carlos Machili, 'Unity and Diversity: Centralisation and decentralization in the 1994 Mozambican Elections', em Brazao Mazula (org.) Mozambique: Elections, Democracy and Development, 1996.

³²⁰ Lei no. 8/2003, art. 2, no. 1: 'Os órgãos locais do Estado tem a função de representação do Estado ao nível local para a administração do desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a unidade e integração nacionais' e art. 3, no. 2: 'Os órgãos locais do Estado observam o princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada'.

A. O processo de desconcentração administrativa e os órgãos locais de Estado

Um dos princípios fundamentais de organização e funcionamento da administração pública moçambicana é a desconcentração das funções administrativas (artigo 250, no. 1, da Constituição). A Lei no. 8/2003³²¹ já estabelecia, anteriormente ao texto constitucional, que (art. 3º) ‘a organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado (OLE) obedecem aos princípios da desconcentração e da desburocratização administrativas, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais.’ Isto significa que Moçambique pretende reduzir os poderes administrativos dos órgãos centrais, facilitando a tomada de decisões por parte dos escalões inferiores.³²²

Os governos provinciais e distritais em Moçambique, dirigidos, respectivamente, por governadores e administradores, são representantes da autoridade administrativa central do Estado ao nível local,³²³ e são encarregues de garantir a execução, no escalão da província ou do distrito, da política governamental centralmente definida.³²⁴ Em termos organizativos, o advento da Lei no. 8/2003 e a conseqüente transferência de competências aos níveis inferiores do escalão governamental concederam maior autonomia administrativa a estes governos. Os órgãos locais de Estado, no entanto, continuam a dever obediência aos órgãos superiores, uma vez que devem observar ‘o princípio da estrutura verticalmente hierarquizada’ (art. 3, no. 2, Lei no. 8/2003).

Governos Provinciais

A composição do Governo Provincial inclui, para além do Governador Provincial, um Secretário Permanente e os Directores Provinciais, sendo o aparelho do Estado a este nível constituído por uma Secretaria Provincial, um Gabinete de Governador e pelas Direcções e Serviços Provinciais. A estrutura orgânica mínima do Governo Provincial deve ser composta por uma secretaria

³²¹ A actual divisão administrativa de Moçambique data do período pós-colonial, mas inspirou-se na divisão administrativa existente durante a fase final da dominação colonial portuguesa. Antes de sua independência, Moçambique era considerado uma província de Portugal. A *Lei Orgânica do Ultramar de 1972* assim esquadrihava a província de Moçambique: *distritos, concelhos, circunscrições, freguesias e postos administrativos*. Os distritos eram a maior unidade administrativa, e eram formados pelo agrupamento de concelhos. Estes eram, por vezes, divididos em freguesias. Em outros locais, nos quais a freguesia não pudesse ser constituída, existiam os postos administrativos no seu lugar. Por fim, nas regiões tidas por menos desenvolvidas, ao invés de concelhos havia circunscrições administrativas, as quais subdividiam-se em postos administrativos. Também, havia *regedorias*, estruturas tradicionais que ligavam a população à administração (ao nível do posto administrativo). Após a independência, a Constituição de 1975 (art. 55) dispôs que Moçambique dividir-se-ia em *províncias, distritos e localidades*. Na 3ª Revisão da Constituição (Lei no. 11/78), a divisão administrativa foi modificada para *província, distrito, cidade e localidade* (art. 42). Na 5ª Revisão da Constituição de 1975 (Lei no. 4/86), definiu-se nova divisão: *província, distrito, posto administrativo e localidade*. Definiu-se, ainda, que as zonas urbanas dividiriam-se em *cidades e vilas*. (art. 42). A Constituição de 1990 manteve tal divisão (art. 4), sendo que a Constituição de 2004 (art. 7) alterou-a novamente: *províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações*, mantendo as zonas urbanas divididas em cidades e vilas. Para maiores detalhes sobre a divisão administrativa no período colonial, consultar Amélia Neves de Souto, *Caetano e o ocaso do ‘Império’, Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968–1974)*, Edições Afrontamento, Porto, 2007, pp.79–126.

³²² Também a Constituição de Portugal de 1974 dedica um de seus capítulos ao ‘Poder Local’ (Título VIII, art. 225, e seguintes). A organização do poder local em Moçambique é muito similar à organização prevista na Constituição portuguesa.

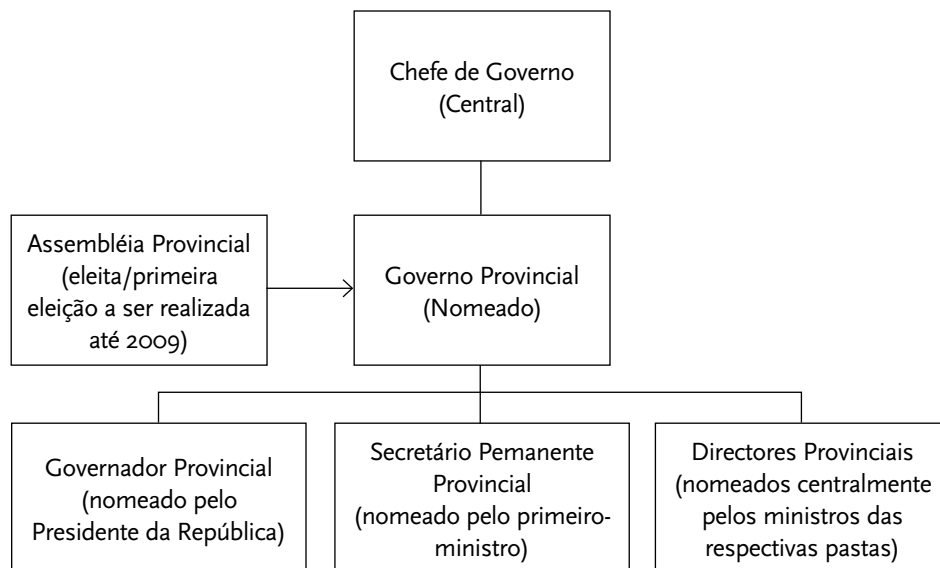
³²³ Artigos 17 e 34 da Lei no. 8/2003.

³²⁴ Artigos 18/1 e 36 da Lei no. 8/2003.

provincial e, pelo menos, sete direcções provinciais.³²⁵ A estrutura máxima não deve exceder doze direcções provinciais.³²⁶ Todos os oficiais provinciais são apontados pelo governo central: o governador pelo Presidente da República, o secretário pelo Primeiro-ministro, e os directores provinciais pelo ministro responsável pela respectiva pasta.

Em termos de atribuições, cabe ao Governo Provincial, dentre outras, aprovar a proposta do plano e orçamento provincial, supervisionar a sua execução e supervisionar os órgãos locais do Estado dos escalões de distrito, posto administrativo e localidade.³²⁷

Gráfico 9: Estrutura dos Órgãos Locais de Estado – Província



Governos Distritais

Os funcionários básicos da administração pública do distrito são o administrador distrital, a secretaria distrital e de quatro a seis serviços distritais, chefiados por directores.³²⁸ Segundo o Decreto no. 6/2006,³²⁹ o Governo Distrital tem a seguinte estrutura tipo:

- Secretaria Distrital;
- Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas;

³²⁵ Artigo 24, no. 2 do Decreto do Conselho de Ministros no. 11/2005. Esta estrutura mínima deve assegurar a realização de funções básicas que garantam a prestação de serviços essenciais às populações.

³²⁶ Artigo 24, no. 4 do Decreto do Conselho de Ministros no. 11/2005.

³²⁷ Artigo 19 da Lei no. 8/2003, de 19 de Maio de 2003. Estas competências são detalhadas e estruturadas em áreas pelo artigo 22 do Decreto no. 11/2005, onde por exemplo, se fala de competência no âmbito da administração geral, no âmbito do plano e orçamento, no âmbito de programas de desenvolvimento, no âmbito de obras públicas, no âmbito do planeamento e desenvolvimento e âmbito da governação.

³²⁸ Artigo 47, no. 1. Decreto no. 11/2005. Esta estrutura mínima deve assegurar a realização de funções básicas que garantam a prestação de serviços essenciais às populações. Artigo 47, no. 4 Decreto no. 11/2005.

³²⁹ Decreto no. 6/2006.

- Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia;
- Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social;
- Serviço Distrital de Actividades Económicas;
- Gabinete do Administrador Distrital.

Na área das competências, são algumas das mais relevantes competências do Governo Distrital:³³⁰

- produzir, submeter e implementar as propostas do plano de desenvolvimento, plano de actividades e do orçamento do distrito;
- Aprovar as propostas do plano de estrutura, do ordenamento do território;
- Estabelecer as reservas distritais de terra;
- Fixar as taxas e tarifas de receitas não fiscais na sua área de competência.

Unidades menores, as quais prestam contas aos governos distritais, são os postos administrativos e, abaixo, as localidades. O chefe do posto administrativo é indicado pelo ministro da administração local de Estado, e o chefe da localidade pelo governador provincial.

O Distrito como base de desenvolvimento, seu significado e implicações

Em vários pronunciamentos recentes, o Presidente Armando Guebuza tem destacado a importância do distrito como estrutura administrativa central ao desenvolvimento do país.³³¹ O sentido de distrito como ‘base de desenvolvimento’ pode ser extraído da legislação sobre os Órgãos Locais de Estado. Com efeito, tanto a Lei no. 8/2003 (art. 12) quanto o Decreto no. 11/2005 (art. 10) estabelecem que ‘o distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento, económico, social e cultural da República de Moçambique.’

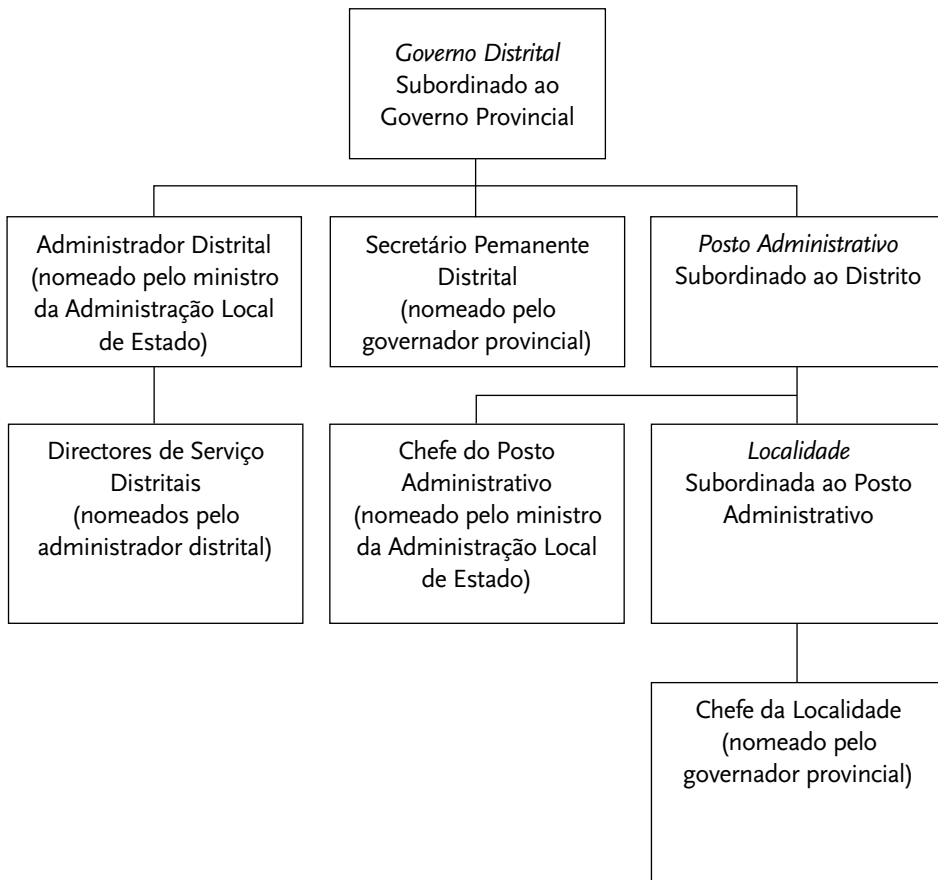
Tal opção política deveria implicar numa considerável alocação de recursos ao governo distrital. Contudo, nota-se que o distrito, se comparado à província e ao governo central, continua recebendo menos recursos, apesar das crescentes responsabilidades. Ademais, a desconcentração administrativa não implica a devolução de poder político da esfera central à local, mesmo se o aparelho de Estado ao nível local torne-se mais atento às demandas naquela esfera. Como destacou o jornalista Salomão Moyana, o distrito pode até ser a base do desenvolvimento, mas está longe de ser a base do desenvolvimento democrático.³³²

³³⁰ Vide artigo 39 da Lei no. 8/2003, de 19 de Maio e o artigo 46 do Decreto do Conselho de Ministros no. 11/2005, de 10 de Junho. Este último artigo concretiza e estruturadas em áreas as competências do Governo Distrital, destacando, a competência no âmbito da administração em geral, no âmbito da emergência, no âmbito da preservação do ambiente, no âmbito do comércio e indústria, abastecimento de água, no âmbito da educação, no âmbito da gestão dos recursos naturais e faunísticos, no âmbito dos recursos energéticos, entre outros.

³³¹ Entrevista à Televisão de Moçambique, 27.01.2008, por exemplo.

³³² Seminário acerca do processo de recenseamento eleitoral organizado pelo Observatório Eleitoral, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo, 29.11.2007.

Gráfico 10: Estrutura dos Órgãos Locais de Estado – Distrito, Posto Administrativo, Localidade



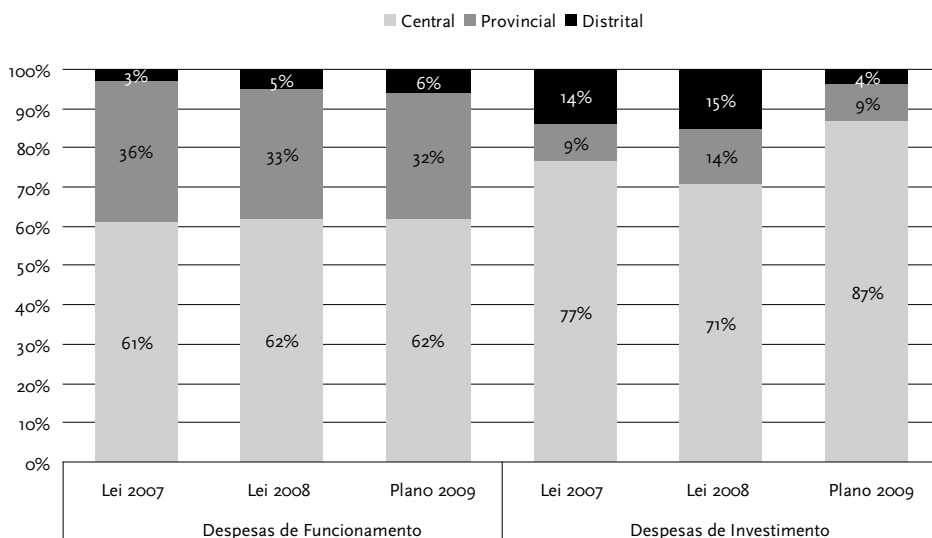
B. O processo de descentralização: Contexto e evolução

As Assembleias Provinciais

Moçambique tem avançado de forma bastante tímida na descentralização do poder político para as estruturas administrativas de escalão mais baixo.

A Constituição de 2004 estabeleceu Assembleias Provinciais eleitas ao nível provincial (art. 142, para. 1). No entanto, nos termos da Constituição, as Assembleias Provinciais não têm poder 'legislativo' local, poder regulamentar, e poder de aprovar e fiscalizar o orçamento local. As suas competências constitucionais limitam-se, relativamente à respectiva província, à fiscalização e controle da observância dos princípios e normas estabelecidos na Constituição e nas leis pelo Executivo, bem como das decisões do Conselho de Ministros, assim como a aprovar, fiscalizar e controlar o programa do Governo Provincial.

Gráfico 11: Alocação de recursos por escalão administrativo/Despesa e Investimento



Fonte: Orçamento de Estado para 2008, Fundamentação, pp. 39/43; Orçamento do Estado para 2009, Mapa C

Somente em 2007 a Assembleia da República aprovou a Lei no. 5/2007,³³³ que estabeleceu o quadro jurídico das Assembleias provinciais, assim como sua composição, organização, funcionamento e competências. Nesta, ficou claro a quem estarão os deputados eleitos representando: eles representarão, simultaneamente, a província e seu círculo eleitoral, qual seja, o distrito (art. 5). No caso, portanto, em sendo o distrito o círculo eleitoral, os assentos na Assembleia provincial serão distribuídos de acordo com a população recenseada de cada distrito. A distribuição seguirá as mesmas regras que guiam a distribuição dos lugares na Assembleia da República (método Hondt). (art. 151, Lei no. 10/2007). Contudo, ainda não foram estabelecidas assembleias provinciais: as primeiras eleições para estas novas estruturas serão realizadas em 2009.

Autarquias locais

A Constituição de 2004 prevê também a descentralização do poder político às autarquias locais,³³⁴ que concretizam o que a Constituição designa por '*poder local*' (em oposição ao poder central desconcentrado nos órgãos locais de Estado) e cujos objectivos são organizar a participação

³³³ A Lei no. 5/2007, de 09 de Fevereiro de 2007, foi publicada no Boletim da República, 1ª Série, no. 6, Suplemento, de 09 de Fevereiro de 2007.

³³⁴ 'As autarquias locais são os municípios e as povoações(...)', nos termos do art. 273, no. 1 da Constituição 2004.

dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade local e contribuir para o aprofundamento e a consolidação da democracia (Constituição, arts. 271 e 272).³³⁵

A primeira grande iniciativa infraconstitucional no sentido de organizar a descentralização do Estado moçambicano data da promulgação de Lei no. 3/94, a qual estabeleceu a criação de distritos municipais, rurais e urbanos, em todo o país, os quais seriam dotados de órgãos representativos eleitos localmente.³³⁶ No entanto, antes mesmo de sua implementação, na sequência das eleições gerais realizadas em Outubro de 1994, as disposições da lei no. 3/94 foram substancialmente alteradas. Ao invés de se proceder à sua aplicação, o que teria levado ao estabelecimento de um poder local eleito em todo o território nacional (ou seja, nos chamados 'distritos municipais'), iniciou-se um processo que, através da emenda constitucional no. 9/96, de 22 de Novembro, e da aprovação da Lei no. 2/97 (que expressamente revogou a Lei no. 3/94), determinaria novos rumos ao processo de descentralização e democratização ao nível local em Moçambique. Daquele ponto em diante, a instalação do poder local não mais se daria em um só momento, mas passaria a ser guiada pelo '*princípio do gradualismo*'.

O *princípio do gradualismo* introduziu a noção de um processo de descentralização com diferentes tempos e não-uniforme nacionalmente. Portanto, da categoria única anteriormente estabelecida na Lei no. 3/94, o distrito municipal, cuja implementação se fundava na divisão administrativa já existente (os distritos) e era simples corolário da aprovação e regulamentação da Lei no. 3/94, passou-se a falar em duas categorias de autarquias locais, os municípios e as povoações, categorias estas cuja existência não se faria sentir imediatamente após a aprovação da nova legislação, mas, nos termos da Lei no. 10/97, dependeria de posterior concessão legislativa, concessão esta, por sua vez, que seria decidida de acordo com critérios definidos em lei. Em vista da mudança, ademais, teve-se de definir que parcelas do território poderiam ser qualificadas administrativamente como municípios e aquelas que poderiam ser enquadradas na categoria de povoação. No caso, cidades e vilas (zonas urbanas e semi-urbanas) seriam enquadradas administrativamente como municípios, ao passo que as sedes de posto administrativo (zona rural) enquadrar-se-iam na categoria de povoação.³³⁷

O princípio do gradualismo que guia a extensão do status de autarquia local a outras unidades territoriais também se aplica na expansão das competências das autarquias locais já existentes, e parece ser o princípio-chave do processo de descentralização em Moçambique. Com efeito, a Lei no. 11/97 (revogada pela Lei no. 1/2008, mas sem alterações neste aspecto) especificava que '(...) a transferência para as autarquias locais de funções actualmente exercidas por qualquer dos órgãos do Estado deve operar-se de forma gradual, de modo a permitir a criação e consolidação dos necessários requisitos de capacitação técnica, humana e financeira dos órgãos autárquicos'.³³⁸ A Lei no. 1/2008, art. 28, segue a mesma linha: '(...) o exercício pelas

³³⁵ Também a Constituição Portuguesa de 1974 (ora vigente) dedica um de seus títulos ao 'Poder Local' (Título VIII,, art. 225 e ss.), sendo que a organização do poder local em Moçambique guarda grandes semelhanças com o esquema organizativo deitado na Constituição Portuguesa.

³³⁶ Lei no. 3/94, de 13 de Setembro de 1994, Aprova o quadro institucional dos distritos municipais.

³³⁷ A nomenclatura, neste caso, pode gerar confusões, uma vez que povoações são, para além de categorias administrativas, divisões territoriais.

³³⁸ Artigo 12 da Lei no. 11/97, de 31 de Maio.

autarquias de novas competências em matérias de investimento público...é progressivo, devendo o Orçamento do Estado indicar, em cada ano, as responsabilidades a transferir (...)'.

A Lei no. 2/97, no no. 2 do art. 5, avança os critérios para a criação de cada tipo de autarquia pela Assembleia da República, incluindo: 'a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais, e administrativos; b) interesses de ordem nacional ou local em causa; c) razões de ordem histórica e cultural; d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.' De início, 23 cidades e 10 vilas foram consideradas aptas a receber o status de município, ao passo que nenhuma sede de posto administrativo, ou seja, a quase totalidade da zona rural, qualificou-se ao título de povoação. Comentando tal decisão, Iraê Lundin destacava que, ao discutir a abrangência do processo de descentralização democrática no país, o Ministro de Administração Estatal assim manifestou-se '*a proposta de seleccionar-se apenas 10 das 60 vilas é baseada no princípio do gradualismo que se justifica no facto de inexistirem ou serem insuficientes as condições económicas e sociais necessárias e indispensáveis para a implementação de municípios em vilas em geral* (grifo nosso)'.³³⁹

O poder local foi inicialmente estendido a somente 10% do território nacional, sendo que aproximadamente 75% dos moçambicanos ficaram privados do direito de eleger seus representantes ao nível local.³⁴⁰

Em Abril de 2008, adicionaram-se mais 10 municípios aos 33 já existentes (a cidade capital, Maputo, mais todas as capitais provinciais e outras cidades e vilas escolhidas de acordo com os critérios definidos em lei). Actualmente, cerca de 30% dos moçambicanos votam localmente.³⁴¹

As autarquias locais são providas de um órgão executivo, constituído pelo Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal,³⁴² e por um órgão representativo e deliberativo corporizado pela Assembleia Municipal. O Conselho é um órgão executivo, composto por vereadores designados pelo Presidente para dirigirem os vários pelouros do Conselho Municipal. A presidência é uma posição em tempo inteiro, mas os vereadores podem servir tanto em tempo inteiro como parcial. Ao presidente e aos vereadores em tempo inteiro não é permitida a realização de outros trabalhos remunerados, sendo seu regime de dedicação exclusiva. O Presidente do Conselho Municipal e a Assembleia Municipal são eleitos simultaneamente, por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico por eleitores residentes na respectiva área (Constituição, art. 275, no.s 2–3) e ambos cumprem um mandato de cinco anos.³⁴³ Trata-se quase de uma réplica do alinhamento dos poderes centrais, incluindo o seu modo de eleição, aqui com a importante variante de que não só os partidos políticos podem concorrer às Assembleias Municipais mas também cidadãos independentes ou representantes de organizações civis, desde que promovidas por cidadãos inscritos na área da respectiva autarquia local em número não

³³⁹ Iraê Baptista Lundin, *Towards Stable Electoral Laws in Mozambique*, p.108, nota de rodapé no. 8.

³⁴⁰ Einar Braathen, 'Democratic Decentralization in Mozambique?', *Background paper for the LPD workshop, Local Politics and Development-Focus on Mozambique*, 20 May 2003, Oslo.

³⁴¹ Missão Internacional de Observação Eleitoral, Moçambique, Eleições Autárquicas, 19 de Novembro de 2008, Relatório, p.4, disponível em http://www.integridadepublica.org.mz/pub2008/ndoc2008/162_Relat%C3%B3rio%20de%20observa%C3%A7%C3%B5%20internacional_port.pdf, acedido em 25 de Março de 2009.

³⁴² O Conselho Municipal é formado por vereadores responsáveis pela gestão das diferentes áreas de acção da autarquia e nomeados pelo Presidente eleito. Lei no. 2/97, de 18/02: Aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais.

³⁴³ Ver artigo 94 da Lei no. 6/97, Lei Eleitoral dos Órgãos Autárquicos, de 28 de Maio.

inferior a 1% do universo dos cidadãos locais, o que se pode considerar como uma nota positiva em termos de alargamento da participação popular na governação.³⁴⁴

Tabela 10: Distribuição provincial das autarquias locais

Província	Cidades e vilas
Cabo Delgado	Pemba (capital provincial), Montepuez (cidade), Mocímboa da Praia (vila), Mueda (vila).
Niassa	Lichinga (capital provincial), Cuamba (cidade), Metangula (vila), Marrupa (vila)
Nampula	Nampula (capital provincial), Angoche, Ilha de Moçambique, Nacala Porto (cidades) Monapo (Vila), Ribauè (vila)
Zambézia	Quelimane (capital provincial), Gurué, Mocuba (cidades), Milange (vila), Alto Molócue (vila)
Manica	Chimoio (capital provincial), Manica (cidade), Catandica (vila), Gondola (vila)
Sofala	Beira (capital provincial), Dondo (cidade), Marromeu (vila), Gorongosa (vila)
Tete	Tete (capital provincial), Moatize (vila), Ulónguè (vila)
Inhambane	Inhambane (capital provincial), Maxixe (cidade), Vilankulo (vila), Massinga (vila)
Gaza	Xai-Xai (capital provincial), Chibuto , Chokwé (cidades), Mandlakazi (vila), Macia (vila)
Maputo	Matola (capital provincial), Manhiça (vila), Namaacha (vila)
Cidade de Maputo	Maputo (capital do País)

A lei estabelece as seguintes áreas de competência ('atribuições') para as autarquias (art. 6, no. 1, Lei no. 2/97): a) desenvolvimento económico e social local; b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) abastecimento público; d) saúde; e) educação; f) cultura, tempos livres e desporto; g) polícia da autarquia; h) urbanização, construção e habitação. Apesar da amplitude das atribuições, até o momento, são poucas as competências de relevo estendidas às autarquias e seus órgãos. Afora as actividades inerentes ao seu funcionamento administrativo e à execução de suas actividades, a única área cujas competências foram descritas explicitamente no texto legislativo é a gestão ambiental (art. 46). Nas demais, há um vazio legislativo, e o poder local tende a agir como se órgão local de estado ele fosse, celebrando contractos de prestação de serviços com o poder central, uma vez que a vocação autárquica de investimento nas áreas indicadas não prejudica iniciativas de investimento nas mesmas áreas por parte do Estado.³⁴⁵

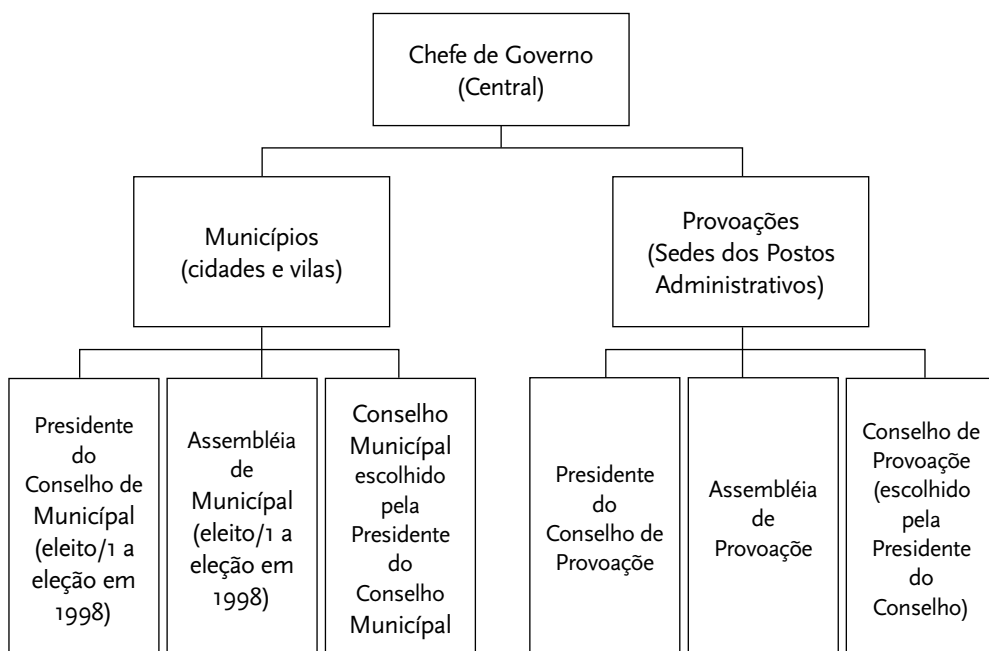
As eleições autárquicas

Há duas áreas principais de preocupação relacionadas com as eleições locais em Moçambique: as altas taxas de abstenção e a desorganização dos processos eleitorais.

³⁴⁴ Art. 108 da Lei no. 6/97, de 28 de Maio.

³⁴⁵ Artigo 29 da Lei no. 01/2008.

Gráfico 12: Autarquias locais



As primeiras eleições autárquicas tiveram lugar em 1998, mas foram boicotadas pela RENAMO e pela maioria dos pequenos partidos da oposição na sequência de controvérsias sobre a preparação e a administração das mesmas, nomeadamente em relação à regularidade do processo de registo eleitoral e à escolha das cidades e vilas que se iriam tornar municípios. A participação eleitoral média foi de apenas 14,6%. A FRELIMO, concorrendo sozinha na maioria das autarquias, ganhou todos os mandatos em 27 dos 33 municípios, e a maioria deles nos restantes seis, onde alguns pequenos partidos e grupos independentes também participaram, nomeadamente na capital Maputo. A situação pouco mudou nas eleições seguintes, em 2003, apesar de não ter havido, neste caso, nenhum boicote da oposição, tendo esta, inclusive, obtido importantes vitórias em algumas autarquias (notadamente, na cidade da Beira).

Nas eleições havidas em Novembro de 2003, seis partidos políticos, incluindo a RENAMO, concorreram para 890 assentos em 33 municípios. A taxa média de participação foi de cerca de 24%, sendo que a participação eleitoral mais alta registou-se no município de Dondo (47%), e a mais baixa no município de Nampula (15%).

A desorganização observada no processo eleitoral autárquico de 2003 ilustrou a crise que se vinha desenhando no sistema de direcção e administração das eleições, em grande parte devido à partidarização dos órgãos de gestão eleitoral. Contrariamente ao que seria de esperar em processos de amadurecimento democrático, estas eleições foram as mais desorganizadas na curta história eleitoral do país, marcadas por um grande número de cadernos eleitorais trocados, por falta de correspondência entre os dados manuais e os informatizados, pela

existência de vários cadernos eleitorais numa mesma mesa eleitoral. Em consequência disso, muitas pessoas ficaram sem poder votar. Assim, não só o fenómeno de abstenção eleitoral foi engrandecido pela desorganização, como ficaram dúvidas sobre se essa desorganização era de natureza simplesmente técnica, ou se provocada para prejudicar a oposição, cujo candidato presidencial obtivera praticamente a mesma votação que o presidente eleito em 1999. O processo de apuramento dos resultados eleitorais foi confuso e houve claras dificuldades na proclamação dos resultados da Beira, onde finalmente foi reconhecida a vitória da RENAMO.

Nas mais recentes eleições autárquicas, em Novembro de 2008, vários dos problemas observados em pleitos anteriores foram resolvidos, principalmente ao nível da Observação Eleitoral, e a organização do processo foi aprimorada. Contudo, várias situações dignas de preocupação se mantiveram. Os níveis de abstenção baixaram, mas continuam elevados: aproximadamente 51% dos eleitores recenseados não compareceram para depositar seu voto. O uso de bens públicos e do poder público para fins partidários foi novamente reportado.³⁴⁶

Particularmente preocupante neste último processo eleitoral autárquico foram os eventos relacionados ao maior partido de oposição, a RENAMO, sejam eles internos ao partido, sejam eles na sua relação com os órgãos de Estado. Internamente, a RENAMO mostrou-se desorganizada, com diferentes membros do partido aparecendo em público com declarações diversas, e até mesmo contraditórias, sobre o mesmo assunto, com rusgas públicas entre o líder e os membros do partido, e com a troca de um candidato à reeleição na Beira quando a campanha já ia em curso.³⁴⁷ Os mecanismos democráticos internos ao partido e suas estruturas organizacionais parecem estar longe de consolidar-se, contrariamente às expectativas de muitos observadores e analistas.

Também, a desconfiança da RENAMO e de seus candidatos em relação à lisura do processo e à independência dos órgãos eleitorais novamente se fez presente. Na verdade, o líder da RENAMO manifestou-se contraditoriamente em relação ao assunto. No dia seguinte à votação (20 de Novembro de 2008), Afonso Dhlakama manifestou-se pela importância de todos

³⁴⁶ 'Governo ameaça cortar investimentos se o candidato da FRELIMO perder', *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, Boletim Eleitoral no. 27b, 11 de Fevereiro de 2009. http://www.integridadepublica.org.mz/pub2008/ndoc2008/150_Boletim%20eleitoral%2027b%20-%20Campanha%20eleitoral%20-11Fev09.pdf, acedido em 26 de Março de 2009; 'Administradores abandonam posto para apoiarem campanha eleitoral', *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, http://www.integridadepublica.org.mz/pub2008/ndoc2008/100_MAIS%20sobre%20Administradores%20abandonam%20postos.pdf, acedido em 26 de Março de 2009; 'Campanha eleitoral calma, cívica e materialmente pobre', *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, Boletim Eleitoral no. 5, 13 de Novembro de 2008, disponível em http://www.integridadepublica.org.mz/pub2008/ndoc2008/40_Boletim%20Eleitoral%205%20-%2013%20de%20Nov%20%20E2%80%93%20MAIS%20sobre%20Campanha%20Calma.pdf, acedido em 26 de Março de 2009.

³⁴⁷ Na discussão acerca dos seus candidatos às eleições, a RENAMO havia afirmado que todos os edis seriam candidatos à reeleição. No entanto, dois meses antes do pleito (em Setembro 2008), o edil da Beira, Deviz Simango, foi informado que não seria mais o candidato do partido. A decisão foi imputada às bases do partido, mas logo ficou claro que tais bases não foram sequer consultadas, ou a consulta se deu de maneira pouco transparente e participativa. Com o avançar dos dias, ficou cada vez mais evidente que a decisão pelo afastamento de Simango tinha partido do presidente da RENAMO, Afonso Dhlakama. O novo candidato, Manuel Pereira, confirmou o facto peremptoriamente. O facto causou espanto, não só pela maneira pouco transparente e democrática com que a decisão havia sido tomada, mas por ter recaído sobre tal edil. Deviz Simango é um político bastante respeitado no país, tendo também recebido prémios internacionais pela sua actuação no comando da municipalidade da Beira. Na sequência de sua exclusão como candidato da Renamo, Deviz Simango decidiu candidatar-se independentemente, facto que não foi bem recebido dentro da RENAMO, tendo sido Simango, então, expulso do partido.

respeitaram as regras do jogo democrático, e elogiou o trabalho da CNE e do seu presidente (eleito dentre os representantes da sociedade civil).³⁴⁸ Contudo, à medida que os resultados das eleições eram divulgados, Afonso Dhlakama e o porta-voz da RENAMO, o deputado Fernando Mazanga, mudaram o tom do discurso, e passaram a criticar o processo e os órgãos eleitorais. Foram ditas inúmeras vezes aos órgãos de imprensa que ‘não existe sociedade civil em Moçambique’, que a sociedade civil não seria autónoma em relação ao Estado e à FRELIMO, e que a CNE deveria ser formada somente por membros dos partidos políticos, sendo metade dos membros nomeados pela FRELIMO, e os restantes pelos demais partidos políticos, tal qual aconteceu em 1994. Segundo Mazanga, ‘Não vale a pena nos iludirmos com a sociedade civil. Moçambique não está preparado para usar a sociedade civil para intermediar os processos eleitorais. Este é um processo dos políticos e têm que ser os políticos, eles próprios, a ver como esse processo está a ser preparado, lá de dentro’.³⁴⁹

Ao final do processo eleitoral, em que a RENAMO restou derrotada em todas as autarquias, tendo perdido os cinco municípios que governava, Afonso Dhlakama ameaçou incitar as populações das diversas autarquias do país à desobediência civil, assim como que iria constituir governos paralelos em vários municípios do país.³⁵⁰ A esta proposta opuseram-se vários integrantes do partido, inclusive a porta-voz da bancada da RENAMO na Assembleia da República.³⁵¹ Ao final, todos os candidatos da RENAMO eleitos às Assembleias Municipais assumiram seus cargos sem contratempos, e até o início de 2009, nenhum governo paralelo havia sido instalado.

Fiscalização administrativa dos executivos provinciais e locais

A autonomia concedida às autarquias não implica que estas estarão livres da tutela administrativa. A fiscalização administrativa do Estado foi expressamente determinada no art. 277 da Constituição, e consiste na verificação da legalidade de todos os actos administrativos dos órgãos autárquicos. Para evitar ingerência indevida dos órgãos tutelares na condução das políticas governamentais autárquica e interferir na autonomia das autarquias, esclarece o referido artigo: ‘O exercício do poder tutelar pode ainda ser aplicado sobre o mérito dos actos administrativos, apenas nos casos e nos termos expressamente previstos na lei; e ‘A dissolução dos órgãos autárquicos, ainda que resultante de eleições directas, só pode ter lugar em consequência de acções ou omissões legais graves, previstas na lei e nos termos por ela estabelecidos.’ Até a introdução das recentes alterações legislativas (Lei no. 6/07), cabia exclusivamente ao Ministério da Administração Estatal (MAE) operacionalizar a tutela administrativa das autarquias locais, e

³⁴⁸ ‘ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS – Dhlakama apela ao respeito pelos resultados do pleito’, Notícias, 20 de Novembro de 2008, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/281909>, acedido em 26 de Março de 2008.

³⁴⁹ ‘Nos órgãos eleitorais: Renamo contra inclusão de membros da sociedade civil’, Notícias, 17 Janeiro 2009, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/440971>, acedido 26 de Março 2009.

³⁵⁰ ‘Governo Paralelo: Dhlakama insiste’, Notícias, 21 de Fevereiro de 2009, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/568568>, acedido em 26 de Março de 2009.

³⁵¹ ‘Posse paralela: Maria Moreno distancia-se da posição de Afonso Dhlakama’, Notícias, 29 de Janeiro 2009, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/490404>, acedido 26 de Março 2009; ‘Tomada de posse paralela: Eduardo Namburete contra posição de Dhlakama’, Notícias, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwseao> simples, acedido 26 de Março 2009.

ao Ministério das Finanças (MF) realizar a tutela de natureza financeira.³⁵² Na estrutura orgânica do MAE, está presente a Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico, a qual compete ‘prosseguir e desenvolver o processo de autarcização’, assim como oferecer apoio às autoridades locais.³⁵³ Actualmente, o MAE e o MF estão dentro daquilo que o art. 8 da Lei no. 6/07 designa por ‘órgãos centrais da tutela administrativa’, mas estes perderam sua exclusividade tutelar, uma vez que actuarão em cooperação com ‘órgãos locais de tutela administrativa’. O novo quadro jurídico exige a definição clara das competências tanto dos ‘órgãos centrais’ quanto dos ‘órgãos locais’ (Governador Provincial e Governos Provinciais). Porém, enquanto não se determinar pelo Conselho de Ministros os termos exactos do poder tutelar dos novos órgãos locais, entende-se que o MAE e o MF continuam a exercê-los na sua totalidade.

Dentre os poderes ora consagrados no MAE está a autoridade de aceitar ou recusar o orçamento municipal, os planos de desenvolvimento e provimento de recursos humanos, assim como manifestar-se acerca dos empréstimos que uma autarquia pode incorrer por um ano ou mais. Nesta matéria não existe a possibilidade de modificação: as propostas das autarquias locais quanto a orçamentos devem ser ou aceites ou rejeitadas. A rejeição só é possível quando o plano, o orçamento ou o empréstimo estiver ferido de ilegalidades ou for de encontro a programas já existentes.

As autarquias com categoria de município devem ser inspeccionadas ordinariamente por, ao menos, duas vezes no período de cada mandato. Se uma inspecção revelar irregularidades, ou se tiver havido uma denúncia fundada, poderá realizar-se um inquérito ou uma sindicância. A sindicância ‘consiste na indagação profunda e global da actividade dos órgãos e serviços da autarquia local’.³⁵⁴ Até o momento, a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias parece não ter afectado a sua autonomia. De maneira semelhante a outras estruturas estatais, os maiores constrangimentos a afectar o seu desempenho não dizem respeito à excessiva fiscalização de suas actividades, mas à carência de recursos materiais e humanos para o seu funcionamento efectivo.

Controvérsia na implementação do processo de descentralização política

Críticos da implementação do princípio do gradualismo têm reclamado que o grau de arbitrariedade existente na criação de autarquias tem permitido a politicização do processo pelo partido no poder. Na prática, não é difícil ao legislador, ao decidir um pedido de criação de

³⁵² De acordo com Estatuto Orgânico do MAE, esta instituição está organizada de acordo com as seguintes áreas de actividade: administração local do Estado; função pública; inspecção administrativa; administração eleitoral e documentação e arquivo do Estado. Vide também o Decreto Presidencial no. 11/2000, de 28 de Junho 2000, Define as atribuições e competências do Ministério da Administração Estatal. O Decreto Presidencial no. 3/2006, de 07 de Julho, concernente a revisão do Decreto Presidencial no. 11/2000, de 28 de Junho, que define as atribuições e competências do Ministério da Administração Estatal. Este Decreto Presidencial justifica a revisão nos seguintes termos no seu preâmbulo ‘havendo a necessidade de aperfeiçoar, desenvolver e adequar as atribuições e competências do MAE, ao quadro institucional legal definido pela Constituição da República e com a criação da Autoridade Nacional da Função Pública’. Neste quadro, o aludido Decreto retirou das atribuições e competências do MAE a matéria relativa à Função Pública.

³⁵³ Estatuto Orgânico do Ministério da Administração Estatal.

³⁵⁴ Art. 5 da Lei no. 7/97, de 31 de Maio 1997, e art. 80 da Lei no. 01/2008, de 16 de Janeiro de 2008.

município ou povoação, esconder motivações pouco nobres (perseguição política, por exemplo) por detrás de nobres princípios (razões de ordem cultural, interesses de ordem nacional).

De facto, a muitos resta claro que a decisão de restringir e limitar o processo de descentralização deveu-se ao receio de membros da FRELIMO de que tal processo concederia maior espaço político à RENAMO, uma vez que, nas eleições de 1994, nas zonas urbanas a FRELIMO obtivera 59% dos votos contra 29% da RENAMO, enquanto que, nas áreas rurais, a RENAMO angariara 41% dos eleitores contra 40% da FRELIMO. Aliás, as mudanças introduzidas pela Lei no. 2/97 foram aprovadas somente pela bancada da FRELIMO, que possuía maioria na Assembleia da República.³⁵⁵

Seguindo as discussões recentes acerca da implementação do princípio do gradualismo pelo Governo, parece-nos que este busca salvaguardar-se principalmente em a) limitações orçamentárias, b) carência de recursos humanos e materiais das cidades, vilas e povoações pleiteando autarcização.³⁵⁶ Aquando da recente expansão autárquica, o Ministério da Administração Estatal referiu-se com frequência às limitações orçamentárias que tal processo padece, uma vez que as autarquias existentes têm tido dificuldades em colectar receitas próprias (nos termos da Lei das Finanças Autárquicas, Lei no. 01/2008) para se sustentarem (no caso, o Ministro mencionou que as autarquias deveriam financiar, no mínimo, 30%³⁵⁷ do seu orçamento com receitas próprias, o governo complementando o défice com o Fundo de Compensação Autárquico) e, portanto, sua expansão imporia um exagerado fardo ao orçamento do Estado. Ademais, o Fundo de Compensação Autárquico não pode, por lei, ultrapassar 1,5% das receitas fiscais do respectivo ano económico (art. 43, no. 2).

Há, aqui, uma argumentação correcta, pois as limitações orçamentárias existem e estão fixadas em lei, e há carência de recursos humanos e matérias nas autarquias. Da maneira como as finanças do Estado se organizam actualmente, os recursos autárquicos são bastante limitados, uma vez que o poder central ainda concentra grande parte das receitas tributárias. No entanto, parece-nos que este discurso do Ministério da Administração Estatal é pouco convincente, uma vez que, se um verdadeiro esforço descentralizador estivesse sendo posto em prática, este deveria alterar também a distribuição das receitas e as competências tributárias, assim como esforçar-se na capacitação dos quadros ao nível local. Por exemplo, das receitas fiscais previstas para 2008, quase 1/3 advirá do Imposto sobre Valor Acrescentado, um imposto de recolhimento simples e de competência do poder central.³⁵⁸ Às autarquias resta uma gama de outros tributos, a maioria deles, contudo, de difícil operacionalização. Por exemplo, o Imposto Predial Autárquico depende de um sistema de titulação de propriedade extenso e eficiente, o que está longe de ser o caso em

³⁵⁵ Salvador Cadete Forquilha, 'O Paradoxo da Articulação dos Órgãos locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do Discurso sobre a Descentralização à Conquista dos Espaços Políticos a Nível Local', trabalho apresentado junto ao grupo de pesquisa *Democracia e Governança*, IESE, 26 de Maio de 2008.

³⁵⁶ Entrevista do Ministro da Administração Estatal, Lucas Chomera, à Bordina Muala, STV, reproduzida no jornal *O País*. 'Governo vai ter que adiar alguns projectos', *O País*, pp.2-3, 9 de Maio de 2008.

³⁵⁷ Tal limite soa estranho quando é de conhecimento de todos que o próprio Estado moçambicano é altamente dependente de auxílio externo para financiar seu orçamento, sendo capaz de financiar menos de 50% do Orçamento com receitas próprias.

³⁵⁸ *Orçamento do Estado para 2008*, pp.15-18.

Moçambique.³⁵⁹ A criação de receitas próprias pelas autarquias é possível, mas depende de uma vigorosa descentralização fiscal.

Além das cautelas demonstradas pelo governo, muitos críticos dos processos descentralizadores têm argumentado que, em circunstâncias em que os níveis de educação entre os habitantes são baixos e são altos os níveis de coesão entre as elites locais, os recursos e funções descentralizadas podem ser capturados por estas elites, e, ao final, a prestação dos serviços públicos poderá tornar-se menos inclusiva, aumentando, também, a incidência de práticas corruptas. Estando perante uma hipótese, esta deve ser verificada e não simplesmente suposta. Testando-a, Araújo et al verificaram que, no Equador, muitos dos projectos administrados de maneira descentralizada têm, de facto, sido capturados por elites locais, as quais tendem a escolher projectos que lhes beneficiam ao invés daqueles que beneficiariam aos mais pobres.³⁶⁰ No estudo, contudo, os autores destacam que a captura por elites locais não ocorre independentemente do contexto, sendo bastante dependente do nível de desigualdade existente dentro das comunidades, assim como das dinâmicas políticas locais. Nas comunidades menos desiguais, o uso dos recursos descentralizados foi benéfico aos mais pobres, enquanto que, naquelas em que a desigualdade era elevada, os recursos foram investidos em projectos mais úteis às elites locais. Ao concluírem seu artigo, os autores não se opõem a processos de descentralização e envolvimento comunitário na administração de recursos, mas destacam que tais políticas públicas devem ser desenhadas com cautela. Neste aspecto, instituições democráticas locais podem mitigar as chances de captura, uma vez que transferem poder à maioria da população. Claro, se está perante uma hipótese problemática em Moçambique, uma vez que o presente relatório abunda em casos em que instituições formalmente democráticas não funcionam democraticamente na prática. Neste caso, outro estudo, desta vez em vilas rurais na Índia, verificou que, em localidades nas quais existiam instituições democráticas ao nível local em operação, as políticas públicas representaram de facto o interesse da maioria local, a qual, no estudo, era representada por trabalhadores sem-terra.³⁶¹

Reforçando os argumentos contrários aos receios do Governo, e concedendo força àqueles que vêem num processo de descentralização democrática bem desenhado uma forma efectiva de se combater a pobreza, pode-se também mencionar o estudo realizado por Jean-Paul Faguet na Bolívia, um dos países mais empobrecidos e, até recentemente, com um dos mais

³⁵⁹ António Francisco e Margarida Paulo, *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique*, Centro de Estudos Africanos, 2005, pp.66-7.

³⁶⁰ Para uma discussão recente sobre a captura dos recursos descentralizados por elites locais, consultar, 'Local Inequality and Project Choice', *World Bank Research Digest*, disponível em <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1154354760266/2807421-1194369100631/4361465-1202937271771/Local-Inequality-and-Project-Choice.pdf>, acedido em 22 de Maio de 2008. O artigo completo está disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=927140, acedido em 22 de Maio de 2008.

³⁶¹ Andrew Foster, Mark Rosenzweig, 2004, 'Democratization and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy', disponível em <http://adfdell.pstc.brown.edu/papers/democ.pdf>, acedido em 22 de Maio de 2008.

centralizados governos da América Latina.³⁶² Diferentemente de Moçambique,³⁶³ o processo de descentralização no país foi implementado com vigor (até 20% das receitas tributárias do Estado são, agora, retidas ao nível local) e em larga escala, e tem melhorado consideravelmente a prestação de serviços públicos, tornando-os melhor atrelados às necessidades locais, com maiores investimentos em áreas prioritárias aos cidadãos, tais quais educação, saneamento, e saúde.³⁶⁴ Claro, Faguet é cauteloso nas suas conclusões, e destaca que o sucesso do processo vincula-se a sua extensão, com ampla descentralização fiscal aos municípios. Ademais, o sucesso não tem sido total, com diferentes resultados em diferentes localidades, dependendo dos contextos políticos, económicos e sociais. Interessantemente, as áreas rurais e mais pobres foram, muitas vezes, aquelas em que o processo foi mais bem-sucedido, com a integração e a activa participação nos assuntos públicos de grupos sociais até então amplamente marginalizados das discussões. Aplicando a discussão do caso boliviano à Moçambique, um aspecto crítico identificado pelo autor mostra-se delicado: a abertura e a competitividade da arena política. Em contextos nos quais a arena política é dominada por um só partido ou uma pequena elite local e nos quais há baixa competitividade e pluralismo político, os cidadãos podem carecer de opções na escolha de seus candidatos, e o processo de descentralização pode significar pouco mais que a transferência de poder entre elites (do centro para as localidades).³⁶⁵ A competição por votos e o empoderamento dos cidadãos ao nível local são aspectos essenciais para que os candidatos esforcem-se para compreender as verdadeiras necessidades dos seus eleitores, e, caso não o façam, possam ser substituídos por uma outra força local credível. O pluralismo político, a participação popular fortalecida e a existência de um sistema eleitoral justo ganham, assim, renovada importância ao sucesso das iniciativas descentralizadoras.

O sucesso do processo de descentralização política em Moçambique dependerá fundamentalmente, portanto, da participação e do envolvimento popular na gestão autárquica. As experiências dos municípios já implementados, contudo, mostram que tal processo está ainda pouco desenvolvido. Em estudo encomendado pela USAID, Luís de Brito et al verificaram as dinâmicas políticas locais em cinco municípios. Da análise, os autores constataram a) que há rarefeita interação entre as autoridades locais e seus cidadãos, assim como destes com os partidos políticos, uma vez que as pessoas preferem buscar soluções para os seus problemas junto a líderes comunitários e autoridades religiosas, e b) há uma frequente falta de informação

³⁶² Para detalhes sobre a Bolívia, consultar http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BOL.html, acedido em 18 de Fevereiro de 2008. Ver, também, Jean-Paul Faguet, 'Decentralization and Local Government in Bolivia: An Overview from the Bottom Up', *Crisis State Programme, Working Paper no. 29*, London School of Economics and Political Science, 2003.

³⁶³ Curiosamente, o processo boliviano iniciou-se em 1994, mesmo ano em que Moçambique aprovou sua primeira lei de descentralização a, Lei no. 3/94. Também à semelhança da legislação boliviana, a Lei no. 3/94 previa um processo abrangente e extensivo. No entanto, diferentemente da Bolívia, Moçambique alterou profundamente sua legislação, adoptou o princípio do gradualismo e limitou o alcance do processo consideravelmente.

³⁶⁴ Jean-Paul Faguet, 'Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolívia'; Jean-Paul Faguet, 'The Determinants of Central vs. Local Government Investment: Institutions and Politics Matter', *Development Studies Institute, Working Paper Series no. 02-38*, London School of Economics and Political Science, 2002.

³⁶⁵ Pranab Bardhan, 'Decentralization of Governance and Development', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, 2002, pp.185-205.

Novas autarquias: Quem escolhe? Quais os critérios?

Como discutido acima, o pacote autárquico e as leis que a ele se seguiram estabelecem uma longa lista de critérios cujo cumprimento é pré-requisito para a concessão do status de autarquia a cidades, vilas e sedes de postos administrativos. Os críticos do princípio do gradualismo e dos critérios constantes da legislação temiam que estes conduziram o processo de descentralização à partidarização, com a ampliação do número de autarquias fugindo aos critérios cunhados em lei e concentrando-se na importância e características político-partidárias das áreas. Recentemente, em meados de Abril de 2008, o Conselho de Ministros propôs a criação de dez novas autarquias, permitindo que os críticos tivessem a oportunidade de testar a hipótese de partidarização da descentralização.

Primeiramente, cabe mencionar que a escolha das dez novas autarquias foi marcada por grande secretismo, com a quase total ausência de transparência da parte do Governo (e do Ministério da Administração Estatal, entidade competente para assuntos de governação local), o qual não divulgou os estudos que conduziram à escolha das novas autarquias e a não viabilidade da autarcização de outras vilas. Também, a participação da sociedade civil foi um elemento ausente do processo. Pouco se disse acerca das características das dez autarquias que as diferenciariam das demais 48 vilas e 393 sedes de postos administrativos ainda não autarcizadas. De acordo com o jornal SAVANA, o Ministro da Administração Estatal, Lucas Chomera, somente disse que, para serem elevadas à categoria de município, as vilas tiveram de provar possuírem capacidade de gerar pelo menos 30% de suas receitas localmente, assim como possuir um mínimo de 10.000 habitantes. Também, critérios territoriais teriam sido obedecidos, com cada província, independentemente de sua população total e do número de vilas e sedes de postos administrativos nela existentes, tendo uma de suas vilas autarcizada. Ainda de acordo com o SAVANA, trinta vilas teriam sido consideradas, mas não foram fornecidas razões para o preterimento das demais vinte vilas.

Na ausência de informações por parte do governo acerca dos estudos de viabilidade conduzidos, se tais, de facto, o foram, e das razões para a não inclusão de vilas tidas por muitos como preparadas para a autarcização, restou aos analistas e cidadãos testarem a hipótese de que tais vilas teriam sido escolhidas de acordo com critérios partidários. E tal parece ter sido o caso. Como destacado pelos jornais *Savana* e *Zambeze*, em cinco das vilas escolhidas, a FRELIMO obteve mais de 80% dos votos nas eleições gerais de 2004, obtendo mais de 60% em outras três e 51% em uma delas. Somente na vila de Gorongosa, província de Sofala, a RENAMO obteve maioria dos votos (48,4% contra 36,8% da FRELIMO). A elevada correlação entre a quantidade de votos obtidos pela FRELIMO e a elevação das vilas à categoria de autarquia parece deixar pouco espaço para que creditemos tal situação à mera coincidência ou acaso. Ainda, a hipótese é reforçada quando muitos afirmam existirem várias outras vilas em condições de tornarem-se autarquias, pesando contra elas, contudo, o facto de a oposição lá ter obtido a maioria dos votos nas eleições gerais de 2004.

FONTES:

'Nas 10 autarquias criadas pelo Governo, RENAMO só apanha prémio de consolação', jornal *Savana*, 04 de Abril de 2008, p.20.

'As 10 autarquias minadas', Eduardo Namburete, jornal *Zambeze*, Opinião, 10 de Abril de 2008, p.6.

Programa Televisivo 'Pontos de Vista', STV, 13 de Abril de 2008, Moderador: Jeremias Langa, Painelistas: Amorin Bila, Eduardo Namburete, Venâncio Mondlane.

sobre os serviços municipais, e muito baixo contacto popular com os departamentos e serviços municipais.³⁶⁶

c. 'Autoridades comunitárias' e consulta popular ao nível local³⁶⁷

As estruturas partidárias e grupos dinamizadores foram, por um longo tempo, um espaço privilegiado para a participação dos cidadãos na esfera pública e na discussão de problemas locais. As estruturas de bairro, que eram parte dos grupos dinamizadores, são, ainda hoje, a primeira instância de interacção entre as autoridades autárquicas e as comunidades vivendo na autarquia, e o mais imediato elo de ligação entre o Estado e os cidadãos. No entanto, os históricos vínculos político-partidários destes órgãos, assim como seu controle por membros da FRELIMO, são vistos como obstáculos à participação cidadã em situações nas quais a população de determinado local é composta de simpatizantes da RENAMO.³⁶⁸

Em 2000, no contexto do processo de descentralização, o Decreto no. 15/2000 (suplementado pelo Diploma Ministerial no. 107-A/2000), definiu formalmente, pela primeira vez, os princípios que deveriam guiar a interacção dos órgãos locais de Estado com aquilo que o Decreto chamou 'autoridades comunitárias', que incluíam líderes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia, e outras líderes legítimos.³⁶⁹ Depois de terem sido legitimados pelas suas comunidades (em uma reunião na qual os membros são escolhidos ou rejeitados pelos habitantes do local), as autoridades comunitárias devem ser reconhecidas por um representante do Estado. Em retorno por seu papel na colecta de tributos, o Estado deveria pagar às autoridades comunitárias um subsídio (art. 6, Ministerial Diploma). Ao nível simbólico, sua respeitabilidade e distinção dos demais membros da comunidade são reconhecidos (as autoridades recebem uniformes próprios).³⁷⁰ Em 2003, os Ministros da Administração Estatal o Ministro do Plano e Finanças publicaram um Guião para a Participação e Consulta *Comunitária na Planificação Distrital*, o qual oferecia orientações acerca das *Instituições de Participação e Consulta Comunitária*, IPCCs.

Em 2003, foi aprovada a Lei no. 8/2003. Tal lei estabeleceu, em termos gerais, como o processo de desconcentração teria lugar, como os órgãos locais seriam organizados e como eles funcionariam. Ela também estabeleceu regras acerca da participação das autoridades comunitárias nos Conselhos Consultivos (depois renomeados para Conselhos Locais). Em 2005, o Decreto no. 11/2005 detalhou o quadro legal de implementação da Lei no. 8/2003. O Decreto

³⁶⁶ Luis de Brito, Joao G. Pereira and Salvador Forquilha, *Municipal Survey for 2006 Baseline Data, Chimoio, Gurue, Nacala-Porto, Monapo and Vilankulo, Report on Survey Results*, January 2007.

³⁶⁷ Este capítulo faz extenso uso da recente publicação da Foprosa (Fórum Provincial das ONG's de Sofala) acerca da participação da sociedade civil na governação local. Para detalhes, consultar Eduardo Chiziane, *Participação da Sociedade Civil no Processo de Governação e Desenvolvimento Local*, Foprosa, 2007. Para uma discussão acerca da ressurgência na cena política dos países africanos das lideranças tradicionais desde meados do década de 1990, consultar Pierre Englebert, 'Patterns and Theories of Traditional Resurgence in Tropical Africa', *Mondes en Développement*, 2002, tome 30:51–64, disponível em http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=MED&ID_NUMPUBLIE=MED_118&ID_ARTICLE=MED_118_0051, acessado em 06 de Abril de 2008.

³⁶⁸ Joaquim Fumo, 'Da política do 'guarda-chuva' ao reconhecimento minimalista das autoridades comunitárias', em Helene Maria Kyed, Lars Buur and Terezinha da Silva, *O reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da Participação Pública, Experiências, obstáculos e possibilidades em Moçambique*, Ministério da Justiça, Maputo, 2007, p.121.

³⁶⁹ Decreto no. 15/2000, art. 4.

³⁷⁰ Lars Buurs and Helen Maria Kyed 'Contested Sources of Authority: Re-claiming State Sovereignty by Formalizing Traditional Authority in Mozambique', *Development and Change*, 37(4), 2006, pp.847–869.

específica em detalhes normas acerca das autoridades comunitárias e sua interacção com os órgãos de Estado. Em facto, estas normas não eram novas, uma vez que o Guião de 2003 já havia estabelecido as instituições que seriam posteriormente reconhecidas pelo Decreto no. 11/2005; isto é, conselhos consultivos locais, fóruns locais, e comités de desenvolvimento comunitário.

É dever dos órgãos locais de Estado, seja ao nível distrital, do posto administrativo, localidade ou povoação, assegurar a participação dos cidadãos nos seus processos decisórios, individualmente e via autoridades comunitárias.³⁷¹ O decreto no. 11/2005 estabeleceu quatro formas básicas de organização comunitária destinadas a estruturar a actuação dos cidadãos e ajudar na interacção daqueles e dos órgãos de Estado. São elas: a) Conselho local; b) Fórum local; c) Comitês comunitários; d) Fundos comunitários (arts. 110-120). As quatro têm suas funções e composição vagamente definidas no Decreto. O conselho local é formado por autoridades da administração local (entre 14% e 23% dos membros), membros da sociedade civil escolhidos pelo administrador do distrito (entre 8% e 26% dos membros), representantes dos conselhos locais dos postos administrativos (entre 40% e 66% dos membros), sendo que, dentre os últimos, estão incluídos os membros seleccionados pela sociedade civil (ao menos 2/3 dos representantes dos postos administrativos) e as autoridades comunitárias (não mais de 1/3 dos membros provenientes dos postos administrativos), que se reúnem para resolver problemas locais considerados essenciais ao bem-estar das comunidades, ao passo que o fórum local reúne organizações da sociedade civil em busca da definição de prioridades locais, os comités comunitários devem organizar-se para buscar soluções a problemas específicos, e os fundos comunitários são fundos criados pelas comunidades para o enfrentamento de problemas próprios à comunidade.

As estruturas acima delineadas articulam-se entre si e com os órgãos locais de Estado para compor a governação local. Dentre elas, especial relevo deve ser dado aos conselhos locais, que são o ponto culminante da participação comunitária. Coordenados pelo administrador distrital, que é o responsável pela institucionalização dos conselhos locais nos níveis territoriais inferiores, os conselhos locais actuam em várias áreas.³⁷² Nestas áreas, espera-se que os conselhos locais *participem, apreciem, discutam e opinem na formulação das propostas de políticas governamentais no plano local, organizando a participação popular na sua implementação*. Também devem interagir com as organizações não governamentais que trabalhem ao nível local.

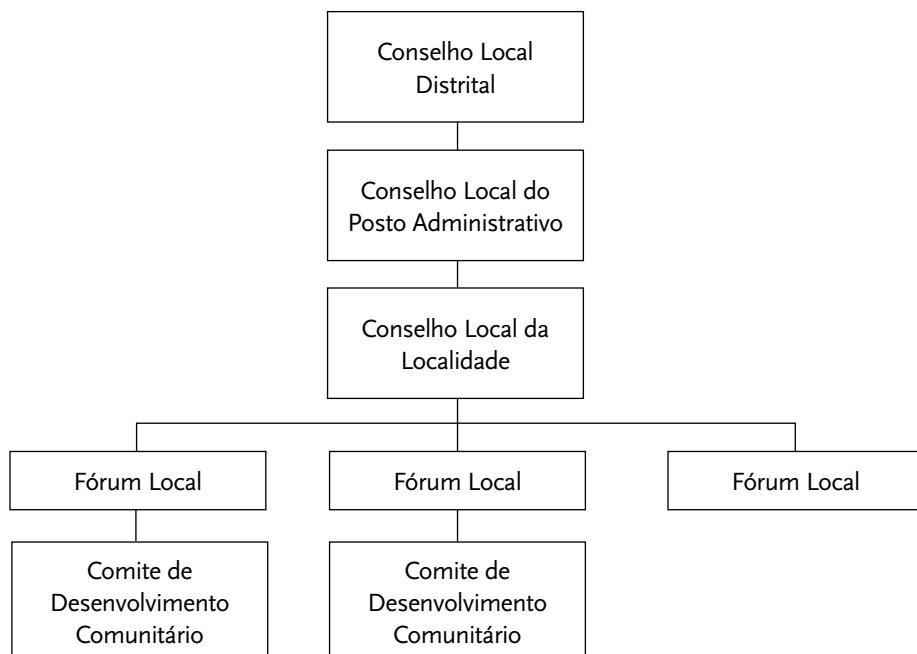
O Decreto no. 11/2005 institucionalizou um verdadeiro sistema de prestação de contas às comunidades. Exemplo disto, na confecção dos *Planos de Desenvolvimento Distrital*, que são elaborados para complementar o *Plano de Governo* e actualizados de acordo com mudanças nos programas quinquenais do governo, os conselhos consultivos locais devem ser chamados a participar activamente. O processo é ainda embrionário e, mesmo se promissor, já existem dúvidas acerca da efectiva participação dos membros dos conselhos locais na elaboração dos referidos planos, em vista, dentre outros, do seu baixo nível de escolaridade e formação.³⁷³ A interacção entre a sociedade civil e o governo provincial é institucionalmente mais restrita

³⁷¹ Decreto no. 11/2005, arts. 100 a 103.

³⁷² Tais quais: a) paz, justiça e harmonia social; b) recenseamento e registo das populações; c) Educação cívica e elevação do espírito patriótico; d) uso e aproveitamento da terra; e) emprego; f) segurança alimentar; g) habitação própria; h) saúde pública; i) educação e cultura; j) meio ambiente; k) abertura e manutenção de vias de acesso.

³⁷³ 'Conselhos consultivos com défica de formação', *Notícias*, 29 de Janeiro de 2008.

Gráfico 13: Funcionamento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs)³⁷⁴



se comparada à existente ao nível distrital. Compete ao governador tomar a iniciativa de instalar organismos consultivos ou organizar fóruns de consulta sobre assuntos temáticos de interesse provincial.³⁷⁵

D. Acesso à informação e capacidade da sociedade civil ao nível local

O advento da liberdade de imprensa e de expressão permitiu a existência de um maior pluralismo nos meios de informação, e algumas iniciativas editoriais locais têm sido desenvolvidas.³⁷⁶ A criação do Fórum Nacional das Rádios Comunitárias (FORCOM) é um importante exemplo em termos da disseminação da informação ao nível local. O próprio processo de descentralização tem incutido uma maior dinâmica para o surgimento de novos meios de comunicação social ao nível local, criando assim um espaço de divulgação e debate dos problemas locais, e, ao mesmo tempo, uma maior possibilidade de fiscalização das acções dos novos governos locais e das suas respectivas Assembleias. Do ponto de vista da informação disponibilizada pelos órgãos de

³⁷⁴ Em conformidade com o organograma encontrado em Eduardo Chiziane, *Participação da Sociedade Civil no Processo de Governação e Desenvolvimento Local*, Foprosa, 2007, p.67.

³⁷⁵ Vide artigo 20 do Decreto-lei no. 11/2005, de 10 de Junho.

³⁷⁶ Tal não tem impedido que os moçambicanos informem-se por outros meios, tais quais vizinhos, autoridades comunitárias e religiosas e redes sociais. Para uma discussão, consultar João C. G. Pereira, 2007, 'Onde é que os moçambicanos adquirem suas informações políticas', Instituto de Estudos Sociais e Económicos, p.24.

comunicação social, pode-se dizer que existe hoje uma maior disponibilidade, mas do ponto de vista de qualidade e de equilíbrio ainda há um longo caminho a percorrer.

Os cidadãos podem ter acesso a uma parte da informação relativa à governação municipal através das sessões da Assembleias Municipais, que são públicas. De facto, uma das formas de prestação de contas do Conselho Municipal é a apresentação de relatórios à Assembleia Municipal. Porém, este processo ainda é essencialmente teórico.

E. Financiamento das estruturais de governação local

As autarquias recebem do governo central os fundos de compensação autárquica (até 1,5% das receitas fiscais previstas para o ano económico) e os fundos de investimento. Nos termos do art. 44 da Lei das Finanças Autárquicas (Lei no. 01/2008), a divisão destes fundos entre as autarquias é realizada levando-se em conta dois factores: 1) o número de habitantes da correspondente autarquia; 2) a respectiva área territorial.³⁷⁷ Os governos locais gozam de autonomia financeira, o que significa que eles têm o poder de decidir sem interferência política sobre a gestão e administração dos seus recursos financeiros com vista à prossecução dos seus fins.³⁷⁸ Eis o quadro de receitas das autarquias para os anos 2007/2008/2009:

Tabela 11: *Receitas Totais das Autarquias 2007/2008/2009 Mil MT/Mil USD*³⁷⁹

Descrição	2007	2008	2009
1. Receitas Correntes	495.020,04 / 20.388,00	623.190,34/26.451,20	800.388,31/31.598,43
1.1 Receitas Fiscais	134.839,82 / 5.553,53	172.244,68/7.310,89	210.598,94/8.314,21
1.2 Receitas Não Fiscais	317.008,61 / 13.056,4	386.633,18/16.410,57	486.838,97/19.219,85
1.3 Receitas Consignadas	43.171,60/ 1.778,07	64.312,48/2.729,73	102.950,40/4.064,36
2. Receitas de Capital	46.470,98/ 1.913,96	171.903,65/7.296,42	72.140,99/2.848,04
2.1 Rendimentos de Bens Móveis e Imóveis	770/ 31,7	2.993,00/127,03	6.409,75/253,05
2.2 Rendimentos de Serviços	26.953,41/ 1.110,11	16.569,92/703,30	17.376,54/686,00
2.3 Outras receitas de capital	18.747,57/ 772,14	152.340,73/6.466,07	48.354,70/1.908,98
3. Transferências do Orçamento do Estado	490.676,99 / 20.209,1	697.983,32/29.625,77	767.360,84/3.029,45
3.1 Fundo de Compensação Autárquica	290.676,99 / 11.971,9	472.912,50/20.072,68	558.020,64/22.030,02
3.2. Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica	200.000,00 / 8.237,23	225.070,82/9.553,09	279.010,32/11.015,01
4. Outros	122.953,93 / 5.064,00	125.419,42/5.323,40	742.420,99/29.309,94
Receitas Totais	1.155.121,94 / 47.575,0	1.618.496,73/68.696,80	2.451.980,70/96.801,44

Fonte: Orçamento 2008, Informação Financeira das Autarquias; Orçamento 2009, Âmbito Autárquico

³⁷⁷ Para definição do montante a ser transferido, a seguinte fórmula é usada: $FCAa = NHa/NHT \times 75\%FCA + Ata/ATT \times 25\%FCA$, sendo FCAa o Fundo de Compensação autárquica para cada autarquia, NHa o número de habitantes da autarquia, NHT o número de habitantes total de todas as autarquias, FCA o Fundo de Compensação autárquica, Ata a área territorial da autarquia, e ATT a Área Territorial de todas as autarquias.

³⁷⁸ Lei no. 01/2008, art. 3.

³⁷⁹ Taxas de câmbio referentes ao mês de Janeiro do respectivo ano.

O orçamento autárquico possui, portanto, várias fontes de recursos. Nos termos da Lei das Finanças Autárquicas (art. 17, Lei no. 01/2008), as autarquias locais possuem orçamento próprio, elaborados e geridos de acordo com os princípios do Orçamento Geral do Estado. Os fundos transferidos pelo Estado devem complementar aquilo que as autarquias colectarem localmente, através da cobrança dos tributos estabelecidos nos termos da referida lei. De acordo com o sistema tributário autárquico, os impostos e taxas autárquicos compreendem (art. 51, no. 1): a) Imposto Pessoal Autárquico; b) Imposto Predial Autárquico; c) Imposto Autárquico de Veículos; d) Imposto Autárquico de Sisa; e) contribuição de melhorias; f) Taxas por Licenças concedidas por actividade económica; g) tarifas e Taxas pela prestação de serviços. É vedada expressamente a dupla tributação (ou seja, a incidência de dois tributos em relação a mesma actividade-objecto, por exemplo, não pode o Estado tributar actividade já tributada pela autarquia) (art. 51, no. 2).

O imposto pessoal autárquico substitui o imposto de reconstrução nacional, e seus valores (taxas) são fixados anualmente (para cobrança no ano seguinte) pela assembleia autárquica, não podendo a taxa exceder a 4% sobre o maior valor de salário mínimo nacional em vigor em 30 de Junho do ano anterior.^{38o} A lei estabelece algumas isenções a sua cobrança (art. 53). O imposto predial autárquico incide sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos daquela autarquia, sendo de 0,4% para prédios destinados à habitação, e 0,7% para aqueles destinados a actividades comerciais, industriais ou profissionais (art. 58). O imposto autárquico da SISA incide sobre transmissões onerosas do direito de propriedade sobre bens imóveis, equivalendo a 2% do valor patrimonial. O imposto autárquico de veículos incide sobre os veículos listados na lei. A Contribuição de Melhoria é tributo pago pelo proprietário de imóvel que, em razão da realização de obra pública (iluminação de vias públicas, construção de parques), teve sua propriedade valorizada indirectamente, não podendo seu valor exceder a despesa realizada com a obra (art. 69). O sistema tributário autárquico inclui outras receitas tributárias, como taxas por licenças concedidas e por actividade económica (num total de dezanove, detalhadas no art. 73, no. 1) e tarifas pela prestação de serviços públicos (art. 74, no. 1), tais quais abastecimento de água e energia eléctrica, recolhimento de lixo, transportes urbanos colectivos, utilização de matadouros, manutenção de jardins e mercados e manutenção de vias.

Pelo seu lado, os órgãos locais do Estado são financiados principalmente pelo Orçamento do Estado. No caso das províncias e distrito, ambas estruturas com orçamento próprio, as fontes de financiamento são (art. 133, Decreto no. 11/2005): a) transferências ou dotações orçamentais provenientes dos fundos centrais; b) receitas fiscais consignadas; c) taxas cobradas pelas licenças e serviços prestados pelo aparelho de Estado ao nível local; d) donativos. Neste contexto, importa realçar que cada vez mais alguns governos provinciais estão a conseguir obter fundos directamente de doadores internacionais.

F. Fiscalização das autarquias locais

A tutela das autarquias locais contempla duas áreas: a tutela administrativa, que é feita pelo Ministério da Administração Estatal (MAE), e a tutela financeira, que é realizada pelo Ministério das Finanças.

^{38o} O salário mínimo nacional varia de acordo com as diferentes categorias de trabalhadores.

As atribuições do Tribunal Administrativo estão previstas no Título IX da nova Constituição da República de Moçambique. O Tribunal Administrativo é a entidade máxima de fiscalização externa das contas do Estado em Moçambique, incluindo as das autarquias locais.³⁸¹ No entanto, essa fiscalização não é muito eficiente, e dois factores podem ser apontados: por um lado, uma falta de capacidade material, financeira e humana³⁸² e, por outro, uma falta de vontade política (ou uma interferência política, dependendo da forma de se olhar para o problema).

Tal como o Tribunal Administrativo, a entidade encarregada da tutela financeira das autarquias locais, a Inspecção Geral de Finanças (IGF), também apresenta muitas carências em termos de recursos materiais, financeiros e recursos humanos devidamente treinados, apesar de estar bem estruturada.³⁸³ A Inspecção Geral de Finanças conduz auditorias às empresas públicas, às províncias e aos projectos financiados pelos fundos externos. Existe um cronograma de auditorias para as empresas públicas (numa média de quatro por ano) e às 33 autarquias locais, as quais devem ser visitadas pelo menos duas vezes durante um mandato de 5 anos. Os relatórios de auditoria devem ser enviados para os Ministros de cada área, dos quais se espera que emitam recomendações. Este cenário é o que está patente na lei, mas não é o que, na prática, acontece.

G. Recomendações

- O processo de autarcização tem sido bastante moroso. No caso, é importante que o princípio do gradualismo tenha sua aplicação detalhada numa Política de Descentralização, a qual deve ser aprovada com urgência pelo Governo.
- De maneira semelhante ao Governo central, cujo orçamento é dependente de auxílio externo, as autarquias também possuem dificuldades em sustentar seus orçamentos com receitas próprias, principalmente em vista das dificuldades em operacionalizar as suas competências tributárias, dependendo, assim, de verbas do governo central. No caso, seria importante que os deputados e o governo buscassem transferir às autarquias competências tributárias cuja operacionalização seja mais simples, ou, ainda, uma parcela maior das verbas recolhidas com os impostos ao nível central.
- A distribuição dos recursos entre as esferas central, provincial e distrital continua exageradamente desigual, apesar de muitas competências já terem sido transferida às administrações distritais. Portanto, paralelamente à expansão do processo de autarcização, o governo deve melhorar a alocação de recursos aos distritos.
- A participação popular na governação local, seja nas eleições autárquicas, seja nas Instituições de Participação e Consulta Comunitária, ainda é baixa. A relativa escassez

³⁸¹ Nos termos da alínea b) do artigo 2 da Lei no. 7/97, de 10 de Julho, Estabelece o regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas. Esta Lei atribui ao Tribunal Administrativo a responsabilidade de realizar a fiscalização prévia a determinados actos e contas das autarquias locais.

³⁸² Embora não faça referência às autarquias, um relatório produzido sobre a gestão das finanças públicas em Moçambique, realça que o Tribunal Administrativo não tem capacidade suficiente. Scanteam, *Public Management Assessment – Mozambique - Final Report*, Oslo, 2004.

³⁸³ Scanteam, *Public Management Assessment – Mozambique – Final Report*, Oslo, 2004.

de recursos e serviços prestados ao nível local explica boa parte desta apatia; contudo, a relação entre as administrações distritais e os governos municipais com os cidadãos ainda precisa de ser melhorada, com uma maior divulgação das actividades realizadas e um contacto mais intenso dos vereadores e deputados das Assembleias Municipais com os eleitores.

9

Autoridades tradicionais

As autoridades tradicionais têm um importante papel na sociedade moçambicana, assim como em outros países africanos, apesar de terem sido marginalizadas pelo governo da FRELIMO por quase 20 anos após a independência. A Constituição de 1990 e o Acordo de Roma trouxeram um maior aceitação dos líderes tradicionais, os quais haviam, em muitos casos, auxiliado os esforços da RENAMO durante a guerra civil, e a Constituição de 2004 formalmente reconhece as autoridades tradicionais em Moçambique. Os líderes tradicionais desempenham uma importante função na gestão da terra, mobilização popular para várias campanhas nacionais e para as eleições, assim como na aplicação do ‘direito costumeiro’.

A. Reconhecimento das autoridades tradicionais no Moçambique pós-colonial

No contexto da primeira República (1975–1992), as autoridades tradicionais eram tidas como contrárias ao espírito da construção do ‘homem novo’, estruturas sócio-políticas remanescentes do período colonial que não deveriam escapar ao processo de escangalhamento do Estado colonial.³⁸⁴ Ademais, a sua presença não colaborava com o projecto de Estado-nação buscado pela FRELIMO.³⁸⁵ Com efeito, o primeiro texto constitucional pós-colonial, a Constituição da

³⁸⁴ Maria Paula Meneses, Joaquim Fumo, Guilherme Mbilana, Conceição Gomes, ‘As Autoridades Tradicionais no Contexto do Pluralismo Jurídico’, em Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade (org.) *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, 2003, v. 2, p.350.

³⁸⁵ Carlos Machili, ‘Unity and Diversity: Centralisation and decentralization in the 1994 Mozambican elections’, p.377, em Brazão Mazula (org.) *Mozambique: Elections, Democracy and Development*, 1996.

República Popular de Moçambique de 1975,³⁸⁶ praticamente ignorava as autoridades tradicionais e religiosas, e nenhuma lei ou medida administrativa específica foi então tomada para conferir um papel formal a essas autoridades.³⁸⁷ Pelo contrário, sua autoridade foi combatida por meio da criação dos ‘grupos dinamizadores’, secretários de bairro e aldeia, instituições promovidas durante o regime monopartidário precisamente para substituir as autoridades tradicionais e eliminá-las da cena sócio-política moçambicana.³⁸⁸

Na prática, contudo, as autoridades tradicionais frequentemente continuaram a deter poder e legitimidade nas suas comunidades, particularmente na resolução de conflitos e na reintegração de membros da comunidade após a guerra civil. Nas eleições de 1994 e 1999, a RENAMO apelou muito e, ao que tudo indica, beneficiou grandemente da sua ligação com as autoridades tradicionais, sobretudo na mobilização do eleitorado rural. Nessa ligação, a RENAMO teve que oferecer alguns lugares na Assembleia da República a alguns líderes tradicionais influentes.

A Constituição da República de 1990 foi a portadora da reintrodução formal das lideranças tradicionais na estrutura legal do país. Esta fazia menção a *valores tradicionais*, apontando como um dos objectivos fundamentais da República de Moçambique ‘a afirmação da personalidade moçambicana, das suas tradições e demais valores sócio-culturais’ (art. 6, alínea g). A Constituição de 1990 não era, no entanto, específica sobre a integração das autoridades tradicionais no sistema político do país. O Acordo Geral de Paz de 1992 continuou o processo de acomodação das autoridades tradicionais, tendo o Governo se comprometido a respeitá-las.³⁸⁹ O seu reconhecimento posterior, durante a segunda República (1992-), tem sido gradual.

Este contexto, e a abertura constitucional, proporcionaram espaço para que se iniciasse a consagração legal do papel das autoridades tradicionais, com a aprovação de um conjunto de leis ordinárias, em particular a legislação ligada ao acesso, administração e gestão dos recursos naturais, que começaram a delinear o papel das autoridades tradicionais nesse âmbito. Tal foi o caso da Lei de Terras, aprovada em 1997,³⁹⁰ que reconheceu o papel das autoridades tradicionais e priorizou a sua participação no processo de consulta às comunidades e antes da atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra. Também a Lei de Florestas e Fauna Bravia, de 1999,³⁹¹ reconheceu e valorizou o papel das autoridades tradicionais, ao permitir a participação

³⁸⁶ Constituição da República Popular de Moçambique, aprovada a 20 de Junho de 1975, publicada no *Boletim da República*, I Série, no. 1, de 25 de Junho de 1975.

³⁸⁷ Mesmo que não faça menção expressa a autoridades tradicionais, a Constituição de 1975 afirma, em seu art. 4, que um dos objectivos fundamentais da República Popular de Moçambique é ‘a eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade que lhes está subjacente’ (grifo nosso).

³⁸⁸ Maria Paula Meneses, Joaquim Fumo, Guilherme Mbilana, Conceição Gomes, ‘As Autoridades Tradicionais no Contexto do Pluralismo Jurídico’, in Boaventura de Sousa Santos and João Carlos Trindade (org.) *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, 2003, v. 2, p.351.

³⁸⁹ Protocolo V (Garantias), ponto III (Garantia específicas para o período que vai do cessar-fogo à realização das eleições), alínea e): ‘O governo compromete-se a respeitar e a não antagonizar as estruturas e as autoridades tradicionais onde elas estejam actualmente de facto exercendo tal autoridade, permitindo a sua substituição apenas nos casos exigidos pelos próprios procedimentos da tradição local’.

³⁹⁰ Lei no. 19/97, aprova a Lei de Terras, de 1 de Outubro 1997, publicada no *Boletim da República*, I Série, nº 40, de 07 de Outubro de 1997.

³⁹¹ Lei no. 10/99, de 07 de Julho de 1999, Estabelece os princípios e normas básicas sobre a protecção, conservação e utilização sustentável dos recursos florestais e faunísticos, publicada no *Boletim da República*, I Série, no. 27, de 12 de Julho de 1999.

destas na gestão dos recursos naturais por meio dos conselhos locais de gestão.³⁹² Por sua vez, a Lei das Autarquias Locais aborda a questão dos líderes tradicionais,³⁹³ atribuindo ao ministro responsável pela Administração Local do Estado a tarefa de coordenar as políticas de enquadramento das autoridades tradicionais, afirmando que os órgãos locais poderão auscultar a opinião das autoridades tradicionais se assim o entenderem necessário.

A reintrodução do reconhecimento estatal das autoridades tradicionais deve ser vista como um indicativo das mudanças estruturais pelas quais o país e a região passavam aos finais da década de 1980, as quais trouxeram à tona a revalorização das 'tradições'.³⁹⁴ Tal revalorização foi resultado de muitos factores, de cunho nacional e internacional, dentre os quais podemos destacar: a) o contexto pós-guerra fria e a 'terceira vaga de democratizações', os quais deram ímpeto renovado a actores sociais vistos como desvinculados do Estado, menos burocráticos e com potencial para fazer florescer a democracia desde baixo; b) as profundas consequências da longa e penosa guerra civil que afectou o país, a qual debilitou profundamente a capacidade do Estado de levar adiante seu projecto de transformação social a despeito das estruturas tradicionais; c) o reconhecimento da importância das autoridades tradicionais por agências e organizações internacionais, e a sua inclusão em projectos de descentralização; d) regionalmente, o fim do regime segregacionista do apartheid na África do Sul e as mudanças democráticas naquele país.³⁹⁵

B. Autoridades tradicionais após a Constituição de 2004

A Constituição de 2004 reconhece as estruturas de liderança tradicional, às quais reserva um artigo específico (art. 118). De acordo com este artigo, 'o Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário'. Este reconhecimento marca a ruptura definitiva com o quadro constitucional e infraconstitucional que se seguiu à independência do país.

Deve-se sublinhar, no entanto, que o tratamento jurídico das autoridades tradicionais não tem sido, em regra, feito de forma directa, mas indirectamente, através do conceito mais amplo de autoridades comunitárias, com as quais os agentes públicos devem consultar nos termos do Decreto no. 15/2000 e do Decreto-lei no. 11/2005.

O Decreto no. 15/2000 define alguns dos mecanismos para a relação entre o governo e as autoridades comunitárias, dentre as quais as autoridades tradicionais são explicitamente incluídas. O processo de reconhecimento dos representantes das comunidades significa que os 'régulos' devem ser reconhecidos pelo Estado, o que tem aberto certo espaço para a manifestação de divisões locais em termos de legitimidade dos requerentes. Contudo, o novo sistema tem grande significado político, uma vez que ele permite que cidadãos historicamente vinculados à

³⁹² Artigo 31 da Lei no. 10/99, de 7 de Julho.

³⁹³ Artigo 28 da Lei no. 2/97, de 18 de Fevereiro.

³⁹⁴ Pierre Englebert, 'Patterns and Theories of Traditional Resurgence in Tropical Africa', *Mondes en Development*, 2002, tome 30:51-64; Lars Buurs and Helene Maria Kyed, *State Recognition of Traditional Authority in Mozambique, The Nexus of Community Representation and State Assistance*, Uppsala, 2005, disponível em <http://www.nai.uu.se/publications/books/book.xml?id=25115>, acedido em 06 de Abril de 2008.

³⁹⁵ Pierre Englebert, 'Patterns and Theories of Traditional Resurgence in Tropical Africa', *Mondes en Development*, 2002, tome 30:51-64.

FRELIMO e hostis ao conceito de autoridade tradicional dividam o espaço político local com as autoridades locais em pé de igualdade. Ou, como comentou um chefe de posto administrativo: ‘O Decreto é uma bênção para nós. Com ele, nós podemos formalmente trabalhar com os régulos e alcançar a população dispersa. Sem a colaboração dos régulos, desenvolvimento é impossível, tributação é impossível, a construção de estradas, o censo populacional, não são possíveis.’³⁹⁶

O Decreto-lei no. 11/2005, por sua vez, define as autoridades comunitárias ‘as pessoas que exercem certa forma de autoridade sobre uma comunidade ou grupo social, tais como chefes tradicionais, secretários de bairro e aldeia, ou outros líderes legitimados pela suas respectivas comunidades ou grupos sociais.’ (art. 105, Decreto no. 11/2005).

Há cinco grandes áreas nas quais a intervenção das lideranças tradicionais tem tido impacto directo:

1. Na administração e gestão de terras e outros recursos naturais, incluindo a resolução dos conflitos daí decorrentes. As autoridades tradicionais atribuem direitos de terra (direito de uso e aproveitamento da terra), usando as normas e práticas costumeiras locais conforme reconhecido na Lei de Terras e, quando o direito da terra deva ser adquirido junto do Estado, as autoridades tradicionais e outras autoridades comunitárias são consultadas para dizer se a terra está livre e não tem ocupante, cabendo-lhes intermediar ou decidir sobre a forma de parceria entre o antigo ocupante ou a comunidade e o novo requerente. Também intervêm na gestão dos recursos florestais e faunísticos locais através da sua participação nos Conselhos de Gestão Participativa dos Recursos Naturais que funcionam a nível do Distrito (integrando como outros actores o Governo, empresários privados e ONG’s) e, mais precisamente, através dos chamados comités comunitários de gestão dos recursos naturais.
2. Na mobilização dos cidadãos locais para as grandes campanhas e movimentos nacionais sociais, como os ligados ao combate ao HIV/SIDA, ao engajamento das crianças na educação, às campanhas de vacinação, na mitigação de efeitos da seca ou cheias, assim como nos esforços de paz e segurança pública.
3. Na mobilização e enquadramento dos cidadãos locais para a participação nos esforços nacionais e locais de desenvolvimento e de combate à pobreza, em particular através de sua participação no processo de planificação e orçamentação descentralizada distrital nos locais onde esse processo já começou a ser implementado.
4. Na mobilização dos cidadãos locais para engajamento nos processos eleitorais, incluindo o recenseamento eleitoral, embora neste domínio seja de apontar a tendência dos partidos políticos para tentarem instrumentalizá-las para os seus fins de luta pelo poder.
5. Na administração da justiça tradicional e, dentro de um contexto mais amplo, de justiça não formal.³⁹⁷

³⁹⁶ Helene Maria Kyed, ‘The intricacy of Boundary Making: Traditional Leaders’ Role in Policing and Justice Enforcement’, in Helene Maria Kyed, Lars Buur and Terezinha da Silva (orgs.), *O reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da participação pública*, 2007, p.125.

³⁹⁷ Ver *Moçambique: O Sector da Justiça e o Estado de Direito*, Open Society Initiative for Southern Africa e AfriMAP, 2006, p.113.

C. Recomendação

- O papel das autoridades tradicionais dentro das comunidades moçambicanas tem uma história complexa e diversa. No tocante às suas relações com o poder político, estas têm transitado entre os extremos da cooptação e da marginalização. Desde 2004, o Governo moçambicano busca integrá-las na governação nacional de uma maneira mais participativa e colaborativa. Neste processo, é essencial que o governo não perpetue diferenciações na forma com que as comunidades rurais e urbanas são governadas, valendo-se das autoridades tradicionais (comunitárias) como um substituto aos representantes eleitos que existem nos centros urbanos.

10

Assistência ao desenvolvimento

Moçambique é bastante dependente da ajuda externa ao desenvolvimento para financiar seu orçamento e seus investimentos públicos, e diversas estratégias inovadoras têm sido implementadas para enfrentar os desafios de lidar com volumosas quantias de ajuda externa. No entanto, pode-se dizer que a real ‘apropriação’ (*ownership*) das políticas de desenvolvimento financiadas com apoio externo está ainda distante.

A. O apoio externo: características e dinâmica

Moçambique tem recebido substancial apoio da comunidade da internacional, quer por via de donativos, quer por via de créditos. Como coloca Sarah Lucas (tradução nossa) ‘Moçambique está se afogando em assistência externa. Doadores estão competindo entre si para participar no processo’.³⁹⁸ O grande volume da ajuda externa permitiu que o Governo aumentasse substancialmente a despesa ao longo da última década, o que contribuiu para a recuperação económica e social após o fim da guerra civil em 1992.

O apoio externo a Moçambique não é um fenómeno recente. Há muitos anos o país recebe quantias substanciais de ajuda externa. Conforme ressaltam Arndt et al., na última década Moçambique teria recebido, de acordo com estatísticas do Comité de Assistência ao Desenvolvimento (*DAC, Development Assistance Committee*), uma média de 65.6 dólares americanos per capita em apoio.³⁹⁹ Entre 2005 e 2006, a ajuda externa pode ter alcançado 25% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, o que coloca Moçambique entre os 10 países

³⁹⁸ Sarah Lucas, ‘Mozambique: Field Report’, *Center for Global Development*, December 2005, http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/mcamonitor/fieldreports/mozambiquefield#sing, acedido em 26 de Novembro de 2008.

³⁹⁹ Para uma discussão detalhada acerca do histórico de Moçambique em relação à ajuda externa seus possíveis efeitos sobre o desenvolvimento do país, consultar Channing Arndt, Sam Jones, and Finn Tarp, ‘Aid and Development: The Mozambican Case’, 2006, Working Paper no. 27E, Ministry of Planning and Development.

mais dependentes de ajuda no mundo.⁴⁰⁰ Para os próximos anos, de acordo com previsões do Orçamento do Estado para 2008, a ajuda deve representar entre 20,5% do PIB (em 2008) e 15,9% (em 2010).⁴⁰¹ Nas palavras de Castel-Branco 'a dependência em relação à ajuda externa já penetrou todos os poros das esferas política, económica e social'.⁴⁰²

Neste contexto, não é de surpreender que Moçambique abrigue projectos de dezenas de doadores. De acordo com Hanlon e Renzio,⁴⁰³ é provável que existam projectos de mais de 60 doadores bilaterais e multilaterais, incluindo as agências das Nações Unidas, e 150 organizações não governamentais internacionais em implementação no país no momento.⁴⁰⁴ Actualmente, a maioria da ajuda bilateral acontece por via de doações (*grants*), enquanto os créditos multilaterais continuam a ser feitos em termos concessionais (*concessional loans*).⁴⁰⁵ Além de múltiplos doadores, o país também alberga diferentes formas de ajuda, ou seja, diferentes formas de canalizar e utilizar o apoio externo. O cenário de ajuda externa em Moçambique é assim descrito por Sarah Lucas (tradução nossa)

Moçambique é praticamente um laboratório para diferentes tipos de ajuda externa. Todo modelo de prestação de ajuda está sendo implementado no país – de apoio a projectos a auxílio directo ao orçamento, de programas que concedem recursos directamente através do governo contra aqueles que trabalham totalmente afastados do governo, de investimentos em saúde e educação para investimentos no desenvolvimento do sector privado e capacitação em negociações comerciais.⁴⁰⁶

A maior fonte de recursos continua a ser a Associação Internacional de Desenvolvimento

⁴⁰⁰ Carlos Nuno Castel-Branco, 'Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View', Working Paper no. 1, 2008, IESE, p.13, footnote 10, <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>, acedido 22 Fevereiro 2008; Joseph Hanlon and Paolo de Renzio, 'Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence', *Global Economic Governance Programme Working Paper*, no.25, Oxford University, 2007, p.

⁴⁰¹ Orçamento do Estado para 2008, p.10.

⁴⁰² Carlos Nuno Castel-Branco, 'Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View', Working Paper no. 1, 2008, IESE, p.13, footnote 9, <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>, acedido 22 Fevereiro 2008.

⁴⁰³ Joseph Hanlon and Paolo de Renzio, 'Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence', *Global Economic Governance Programme Working Paper*, no. 25, Oxford University, 2007, footnote 3, p.21.

⁴⁰⁴ Organizações internacionais que agem no âmbito da ajuda ao desenvolvimento: ONU e suas organizações especializadas (ex. FAO, UNESCO, OIT, etc.), a CNUCED (ou UNCTAD), o PNUD, o Conselho Económico e Social da ONU, as Organizações de Bretton Woods, o Banco Mundial, o Grupo do Banco Mundial - Associação Internacional para o Desenvolvimento; Sociedade Financeira Internacional; Agência Multilateral para a Garantia dos Investimentos; o Centro Internacional para a Resolução de Diferendos (Investimentos), o Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio (apesar do seu fraco papel relativamente ao desenvolvimento). A Ajuda pública ao desenvolvimento pode ser bilateral ou canalizada através de organismos internacionais, ex.: a ONU, o Banco Africano para o Desenvolvimento, o Fundo Europeu de Desenvolvimento, a União Europeia.

⁴⁰⁵ Os créditos concessionais oferecidos pela IDA (*International Development Assistance*) são empréstimos isentos de juros para investimento em determinadas áreas e projectos, cujo prazo para pagamento pode estender-se por décadas (20-45 anos). Para detalhes, consultar <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/o,contentMDK:21206704-menuPK:83991-pagePK:51236175-piPK:437394-theSitePK:73154,oo.html>, acedido em 22 de Novembro de 2008.

⁴⁰⁶ Sarah Lucas, 'Mozambique: Field Report', *Center for Global Development*, December 2005, http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/mcmonitor/fieldreports/mozambiquefield#sing, acedido em 25 de Novembro de 2008.

(International Development Association, IDA) do Banco Mundial, enquanto a União Europeia aparece em segundo lugar.

O Orçamento Geral do Estado tem sido amplamente financiado por auxílio-externo. Para o ano económico 2009, eis a composição do Orçamento de Estado:

- Financiamento interno, constituído por receitas ordinárias do Estado (fiscais, não fiscais, de capital), receitas consignadas e próprias cobradas pelas instituições do Estado e créditos internos, perfazendo cerca de 47% do total de recursos previstos para financiar as despesas e investimentos do Estado;
- Financiamento externo, donativos e créditos externos disponibilizados pelos parceiros de cooperação internacional via Tesouro do Estado em forma de apoio directo ao Orçamento do Estado (*General Budget Support, GBS*), créditos e donativos consignados aos projectos de investimento sectoriais, que contribuem em cerca de 53% do total dos recursos orçamentários.⁴⁰⁷

Para o ano 2009, portanto, o Estado moçambicano obteve somente 47% do seu orçamento internamente, tendo de buscar auxílio externo para cobrir o défice orçamental. Para além das verbas investidas directamente no Orçamento, as actividades estatais em todos os níveis e esferas administrativas funcionam com consideráveis quantias provenientes de auxílio externo que não são registados no orçamento de Estado, ou seja, verbas não contabilizadas pelas estatísticas orçamentárias (*off-budget*). Ministérios e departamentos governamentais obtêm regularmente fundos de doadores para o financiamento de suas actividades além de investimentos vários, os quais contribuem, por vezes, para a criação de verdadeiras ‘ilhas de excelência’ dentro do aparelho estatal, órgãos cujo funcionamento e financiamento diferem grandemente dos demais.

Nos últimos quatro anos, o peso da ajuda externa no Orçamento moçambicano tem representado, em média, 51% do total, sendo a maior fatia ocupada por doações, com um peso médio de 66,8% do montante total do financiamento externo no período. Dadas as condições da economia nacional, parece claro que o país continuará a necessitar de apoio da comunidade internacional por um razoável período, quer para o financiamento do aparelho estatal quer para o apoio directo a projectos que contribuam para a redução dos níveis da pobreza e combate ao HIV-SIDA, malária e outras enfermidades que têm contribuído para os altos índices de mortalidade no país. Conforme dados compilados no ODAmoz,⁴⁰⁸ são os seguintes os fundos já transferidos nos últimos anos e a serem transferidos nos próximos anos para Moçambique.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Orçamento de Estado para 2009, Mapa de Equilíbrio Orçamental.

⁴⁰⁸ A ODAmoz (*Official Development Assistance to Mozambique*) é uma base de dados que reúne informações sobre a ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) recebida por Moçambique, permitindo a consulta aos programas e recursos dos países e instituições doadoras. Para detalhes, consultar <http://www.odamoz.org.mz/ptreports/indexsub.asp>, acessado em 22 de Novembro de 2008.

⁴⁰⁹ Os dados constantes do ODAmoz devem ser usados com cautela, uma vez que sua precisão ainda necessita ser apurada. Por exemplo, os dados de 2007, quando comparados com os dados fornecidos pelos PAPs constantes da *Performance Review de 2007*, divergem consideravelmente, variando até 40–50%. No somatório, as diferenças parecem se anular, e o resultado final é semelhante ao constante da ODAmoz. Em 2007, os PAPs ofereceram USD 1.312.435.768 à Moçambique de acordo a *Performance Review*, e aproximadamente USD 1.270.000.000 segundo a ODAmoz.

Tabela 12: *Projectos de Doadores / Agências NU por Ano (em USD) 1615 projectos actuais*^{41o}

Doador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
African Development Bank	168.058.209	125.662.524	71.638.806	156.752.555	197.361.194	112.582.090	831.955.378
AUSTRIA	3.993.806	6.975.931	4.538.819	5.662.893	3.474.830	3.153.160	27.799.439
BÉLGICA	11.277.916	12.973.256	14.635.714	10.158.571	5.571.429	4.000.000	58.586.886
CANADA	38.100.514	43.669.447	43.802.397	43.733.798	28.998.691	1.818.182	200.123.029
DINAMARCA	45.469.339	42.211.622	46.783.610	68.959.436	60.194.004	60.282.187	320.900.198
COMISSÃO EUROPEIA	186.916.227	168.656.710	237.125.911	216.326.639	0	0	809.025.167
FINLÂNDIA	26.836.633	28.905.197	28.515.844	40.686.244	47.243.461	714.286	172.921.666
FRANCA	18.855.399	20.137.883	18.922.903	21.268.571	22.583.267	13.414.196	115.182.199
ALEMÂNHA	32.172.569	44.891.219	70.775.194	82.654.474	81.785.714	69.171.667	381.450.837
IRLANDA	28.588.640	29.247.559	53.142.754	68.535.714	0	0	179.514.667
ITALIA	26.378.347	31.953.296	41.093.580	50.838.786	41.614.439	31.809.524	223.687.971
JAPÃO	406.204	13.742.935	28.789.336	26.394.330	25.592.799	3.946.270	98.871.874
HOLANDA	56.725.643	66.809.387	85.554.611	105.489.627	58.297.500	21.703.000	394.579.769
NORUEGA	60.235.507	60.713.672	64.521.176	70.451.560	71.749.983	86.283.471	413.975.369
PORTUGAL	25.916.560	24.695.199	8.645.150	2.200.000	0	0	61.456.909
ESPAÑHA	23.166.330	27.272.416	27.338.211	30.875.669	22.241.441	12.466.897	143.360.964
SUECIA	78.971.558	95.688.006	100.257.206	125.069.484	76.040.317	44.964.596	520.990.767
SUIÇA	22.286.121	22.733.076	20.223.968	16.170.814	15.182.783	7.427.886	104.044.649
GRÁ-BREITÂNIA	74.786.941	99.838.380	117.010.225	118.850.000	119.970.588	127.764.706	658.220.841
EUA	58.348.343	79.337.636	103.400.140	0	0	0	241.086.119
BANCO MUNDIAL	240.820.000	223.405.000	218.410.000	208.280.000	117.330.000	105.130.000	1.113.365.000
GRANDE TOTAL	1.228.330.405	1.269.440.331	1.405.125.238	1.469.329.166	995.222.440	706.632.117	7.074.099.697
Agências NU	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
FAO	4.388.713	8.340.096	9.260.050	3.106.737	991.728	26.087.324	45.742.976
PNUD	5.121.052	6.866.157	15.876.134	11.189.693	6.690.000	0	45,742,976
UNESCO	0	333.431	3.028.147	2.792.098	1.025.739	0	7.179.415
FNUAP	0	0	18.535.922	0	0	0	18.535.922
UNHABITAT	442.992	161.581	0	0	0	0	604.573
ACNUR	0	0	450.750	0	0	0	450.750
UNICEF	7.466.660	8.110.257	25.946.393	27.808.000	27.995.000	250.000	97.576.310
UNIDO	101.212	1.874.700	1.283.000	1.528.447	600.000	600.000	5.987.339
PMA	27.248.000	28.784.000	19.303.241	14.326.000	13.029.000	0	102.690.241
OMS	0	2.283.509	7.198.493	4.433.500	4.433.500	0	18.349.002
GRANDE TOTAL	44.768.699	56.759.731	100.882.130	65.184.415	54.764.967	850.000	323.209.872

^{41o} Note-se que os totais das Agências das Nações Unidas podem incluir financiamento bilateral de doadores já incluídos no lado Doador em ODAmoz. Fonte: ODAmoz, <http://www.odamoz.org.rn/z/ptreports/indexsub.asp>, acessado em 21 Novembro 2007.

Para além dos fundos referidos no quadro acima, Moçambique está entre os países eleitos pela *Millenium Challenge Corporation* (Corporação para o Desenvolvimento do Milénio) do governo dos Estados Unidos para receber recursos destinados à redução da pobreza e promoção do crescimento económico.⁴¹¹ No período 2007–2011, o país receberá USD 506.924.053,00 para investimentos nas áreas de saneamento, estradas e agricultura.⁴¹²

Embora o essencial do apoio externo seja dirigido aos sectores sociais e económicos, existe uma multiplicidade de financiamentos e projectos dirigidos a outros sectores. Ainda segundo os dados do ODAmoz, desde 1999 mais de 228 projectos envolvendo governação e sociedade civil foram iniciados no país,⁴¹³ tendo sido desembolsados US\$ 297.349.743,00 para tais projectos. Destes, a maioria relaciona-se a melhorias e reformas no sector público, com vários projectos focando também o processo de descentralização e governação local e o fortalecimento da sociedade civil. A Assembleia da República, especialmente durante as duas primeiras legislaturas, beneficiou de projectos de capacitação, por meio dos quais recursos financeiros e humanos foram postos à sua disposição.⁴¹⁴

B. Iniciativas para aprimorar a efectividade da ajuda ao desenvolvimento em Moçambique

A extensão da ajuda a Moçambique traz consigo uma série de problemas, os quais são comuns aos países dependentes de ajuda externa. Tais problemas relacionam-se tanto com a forma em a ajuda é prestada como com o seu uso pelo Governo.

Do lado dos doadores, o grande número de actores contribui para a falta de transparência, fragmentação e dispersão dos recursos, custos operacionais, imprevisibilidade e volatilidade da ajuda, problemas de coordenação, com a duplicidade de esforços e a necessidade de uma constante prestação de contas governamental acerca dos projectos aos doadores, com o uso dos já escassos recursos humanos na preparação de uma miríade de relatórios.⁴¹⁵ Também, a existência de recursos não incluídos no Orçamento (*off-budget*) tem sido um sério problema, uma vez que complica a coordenação e harmonização das actividades, prejudica o planeamento estatal e retira ao Estado o controle sobre tais verbas.⁴¹⁶

Contudo, Moçambique e seus parceiros de cooperação têm também sido pioneiros na

⁴¹¹ Para detalhes, consultar <http://www.mcc.gov/countries/mozambique/index.php>

⁴¹² <http://www.mcc.gov/press/releases/2007/release-071307-mozcompactsigning.php>, acessado em 26 de Novembro de 2008.

⁴¹³ http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_sector1.asp?sector=1166. A secção 'Governo e Sociedade Civil' inclui também questões referentes ao sector da justiça.

⁴¹⁴ Nomeadamente, um projecto financiado pela USAID e outro pelo PNUD. Outros projectos de menor escala têm sido desenvolvidos com o parlamento por algumas organizações internacionais como a AWEPA, por exemplo. Para o período 2007-2009, o PNUD pretende investir USD 2.700.000 no aprimoramento técnico da Assembleia da República, http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_sector1.asp?sector=1166.

⁴¹⁵ Para uma discussão sobre a implementação de melhores práticas entre os doadores, consultar William Easterly and Tobias Pfitze, 'Where does the money go? Best and Worst Practices in Foreign Aid', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, No. 2, 2008, disponível em http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/Where_Does_Money_Go.pdf, acessado em Dezembro de 2008. Ver também, Nancy Birdsall, 'Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings', *Working paper no. 50, Center for Global Development*, 2004 (Revised 2005).

⁴¹⁶ Para uma introdução às principais iniciativas referentes à harmonização da assistência externa, consultar o sítio <http://www.aidharmonization.org/>.

implementação das alternativas planejadas para resolver tais problemas, muitas das quais identificadas nas *Declarações de Roma e Paris* (2005) sobre ajuda externa, e elaboradas na Agenda para Acção de Acra (2008). Por exemplo, muitos doadores têm canalizado recursos directamente para o orçamento de determinados sectores previamente definidos pelo Estado como prioritários, ao invés de identificarem as prioridades eles próprios. Exemplos destes programas são o PROAGRI, um programa de investimento público no sector agrícola e o PROSaúde, além de fundos destinados especificamente para medicamentos, HIV-SIDA, UTRESP (Unidade Técnica de Reforma do Sector Público) e saúde provincial.⁴¹⁷ Tabela 13 oferece uma lista dos demais projectos.

Moçambique tem também implementado uma das mais ambiciosas propostas dentre os países em desenvolvimento para redireccionar o suporte externo *directamente* ao orçamento geral do Estado, sem a prévia estipulação de sua destinação pelos doadores (*General Budget Support, GBS*). A atribuição do destino da ajuda passa, então, a ser de *responsabilidade e propriedade do Governo*.⁴¹⁸ A implementação deste tipo de ajuda iniciou em Moçambique na segunda metade da década de 1990⁴¹⁹ sob a forma de apoio à Balança de Pagamentos, então por iniciativa de quatro doadores bilaterais (Dinamarca, Noruega, Suécia, e Suíça). Posteriormente, tal mecanismo de apoio foi consagrado com a criação do *Programa Conjunto de Doadores para Apoio Macrofinanceiro*, no ano de 2000.⁴²⁰ Desde então, o apoio directo ao orçamento geral e à balança de pagamentos tem sido mantido e expandido, ainda que gradualmente, uma vez que mesmo autoridades governamentais reconhecem que as estruturas estatais ainda carecem de melhorias para absorverem os recursos, administrarem o orçamento e implementarem as consequentes políticas públicas.⁴²¹

Em 2004, Moçambique assinou com 15 doadores um Memorando de Entendimento (MoE) destinado a consolidar uma parceria de financiamento externo directo ao orçamento do Estado e à balança de pagamentos, o qual foi implementado entre 2004 e 2009.⁴²² Os PAPs (*Programme Aid Partners*), Parceiros de Apoio Programático, têm, desde então, representado uma importante iniciativa em termos de coordenação, harmonização e monitoria do uso e aproveitamento do auxílio externo pelo governo. Actualmente, o grupo de parceiros é composto por 19 membros (G-19) (Alemanha, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega,

⁴¹⁷ Para informações detalhadas, consultar Mozambique Country Donor Atlas 2006, Forecasts 2007-2010, *Official Development Assistance to Mozambique Database (ODAmoz)*.

⁴¹⁸ Para uma crítica à ideia de 'apropriação' no uso das doações pelos países recipientes da ajuda, com foco no caso de Moçambique, consultar Carlos Nuno Castel-Branco, 'Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View', *Working Paper no. 1, IESE*, 2008. <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>, acessado 22 Fevereiro 2008.

⁴¹⁹ Em meados dos anos 80, Moçambique já experimentara uma forma de apoio conjunto ao ajustamento estrutural.

⁴²⁰ Tony Hodges and Roberto Tibana, *Political Economy of the Budget in Mozambique*, 2004, p.61. Para uma discussão crítica do livro, ver a análise de António Alberto da Silva Francisco, 'The Political Economy of the Budget in Mozambique', disponível em http://www.codesria.org/Links/Publications/arb_dec05/francisco.pdf.

⁴²¹ Tony Killick, Carlos N. Castel-Branco, Richard Gester, 'Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique', 2004, Maio 2005, pp.33/34.

⁴²² <http://www.pap.org.mz/downloads/mou.pdf>, acessado em 21 de Novembro de 2008.

Tabela 13. Doações recebidas (e a receber) de acordo com o tipo de fundo (2005–2010), em USD⁴²³

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suporte ao Orçamento	242.140.119	326.199.674	351.365.230	385.812.264	187.056.506	165.643.922
Águas	12.060.000	16.500.000	33.987.852	7.681.034	2.431.034	2.431.034
Estradas	55.449.703	46.736.048	35.302.761	17.695.235	10.646.147	4.802.018
Fase	5.014.934	23.701.848	46.736.048	71.249.218	62.359.962	23.667.712
HIV-SIDA	14.075.885	25.062.488	23.292.772	22.189.045	8.795.821	7.905.645
Medicamentos	5.113.636	4.241.902	4.261.364	0	0	0
PROAGRI	8.168.485	12.334.724	22.013.297	38.463.040	12.327.263	3.683.447
PROSAUDE	42.646.607	45.253.868	44.078.143	71.803.552	34.978.212	24.539.655
Saúde Provincial	3.711.364	3.087.500	1.496.591	0	0	0
UTRESP	3.208.253	14.125.030	13.069.083	16.110.030	8.790.808	1.982.069
Projectos	578.185.016	522.875.133	557.543.711	558.069.749	491.680.048	308.712.494
Estudos	1.180.075	3.982.552	4.630.908	3.702.522	1.641.772	0
SWAP (Sector- Wide Approach)	65.521.062	42.370.469	34.468.976	13.523.871	13.120.343	8.341.243
Assistência Técnica	16.094.826	20.832.702	32.121.235	38.721.512	33.004.685	26.764.982
Cooperação técnica	28.183	54.505	0	0	0	0
Não especificado	56.650.691	51.355.210	46.127.538	10.198.808	1.477.273	909.091
Total	1.109.248.839	1.158.713.653	1.250.242.934	1.255.219.880	868.309.874	579.383.312

⁴²³ Mozambique Country Donor Atlas 2006, Forecasts 2007-2010, Oficial Development Assistance to Mozambique Database (ODAmoz), p.31.

Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido e Áustria), sendo um dos maiores grupos de apoio orçamental geral a operar em África.⁴²⁴

Em Março de 2009, foi assinado um novo Memorando de Entendimento entre o Governo de Moçambique e os PAPs, o qual será igualmente válido por 5 anos. Nele, foram reforçados os compromissos, princípios básicos, e objectivos constantes do documento anterior, tendo sido, também, adicionados novos elementos. Acima de tudo, o novo Memorando é mais preciso nas suas disposições, detalhando as formas e mecanismos de interacção entre o Governo de Moçambique e seus parceiros de ajuda programática. No Memorando de Entendimento estão definidos os objectivos e procedimentos de apoio ao orçamental geral. O objectivo global do Memorando é contribuir para 'a redução da pobreza em todas as suas dimensões', e os PAPs comprometeram-se a apoiar os planos de redução de pobreza constantes no PARPA (e seu eventual sucessor). No caso, o Memorando busca garantir que o apoio ao orçamento servirá para, entre outros objectivos específicos: a) apoiar o governo no seu plano operacional multi-anual-actualmente, o PARPA; b) melhorar a eficácia da ajuda e a apropriação pelo país do seu processo de desenvolvimento; c) reduzir os custos de transacção; d) garantir a eficácia, a transparência e a prestação de contas no uso da despesa pública e a previsibilidade no fluxo do apoio externo; e) reforçar a prestação de contas do Governo perante a Assembleia da República e o povo. Também, os signatários do Memorando comprometeram-se a, aquando da sua avaliação, fazer uso dos instrumentos de planificação e interacção usados pelo Governo para prestar contas aos cidadãos; no caso, destacam-se o Balanço do Plano Económico e Social (Balanço do PES), e os Relatórios de Execução Orçamental (produzidos pelo Tribunal Administrativo).

Em termos procedimentais, ambas as partes, Governo e Parceiros, serão avaliados em relação ao seu desempenho no cumprimento dos objectivos estabelecidos no Memorando. Para tanto, existe um *Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) (Performance Assessment Framework, PAF)*, o qual consiste numa matriz com os indicadores prioritários para cada uma das partes. Para o QAD do Governo, os indicadores são todos retirados das metas estabelecidas no PARPA, ao passo que, para o QAD dos PAPs, os indicadores são retirados dos compromissos assumidos no Memorando, assim como naqueles assumidos na Declaração de Paris e Agenda para a Acção de Acra.

O Memorando também estabelece uma série de princípios básicos à concessão da ajuda. Dentre estes, o governo de Moçambique deve empenhar-se para: a) salvaguardar a paz e promover processos políticos democráticos, a independência do judiciário, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos, a boa governação, e a probidade na vida pública, incluindo a luta contra a corrupção; b) dar prioridade à luta contra a pobreza; c) prosseguir com políticas macroeconómicas sólidas⁴²⁵ e sistemas eficazes de gestão das finanças públicas. Caso qualquer desses princípios seja violado pelo Governo, os PAPs podem suspender seu apoio; no Memorando, contudo, todos os parceiros comprometeram-se a, anteriormente à qualquer tomada de decisão, discutir entre si e, depois, com o Governo os meios para lidar com a situação.

⁴²⁴ Para detalhes sobre os PAPs, consultar <http://www.pap.org.mz>, acedido 21 de Novembro de 2008.

⁴²⁵ Nos termos do Memorando, a avaliação acerca da 'robustez' das políticas macroeconómicas será feita tendo como base o desempenho do Governo na implementação de programa acordado com o Fundo Monetário Internacional, ou um julgamento equivalente sobre gestão macroeconómica.

Nos casos em que tal diálogo não surtir efeito, os PAPs reservam-se o direito de, em conjunto ou unilateralmente, suspender o desembolso de fundos.

Neste processo entre Governo e PAPS, ambas as partes afirmaram que facilitarão uma maior participação da sociedade civil na sua implementação. Para tanto, o Governo deverá manter seu apoio à manutenção e criação de Observatórios do Desenvolvimento, tanto ao nível central como ao nível provincial.

O mecanismo de financiamento do Governo pelos PAPs funciona, portanto, em paralelo com um diálogo conjunto entre o Governo, os parceiros e a sociedade civil. O Governo de Moçambique e os PAPs concordaram em submeter-se à constante monitoria por meio do *Quadro para a Avaliação de Desempenho* (QAD), um mecanismo de prestação de contas mútua (*mutual accountability*).⁴²⁶ Neste contexto, o Memorando determina a realização de dois encontros de revisão conjunta anuais (*Joint Review Meetings*), os quais se alinham ao ciclo de orçamentação, planificação e monitoria do Governo. Entre Março e Abril, haverá uma *Revisão Anual do Desempenho do Governo e dos PAPs*, que deverá ser realizada logo após a produção do Balanço do PES. Em Setembro, anteriormente à submissão do PES e do Orçamento de Estado ao Parlamento, haverá outra reunião para que sejam acordados os indicadores e as metas que constarão no QAD para o ano seguinte, assim como as metas indicativas para os próximos três anos.

Na Revisão Anual, busca-se obter uma visão geral sobre o desempenho do Governo e dos PAPs no ano anterior. Nesta avaliação, reúnem-se grupos de trabalho divididos por sector, sendo compostos de membros do Governo, dos PAPs e da sociedade civil; ao final, cada grupo produz um relatório do sector. Para além dos relatórios de cada sector, a Revisão vale-se de uma série de outros instrumentos para efectuar sua avaliação. Dentre eles, menciona-se: o Balanço do PES e o Relatório de Execução Orçamental, o Relatório Anual da Sociedade Civil sobre a Pobreza (RAP), as actas dos Observatório do Desenvolvimento. No Memorando, os PAPs afirmaram que, ao avaliarem o Governo, prestarão atenção nas tendências e na direcção da mudança revelados pelos indicadores, considerando até que ponto os problemas estão a ser enfrentados. Ao final do processo de revisão e do diálogo entre governo e PAPs, será produzido um *Aide Memoire* com os relatórios e acções acordados na Revisão.

O Memorando também inclui um ‘mecanismo de resposta’, que constitui a ligação entre o desempenho do Governo e os compromissos e desembolsos dos PAP para o ano seguinte. Com o ‘mecanismo de resposta’ busca-se elevar os níveis de eficiência e eficácia das políticas públicas que contribuam para a redução da pobreza e a apropriação do Governo no uso dos recursos. No caso, os PAPs oferecem ao Governo seu compromisso de financiamento ao Orçamento para os próximos três anos, e baseiam suas decisões na avaliação constante da Revisão Anual. Em específico, os PAPs podem oferecer uma posição conjunta, que, então, guiará o desembolso de todos os parceiros, ou uma posição em partes, sendo uma parcela referente a certos sectores e relacionada à posição conjunta, e parte relacionada a outros sectores, e vinculada à posição individual do parceiro. No Memorando, a Dinamarca, a Suécia, a Suíça e a Comissão Europeia

⁴²⁶ Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente e Nelsa Massingue, ‘Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007, Final Report, 2008, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, p.1, disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_PAF_2007.pdf, acedido em 15 de Abril de 2008.

adoptaram o mecanismo de resposta em partes. A Dinamarca, por exemplo, terá 20% de seu apoio condicionado a três indicadores: 1) colecta do rendimento de impostos; 2) desenvolvimento do e-SISTAFE; 3) cobertura de auditorias externas.⁴²⁷

No tocante aos parceiros e seu cumprimento do acordado com o Governo, na *Revisão Anual* realizada em Abril de 2007, para a qual contribuíram 29 grupos de trabalho, concluiu-se, dentre outros, que não houve progressos significativos dos PAPs com vista a uma maior proporção de auxílio directo ao Orçamento (GBS) e de Ajuda Programática.⁴²⁸ Da meta estabelecida de 40% da ajuda total em GBS, alcançou-se somente 34% em 2006, ao passo que, da meta de 70% da ajuda total dos PAPs em ajuda programática, obteve-se somente 55%.⁴²⁹ Na Revisão Anual do ano de 2008 pode-se constatar que a percentagem de ajuda directamente ao Orçamento (GBS) aumentou para 36% da ajuda total ao Governo de Moçambique, enquanto a percentagem de ajuda programática foi de 61%. Aqui, deve-se ressaltar que há grandes variações entre os doadores. O DfID, por exemplo, destinava 68% de sua ajuda total ao Orçamento do Estado (GBS), no que era seguido por Suécia (55%), Banco Africano do Desenvolvimento (40%), Holanda (40%), Noruega (40%) e União Europeia (39%). Dentre aqueles que destinavam uma menor percentagem de ajuda directamente ao Orçamento do Estado, encontravam-se França (15%), Canadá (13%) e Portugal (11%). No mesmo trabalho, podemos consultar a classificação dos países em termos de efectividade da assistência prestada no ano de 2007 (efectividade medida de acordo com no cumprimento dos critérios e objectivos acordados no QAD). De um máximo de 36 pontos, o G-19 enquanto grupo recebeu somente 15, o Reino Unido e a Suíça obtiveram o melhor resultado, com 36 pontos, seguido da Holanda com 33, Bélgica com 32, Noruega com 31, Irlanda e Espanha 29. Entre os doadores com piores resultados, estavam o Banco Mundial (17), Portugal (15) e o Banco Africano de Desenvolvimento (19).⁴³⁰ O desempenho pouco satisfatório de muitos doadores integrantes dos PAPs em honrar seus compromissos deveria ser objecto de maior crítica, principalmente em face das constantes reclamações que estes avançam em relação aos agentes governamentais. De facto, William Easterly, em recente trabalho, ressaltou os medíocres avanços de países e organizações multilaterais na solução de problemas relacionados ao auxílio-externo, os quais, geralmente, vinculam-se a problemas internos das organizações.⁴³¹

Muitos doadores, apesar de endossarem publicamente a necessidade de uma maior 'apropriação' (*ownership*) das doações pelos países receptores e comprometerem-se a envidar esforços nesta direcção, parecem guardar suspeitas acerca dos riscos desta modalidade de ajuda nas estruturas de Estado. A concentração dos recursos no Governo facilita, sem dúvida, a gestão

⁴²⁷ Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático sobre a Concessão de Apoio Geral ao Orçamento, Anexo 5.

⁴²⁸ Revisão Conjunta – 2007. Aide-Mémoire. 31 de Abril de 2007, p.8.

⁴²⁹ Revisão Conjunta – 2007. Aide-Mémoire. 31 de Abril de 2007, anexo 2.

⁴³⁰ Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente e Nelsa Massingue, 'Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007, Final Report, 2008, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_PAF_2007.pdf, acedido em 15 de Abril de 2008. Também, entrevista com Carlos Vicente, em 15 de Abril de 2008.

⁴³¹ William Easterly, *Are Aid Agencies Improving?*, 2006, disponível em <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/DRIWP/DRIWP25.pdf>, acedido em 20 de Março de 2008.

e harmonização destes por parte das autoridades estatais, mas as carências técnicas e de recursos humanos do Estado moçambicano continuam sendo vistas com receio por alguns doadores.⁴³²

Nestas circunstâncias, é apropriado, como bem frisou um recente relatório financiado pela CAFOD e outras entidades, que se adotem diferentes, mas coordenadas, formas de apoio, com mudanças de acordo com a capacidade de gestão do Estado, principalmente de cariz programático.⁴³³ Toda a ajuda deve constar no Orçamento (com o fim das ajudas *off-budget*), e a ajuda baseada em projectos deve ser reduzida.

A ajuda de cariz programático e o suporte ao orçamento geral do Estado, como mencionado, não são sem problemas. Tendências à centralização política podem ser exacerbadas com a concentração de recursos no orçamento geral. Tal centralização, num contexto em que o Estado é importante actor social e fonte de recursos à acção social de outros grupos, pode reduzir o espaço para o pluralismo político, podendo dificultar, dentre outros, o surgimento de uma sociedade civil autónoma do Estado e actuante. Ademais, desvios dos recursos públicos e enriquecimento pessoal (corrupção), compra de votos, aquiescência e colaboração política (clientelismo-patronagem) são práticas que podem ser mais difíceis de verificar em relação ao suporte dado orçamento geral do Estado.⁴³⁴ Num contexto político em que as diferenças entre o Estado e o partido no poder tendem a ser ténues, no qual o partido vencedor das eleições tende a concentrar muitos benefícios políticos e económicos, ao passo que os partidos de oposição carecem de espaço e recursos para articularem suas demandas, a alocação de recursos externos ao Estado *independentemente* de sua capacidade de mobilizá-los internamente (via tributos) pode bloquear as mudanças sociais e políticas que frequentemente acompanham o fortalecimento e expansão das estruturas estatais, criando-se um Estado forte mas intransigente em face de sua sociedade.⁴³⁵

Ainda no tocante à questão da ‘apropriação’, um dos princípios-guia da ajuda programática, cabe finalizar seguindo a provocação de Castel-Branco,⁴³⁶ discutindo até que ponto a ideia de ‘apropriação’ no uso da ajuda-externa possui o alcance que muitos lhe dão. Nesta linha de análise, uma questão se faz central: 1) quem, de facto, exerce a ‘a propriedade’ na definição do uso dos fundos externos? Para muitos, os agentes externos definem o que acontece no país, e o Governo, por mais que se esforce, pouco consegue fazer em vista da superioridade económica dos doadores. Tal afirmação, contudo, é problemática. Mesmo que reconheçamos a influência externa na definição dos rumos do país, *tal influência jamais se dará sem a participação e intermediação dos agentes do Governo*. Em Moçambique, onde a força dos doadores é considerável, os agentes governamentais podem considerar mais sensato, e simples, concordar com os

⁴³² Richard Batley, Liv Bjornestad, Amelia Cumbi, *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Mozambique Country Report*, 2006, p.52, acedido 28 Fevereiro 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/57/36685764.pdf>.

⁴³³ CAFOD, TROCAIRE, EURODAD, *An independent analysis of ownership and accountability in the development aid system*, p.xii. Ver também Tony Hodges and Roberto Tibana, *Political Economy of the budget in Mozambique*, 2004, p.105.

⁴³⁴ Tony Hodges and Roberto Tibana, *Political Economy of the Budget in Mozambique*, 2004, p.106; Channing Arndt, Sam Jones, and Finn Tarp, ‘Aid and Development: The Mozambican Case’, 2006, Working Paper no. 27e, Ministry of Planning and Development, p.73.

⁴³⁵ Elisio Macamo, *Political Governance in Mozambique, Final Report*, DfID, 2006, p.13.

⁴³⁶ Carlos Nuno Castel-Branco, ‘Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View’, *Working Paper no. 1, IESE*, 2008. <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>, acedido 22 Fevereiro 2008.

doadores. Na eventualidade de problemas surgirem, a responsabilidade pode ser direccionada ao exterior. Como os doadores não respondem perante à população moçambicana, estes tendem a sair ilesos das críticas, ao passo que os agentes governamentais conseguem eximir-se de qualquer responsabilidade. Os riscos e danos, ao final, são transferidos para a maioria dos moçambicanos. Tal ponto de vista não implica na existência de alguma teoria conspiratória, a unir governo e doadores, mas somente o reconhecimento de que, infelizmente, as lideranças responsáveis pela definição dos rumos do país nem sempre o fazem para o benefício da maioria, mas agem movidas por interesses pessoais e imediatos. A reversão de tal situação depende, essencialmente, do surgimento de grupos de pressão, partidos políticos e organizações da sociedade civil moçambicanas suficientemente fortes para discutir e criticar as políticas defendidas pelo Governo e por doadores.

Em termos de política governamental, é imperioso que o governo produza uma nota estratégica mais clara e contundente, a indicar as modalidades de ajuda preferidas e a escala e velocidade de transição entre a situação actual e a desejada pelo Governo; impõe-se, também, que tal documento seja explícito acerca das actividades que se pretende implementar nos próximos anos para a redução da dependência do país em relação à ajuda externa.⁴³⁷ Desde há anos, o Governo tem estado a elaborar uma *Política de Cooperação Internacional*, e espera-se que esta venha a ser divulgada ainda em 2009. No Memorando de Entendimento recentemente assinando entre o Governo e os PAPs, faz-se menção à Política e a um eventual Código de Conduta para os parceiros de desenvolvimento em Moçambique.

c. Ajuda externa e participação

Até recentemente, o debate entre o governo e doadores em questões acerca de desenvolvimento tinha pouca participação interna. A situação actual é um tanto melhor, mas há ainda muitos desafios. As organizações da sociedade civil moçambicana têm conseguido participar mais activamente, por exemplo, nas reuniões anuais de consulta entre o Governo e seus parceiros de cooperação (*Reuniões de Revisão Conjunta, Joint Review Meetings*). Nestas reuniões, nas quais se discutem os principais aspectos ligados ao processo de desenvolvimento, têm vindo a aumentar o seu nível de conhecimento sobre as questões-chave da governação e, nessa perspectiva, podemos considerar que já existe alguma capacidade para discutir com o Governo ao mais alto nível. Também, a implementação dos Observatórios do Desenvolvimento ofereceu uma nova oportunidade à participação das organizações da sociedade civil em questões de ajuda-externa e desenvolvimento.

No entanto, a participação social tem ainda sérios limites. Aos membros de organizações da sociedade civil é permitida a participação nos grupos de trabalho e nas discussões acerca dos principais problemas a serem enfrentados na Revisão Conjunta/Revisão Anual, mas, aquando da discussão final, de cunho eminentemente político, na qual é definido o formato definitivo do *Aide Mémoire*, a participação é limitada ao Governo e aos doadores.⁴³⁸ Contudo, a questão mais preocupante nesta área é a quase inexistência de ligação entre as

⁴³⁷ Tony Killick, Carlos N. Castel-Branco, Richard Gester, 'Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique', 2004, May 2005, pp.2, 51/52.

⁴³⁸ Revisão Conjunta 2007 da Parceria de Apoio Programático, *Termos de Referência*, p.2.

discussões travadas pelo Governo e seus parceiros de desenvolvimento, de um lado, e os debates levados a cabo na Assembleia da República, de outro. O baixo envolvimento de parlamentares e da Assembleia da República nas discussões referentes ao apoio externo representam um sério défice democrático, principalmente quando se tem em conta que mais da metade do Orçamento do Estado provém do apoio externo. O envolvimento da sociedade civil certamente representa um avanço em termos de participação, mas não se deve descurar da importância do envolvimento da Assembleia da República em qualquer debate de importância nacional, uma vez que ela alberga os representantes eleitos pelos moçambicanos para discutirem os assuntos de interesse do país. Curiosamente, o Memorando de Entendimento no contexto dos PAPs menciona, entre seus principais objectivos, ‘reforçar a responsabilidade do Governo perante a Assembleia da República e o povo’, mas é silente em relação aos mecanismos de interacção entre a Assembleia e as discussões em torno do apoio ao Orçamento do Estado. O próprio Memorando não foi sequer levado à discussão no Parlamento.

Por fim, a maior coordenação dos parceiros de desenvolvimento traz consigo ganhos em termos de custos de transacção e previsibilidade no desembolso do apoio. Contudo, em termos políticos, conforme pondera um relatório da *Christian Aid*, opinião que é ecoada pelo Banco Mundial,⁴³⁹ várias organizações da sociedade civil sentem que uma maior coordenação dos doadores à volta da ajuda orçamental ao Governo moçambicano pode prejudicar o desenvolvimento de estruturas democráticas ao invés de reforçá-las. O apoio programático e ao orçamento podem levar o governo a preocupar-se mais com a chamada ‘*external accountability*’, relegando para um plano secundário, ou mesmo à irrelevância, a prestação de contas aos seus parceiros domésticos e eleitores.⁴⁴⁰

D. Recomendações

- Os doadores internacionais têm-se comprometido a guiar sua política de cooperação com base numa série de princípios: transparência, coordenação com o governo e demais doadores, previsibilidade da ajuda, harmonização da ajuda, liderança do país recipiente no uso da ajuda, prestação de contas mútua. Em Moçambique, muitos destes compromissos constam do Memorando de Entendimento dos Parceiros de Ajuda Programática. Contudo, há ainda muitos doadores relutantes em juntar-se ao grupo dos PAPs, os quais, contudo, deveriam fazê-lo o mais rápido possível.
- A ajuda programática tem crescido no país, e espera-se que esta tendência seja reforçada nos próximos anos.
- Os parceiros de desenvolvimento e o governo moçambicano devem envidar todos seus esforços no sentido de integrar a Assembleia da República nos debates acerca do apoio externo.

⁴³⁹ World Bank, *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in a Growing Economy, A Mozambique Poverty, Gender, and Social Assessment*, 2007, p.241.

⁴⁴⁰ Christian Aid, *Aid Effectiveness Report*, Maputo, 2005. Ver também Jason Sumich, ‘The illegitimacy of democracy? Democratisation and Alienation in Maputo, Mozambique’, *Working Paper no. 16, Cities Theme, Crisis States Research Centre*, London School of Economics and Political Science, 2007, p.7, disponível em <http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/wp16.2.pdf>, acedido em 31 de Março de 2008.

- A dependência do governo moçambicano em relação à ajuda externa traz consigo uma série de consequências perversas, dentre as quais uma maior prestação de contas do governo aos parceiros externos do que aos seus cidadãos. No caso, é dever de ambas as partes, doadores e governo, assegurar que o principal actor no jogo político seja o cidadão, e não os actores externos. Seria de extrema relevância a finalização e aprovação de uma Política de Cooperação Internacional, a qual permitiria ao Governo uma melhor coordenação de suas actividades com o imenso número de doadores de existem no país. Nesta, deveriam ser traçadas as linhas-mestras da ajuda-externa ao país, assim como as estratégias que estão sendo adoptadas pelo Governo para reduzir os níveis de dependência externa.

