

Marta Regina Silva dos Santos Vieira

O Estado e o poder local em Moçambique: as autarquias urbanas

- estudo de caso da autarquia da Cidade de Maputo -

Mestrado em Desenvolvimento Social e Económico em África

Orientador Professor Doutor José Fialho Feliciano

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA

Lisboa, 2004

Agradecimentos

Em primeiro lugar, quero expressar o meu profundo e especial agradecimento ao Professor Doutor José Fialho Feliciano, que me concedeu o privilégio de orientar a presente dissertação, pelo seu elevado apoio científico e incentivo, sempre inexcedíveis, mesmo nos momentos em que já quase fraquejava.

Ao Dr. Paulo Jorge Assunção, dedicado amigo, que me ofereceu perspectivas e desafios interessantes e independentes, desejo expressar o meu reconhecimento. Obrigada.

À Dr.^a Margarida Santos, ao Dr. Nuno Monteiro e à Dr.^a Ana Celina, amigos de angústias e cúmplices de longos debates sobre a análise do Estado africano, devo algumas sugestões e críticas. A todos eles, os meus maiores agradecimentos.

Ao Prof. Dr. Manuel Damásio, Presidente do Conselho de Administração da Universidade Lusófona, estou grata pelo apoio e incentivo dados à prossecução da minha vida académica.

A todos os meus Amigos e Colegas de curso agradeço o apoio e a paciência, até nas horas em que estive ausente.

Finalmente, um agradecimento muito especial à minha querida Mãe, pelo apoio incondicional e incentivo nas horas mais difíceis, e ao Paulo, pelo companheirismo, extraordinária capacidade de compreensão e solidariedade sempre patentes nos momentos mais complicados das nossas vidas.

À Mãe e ao Paulo

Resumo

O presente trabalho de investigação pretende analisar o processo de descentralização implementado no Estado moçambicano no início da década de noventa, com especial incidência nas autarquias locais.

Entendendo-se a descentralização como uma grande reforma do aparelho de Estado, interessa-nos saber se as relações de subordinação na sua estrutura, quer vertical quer horizontalmente, se continuam a verificar.

A discussão do poder local emerge com mais força em Moçambique devido aos constrangimentos do contexto internacional. Efectivamente, a globalização dos sistemas políticos e económicos, que veio alterar irreversivelmente as relações de poder, produziu o enfraquecimento do Estado moçambicano. As autarquias locais, com órgãos eleitos, dão agora maior visibilidade aos representantes da política e do Estado a nível local.

O estudo de caso tem como objecto a autarquia da cidade de Maputo, onde se verifica uma forte articulação e ligação do poder central aos órgãos locais do Estado e, embora a descentralização seja um facto, como em todo o país urbano e rural, ela é mais formal do que é efectiva.

Abstract

The main goal of this research project is to analyse and comprehend, from a political point of view, the decentralization process implemented in the State of Mozambique, especially in the beginning of the 90's and with a special focus in the local Municipalities.

Facing the decentralization as a major reform of the State, we want to established if the relations of subordination, both vertical and horizontally in public administration structure, continue untouched.

The discussion about the roles of the local power emerges with special strength in Mozambique due to the constraints of the international context. With the rapid growth and globalization of the economical and political systems, that changed irreversibly the power relations at the national level, the local re-emerge with the weakness of the State itself. The municipalities, with free elected bodies, make visible all state and political representatives at a local level.

Our case study is based specifically on this situation as it is lived in the Maputo municipality, where it's possible to verify a strong linkage between de central power of the State and the local power, and where although decentralization is there a fact — as in all the country, rural and urban — it stills more formal than effective.

ÍNDICE

Agradecimentos	1
Resumo	3
Abstract	4
Índice	5
Introdução	7
I PARTE – OBJECTIVOS E MODELO TEÓRICO	10
Capítulo I – O modelo de análise – teorias e metodologias	11
O quadro conceptual	16
O conceito de Estado em África	36
Capítulo II – Método de investigação	60
Metodologia utilizada	61
II PARTE – A PESQUISA EMPÍRICA EM MOÇAMBIQUE	73
Capítulo III – O Estado em Moçambique: perspectiva histórica	74
O Estado pré-colonial	76
O Estado no colonialismo	81
O Estado pós-independência	86
O Estado pós-colonial	88
Capítulo IV – Autarquias urbanas	93
Contexto histórico das autarquias urbanas	93
Os antecedentes da implementação do processo de descentralização e da criação das autarquias locais	110
Capítulo V – Enquadramento legal e características das autarquias urbanas	123
Implementação das autarquias urbanas	123
A dependência do Estado	137
As razões da dependência	147
A falta de recursos	157
O centralismo das sociedades colectivistas autoritárias	158

A ameaça de fragmentação do Estado	159
A dupla tutela das autarquias locais	160
Capítulo VI – Dinâmica eleitoral e a gestão da autarquia de Maputo	162
As eleições locais em Moçambique	162
1.º As autarquias urbanas <i>versus</i> as autarquias rurais	169
2.º A influência da Renamo nas regiões norte/centro	171
3.º O domínio da Frelimo na região sul	173
4.º A complexidade partidária das cidades urbanas	174
Conclusões	199
Bibliografia	204
SECÇÃO ANEXOS	215
Documento n.º I – Guião semidirectivo	
Documento n.º II – Estrutura da Frelimo	
Documento n.º III – Competências do Presidente da República	
Documento n.º IV – Principais diferenças entre a Lei n.º 3/94 e a Lei n.º 2/97	
Documento n.º V – Resumo resultados das eleições locais	

Introdução

O presente trabalho pretende analisar o Estado moçambicano ‘pós-colonial’ e a política de descentralização levada a cabo nos anos noventa, com especial destaque para a criação das autarquias locais, assunto de grande interesse político, já que a reemergência do ‘local’ surge com o crescimento da globalização dos sistemas políticos e económicos.

O estudo que iremos desenvolver, “O Estado e o Poder Local em Moçambique – As Autarquias Urbanas – o caso da Autarquia da Cidade de Maputo”, procura dar a conhecer os contextos, circunstâncias e razões que impulsionaram a descentralização do aparelho de Estado e, conseqüentemente, criaram as autarquias locais.

Neste sentido a nossa investigação do Estado ‘pós-colonial’ em Moçambique pretende, no contexto da política de descentralização, compreender as relações e as interacções das autarquias locais com o poder central.

Para atingir estes objectivos, consideramos ser necessário analisar o Estado em diferentes períodos, porque Moçambique conheceu a existência de vários tipos de Estado, integrando o actual características de todos eles.

O Estado “pré-colonial” tinha uma estrutura flexível, integrando, conforme as conjunturas, as suas regiões a diferentes níveis, desde unidades tribais, reinos, províncias até impérios.

Depois, a partir do séc. XIX, o Estado “colonial”, sob a hegemonia exercida pela metrópole, continha características do Estado europeu transplantado para África, onde se davam as trocas tradicionais das diferentes regiões no seio da rede formal existente. O poder colonial impôs a sua autoridade integrando os poderes tradicionais, que assim ficaram obrigados à submissão até ao início dos anos 70.

Em seguida, o Estado ‘pós-independência’ manteve o modelo do Estado colonial fortemente associado a fronteiras territoriais e às populações nela

residentes. Pois, nesse período, não apenas os seus grandes objectivos estavam centrados na construção da unidade nacional, à semelhança do Estado colonial europeu, como também os Estados seus aliados de Leste possuíam configuração idêntica. As localidades só tinham sentido por relação à unidade do todo.

A partir dos finais dos anos 80, a crise económica mundial, a crise do Estado e a política de pressão do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) forçaram a emergência de um novo tipo de Estado – o ‘pós-colonial’, mais frágil, dando maior importância às dimensões locais e, por isso, mais descentralizado e mais integrador de dimensões “tradicionalistas” do poder político africano. As organizações não governamentais (ONG) puderam proliferar no interstício do sistema global. Outras associações e acções sociais de diferentes actores conseguiram ocupar algum lugar sem o controlo directo do Estado.

Embora num contexto fortemente colectivista, a sociedade civil começou a emergir e as dinâmicas políticas locais puderam assumir expressão.

As acções locais dizem, pois, respeito a dimensões ligadas à sociedade civil e também ao próprio Estado local.

A localidade apresenta-se, desta forma, como um campo onde os diferentes actores políticos lutam por defender e conquistar seus interesses, numa estratégia de finas redes de competição e aliança.

É esta abertura para a expressão das acções locais que sustenta a autonomia das localidades, em virtude das diferenças existentes entre a vida política das diferentes situações e lugares em Moçambique.

Neste sentido, o nosso objectivo é perceber o processo de descentralização e os contextos que o explicam. Queremos apurar se, neste enquadramento, a opção da descentralização e da criação das autarquias em Moçambique foi uma decisão do Estado ou uma imposição externa, por um lado, e se os órgãos das autarquias têm autonomia financeira e administrativa para prosseguirem os seus fins, por outro.

Para o efeito, analisaremos com algum cuidado a história dos diferentes tipos de Estado que ao longo dos anos se têm estabelecido para tentar perceber de

que modo funcionou a relação de poder e subordinação entre a localidade e o poder central e as diferentes fontes de legitimidades dos poderes locais.

O objecto estará centrado no estudo de caso da cidade de Maputo, o qual é precedido de um estado da arte sobre as temáticas do Estado, do poder local e da descentralização em Moçambique.

Resumidamente, a discussão do nosso trabalho está organizada em duas partes.

A primeira parte apresenta o quadro teórico do conceito de Estado na Europa, Ásia e América e os modelos considerados pela maioria dos autores como “protótipo” para qualquer análise do Estado. Seguidamente comparamo-lo com o conceito de Estado em África, de um modo geral, e com o caso de Moçambique, em particular, onde levamos a cabo uma análise dos diferentes momentos que conheceu, desde o ‘pré-colonial’ até ao ‘pós-colonial’.

A segunda parte centra-se no caso específico da implementação do processo de descentralização, com o intuito de compreender o papel das autarquias locais, nomeadamente as relações de poder entre os níveis local e central. Para o efeito, baseamo-nos no trabalho de campo sobre o caso da autarquia da cidade de Maputo, que se processou através da realização de entrevistas semi-directivas e ainda na análise documental.

I PARTE

OBJECTIVOS E MODELO TEÓRICO

CAPÍTULO I

O modelo de análise – teorias e metodologias

Pretendemos com este trabalho compreender, no âmbito dos processos políticos da globalização e da descentralização, o papel das autarquias locais em Moçambique, bem como as suas relações com o Estado, isto é, perceber como se operam as relações de poder entre o centro e o local numa perspectiva transversal e temporal, não descurando os restantes actores que intervêm nestes laços de poder.

Para o efeito, vamos conhecer os contextos e apurar as razões que levaram à descentralização do actual Estado moçambicano e analisar o tipo de descentralização implementado e suas dinâmicas específicas. Porque a descentralização e a localidade surgem em determinado contexto internacional, por questões políticas, o que pretendemos compreender são as razões pelas quais também o Estado moçambicano, como os seus congéneres, “optou” pela descentralização do seu aparelho.

Procederemos igualmente à análise das condições criadas para as autarquias locais e à compreensão da natureza das suas relações com o Estado, ao longo do tempo até à actualidade. Isto sem esquecer que, a nível local, convivem com as autarquias locais diferentes indivíduos, grupos, lóbis, mas também autoridades tradicionais, organizações internacionais e ONG.

Por fim, com base no estudo de caso, procuraremos compreender se as relações políticas vividas ao nível da autarquia da cidade de Maputo estão directamente dependentes das relações “patrimoniais” do Estado ou se, pelo contrário, têm um significativo grau de autonomia em relação ao poder central. Também queremos verificar se a autarquia de Maputo, pelo facto de estar inserida num espaço urbano que é simultaneamente cidade capital e centro de poder do Estado, goza de quaisquer particularidades, privilégios ou benefícios em relação às outras suas congéneres.

Serão estes os objectivos que nortearão a nossa investigação. No entanto a necessidade de delimitar o foco da análise, aliada à pertinência de um fio condutor que oriente o trabalho, levou-nos à seguinte questão de partida.

No actual contexto político de Moçambique, qual a autonomia das autarquias e quais as suas relações com o Estado central?

O interesse da nossa análise, exclusivamente delimitado pela esfera do político, é compreender as acções e interacções que ocorrem no Estado e na gestão do poder local, quer vertical quer horizontalmente, uma vez que são determinantes para o entendimento do papel das autarquias locais.

Como as características e a natureza do Estado foram já muito estudadas a partir de diferentes contextos, na Europa, Ásia e América, com cuidado procuraremos analisar e discutir a natureza do Estado africano, no pressuposto da sua diferença. Se essa diferença se confirmar, então o problema da descentralização em África é efectivamente um fenómeno particular que implica conceitos e abordagens específicas quanto ao Estado, descentralização, localidade e suas interacções.

No caso de Moçambique, a descentralização, assim como as autarquias locais criadas no seu âmbito, foram o resultado da abertura do Estado ao mundo, simbolizando o marco da grande viragem política. Não sabemos, e é isso que importa confirmar, se as autarquias têm um papel e autonomia que lhes permita coexistir com os actores internacionais, nomeadamente as ONG que actualmente se desdobram em projectos de desenvolvimento local. Mas o que ressalta de tudo isto é que a manutenção do poder local nos parece ser vital para as relações de poder entre o Estado e a localidade¹.

Sabemos que a resolução da nossa questão inicial dificilmente se conseguirá obter apenas no âmbito de uma área do saber, pelo que recorreremos a contributos e suportes teóricos de várias ciências sociais: ciência política, sociologia, economia, antropologia, história e relações internacionais.

¹ Abordaremos, mais à frente neste trabalho, o conceito de localidade, cf. pp. 53-56.

A hipótese central que constituirá o eixo central desta investigação será a seguinte:

No actual contexto político de descentralização, a natureza própria das autarquias locais e a sua limitada autonomia derivam do próprio processo de construção do Estado e particularmente das características herdadas da matriz do Estado africano, isto é, do seu carácter híbrido.

O que tentaremos demonstrar é que o actual Estado moçambicano é uma construção sincrética, que resulta da interacção de diferentes tipos e legitimidades dos poderes políticos e de Estado ao longo do tempo. Por isso, foram sendo diferentes as relações entre os níveis de poder local e central na estrutura do aparelho do Estado, mas sempre com características africanas, o que torna imprescindível uma análise crítica do conceito de Estado.

Durante os anos 70, ocorreram, em geral e em particular em Moçambique, mudanças significativas nas relações entre os níveis local, nacional e internacional. Até então, as instituições essenciais ao crescimento económico, que apresentavam um enraizamento claro ao nível do Estado-Nação, alargavam-se administrativa e territorialmente pelos espaços regionais e locais, e estes ocupavam apenas um papel secundário.

Contrastando, os anos 90 aparecem atravessados por tendências complexas, nas quais se conjugam, e em alguns casos se confrontam, lógicas e níveis de regulação heterogéneos; são as firmas multinacionais a beneficiarem da abertura do espaço mundial, as instituições internacionais a surgirem, como por exemplo a Organização Mundial do Comércio (OMC)² e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), e os mercados financeiros a internacionalizarem-se.

A abertura das fronteiras aos diferentes fluxos diminuiu o controlo dos Estados, que se tornam mais fracos, e gerou a emergência de protagonismos locais que, no seu conjunto, envolveram um processo de redefinição das relações entre o

² Esta ONG é herdeira da Organização Internacional do Comércio (OIC), em 1944, e do GATT.

centro e a periferia das diferentes regiões, países, ou zonas inteiras, que tendiam a ser excluídas desta nova dinâmica económica³. Os Estados perderam o papel autoritário e interventor que detinham nos destinos e rumos das políticas nacionais para passarem a ter voz as diferentes dimensões locais, que podem ir desde um microespaço até uma região.

Até aos anos 80, os sistemas locais centravam-se nas relações tradicionais estabelecidas entre os diferentes órgãos e níveis do Estado, mas hoje, os governantes locais e as localidades⁴ parecem desempenhar, pelo menos formalmente, um papel fundamental nos jogos políticos, sobretudo ao nível das problemáticas ligadas à solidariedade e coesão social, desenvolvimento económico e modernização, e identidade e simbolismo da mobilização e das legitimidades políticas.

Assim, o que importa discutir é como e em que medida as políticas de descentralização alteraram a política do Estado, nomeadamente do Estado local e seus actores, e como isso se evidenciou na política local⁵.

Na Europa, e apesar da política da descentralização, a afectação de uma autonomia às instituições territoriais parece ser uma ilusão, uma vez que as políticas locais se desdobram num espaço de pluralismo institucional complexo e de concorrência normativa, onde à legislação nacional se associam (e em alguns casos se sobrepõem) as regras comunitárias e as normas regionais, que forçosamente condicionam a localidade.

De facto, a política local na Europa originou duas tendências. Por um lado, uma grande complexidade organizacional dos seus dispositivos, onde a acção da política local interage em todos os sectores e níveis, desde o município, o distrito, a região, até ao Estado. Por outro lado, e para além de necessária aos processos

³ Cordellier, Serge (Coord.), 1998, “*A Globalização para lá dos Mitos*”, Lisboa, Editora Bizâncio, p. 55.

⁴ Acerca do conceito de localidade, vejam-se pp. 53-56.

⁵ Entendemos por política local todas as acções empreendidas pelos actores locais (sejam eles autarquias ou ONG), no seu espaço social e político, que interagem com as políticas nacionais e outras associações ou actores internacionais nos diversos domínios e áreas. In *Hors-série n.º 28*, “(le changement/le politique)”, Mars-Avril-Mai, Paris, 2000, p. 48.

democráticos da globalização e descentralização, a participação dos cidadãos europeus nos processos de decisão local tem sido relativamente fraca, parecendo ter reinado entre estes o desconhecimento total das relações e legitimidades de poder que se foram estabelecendo entre os diferentes níveis do Estado⁶.

Por estar mais próxima da realidade do quotidiano da vida dos cidadãos, a política local permite uma maior especificidade na decisão política e na resolução dos problemas, mas estes em nada são diferentes daqueles que, noutra escala, se apresentam ao Estado. Ou seja, verifica-se que, ao nível da localidade, a autoridade política é exercida com menos regalias e hierarquia, porque há mais descentralização e se desenvolvem estratégias de cooperação entre os diferentes níveis e actores, quer públicos quer privados⁷.

Se, na Europa, os Estados estão hoje enfraquecidos porque as políticas internas da União Europeia e o Direito Internacional se sobrepõem parcialmente aos dispositivos nacionais, no continente africano, as situações ainda são mais sensíveis.

Assim sendo, será que podemos entender o processo de descentralização apenas como uma estratégia para cumprir as obrigações impostas pela globalização dos sistemas políticos e, sobretudo, pelo BM e FMI? Então e como se justifica que, no caso de Moçambique, paralelamente à descentralização e à criação das autarquias locais, os actores locais e internacionais tenham efectivamente mais espaço de manobra? A estas interrogações acresce ainda o problema da indefinição e falta de clareza do papel das autarquias locais moçambicanas que, juntamente com a falta de recursos humanos, materiais e financeiros, limita grandemente a autonomia necessária ao seu normal funcionamento.

⁶ In *Hors-série* n.º 28, “(le changement/le politique)”, Mars-Avril-Mai 2000, pp. 48-49.

⁷ In *Hors-série* n.º 28, “(le changement/le politique)”, Mars-Avril-Mai 2000, p. 50.

O quadro conceptual

O lugar do local e a natureza das relações do local com o Estado são construções históricas, mas defendemos, como já referimos, que deverão ser integradas num paradigma teórico africano específico.

A grande maioria dos autores que construíram teorias e conceitos sobre o Estado, fizeram-no a partir da empiria e indicadores dos Estados conhecidos no Ocidente ou seja, os Estados que historicamente se foram desenvolvendo na Europa, mas também os Estados asiáticos e americanos com os quais a Europa foi tendo contacto. Contudo, esses conceitos que foram sendo construídos não são bem ajustáveis aos Estados da África negra cuja especificidade, embora conhecida desde o séc. XVII, só tardiamente começou a ser analisada⁸. Efectivamente, até essa época, pensava-se que sistema político implicava aparelho de Estado e a natureza do Estado era semelhante à do paradigma europeu.

Mas, na Europa, a construção do Estado e do conceito de Estado⁹ foi lenta e longa¹⁰.

Durante o séc. XVI, e até ao séc. XVIII, o Estado na Europa foi entendido a partir da ideia de que a sociedade política era originária de um acto de vontade colectiva, firmado por um contrato ou pacto, que tinha conduzido toda a humanidade do estado de natureza para a sociedade civil e correspondente subordinação ao poder político. Alguns autores, tais como Thomas Hobbes e John

⁸ Os estudos comparativos só começam a ser realizados nos finais dos anos 30 do séc. XX e após o projecto de investigação coordenado por Mayer Fortes e Evans Pritchard ter sido publicado em 1940, com o título de *Sistemas Políticos Africanos*, ainda que os Europeus, desde o séc. XVII, tivessem contactos aprofundados com múltiplos Estados africanos.

⁹ Pretendemos apenas alcançar uma definição de tipo ideal. «O tipo-ideal é uma imagem mental que *não é* a realidade histórica ou sequer a “verdadeira” realidade e cuja função ainda menos é servir de esquema *no* qual se pudesse ordenar a realidade como *modelo*. Tem, antes, o significado de um conceito-*limite* puramente ideal, pelo qual *se mede a realidade* para clarificar certos componentes importantes do seu conteúdo empírico, e com o qual é *comparada*. Assim, os conceitos são estruturas que construímos à luz da realidade e julgamos adequadas». Weber, Max, A “Objectividade” do Conhecimento nas Ciências Sociais e em Política Social, in Cruz, Manuel Braga (Trad.), 1995 (2.ª ed.), *Teorias Sociológicas - Os Fundadores e os Clássicos* (antologia de textos), I Vol., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 643. Itálicos no original.

¹⁰ O Estado feudal foi mudando no Estado absolutista (Estado-Nação) e, de suas novas formas, depois da Revolução Francesa.

Locke, foram no seu tempo revolucionários na forma de pensar o Estado e são hoje incontestáveis pilares da história das ideias políticas, motivo que por si só justifica a sua inclusão neste debate.

Hobbes construiu a sua teoria do Estado partindo da ideia de que o homem é um ser essencialmente egoísta (porque é ambicioso), pelo que a sua atitude natural em relação aos seus semelhantes se caracteriza pela hostilidade, donde resultou a célebre frase «o homem é lobo do homem» (*homo homini lupus*). Queria com isto dizer que os homens, em convivência uns com os outros, tinham uma tendência natural e fatal para o conflito, devido à escassez de bens. Para evitar que esta atitude levasse a um estado de «guerra de todos contra todos» (*bellum omnium contra omnia*) – característica designada por Hobbes de ‘estado natureza’ – e destruísse a humanidade, foi imposto ao homem o abandono desse estado de natureza para o impedir de tais tendências.

A passagem deste ‘estado de natureza’ para o ‘estado de sociedade’ foi assegurada por um contrato (cada um alienava em favor de um terceiro a sua faculdade de agir livremente, mas este, porque era alheio à situação, não ficava sujeito a qualquer obrigação), onde os homens reconheceram a necessidade de um poder que impusesse a paz e a segurança entre eles, estabelecendo para o efeito regras e normas. Todos os homens procederam à renúncia de uma parte dos seus direitos para viverem em sociedade. Esta renúncia dos direitos em favor do Estado, ou mais concretamente do soberano – uma vez que para Hobbes era o rei, o monarca que o encarnava – era uma alienação, uma vez que se tratava de uma transferência definitiva e irrevogável¹¹. Os homens constituíram-se, deste modo, em Estados soberanos, absolutos, indivisíveis e intransigentes, e submeteram-se a um senhor soberano, renunciando, em proveito dele, a todos os direitos e liberdades que pudessem colocar em causa a paz interna.

Hobbes entendeu o Estado à luz dos acontecimentos que ocorriam na época, sobretudo as convulsões políticas de França e Inglaterra, mas foi

¹¹ Cf. Cunha, J. da Silva, 1981, *História Breve das Ideias Políticas (Das Origens à Revolução Francesa)*, Porto, Lello & Irmão Editores, pp. 238-241.

principalmente pelo receio das guerras e desordens que defendeu o Estado totalitário, assente na vontade do homem, onde o rei era onipotente e submetia todos à hegemonia do seu poder. O dia em que esses homens deixassem de aceitar e obedecer ao Estado, deixaria de haver Estado e caía-se numa anarquia, voltando-se assim ao anterior ‘estado de natureza’.

Mais tarde, e influenciado por Hobbes, a mesma ideia surgiu no contrato social de **Jean-Jacques Rousseau**¹² com a afirmação de que a soberania era inalienável e indivisível, uma vez que resultava da vontade geral do povo e não apenas de uma parte¹³. Tanto para Hobbes como para Rousseau, foi este contrato, resultante do consenso de todos os cidadãos, que permitiu o nascimento da sociedade política ou seja, daquilo que nós aqui estamos a abordar, o Estado.

Por sua vez, o seu contemporâneo **John Locke**, ainda que sem colocar em causa a monarquia e a estrutura económica existente na Europa, rompeu com quase todas as concepções políticas do seu tempo.

Até ao séc. XVII, todo o governo era absoluto, existindo quer pela tradição quer pela própria condição do rei e, neste modelo, todos os homens eram desiguais. Os homens que viviam num ‘estado de natureza’¹⁴ passaram para o estado de sociedade e com o consenso de todos estabeleceram um contrato onde atribuíram a alguns o poder de governar a comunidade. Este contrato, que esteve na origem do Estado, baseou-se na liberdade, como no Leviathan, apesar de agora se lhe acrescentar o consentimento mútuo de todos como condição para a sua manutenção¹⁵.

Para Locke, esta transferência, ao contrário do que Hobbes defendia, era uma delegação de poderes (limitada) com o objectivo de garantir a liberdade,

¹² Com a diferença de que para Rousseau o homem era bom, sendo depois corrompido pela sociedade.

¹³ Cunha, 1981, pp. 273-286.

¹⁴ Por ‘estado de natureza’ deve entender-se um estado onde não há leis e cada um segue a lei natural. Sem qualquer órgão que regule a liberdade, todos fazem justiça pelas próprias mãos. Sem leis que permitam aos homens defender os seus direitos e garantir a sua liberdade, Locke defende a passagem para o estado de sociedade, pois que isto de fazer o que bem se entende leva inevitavelmente à injustiça e à insegurança. Cunha, 1981, p. 250.

¹⁵ Cunha, 1981, pp. 247-257.

protecção e a propriedade de cada cidadão. Mas esta só aconteceria com a divisão do poder político em poder legislativo, executivo e federativo, onde o rei seria impedido de exercer o primeiro. Isto porque Locke entendia que o Estado não devia invadir a vida privada ou económica, mas antes limitar-se à vida pública política. E porque as maiorias, embora possuindo o direito de governar, nem sempre têm razão, não deviam, por isso mesmo, esmagar as minorias só porque possuíam esse poder.

Hobbes e Locke consideraram que tanto a organização política e administrativa do Estado como a manutenção da sua estrutura e funcionamento deveriam ser livre e consensualmente aceites por todos os cidadãos. Era evidente o desejo dos autores para a participação de todos os cidadãos na vida política, o que nos leva a antever um sistema de democracia, ainda que embrionário,¹⁶ onde a livre escolha fica confiada às populações.

As ideias liberais de Locke (principalmente pela sua obra *Two Treatises of Government*) acabaram por, mais tarde, influenciar as revoluções americana (1776) e francesa (1789), bem como o liberalismo europeu.

O Estado que fundamentou a sua existência, primeiro nas fidelidades tradicionais (senhorios, comunidade religiosa) passa, como defendia Locke, a basear-se numa fidelidade soberana (o rei, o monarca) e só com as revoluções americana e francesa começou a ser entendido como a representação da comunidade nacional. É neste momento que o Estado-Nação se afirma como a organização fundamental da vida política moderna, apesar de as suas origens terem surgido com a Restauração Inglesa de 1689.

O Estado-Nação, para se desenvolver, primeiro utilizou como representação colectiva o mito ‘monárquico’, o que lhe permitiu implantar-se

¹⁶ Sobre democracia, já Péricles, na Grécia Antiga (séc. V a.C.), dizia «do facto que o nosso Estado é administrado no interesse da massa e não de uma minoria, o nosso regime tomou o nome de democracia» (dado a conhecer no livro II da “História da Guerra do Peloponeso” de Tucídides). Cunha, 1981, pp. 24-25.

acima dos domínios senhoriais feudais, os quais foram progressivamente perdendo a sua importância¹⁷.

Contudo, o desenvolvimento da economia capitalista gerou novas formas de soberania não monárquica. Na verdade, a monarquia era demasiadamente contrária ao desenvolvimento capitalista, à premência de uma política concorrencial, à ideologia política igualitária e liberal, onde não havia lugar para privilégios. Um sistema que se opunha ao absoluto e aos privilégios da aristocracia não podia manter um governo todo ele assente num rei hereditário. Todavia, somente com as revoluções americana e francesa as monarquias absolutas chegaram ao fim. Houve então a necessidade de criar um outro laço, uma vez que o da fidelidade ao rei acabava de ser deposto, para fundar a ligação dos cidadãos à Nação.

O Estado europeu não parou de sofrer alterações e, desta vez, elas foram profundas com a Revolução Industrial (1780 a 1880). Os progressos e as novas técnicas, às quais era associado o risco, fizeram aparecer um ‘novo’ homem, diferente quer da nobreza quer do clero, o empresário capitalista. E este, enquanto proprietário, utilizou os instrumentos de produção para aumentar os seus benefícios. O liberalismo económico instalou-se pela mão do capitalismo liberal. Este modo de produção levou à formação de duas classes antagónicas, uma capitalista a que os marxistas chamaram ‘burguesia’ e outra, que nada tem senão a sua própria força de trabalho, a que os marxistas chamaram ‘proletariado’ ou ‘classe operária’.

A burguesia seguiu de forma notável a ideologia liberal para a prossecução dos seus interesses e ambições. Fez reivindicações universais¹⁸ e reivindicações

¹⁷ Para Duverger «a mística real quebra as compartimentações senhoriais e funda a vasta comunidade nacional que a economia necessita, sendo todos os habitantes ligados pela fidelidade ao soberano». Duverger, Maurice, 1983, *Sociologia da Política – Elementos de Ciência Política*, Coimbra, Almedina, p. 80.

¹⁸ Os capitalistas reclamavam, em nome de todos, a igualdade perante a lei, a supressão de privilégios de nascimento, a liberdade de pensamento, a representação política e o governo e, porque dizia respeito a todos – e não apenas aos capitalistas –, constituíram em seu torno uma aliança contra os reis e nobres.

capitalistas para, de seguida, destronar o sistema monárquico e aristocrático e resistir à pressão do proletariado. Todavia, os capitalistas ficaram ainda longe de ser uma maioria que dominava a economia (basicamente agrícola), e foi na classe operária, que só agora começava a desenvolver-se, que a ideologia liberal encontrou o seu apoio, principalmente nas populações das cidades, por serem mais desligadas da cultura tradicional.

A luta de classes, fundamental no derrube dos regimes monárquicos, opôs duas classes dominantes (ao contrário do que Marx defendia), cada uma apoiada pela classe que dominava: os ‘burgueses’ apoiados nos ‘assalariados’ e os ‘nobres’ apoiados nos ‘camponeses’. Na Europa, a luta dos aristocratas conservadores e dos burgueses liberais desenrolou-se no interior de cada país e provocou uma profunda ruptura no consenso nacional. Esta luta foi ainda mais implacável nos países católicos, onde a religião sustentava a primeira ideologia. Nos países protestantes, a religião acomodou-se mais à ideologia liberal. Já nos Estados Unidos, onde a única luta que se travava era pela independência, a ideologia liberal encontrou um profundo consenso desde a sua origem.

Entretanto, na primeira metade do séc. XIX, o liberalismo económico começou a ser posto em causa pois, além de não ter sido capaz de dar resposta às questões fundamentais (como a igualdade), abriu um fosso cada vez maior entre os capitalistas ricos e os trabalhadores pobres. Foi com o aparecimento do capitalismo e do sistema económico de mercado que o Estado moderno europeu emergiu contra o liberalismo e as ideias socialistas.

Karl Marx defende que o Estado só se desenvolveria com o aparecimento das classes sociais antagónicas¹⁹ e com o conseqüente crescimento das forças produtivas e da riqueza²⁰. A existência de uma classe governante e outra de

¹⁹ O antagonismo destas classes está relacionado com o facto de a propriedade privada dos meios de produção permitir a quem a detém apropriar-se de uma parte do trabalho do não-proprietário.

²⁰ Bottomore, T.B., 1987, (9.ª ed.), *Introdução à Sociologia*, Rio de Janeiro, Editora Guanabara, p. 151.

governados, enquanto causa da luta de classes²¹, era igualmente uma tendência que se manifestava em todas as sociedades desde as menos até às mais desenvolvidas²².

Todavia a inevitável evolução da produção individual e familiar para a produção colectiva, e a passagem da propriedade individual para a propriedade colectiva dos meios de produção, foi bloqueada pelo capitalismo, que era adverso à evolução histórica. Porque a sociedade só estaria em harmonia consigo própria quando o modo de produção coincidissem com o sistema de propriedade dominante, ou seja, quando a infra-estrutura coincidissem com a superestrutura²³.

Seria o modo de produção capitalista que iria produzir a grande transformação do proletariado, quando este alcançasse o poder político e proclamasse a alteração da propriedade privada em propriedade do Estado. Esta metamorfose do proletariado anulou o Estado naquilo que o caracterizava como Estado. Mas a sociedade capitalista precisava do Estado, enquanto organização de grupo dominante, para assegurar o sistema de produção e manter a exploração do proletariado. Por isto, só o fim das classes extingiria o Estado²⁴.

Na Idade Média tanto o modo de produção como os meios de produção eram individuais ou familiares. Com o capitalismo moderno o modo de produção passou a colectivo mas a estrutura da propriedade privada manteve-se individual.

²¹ Para Marx, a luta de classes é o motor de toda a história. Nunes, Adérito Sedas, 1992, *História dos Factos e das Doutrinas Sociais – Da Formação Histórica do Capitalismo ao Marxismo*, Lisboa, Editorial Presença, p. 327.

²² Toda a sua teoria assenta num processo dialéctico onde não foi equacionada a hipótese de não ter aplicabilidade à história de todos Estados. Por exemplo, as guerras entre Estados, ou a guerra civil num Estado, podem levar a progressos, alterações, novas construções mas também a retrocessos.

²³ E para Marx a infra-estrutura, ou o modo de produção (as forças produtivas e as relações de produção), e a superestrutura (as forças produtivas, as relações de produção, as instituições e as ideologias) constituem em conjunto, a estrutura social ou formação social. Esta é a base da célebre teoria marxista de que é a 'infra-estrutura' que determina a 'superestrutura'.

²⁴ Michels tem uma opinião bastante pertinente em relação ao pensamento marxista: se o objectivo do comunismo é a inexistência de classes e se, segundo Marx, não podia haver Estado sem classes, a única solução é a extinção destas levarem ao perecer do Estado. Michels, Roberto, 1912, *La Sociologia del Patito Político*, in Cruz, Manuel Braga (Trad.), 1995 (2.^a ed.), *Teorias Sociológicas – Os Fundadores e os Clássicos* (antologia de textos), I Vol., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 490.

Marx considerou que foi este desfasamento que originou a crise social e gerou a luta de classes, sobretudo porque acabava com a exploração do homem pelo homem (do proletário pelo capitalista). Seria esta luta de classes que levaria à sociedade socialista sem classes, assente no novo princípio da ‘apropriação colectiva dos meios de produção’.

Ora se a infra-estrutura gerava a superestrutura, e o modo de produção criava todo o edifício social, a evolução do Estado deu-se à medida que as circunstâncias económicas se modificavam. Cada modelo económico gere um modelo político e cria, necessariamente, o Estado e, assim sendo, qualquer mudança que acontecesse no modo de produção levaria fatalmente à mudança do tipo de Estado.

De facto, todos os povos começaram por viver na base da propriedade comum da terra. Depois surgiram as trocas com o exterior e, como estas eram feitas individualmente, nasceram as desigualdades na distribuição da riqueza e apareceu a propriedade privada. O aparecimento da propriedade privada originou uma divisão profunda entre os homens – os que possuíam propriedade privada e os que não a possuíam. E assim surgiram as classes sociais, definidas justamente pela posição que os indivíduos ocupavam em relação aos meios de produção: havia a classe dos proprietários, que vivia do capital próprio e do trabalho alheio, e a classe dos não-proprietários, que vivia da sua força de trabalho ao serviço do capital dos outros. As duas classes desenvolveram-se e afirmaram-se com características antagónicas, uma pelo luxo e explorando, outra pela escravidão e sendo explorada. Como consequência, surgiu a luta de classes.

A agudização da luta levou a classe exploradora (ao serviço do capitalismo²⁵) a dotar-se a si mesma de um instrumento de repressão que monopolizasse a força ao serviço dos interesses da classe dominante, isto é, que criasse um aparelho de poder para manter a lei e a ordem estabelecida, ou melhor,

²⁵ O capitalismo é um sistema condenável porque se baseia na exploração do homem pelo homem, mas ao mesmo tempo condenado, pelo que será abolido na evolução histórica pelo socialismo.

para manter as duas classes na mesma posição relativa. Esse aparelho de poder foi o Estado. Neste sentido, o Estado não foi uma entidade mítica, neutra, colocada acima das classes e da sua luta, mas antes o instrumento de dominação e repressão de uma classe sobre a outra. O Estado esteve sempre nas mãos da classe dominante, e a sua subsistência dependia da manutenção da situação de domínio de uma classe sobre outra.

Todavia Marx defendeu que a tendência do Estado era desaparecer, pois quando, pela revolução socialista, o proletariado tomasse o poder e aniquilasse a burguesia, a razão de ser e de existir do Estado cessaria automaticamente. Esta revolução desenvolveu-se em duas fases distintas. A fase inferior – a ditadura do proletariado – tinha como objectivo a subsistência do Estado (não para manter a exploração do proletariado pela burguesia) apenas para extinguir a burguesia e consolidar as posições tomadas pelo proletariado, nomeadamente a de promover a economia, sem a qual não seria possível passar à fase seguinte. A economia organizava-se de modo a abolir o lucro e a mais-valia e assim criava as condições políticas e económicas para surgir a sociedade comunista. A fase superior – o surgimento do comunismo – era a única salvação do homem para abolir a propriedade privada e a auto-alienação do homem, devolvendo o homem a si mesmo enquanto ser humano.

Este homem, quando se libertasse da opressão e da exploração, iria fazê-lo também com todas as alienações. Libertava-se da alienação política e da submissão a todas as formas de poder de Estado opressivo. A partir do momento em que não havia classe social para manter sob opressão, já não era preciso reprimir nada, pelo que se tornava desnecessário um poder especial de repressão, um Estado. Com o seu fim acabava também a sua intervenção nas relações sociais. O poder político, concebido como um instrumento de coacção legal de uma classe sobre outra, tornava-se inútil com o desaparecimento do Estado. Assim, na sociedade comunista não haveria um poder baseado na violência legal, nem um poder de coacção, nem qualquer sujeição, haveria sim uma sociedade sem Estado.

Vilfredo Pareto discorda de Marx quando na teoria do materialismo histórico afirmou ser o estado económico de uma sociedade que determinava todos os outros fenómenos sociais. O fenómeno económico reveste-se da sua importância no contexto do Estado, e nesse sentido é determinante, mas não podia determinar todos os outros. Assim como também não é correcto depreender-se que quando há intersecção do económico nas outras esferas sociais se está perante uma relação de causa/efeito. Pareto considerou a luta de classes de Marx um erro «por ser inútil perder tempo e esforço para redescobrir as relações dos fenómenos»²⁶, pois todas as explicações se justificavam na exploração da burguesia²⁷ sobre o proletariado.

Pareto, fervoroso defensor da teoria das elites, defendeu ainda que as sociedades capitalistas não conheciam verdadeiras classes de carácter vitalício ou hereditário, mas somente estratos, nos quais se ingressava e dos quais se saía facilmente. Por *elite* entendia «o conjunto de homens que manifestam qualidades excepcionais e dão prova de aptidões superiores em qualquer domínio ou actividade que seja»²⁸. Ele considerou apenas uma classe, a classe eleita, a qual se dividia em duas: a classe eleita de governo e a não eleita de governo, pertencendo, respectivamente, uma ao estrato superior e a outra ao estrato inferior²⁹.

No interior destas classes, ocorriam movimentos de intersecção que o autor chamou de *théorie de la circulation des élites*³⁰. Para Pareto, esta era a tendência histórica pela qual a classe dominante primeiro enfraquecia (porque fica sujeita a um processo de dissolução), depois sucumbia moral e fisicamente, para

²⁶ Pareto, Vilfredo, 1916, “Trattato di Sociologia Generale”, in Cruz, 1995, p. 432.

²⁷ Entende-se necessário aludir que a noção de ‘burguesia’, do ponto de vista social, tem três aceitações conceptuais diferentes. A primeira é referente a uma categoria social, caracterizada pelos interesses económicos de certo tipo de actividade. A segunda está associada a diversos tipos de burguesia, desde a empreendedora à operária. E, por último, num sentido político, a burguesia compreende todos os cidadãos que, pela sua qualidade titular, detêm certos direitos políticos. No nosso caso estamos a falar da burguesia empreendedora. Weber, Max, 1991 (edição original de 1923), *Histoire Economique, Esquisse d’une Histoire Universelle de l’Economie et de la Société*, Paris, Bibliothèque des Sciences Humaines, Éditions Gallimard, p. 334.

²⁸ Duverger, 1983, p. 190.

²⁹ Pareto, 1916, in Cruz, 1995, pp. 451-452.

³⁰ *Ibid.*, pp. 449-457.

por fim ceder o lugar a um novo grupo dominante. Produzia-se, deste modo, a substituição incessante das elites antigas pelas novas, provenientes dos estratos inferiores. Para Pareto, qualquer atraso nesta circulação tanto podia originar um aumento de elementos degenerados nas classes que ainda possuíam o poder, como um aumento do número de elementos de qualidade superior nos estratos inferiores. Assim fragilizado, o equilíbrio social era afectado, e ao menor confronto (como por exemplo uma revolução) podia ser substituído pela ascensão ao poder de uma nova elite, a qual estabeleceria um novo equilíbrio.

A circulação individual das elites era um factor de equilíbrio social que devia ocorrer com regularidade. Caso contrário, a sociedade funcionava mal e desenvolvia nela uma situação revolucionária, que tenderia a substituir a circulação individual por uma circulação colectiva de elites.

Como temos vindo a referir, sobretudo em Marx, o exercício do poder, independentemente do regime do Estado, tende sempre a usar da violência para impor a ordem, e é neste sentido que **Max Weber** vem defender que o Estado é uma associação política resultante da natural evolução histórica, com legitimidade para o uso da violência,

“sociologicamente o Estado não se deixa definir por seus fins. Em verdade, quase que não existe uma tarefa de que um agrupamento político qualquer não se haja ocupado alguma vez; de outro lado, não é possível referir tarefas das quais se possa dizer que tenham sempre sido atribuídas, com *exclusividade*, aos agrupamentos políticos hoje chamados Estados ou que se constituíram, historicamente, nos percursos do Estado moderno. Sociologicamente, o Estado não se deixa definir a não ser pelo específico *meio* que lhe é peculiar a todo outro agrupamento político, ou seja, o uso da coacção física (...) devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território, reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física*”³¹.

Para Weber, o Estado integrou duas dimensões fundamentais, a legitimidade do uso da violência e a territorialidade.

³¹ Tratando-se de uma tradução brasileira chamamos à atenção para a designação “agrupamento” que é equivalente àquela que Weber designa de “associação”. Weber, Max, 1967/68, (4.^a ed.), *Ciência e Política: Duas Vocações*, S. Paulo, Editora Cultrix, pp. 55-56. Itálicos no original.

Segundo este autor, o uso da violência tinha como fundamento a legitimidade da dominação, a qual podia, essencialmente, ser de carácter *racional, tradicional e carismático*. A dominação carismática, assente no carisma pessoal de alguém, subverte o passado, sendo neste sentido especificamente revolucionária (manifesta-se nas ditaduras e fascismos actuais). A dominação carismática opõe-se à dominação racional (visível nos Estados democráticos-liberais estabelecidos na Europa depois das revoluções americana e francesa), à dominação burocrática, baseada na competência, nas Leis e nas regras, bem como na dominação tradicional (reencontra-se na feudalidade e nas monarquias). Em especial ela opõe-se à dominação patriarcal, patrimonial ou de *status*, que, apesar de ligada aos precedentes do passado, vive da sua articulação com as tradições.

Não podemos colocar em questão a legitimidade, ou não, do uso da força nem as vantagens ou desvantagens da sua aplicação, porque a força tanto podia ser utilizada por quem quer conservar certas uniformidades como por quem quer transgredi-las,

“a insurreição era legítima contra os governos passados que tinham por fundamento do seu poder a força, e não o é mais contra os modernos que têm por fundamento a «razão». Ou então a insurreição era legítima para o rei e as oligarquias, mas não o é de modo algum contra o povo”³².

Assim se depreende que, independentemente do tipo de regime ou governo de um Estado, é sempre uma oligarquia quem governa e faz uso da força da maneira que melhor lhe convier. Neste sentido, a associação, cujo comando caberia a um grupo dirigente e/ou eventualmente a um quadro administrativo, visava essencialmente regulamentar as relações sociais pelo uso legítimo da violência³³. Todavia, Weber defende que é no Estado moderno europeu que o

³² Cruz, 1995, p. 471.

³³ «A legitimidade dos políticos africanos deriva da sua capacidade de gerir redes ‘clientelistas’, as quais são alimentadas pela exploração indevida dos recursos nacionais para fins patrimoniais». In Chabal, P. & Daloz, J. Pascal, 1999, *Africa Works: disorder as political instrument*, African Issues, Oxford, James Currey & Indiana University Press, p. 15.

poder e os meios de gestão se reuniram na mão de um único detentor, privando todos os outros do seu uso,

“o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta carácter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objectivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão”³⁴.

Para Weber, o Estado moderno europeu surgiu a partir do momento em que o príncipe desejou expropriar os poderes privados àqueles que, como ele, os detinham, com o fim de obter também a força administrativa. O Estado e a sociedade estavam organizados segundo critérios idênticos aos da empresa capitalista, causando um certo desencantamento do mundo. Infelizmente, foi nesta irremediável realidade que o homem da modernidade viria a viver. Por isto, conclui Weber, o capitalista era aquele que melhor servia a política, uma vez que não precisava dela para viver por já possuir riqueza própria.

Assim, e por ser aquele que melhor caracterizava o desenvolvimento racional do Estado moderno, foi no Estado burocrático, assente no poder patriarcal e patrimonial, que o governante procurou a sua base de apoio, essencialmente junto das camadas socialmente mais desfavorecidas. Isto porque desde sempre os homens que controlaram o Estado, o aparelho do partido, as organizações de massas, as empresas públicas, as universidades, os organismos de investigação e planificação tenderam a perpetuar-se no poder através das relações de interdependência que criavam. A sua existência não podia ser contestada. A tendência dos dirigentes nos sistemas burocráticos era beneficiarem e concederem vantagens às redes de relações pessoais, com o objectivo de estenderem o seu poder e assim se perpetuarem no poder. Foi neste sentido que Weber entendeu o Estado, como no interior de um território «um instituto político de actividade continuada, quando e na medida em que o seu quadro administrativo assegure

³⁴ Weber, 1967/68, p. 62.

com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coacção física para a manutenção da ordem vigente»³⁵.

A segunda dimensão do Estado é a territorialidade. O Estado caracteriza-se, simultaneamente, pela aplicação da coacção física, que visa manter a ordem interna e pelo domínio do seu quadro administrativo e das suas ordenações, que validam as suas pretensões também pelo recurso à força num território determinado³⁶.

O monopólio do domínio territorial é importantíssimo para o Estado que no seu interior reclama para si (com êxito) o monopólio da violência física legítima³⁷.

Roberto Michels, ainda que influenciado por Weber no que diz respeito ao crescimento da burocracia nas sociedades modernas, entendeu o Estado na Europa como sendo um partido,

“o partido político revolucionário é um Estado dentro do Estado, que prossegue o declarado objectivo de minar e demolir o Estado presente, para o substituir, por fim, por uma ordem fundamentalmente diversa. Para atingir esse objectivo, que é portanto um objectivo explicitamente estatal, serve-se em teoria da organização socialista, cuja única justificação consiste precisamente em preparar de modo paciente mas sistemático a obra de aniquilamento da organização do Estado na sua forma hodierna”³⁸.

Contudo, o partido revolucionário, que nos primeiros anos da sua existência se caracterizava não só pela sua natureza como também pelos meios que utilizava para atingir os seus fins, quando politicamente maduro, alterou a sua origem, afirmando-se apenas revolucionário, ou seja, permaneceu-o apenas na teoria e no programa. Por isto, o Estado não podia ser senão a organização de uma minoria (oligarquia), que tinha por objectivo impor ao resto da sociedade o

³⁵ Weber, Max, 1983, (2.ª ed.), *Fundamentos da Sociologia*, Lisboa, Editora Rés, p.114.

³⁶ Weber, 1983, p.115.

³⁷ No passado, as mais diversas associações – a começar pelo clã – entenderam a violência física como meio inteiramente normal. Weber, Max, 2000, (Trad. Paulo Osório de Castro) *A Política como Profissão*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, p. 17.

³⁸ Michels, Roberto, 1912, in Cruz, 1995, p. 481.

ordenamento jurídico, nascido das exigências de domínio e de exploração exercido por esta sobre a população. E mesmo que alguma vez o descontentamento da multidão conseguisse depor a burguesia do seu poder, surgiria sempre do seio das próprias massas uma nova minoria organizada para preencher a função de classe dirigente. Michels defende que aqueles que exercem a autoridade tendem geralmente a conservá-la, a rodearem-se de pessoas que lhe são fiéis para depois as colocarem no seu lugar quando tiverem de se retirar³⁹.

Na realidade, o Estado herdado do século XIX, soberano, com fronteiras fechadas, total independência política em relação aos seus congéneres, assente numa forte unidade nacional, era ávido de expansão e de conquistas em terras longínquas de outros continentes, em busca de matérias-primas, de mercados e de supremacia económica.

Mas, durante o séc. XX, surgiram acontecimentos mundiais que abalaram fortemente os Estados, por todo o globo.

Nos anos 20, com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-18) assistiu-se, ao nível do sistema económico, a uma extensão do sistema capitalista aos territórios onde ainda não estava implantado e à criação de um novo sistema económico alternativo, o socialismo, pelas revoluções russa (1917) e soviética (1921), os quais mudaram as relações internacionais.

No sistema capitalista, o Estado era o agente, e o seu objectivo era desenvolver o sector privado utilizando mecanismos de desregulamentação. Todavia, apesar de haver um partido dominante regido por um corpo corporativo, o Estado tornou-se árbitro dos conflitos contra a luta de classes, tendo por isso ficado autoritário.

Ainda que política e ideologicamente o socialismo tenha sido diferente do nazismo na Alemanha, do fascismo na Itália ou mesmo da monarquia na Grã-Bretanha, a verdade é que ele utilizou instrumentos e formas de actuação muito

³⁹ É um tipo de cooptação onde se escolhe o sucessor.

semelhantes àqueles, ou seja, ainda que obedecendo a uma estrutura planificada hierarquicamente, o Estado exercia um centralismo e uma autarcia muito grandes.

Já no sistema marxista/leninista, que defendia sobretudo a igualdade económica, mas também política, apesar de submeter o individual ao colectivo, o Estado tinha um papel intervencionista e regulador extremamente activo.

A Grande Depressão (1929-33), o fim da paridade dólar/ouro e a desvalorização da moeda provocaram um grave choque financeiro nos Estados. No caso do Estado americano, foi criado um conjunto de políticas económicas (estratégia de Roosevelt) chamado 'New Deal', com o objectivo de restabelecer a confiança no sistema bancário, nos agentes económicos e nas populações.

Desde a Segunda Guerra Mundial (1939-45) e até meados dos anos 70, assistiu-se à hegemonia do poder do Estado americano e à imposição de políticas económicas pelo BM e FMI aos restantes Estados. Podemos ainda afirmar que, até hoje, a nível económico, estes organismos internacionais continuam a regular financeira e comercialmente o sistema capitalista.

A União Soviética, depois da II Guerra Mundial levou a cabo, também ela, um processo de industrialização que, por não ter considerado a variável da competitividade, apenas conseguiu competir com os Estados europeus nas indústrias de armamento e aeronáutica.

Também na Ásia, após os anos 60, se deu uma rápida industrialização através das políticas de substituição das importações e do favorecimento das exportações, com o objectivo de competir com os Estados europeus e americano.

Em 1973, a crise do petróleo começou por se reflectir primeiramente nos rendimentos dos países produtores de petróleo e, por essa razão, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiu duplicar o seu preço, desencadeando uma reacção na economia real.

Nos anos 90, deu-se uma reorganização do sistema económico e político internacional e das empresas transnacionais. Acabou a bipolarização política, mas manteve-se como grande vencedor o sistema capitalista. Começaram a debater-se

acordos inter-regionais, que foram muito além do comércio e passaram a envolver as regiões.

Grosso modo, a globalização dividiu-se em três grandes áreas: a tecnológica, em que a velocidade de transmissão de informação e dos transportes é extremamente importante; a macroeconómica, que com a diminuição das barreiras ao comércio e à circulação de capitais, que afectavam o comércio e os investimentos entre os Estados, se traduziu pelo aumento da livre circulação de mercadorias e capitais; e, por último, a microeconómica ou respeitante às organizações transnacionais, que são as principais impulsionadoras das decisões internacionais e interferem em questões tão sensíveis como as políticas económicas, as balanças, os fluxos de mercado e os mercados de trabalho, a nível de todos os Estado do globo.

Podemos dizer que os acontecimentos dos anos 90 foram uma das causas que, indubitavelmente, contribuíram para a crise do Estado moderno e seu enfraquecimento, nomeadamente com a sua separação da Nação e a abertura às diferentes dimensões locais que surgiram com a globalização e descentralização.

Assim e, retomando a questão do Estado, apesar de muitos outros autores o terem trabalhado, para o nosso estudo mantemos o conceito de Estado tal qual Max Weber o definiu,

“o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta carácter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objectivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão”⁴⁰.

Todavia, e atendendo a que os elementos que caracterizavam o Estado resultam dos momentos determinantes da história da Europa, Ásia e América, o

⁴⁰ In Weber, 1967/68, p. 62.

que importa discutir é se o conceito weberiano de Estado moderno pode ser aplicado ao Estado em África⁴¹.

Um outro contributo importante de Max Weber liga-se com o conceito de **poder político**, o qual desempenhava uma função social, já que era por esta via que se dava a tomada de decisões na sociedade civil. Apesar de imprescindível para assegurar a execução da autoridade soberana e a supremacia da força pública⁴², esta actividade produziu a chamada ‘via política’ a qual, por sua vez, originou a competição e, simultaneamente, a cooperação entre os vários grupos que exerciam o poder. Em alguns casos, chega a permitir o exercício de influências e coacções sobre aqueles que detinham o poder político.

Na verdade, para Lapière, o poder político implica a articulação de dois modelos: um de autoridade, justificado pelas prestações de serviço aos subordinados, que aceitam obedecer por reconhecerem essa vantagem e sentirem o dever moral de o fazer. O outro de poder e força, que impõe a obrigação de todos se subordinarem às decisões que implicam o conjunto do colectivo. O poder político assume, pois, configurações diferentes num eixo que vai do maximamente legitimado, sem haver necessidade de recurso à coerção, até ao outro extremo em que o poder político, por não ter o suporte de legitimidade, só pode existir por recurso à ‘força bruta’.

Neste contexto, como pode então ser entendida a razão de ser da **autoridade** do poder político? Ora, na prática, sabemos que dificilmente se consegue distinguir, observar, explicar ou avaliar o poder político senão pelas suas manifestações e realizações exteriores. Contudo sabe-se, ou crê-se saber, aquilo que o poder faz, apesar de sermos incapazes de definir quer a sua substância quer a sua essência⁴³.

⁴¹ Sempre que utilizamos a expressão ‘Estado em África’ estamos a referir-nos apenas aos Estados que integram a África Subsariana, ainda que apresentem grande diversidade.

⁴² Vejam-se ainda os contributos de Lapière, J. W., 1968, *Le Fondement du Pouvoir Politique* (Problématique du Pouvoir Politique), Paris, Ophrys, pp. 35-87.

⁴³ Loewenstein, Karl, 1957, “Political Power and the Governmental Process”, University of Chicago Press, p. 5 in Lapière, J. W., 1968 p. 82.

Esta problemática tem sido questionada e sujeita a reflexões críticas pelas doutrinas clássicas da filosofia política, pelo que não podíamos deixar de as referir nesta análise teórica do Estado.

Assim, eram três os problemas que tradicionalmente se colocavam à filosofia política. O primeiro pretendia saber qual o melhor regime, e para Léo Strauss⁴⁴ este foi o problema central dos pensadores gregos clássicos (Platão, Aristóteles). O segundo queria conhecer os critérios e fundamentos que legitimavam o poder político, o que havia sido já tratado na ‘Política’ de Platão e, posteriormente, por Maquiavel, Bodin e Rousseau nas doutrinas clássicas. Finalmente, o terceiro saber, o que podia o poder decidir, em que consistia o seu ‘bom uso’ e como se alcançava o ‘sentido do político’⁴⁵. Estas três questões, concernentes à organização, atribuição e finalidade do exercício do poder político, estavam ligadas entre si e pressupunham a existência de um poder político extensivo a toda a sociedade humana.

Por sua vez, desta discussão triológica resultam outras duas questões que são saber por que razão era necessário existir um poder político nas sociedades humanas e o que o distingue relativamente a outros tipos de poder. A interpretação profunda destas questões conduzir-nos-ia ao percurso anarquista, atravessado por todas as sociedades ao longo da história. Pois, ainda que em tempos muito diferentes e em sociedades e culturas bem diversas, os homens sonharam conceber uma sociedade sem poder político. Assim, tanto o problema do fundamento ontológico do poder político, como as condições que o legitimavam, careciam de uma justificação moral. Mas será que a condição humana comportou necessariamente a subordinação ao poder político?

A teoria do melhor regime e os critérios de legitimidade do poder político fundamentaram-se na ideia filosófica da razão de ser do poder soberano. E, ainda que a tradição filosófica e o senso comum nos tenham proporcionado a ideia

⁴⁴ Strauss, Léo, 1954, “Droit Naturel et Histoire” (traduction française, Plon, Recherches en Sciences Humaines, Ch. IV, p. 150-155, in Lapière, 1968, p. 82.

⁴⁵ Sobre os três problemas da filosofia política veja-se Lapière, 1968, pp. 82-83.

simples e a solução, aparentemente clara, de que o poder político era uma necessidade natural, a mesma não teve igual acolhimento por parte daqueles que a ele estavam submetidos e subordinados. Além disso, e não obstante o pensamento pré-filosófico, o poder político já havia sido em devido tempo entendido como sagrado e justificado pelos mitos religiosos.

Deste modo, a razão de ser do poder político só podia ser concebida como uma necessidade natural, porque se tratava de uma fatalidade misteriosa e impenetrável do destino, que substituiu o pensamento lógico e a razão humana⁴⁶. Por isso se defendeu que o poder político se fundamenta na necessidade natural. Ora, se o poder político era uma necessidade natural, então ele era um ser vivo animal – como o homem – pelo que dificilmente podíamos avaliar os seus impulsos, tendências, necessidades e desejos resultantes da sua estrutura e funcionamento e que constituíam, simultaneamente, os motivos primitivos da sua conduta espontânea⁴⁷.

Já Hobbes e Spinoza, na sua teoria do direito natural, defendiam que a ‘necessidade natural’ era como a pulsação vital, pois movia-se na conduta dos homens, através da natureza das relações que estabeleciam e das quais resultavam tendências inatas, com um notável instinto de conservação⁴⁸. Hobbes distinguiu o direito natural, assente na liberdade de fazer aquilo que nos apetece ou de seguir os nossos impulsos espontâneos, da lei natural, baseada no conjunto de máximas de conduta que eram fruto de um cálculo, de uma racionalização, de um «ditame» do direito da razão. Mas, por ‘natural’⁴⁹ podia-se ainda entender tudo aquilo que se opunha ao anormal, ao irracional e insensato ou seja, aquilo que era *contra-natura*. Neste sentido, a necessidade natural era uma necessidade racional e lógica que visava a indagação convincente dos princípios da razão teórica e a prática das suas consequências.

⁴⁶ Strauss, 1954, in Lapiérre, 1968, p. 84.

⁴⁷ Lapiérre, 1968, p. 85.

⁴⁸ Lapiérre, 1968, p. 85.

⁴⁹ A palavra “natural” pode significar ainda tudo aquilo que é universal, único, simples, justo, por oposição aos particulares, às tradições e costumes próprios de cada agrupamento humano.

Então, se o poder político foi uma necessidade natural, a razão exigia aos homens a edificação de sociedades civis para viverem em paz e a criação de um poder soberano ao qual todos seriam subordinados, quer por acordo quer pelo recurso à violência ou coacção. Ora, foi esta hipótese originária do direito natural que fundou o poder⁵⁰.

Aquilo que pretendemos demonstrar é que o Estado africano é neopatrimonial e que a sua estrutura assenta na gestão de redes de dependência e de subordinação muito fortes entre os diferentes níveis do poder, desde o centro até ao local. Actualmente a questão da legitimidade do poder do Estado volta à ribalta, no contexto da mundialização dos sistemas económicos e políticos, com a reemergência da localidade

O conceito de Estado em África

A compreensão dos diferentes tipos de Estado em África é alicerçada num conjunto de conceitos que, pela sua proximidade e complementaridade, nos ajudam a entendê-lo ao longo do tempo até à actualidade. Assim, e como elementos determinantes da análise do Estado ‘pós-colonial’ em Moçambique, vamos socorrer-nos de alguns conceitos auxiliares tais como **neopatrimonialismo**, **descentralização**, **sociedade civil**, **desenvolvimento** e **localidade e/ou autarquia**. Importa agora aclarar as razões que motivaram e justificaram a nossa escolha.

O conceito de **neopatrimonialismo** reveste-se de uma importância adicional, na medida em que ele é igualmente uma das características inegáveis da dominação tradicional – a ausência de diferenciação na gestão entre público e

⁵⁰ Lapiérre, 1968, p. 86.

privado – e, neste sentido, faz parte da própria natureza do poder africano. Ele é indispensável na análise do Estado moçambicano⁵¹.

O conceito de **descentralização** é imprescindível e vai ajudar-nos a perceber se o Estado moçambicano estende as suas actividades à administração local, isto é, se a transferência de competências para as autarquias locais lhes confere a autonomia necessária. Permite-nos também medir a autonomia financeira e administrativa das autarquias locais e apurar quais as suas competências e capacidade de decisão política.

O conceito de **sociedade civil** é bastante útil para medir a descentralização, e uma vez que as sociedades africanas são plurais, fragmentadas e têm clivagens, importa saber como se desenvolveram as relações entre os actores locais e entre estes e os internacionais.

O conceito de **desenvolvimento** está ligado à sociedade de abundância, ao progresso e à justiça estrutural. Com a crise económica, a globalização dos sistemas políticos e a transnacionalização dos mercados há uma mudança na forma de agir do Estado. O desenvolvimento baseado no *empowerment* vem reforçar as competências e capacidades das populações para participarem nos problemas locais e – aplicado por analogia – auxilia-nos na análise das autarquias locais e no seu funcionamento.

O conceito de **localidade**⁵² é um dos pilares para a análise das relações de poder, entendido duplamente como comunidade e como espaço territorial, onde existe uma relativa homogeneidade e lideranças específicas, que podem incluir diferentes níveis, desde o micro até ao regional.

No contexto da tese, o conceito de localidade integra a autarquia local (os órgãos eleitos que representam o Estado a nível local) e assume um papel central para a compreensão das relações e interações entre os diferentes tipos e legitimidades dos poderes políticos e do Estado.

⁵¹ Cf. Weber, Max, *Tipos de Dominação*, in Cruz, 1989, pp. 696-697 ; cf. Médard, J-F., 1990, L'Etat Patrimonialisé, in *Politique Africaine*, L'Afrique Autrement, n.º 39, Septembre, 1990, Karthala, p. 30.

⁵² Este conceito está devidamente aprofundado mais à frente neste trabalho. Cf. pp. 53-56.

De uma forma geral, o Estado africano é retratado, na diversa literatura, como associando redes heterogêneas, étnicas e tribais, vivendo uma grande instabilidade social e política, ainda com vestígios da guerra civil, com uma má gestão da economia, sem instituições credíveis e democráticas, com infra-estruturas destruídas, e sofrendo catástrofes humanitárias que dizimam milhares de pessoas. Estas são, para alguns observadores, marcas indissociáveis do Estado em África. Parece ainda ser consensual, no contexto internacional, que os africanos estão constantemente em conflito uns com outros. Ora este tipo de afirmações obrigam-nos a uma análise crítica atenta.

Efectivamente, a temática do Estado em África tem gerado muitos pontos de vista diferentes, mas para Patrick Chabal existem sobretudo três correntes relevantes para a sua interpretação⁵³.

A primeira, de base antropológica/histórica, defende que qualquer estrutura política relativamente centralizada se pode comparar a um Estado, desde que controle os destinos das populações de uma determinada área geográfica. Já assim pensava Aristóteles, quando dizia que o homem «não é apenas um ser naturalmente social. É um ser naturalmente político»⁵⁴. Defende-se a ideia de que o desenvolvimento do Estado moderno está dependente da sua capacidade de emancipação em relação às estruturas políticas estabelecidas na sociedade. Isto significa que existe no homem um impulso para a vida social e para a satisfação das necessidades primárias que, iniciando-se no seio familiar, passa para a localidade até culminar no Estado, onde se realiza como homem político.

A segunda interpretação é a marxista e neomarxista, e sobre esta já nos debruçámos anteriormente⁵⁵, pelo que apenas destacamos a ideia de que o Estado é um instrumento de exploração e de opressão de uma classe sobre outra.

⁵³ Chabal & Daloz, 1999, pp. 4-8.

⁵⁴ Cunha, 1981, p. 59.

⁵⁵ Cf. pp. 22-25.

A terceira abordagem analisa a origem da política africana e tem em consideração desenvolvimentos próprios, independentemente da sua dominação por Estados ocidentais, por um longo período.

Para Chabal, existem ainda diferentes formas de abordar o Estado africano, as quais designa de neocolonial⁵⁶, híbrida⁵⁷ e a rejeição do Estado transplantado⁵⁸. Para o nosso estudo seguiremos a abordagem híbrida do Estado, tal qual Chabal a definiu.

Ainda que se revistam de alguma importância as abordagens e as formas de interpretações que sobre o Estado africano se têm vindo a fazer, o que interessa a este trabalho é que dele resulte um pleno entendimento das diferentes fases e experiências pelas quais o Estado e a localidade moçambicana passaram ao longo do tempo e até hoje.

Podemos dizer que o Estado em África é velho, e hoje é o resultado de uma construção feita ao longo dos séculos, desde a antiguidade até ao chamado Estado ‘pós-colonial’⁵⁹. Desta forma, também as relações entre o Estado e o poder local se vão alterando no tempo, segundo a configuração dos vários modelos de Estado. O Estado é uma construção sincrética resultante de múltiplos elementos,

⁵⁶ O Estado é ilusório, porque a sua forma é essencialmente informal, e substancial, porque o seu controle é a recompensa para as elites políticas. Aqui ocorre uma sobreposição das esferas pública e privada demonstrando que a forma de funcionamento do sistema político não é inteiramente “tradicional”. No contexto “pós-colonial”, a legitimidade política resulta da interação entre as normas “ancestrais” e a lógica do Estado “moderno”. Chabal & Daloz, 1999, p. 9.

⁵⁷ Coloca o seu enfoque nos resultados políticos originados pela mistura das normas Ocidentais, introduzidas sob o domínio colonial, e pelos valores inerentes aos sistemas sociais africanos. É realçado o sucesso do aparecimento de um Estado africano “indígena” oferecendo um argumento acerca da reapropriação e adaptação bem sucedida do modelo Ocidental de Estado ao contexto africano. Assim, o Estado africano, erigido sob as fronteiras nacionais desenhadas artificialmente pelas potências coloniais, é redesenhado de acordo com as práticas políticas locais. O Estado é também utilizado como um instrumento de “acumulação primitiva” através da apropriação monopolista dos meios de produção por parte das elites políticas. Chabal & Daloz, 1999, p. 9.

⁵⁸ Reporta-se ao fracasso da transferência do modelo de Estado para África. Esta abordagem é moderada na medida em que reconhece que as transformações foram muito significativas e que o Estado que hoje se encontra em África pouco tem que ver com o modelo original. Ele é um grande Leviathan ineficiente e incapaz de domesticar a violência interna. Chabal & Daloz, 1999, p. 9.

⁵⁹ Por Estado “pós-colonial” entendemos o período posterior aos anos 80/90 que, pelas mudanças significativas, a nível político, social e principalmente económico originadas pelos processos de globalização e descentralização, enfraqueceram os Estados centralizados na Europa, Ásia, América e, conseqüentemente, os Estados em África.

desde a sua matriz africana, caracterizada pelas redes de subordinação, o patrimonialismo, a lógica colectivista, o autoritarismo, a flexibilidade das fronteiras da territorialidade, as relações de produção e redistribuição que fundamentam e legitimam o poder, até às pressões e alterações, mudanças e reconstituições que lhe são impostas pelo exterior e alimentadas no seu interior.

O Estado em África, como algures, apresenta características que o tornam peculiar e exclusivo.

A primeira, senão a mais importante, é o **neopatrimonialismo** que encontra o seu fundamento nas relações de subordinação. Assim, vamos começar por esclarecer aquilo que se entende por neopatrimonialismo, pois tem dado origem a constantes confusões de interpretação, nomeadamente, entre aquilo que se entende por competências da ‘esfera pública’ e da ‘esfera privada’.

No Estado africano, como em qualquer outro lugar, são normais as práticas correntes de clientelismo, nepotismo e, portanto, inevitavelmente, de corrupção. Assim, e independentemente do órgão de Estado que se represente, é imprescindível distinguir aquilo que constitui a esfera de acção pessoal (a esfera privada) daquilo que corresponde ao exercício de funções (a esfera pública). Isto porque a falta de transparência e delimitação da acção de ambas as esferas gera, normalmente, situações de grave perversão onde não se distingue o órgão daqueles que o servem. Não obstante, ela é muito frequente no Estado neopatrimonial.

Para Weber, como vimos anteriormente, o patrimonialismo é um tipo ideal de dominação tradicional, fundado na ausência de diferenciação entre público e privado. De facto, a fina rede de relações, que se estabelecia entre os diferentes tipos de legitimidades dos poderes políticos, fazia crescer o poder económico, que seguidamente era investido na esfera política a qual, por sua vez, aumentava o seu poder quanto mais território dominasse e subordinados cooptasse. Era neste ciclo contínuo e ininterrupto que se alimentavam os diferentes tipos de poderes locais e do Estado.

Já Médard, que se funda no conceito de Max Weber, considera que as práticas neopatrimonialistas se exerceram desde o campo económico ao tecnocrático e estiveram intimamente correlacionadas com a contradição entre a lógica política e a lógica económica⁶⁰.

Ora, o que Médard quer com isto dizer é que o neopatrimonialismo agrega um conjunto de elementos que o caracterizam de modo peculiar. Ele é autoritário porque, com base nas relações de subordinação, impõe, do topo para a base, as directrizes que entende melhor servirem os seus interesses. Sempre que a realização desses objectivos é dificultada, o Estado exerce o monopólio da violência física para o fazer cumprir, de forma a garantir a coesão de todos e, neste sentido, ele é autoritário porque se afirma fortemente quando é necessário.

O Estado africano mantém o poder centralizado pois, apesar de ter implantado a descentralização nos serviços e delegado competências, tudo se desenvolve de acordo com a política do Estado, numa perspectiva que castra as opiniões e decisões autónomas relativamente às do governo central. Porém, por via do neopatrimonialismo procura-se sempre obter consensos no seio do conjunto de relações de legitimidades dos poderes políticos e do Estado.

A esta natureza patrimonial do poder perfeitamente enraizada na estrutura política chamou Chabal 'instrumentalização política do poder'⁶¹. Pois no Estado moderno weberiano os funcionários públicos actuavam em nome do Estado e estabeleciam relações de clientelismo e despotismo, das quais obtinham benefícios materiais. Em África, até a estratégia dos políticos é patrimonial, pois inicia-se pela construção de redes clientelistas a nível local que logo se estendem a todo o território. Discordamos de Chabal quando defende que a instrumentalização do poder político pelas redes clientelistas não encorajava o

⁶⁰ Médard, 1990, p. 30. Em oposição, Callaghy considera que «o Estado foi bem exportado/importado para África, porém sofre de um mal, foi patrimonializado». Callaghy, Th, "Politics and Vision in Africa: the Interplay of Dominations Equality and Liberty", in Chabal, P., 1986, *Political Domination in Africa*, Cambridge University Pres, pp. 31-36.

⁶¹ Chabal & Daloz, 1999, pp. 8-18.

Estado mais institucionalizado⁶². Partindo deste pressuposto, será que podemos pensar a institucionalização do Estado em África como uma forma de encobrir a realidade política assente em redes de subordinação? Não cremos. E mesmo que as relações patrimonialistas existentes entre a localidade e o Estado africano fossem privilegiadas em detrimento de outras, não nos parece razoável afirmar que encobri-las tivesse alterado em alguma coisa o funcionamento e a prática política.

Defendemos que o Estado em África é neopatrimonialista, mas o que importa saber é se esta característica prejudica ou impede o desenvolvimento do Estado moderno.

O facto de o Estado africano ser patrimonial tem levantado algumas questões a vários autores, nomeadamente a de saber se «o Estado em África é forte ou fraco»⁶³. Médard defendia o neopatrimonialismo e considerava que o Estado em África era forte porque era autoritário e utilizava a violência para coagir os seus subordinados. Mas para Médard o neopatrimonialismo podia ainda impossibilitar o Estado de traduzir os seus objectivos políticos, tornando-o ineficiente e fraco⁶⁴. É certo que todos aqueles que actuassem em conformidade com o sistema, ou melhor, com o Estado neopatrimonial, esperavam ganhar frutos das redes que estabeleciam. Então, podemos concluir que o Estado africano continua a assentar em redes de subordinação, como na sua velha matriz, tanto vertical como horizontalmente.

Agora o que não podia acontecer na gestão do Estado (e pensamos que seria nesta perspectiva que Médard se situava) era o surgimento de equívocos entre o órgão e o titular, entre aquilo que constituía a esfera pública e a esfera privada, mesmo quando o moderno ‘chefe africano’, líder de um partido e representante de um Estado, era reconhecido internacionalmente.

⁶² Chabal & Daloz, 1999, p. 14.

⁶³ Médard, 1990, p. 27.

⁶⁴ *Ibid.*, 1990, p. 26.

Em contraponto a Médard, Chabal defendeu a corrente patrimonial e por isso considerou que os Estados africanos eram fracos e vazios porque não se enquadravam nos critérios dos Estados europeus, nem nos do modelo de desenvolvimento dos ‘tigres asiáticos’⁶⁵. O modelo de Estado europeu transplantado para África não teve em consideração os contextos e as dinâmicas em que foi implantado e isso enfraqueceu-o, prejudicando a sua institucionalização e limitando grandemente a sua emancipação. Talvez por isso a boa governação⁶⁶ em África seja, também ela, entendida de modo diferente em relação aos outros continentes.

Chabal considerou o Estado africano vazio e ineficaz.

Vazio porque o exercício do poder político central não se conseguiu autonomizar das disputas pelo poder. Mas importa realçar que a verdadeira política do Estado moçambicano se encontrava nas várias redes de interdependência que se estabeleciam entre os diferentes níveis do poder e na interação entre diferentes fontes de legitimação do poder político.

O Estado foi ineficaz porque o aparelho de Estado transplantado não considerou a sua história e dinâmica. Todavia, esta fraqueza e ineficiência do Estado foram lucrativas para as redes clientelistas que se consolidaram no aparelho político formal.

Chabal afirma que o Estado é vazio e ineficiente, e estaremos de acordo se aquilo a que o autor se referia eram os modelos estereótipos, construídos a partir do modelo de Estado europeu e com base em conceitos e dinâmicas estranhas às populações africanas, mas em desacordo se se referia às relações de subordinação entre as localidades e o Estado africano, uma vez que estas, desde sempre, integraram a sua matriz ‘pré-colonial’, até à actualidade.

⁶⁵ Cf. Chabal & Daloz, 1999.

⁶⁶ O conceito de ‘boa governação’ é aqui entendido como a capacidade que um governo tem de alcançar os objectivos de uma estratégia de desenvolvimento, visando o crescimento, a igualdade e as transformações sociais enquanto metas sociais prioritárias.

Com o período ‘pós-colonial’ e o processo da globalização, foram introduzidas novas noções, tais como ‘**boa governação**’⁶⁷, ‘**descentralização**’, ‘**sociedade civil**’, ‘**voto**’, ‘**desenvolvimento**’ e ‘**localidade**’. Estas noções surgiram inerentes às regras e imposições do BM e do FMI. Ou seja, os Estados africanos que precisavam de apoio financeiro das organizações internacionais tinham de cumprir os requisitos dos ditos ‘regimes democráticos’, caso contrário perdiam todo o financiamento oriundo da cooperação bi e multilateral. Efectivamente, esta nova realidade foi entendida pelos Estados africanos como uma estratégia que tinha como objectivo a sua sobrevivência e, neste sentido, estes conceitos tinham um significado diferente daquele que conhecíamos nos Estados da Europa, Ásia e América.

Os Estados africanos fundamentavam as suas relações em postulados ancestrais, em que procuravam sempre o ‘consenso’, e à luz dos quais, igualmente, faziam a escolha dos líderes. Em correlação, pede-se aos africanos que esqueçam o seu passado, as suas raízes e as suas tradições, e comecem a exercer os seus direitos votando, porque entendem aquelas ONG que o direito de **voto**, por ser um dos símbolos da democracia, é a única forma de legitimar os representantes do poder, quer ao nível local quer central.

Esta ideologia, originária da Europa e da América, não colheu grandes frutos nos Estados africanos onde, paralelamente ao Estado ‘moderno’, se mantiveram as lógicas tradicionais africanas de gestão política, social e económica.

Assim, pelas razões que temos vindo a apresentar, entendemos que o Estado em África se reveste de dinâmicas, práticas e tradições que lhe são próprias e o caracterizam de modo peculiar, sendo por isso, diferente das dos Estados da Europa, Ásia e América. Mas isto não significa que o Estado africano possa ser considerado, simplesmente, forte ou fraco, porque ele foi, no âmbito da

⁶⁷ Não vamos abordar este conceito neste trabalho porque consideramos que encerra em si mesmo um conjunto de conotações diversas, por um lado, e porque a sua operacionalização não parece contribuir para a análise que nos propusemos, por outro.

globalização dos sistemas políticos e económicos e dos cerrados condicionalismos impostos pelo exterior, aquilo que de modo efectivo foi possível construir e só muito posteriormente surgiu a preocupação da sua manutenção e funcionamento. Médard consubstanciou bem este cenário quando afirmou que «o Estado não está verdadeiramente por fazer, ele está simplesmente por africanizar»⁶⁸.

Assim, importa saber como se mantiveram as relações de poder entre o centro e a localidade nos diferentes períodos que atravessou e especialmente na actual situação do Estado ‘democrático’.

Um outro conceito fundamental para a discussão deste trabalho é o de **descentralização**, pois este termo tem vindo a receber definições e justificativas com diferentes ênfases e incidências, tendo o debate em seu torno mudado tanto no tempo como no espaço. O facto de estar associado a um processo em mutação implica que o conceito não seja estático.

Portanto, numa primeira abordagem, por descentralização entendemos a extensão das actividades da administração central – fora do aparelho do Governo Central – ao nível da administração local do Estado⁶⁹. Para Aguiar Mazula, ‘descentralização’ é «a criação de entidades autónomas distintas do Estado, paralelas a ele. Deixa de haver hierarquia administrativa e começam a estabelecer-se relações entre pessoas jurídicas diferentes, com atribuições e responsabilidades juridicamente definidas pela lei»⁷⁰.

Já Rondinelli define descentralização como «a transferência ou delegação da autoridade judicial e política para efeitos de planeamento, tomada de decisões e gestão de actividades públicas do Governo Central a suas agências, a organização no terreno de tais agências, unidades subordinadas do Governo, empresas públicas

⁶⁸ Médard, 1990, p. 25.

⁶⁹ Podemos ainda dizer que é o sistema político que se opõe à centralização e que consiste em distribuir pelas autarquias locais as diversas atribuições da administração pública, conferindo-lhes a decisão dos negócios da respectiva circunscrição.

⁷⁰ Excerto do discurso proferido em Agosto de 1984 por Aguiar Mazula na qualidade de Ministro da Administração Estatal, proferido, por ocasião da apresentação do projecto de lei que seria publicado como Lei n.º 3/94 de 13 de Setembro, in A.V., 1998, *Autarquias Locais em Moçambique - Antecedentes e Regime Jurídico*, Lisboa/Maputo, INCM, pp. 57-71.

semi-autónomas ou autoridades de desenvolvimento regional, Governos autónomos ou organizações não governamentais»⁷¹.

Mas pode ainda ser interpretado de um modo mais generalista, como faz Chambule, que defende que «existe descentralização quando estamos em face de um sistema em que a função administrativa está confiada e é entregue ao Estado e a outras pessoas colectivas públicas territoriais, como as autarquias locais»⁷².

O conceito de descentralização é, pois, susceptível de diferentes interpretações, tornando-se essencial a clarificação dos seus significados. As supostas semelhanças existentes entre os vários significados, que apenas se podem aceitar por equívocos de semântica, conduzem-nos a três tipos de descentralização distintos.

O primeiro é o conceito de **desconcentração**, que pode ser administrativa e/ou fiscal. Este conceito aplica-se quando existe uma transferência do poder de decisão e se implementa a administração central noutros agentes fora dos órgãos centrais, não implicando uma transferência definitiva de autoridade. Por ‘desconcentração’ pode entender-se «a transferência limitada de poderes na tomada de decisões para funcionários a nível local sem nenhum instrumento de suporte»⁷³.

O segundo é a expressão **devolução política** ou **descentralização democrática**, que se aplica quando se verifica uma transferência do poder de decisão e se implementa a administração central noutros órgãos locais eleitos. Contudo a ‘devolução política’ «envolve plena autoridade na tomada de decisões

⁷¹ A definição de descentralização de Rondinelli, apesar de ser respeitante à experiência do Botswana, é pertinente na reflexão teórica e abordagem profunda que pretendemos fazer. Masalila, A. B., “Administração Local no Botswana” in Lundin, Iraê Baptista e Machava, Francisco Jamisse, 1996, *Descentralização e Administração Municipal – Descrição e Desenvolvimento de Ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus*, Moçambique, Edição da Fundação Friedrich Ebert e Ministério da Administração Estatal, p. 13.

⁷² Chambule, Alfredo, 2000, *Organização Administrativa de Moçambique*, Maputo, ed. de Autor, p. 159.

⁷³ Masalila, In Lundin e Machava, 1996, p. 15.

e envolvimento da comunidade a nível local, com termos estatutários para a acção autónoma daquele sectores mandatados por eles»⁷⁴.

Por último, há ainda a designação de **conjunto de técnicas de descentralização** que, com base na delegação, privação e desregulação, se verifica em duas situações: quando se implementa a administração central numa empresa e/ou agência do Estado, mas em que a transferência dos poderes de decisão é limitada, ou quando uma companhia privada ou comunitária recebe uma transferência parcial de tais poderes. Neste trabalho, o conceito é utilizado no sentido que Chambule o entende, como uma delegação de funções administrativas noutras pessoas colectivas públicas territoriais, as autarquias locais.

No contexto africano, o conceito de **sociedade civil** significa todo o tipo de associações, organizadas ou não, que se estruturam fora do domínio e controlo do Estado com o objectivo de procurar determinados objectivos e alertar para a actuação dos Governos, actuando sempre em representação dos interesses da população⁷⁵. A sociedade civil exerce ainda o policiamento dos regimes democráticos⁷⁶.

Mas, antes de mais, é preciso saber se o conceito de sociedade civil pode ser africanizado, ou melhor, que significado adquire quando adaptado ao continente africano⁷⁷. Será o conceito de *sociedade civil* útil para entender as situações políticas africanas?

Para Chabal, o conceito de *sociedade civil* «refere-se às associações intermediárias que têm capacidade de representar vários grupos do país e de contrabalançar as ambições hegemónicas do Estado – como resultado, a reforma do continente depende da habilidade de estender a sociedade civil ao Estado

⁷⁴ *Ibid.*, *Idem*.

⁷⁵ Monga, Celestin, “La Societé Civile Africaine est-elle Civilisée?” in Bach, Daniel (dir), 1998, *Regionalisation, Mundialisation et Fragmentation en Afrique Subsaharienne*, Paris, Karthala, p. 110.

⁷⁶ Veja-se Makumbe, John Mw, 1998, “Is There a Civil Society in Africa?”, in *International Affairs*, Vol. 74, n.º 2, April, 1998, pp. 305-317.

⁷⁷ Chabal, Patrick, 1994, (1.ª ed. 1992), *Power in Africa – An Essay in Political Interpretation*, London, Macmillan Press, pp. 82-97.

opressivo»⁷⁸. O autor entende o conceito ‘civil’ como «a capacidade de os grupos sociais se unirem de forma a organizarem-se politicamente, para além das clivagens existentes»⁷⁹.

Num sentido semelhante, Monga defende que a *sociedade civil* na África Subsariana é «o conjunto de forças cuja acção amplifica o processo de afirmação da identidade social e a promoção dos direitos inerentes à cidadania, por oposição aos poderes públicos e aos partidos políticos, cuja tendência natural é ignorar e ridicularizar estes atributos»⁸⁰.

É verdade que as sociedades africanas são plurais, fragmentadas e, sobretudo organizadas ao longo de linhas verticais, onde as clivagens sócio-políticas são, quase sempre, motivo de fracções, ou divisões faccionais devido à competição que geram pelos recursos. Em geral, estas divisões verticais são muito mais significativas que o funcionamento horizontal. Mas será que podemos dizer que é a sociedade civil que proporciona o impulso para a regeneração dos políticos em África?

A noção de sociedade civil tem várias interpretações, e nós escolhemos aquelas que a defendem como ‘ideologia’ e como ‘contra-força’, por terem relevância para o nosso trabalho.

A sociedade civil, como ideologia, surgiu associada à ideologia liberal do Estado não intervencionista e do BM, que considerava que os Governos não tinham capacidade para gerir a economia e promover o crescimento e desenvolvimento económico. Por isso, precisavam de ser apoiados pelas organizações não governamentais⁸¹, as quais invadiram os Estados e começaram a trabalhar directamente com as autoridades locais. Causou-nos, contudo, alguma surpresa, sobretudo no caso moçambicano, que quer a descentralização quer o

⁷⁸ Chabal & Daloz, 1999, p. 19.

⁷⁹ Chabal & Daloz, 1999, p. 18.

⁸⁰ Monga, 1998, p. 107.

⁸¹ Estas organizações têm algumas características comuns: são legal e organizacionalmente independentes do Estado, podendo influenciar a política pública; podem fornecer serviços aos seus membros, mas não actuam como uma empresa de negócios; e são concebidas por indivíduos com um interesse comum e, neste sentido, elas representam uma minoria na sociedade.

desenvolvimento local tivessem tido como pressuposto para a sua implementação a cooperação e competência dos actores internacionais que com eles já trabalhavam no terreno.

A sociedade civil pode ainda ser interpretada como a *contra-força* da ambição do Estado hegemónico ou seja, a sociedade civil era entendida como um repositório da resistência política às tendências centralizadoras e totalitárias do Estado africano⁸². Existia, assim, o perigo de valorizar esta suposta oposição entre Estado e sociedade civil, criando a ilusão de que os sistemas políticos africanos eram mais semelhantes aos seus congéneres de outros continentes do que na realidade o eram. O que se verifica em África é uma coerência genuína entre o Estado estruturalmente diferenciado e a sociedade civil, composta por grupos de interesses políticos⁸³, o que em muitos casos torna difícil a identificação das acções da sociedade civil.

Por isso devemos interrogar-nos acerca do grau de integração das sociedades civis africanas, nomeadamente das relações que com ela o Estado estabelece. Para Monga, a reestruturação social em curso, em muitos países africanos, revela *a priori* uma lógica de desagregação onde a sociedade civil parece opor-se à integração nacional. A sociedade civil desenvolve-se contra todos, alargando o seu campo de competências e abrindo a sociedade aos interesses estrangeiros de indivíduos, grupos, empresas e Estados. Mas pode, também, ajudar as comunidades locais, rurais ou urbanas, na criação de condições para o seu desenvolvimento e funcionamento com o mínimo de autonomia, sem que isto signifique, necessariamente, uma ruptura inevitável com as redes de solidariedade. Em qualquer um dos casos, as diferentes actividades políticas estão, inevitavelmente, ligadas às redes onde se integram os indivíduos, partidos, religiões e etnias.

Assim, somos compelidos a aceitar que a sociedade civil está integrada no jogo político, fazendo dele parte intrínseca e indissociável. Senão, veja-se o caso

⁸² Chabal & Daloz, 1999, p. 22.

⁸³ Chabal & Daloz, 1999, p. 18.

do Congo e do Gabão, onde os altos funcionários do Estado proclamam a origem da sua legitimidade com base nas suas origens étnicas⁸⁴. Ou seja, estes líderes políticos, que querem sobretudo tirar proveito do carácter emocional e passional das relações no seio da sociedade civil, começam por controlar para posteriormente dominar, ainda que provisoriamente, os mecanismos colectivos de percepção⁸⁵.

Outros conceitos úteis para este trabalho são os que aparecem intrinsecamente ligados aos benefícios pessoais que as eleições proporcionam. E, neste sentido, o *voto*, mais do que uma escolha individual, é o resultado das relações de reciprocidade neopatrimonialistas⁸⁶.

O Estado africano esteve, ainda, sujeito a duras críticas das ONG por causa dos modelos de desenvolvimento.

O conceito de **desenvolvimento** emergiu após a Revolução Industrial, nos anos 40, sobretudo após a Segunda Grande Guerra, quando se colocaram à disposição do Homem os instrumentos e meios para aceder a uma grande e variada quantidade de produtos para satisfação das suas “velhas” necessidades.

Vivia-se numa sociedade de crescimento económico continuado, que produzia e fazia consumir, cada vez mais, aquilo que em muitas regiões do mundo por vezes nem era preciso. Criaram-se novas necessidades e foi com base nesta concepção de crescimento económico que se sustentou a ideia de progresso da humanidade e o modelo de desenvolvimento.

Efectivamente, ao conceito de desenvolvimento foi associada a ideia de progresso, felicidade e justiça, apesar de a avaliação dos processos de desenvolvimento – assente em indicadores quantitativos – testemunharem flagrantes injustiças nas relações individuais entre homens, grupos sociais e Nações. Os processos de desenvolvimento foram portadores de uma crescente injustiça estrutural devido à sua incapacidade de articular e conciliar as três

⁸⁴ Monga, 1998, p. 108.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 114.

⁸⁶ Chabal & Daloz, 1999, p. 49.

dimensões fundamentais e vitais do Homem: a sua individualidade, a sua relação social (ou dimensão colectiva), que o aproxima e solidariza com os outros diferentes, e a sua intimidade com a natureza (ou consciência ecológica).

Na sociedade de hoje, em constante mutação, vivemos cada vez mais em prol da informação, da comunicação e da participação, pelo que é bem possível que esteja a iniciar-se uma nova era, verdadeiramente diferente daquela que conhecemos, que proporcione também um ‘novo’ desenvolvimento.

Esta situação exige uma compreensão mais profunda do conceito de desenvolvimento e das medidas políticas que o mesmo promove, porque, sem isso, meio século de considerável progresso pode ser seriamente comprometido. Com efeito, ao longo dos últimos anos foram estudados, por alguns teóricos, os diversos tipos e modelos de desenvolvimento adoptados em África, os quais chegaram à conclusão de que os modelos construtivamente adoptados falharam⁸⁷. Não era possível continuar a responder aos problemas emergentes do desenvolvimento com mais desenvolvimento porque isso era uma atitude suicida.

O conceito de desenvolvimento é susceptível de diversas interpretações, e nós optámos pela de John Friedmann⁸⁸ por ter uma forte analogia com o de descentralização, no que respeita à participação das populações nas questões da localidade. O autor propôs o conceito de ‘**desenvolvimento alternativo**’, para enfatizar a ideia de que era necessário um reforço das competências e capacidades das populações de uma determinada sociedade. A este tipo de desenvolvimento chamou *empowerment* e, enquanto expressão de uma sociedade civil militante⁸⁹, era fortemente político. Realmente a democracia participada – enquanto um dos objectivos principais da acção política – reunia uma ampla divisão de poderes por áreas, em que era garantido um espaço político aberto para o contacto e

⁸⁷ Assistimos a um duplo insucesso: o do desenvolvimento e o do Estado, pois se, por um lado, esteve em causa o Estado africano, por outro esteve a sua responsabilidade e esperança depositada num projecto que não cumpriu as suas metas. Médard, 1990, p. 36.

⁸⁸ Friedmann, Jonh, 1996, (1.ª ed. 1992) *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Lisboa, Editora Celta, pp. 15-38.

⁸⁹ Entendendo-se esta como aquela que fica fora do alcance das economias estatais e empresariais, com capacidade de se tornar um centro de acção autónomo.

mobilização cívica e onde se denotava uma preocupação do Estado em dar um papel significativo à sociedade civil organizada (incluindo os muito pobres), nomeadamente na tomada pública de decisões a todos os níveis relevantes.

Neste sentido, o desenvolvimento alternativo envolveu um processo de *empowerment* social e político com vista, a longo prazo, a reequilibrar a estrutura do poder na sociedade, tornando a acção do Estado sujeita à prestação de contas, aumentando os poderes da sociedade civil na gestão dos seus próprios assuntos e tornando o negócio empresarial socialmente mais responsável. Em suma, podemos dizer que a ideia era humanizar um sistema exclutor, proporcionar condições equitativas em todo o território e, conseqüentemente, consciencializar os governantes dos custos sociais das suas políticas.

Entendemos, pois, que **desenvolvimento** e **democracia** são conceitos que se reforçam mutuamente, sobretudo porque esta proporciona a conciliação dos interesses étnicos, religiosos e culturais antagónicos, minimizando o risco de conflitos internos violentos. A democracia é, por excelência, o modo de funcionamento de um Estado que, por sua vez, influencia todos os esforços em prol do desenvolvimento.

O avanço da democracia, enquanto direito fundamental, é uma importante medida do desenvolvimento, ou melhor, é a única forma de garantir o efectivo funcionamento dos poderes públicos – que devem levar a cabo políticas governativas e assumir as funções que são da sua competência. O reforço da sociedade civil deve ser um dos principais objectivos dos poderes públicos, apesar dos vários aspectos que assumem, como a definição e aplicação de uma estrutura de desenvolvimento nacional global de desenvolvimento.

Ora, foi o processo de globalização e a forma como se processaram as relações no modo capitalista e a forma como estas se reflectiram no desenvolvimento dos Estados, especialmente quando ditaram as condições da concorrência e incentivaram o capitalismo, que fizeram reemergir a localidade e as autarquias locais em Moçambique. Tudo isto acontece num mundo onde os media e a electrónica transformam as relações entre a informação e a mediação,

passando então os Estados-Nação, fortemente afectados pela perda do controlo das populações, a conviver com os novos movimentos e organizações subnacionais e transnacionais. Concluimos que são muitas e substanciais as mudanças na produção da localidade no mundo.

O conceito de **localidade**, na sua vasta complexidade, precisa neste trabalho, de uma interpretação mais alargada.

Começamos por referir que a localidade é uma propriedade da vida social, estruturada pelos sentimentos e ideologias de uma determinada **comunidade** local. É portanto uma realidade frágil que pode ir desde o mais ínfimo espaço até a uma região, mas que, não obstante, mantém a sua especificidade em cada local.

A localidade é o **território** onde um **conjunto populacional** partilha problemas, interesses e encontra soluções e respostas comuns no seio das esferas política, económica, cultural e social onde se desenvolve, acabando por formar uma rede bastante homogénea, construída ao longo do tempo, mas específica em relação às suas análogas. Neste sentido, ela é construída a partir da metáfora da comunidade territorial.

O local⁹⁰ apresenta-se como uma configuração espacial descentralizada da territorialidade global, que integra instâncias de controle, de poder e estratégias, de acordo com as potencialidades e os interesses próprios de médio e longo prazo. A dinâmica do local evidencia a eficácia das relações entre homens e valoriza as riquezas que os mesmos possuem, integrando os serviços públicos sociais e o conjunto das actividades do mundo associativo, tal como surgem no contexto dos processos da globalização e descentralização. Contudo, a necessidade da solidariedade vai readaptando ou redefinindo as vocações locais, como um conjunto de potencialidades, não apenas económicas, mas de condições socioculturais e ambientais que visam garantir a manutenção dos actores económicos presentes e a qualidade de vida das populações no seu desenvolvimento.

⁹⁰ Pecqueur, Bernard, 1989, *Le Développement Local*, Col. Alternatives Économiques, Paris, Syros, p. 16-113.

É no local que ocorrem todas as produções, desde a circulação informal dos saberes, a gestão de mão-de-obra, a evolução de técnicas profissionais, a adopção e regulação das técnicas de produção, a organização empresarial, a mobilização de capitais, até à implementação de empresas (promovidas por agentes internacionais privados e públicos), e onde a especialização de produtos se efectua de acordo com a tecnologia disponível das pequenas dimensões das unidades de produção. A produção do sistema local é suficientemente importante na medida em que cobre uma parte apreciável da produção e das exportações nacionais.

Assim, o local é o território que integra o seu próprio desenvolvimento, enquanto entidade socioeconómica construída, e as relações de cooperação entre os diferentes actores, com o objectivo de gerar os recursos necessários. A sua dinâmica têm-se convertido em vantagens competitivas e políticas de desenvolvimento que anteriormente estiveram a cargo do poder central, e agora lhe estão delegadas. E é assim que o "desenvolvimento local", em teoria e na prática, vem substituir o desenvolvimento estatal e centralizador até então característico.

Desta forma, a análise dos recursos de um território permite não somente compreender as dinâmicas dos actores que produzem esses recursos, mas também as condições de sua reprodução no longo prazo. E apesar de a estrutura do local agrupar uma grande diversidade de situações, ela acaba por reflectir uma enorme homogeneidade. Isto porque as zonas urbanas, suburbanas e rurais são cada vez mais interdependentes, e os problemas de uma interferem nas outras. Além disso, os efeitos de proximidade tornam ainda mais manifesta a necessidade de uma abordagem política coordenada, que possa integrar o conjunto dos aspectos do desenvolvimento. Assim, na escala local, os problemas de emprego, de harmonia social, de qualidade da vida – para tomar apenas alguns exemplos – são indissociáveis.

Efectivamente são estas relações informais constituídas entre os actores económicos sob a forma de redes, permanentemente em confronto quase que

exclusivamente com o mercado, que constituem a cadeia de recursos suplementares e que sustentam o local.

Neste sentido, as fronteiras⁹¹ são zonas de ‘perigo’, cuja manutenção requer rituais especiais, os quais não são mais do que um processo de **produção da localidade**. A produção da localidade constitui em si mesma uma preocupação, mais ainda quando considera os contextos das diferentes vizinhanças, e é um processo inacabado.

Todas as localidades construídas no momento da colonização resultaram de um reconhecimento formal da produção de vizinhança – cujas dimensões são sempre variáveis – e envolveram riscos, até mesmo acções violentas, no que respeita às questões do território. A dialéctica histórica demonstra que a localidade, como dimensão da vida social e como valor articulado da vizinhança, é sempre emergente das práticas específicas da vizinhança. O local assenta assim na produção da localidade e na produção da vizinhança.

A **vizinhança** enquadra um paradoxo central assente sobretudo num dilema. Por um lado, nasce de contextos e, neste sentido, ela é um contexto porque deriva de um quadro social e dos movimentos que os vários tipos de acção humana iniciam e conduzem. Por outro lado, requer e produz contextos, e neste sentido, ela é um jogo dos contextos dentro do qual são geradas e interpretadas as acções sociais, nomeadamente os rituais de passagem para a produção das localidades. Sendo assim, as vizinhanças integram um processo que se opõe ao do Estado-Nação, uma vez que são projectadas para serem exemplos generalizados de pertença a um território maior.

Historicamente, a **produção da vizinhança** cresceu num contexto, mas recaiu sempre na ideia de ‘comunidade’, espaço dentro do qual, nos dois últimos séculos, as pessoas circularam na procura de melhores condições de vida, quando o Estado-Nação não lhes garantiu qualquer estabilidade. Também a produção da

⁹¹ Note-se que as relações sociais espacialmente definidas levam à dissolução das relações de vizinhança e, se considerarmos que cada ‘nova’ vizinhança deriva sempre das suas análogas, este foi motivo de forte preocupação.

vizinhança, como a colonização, é um processo que envolve a organização social do poder e a sua fixação nos locais. Ela está fortemente dependente das relações de interacção entre os diferentes espaços locais⁹² onde se dá a ‘nova’ reprodução, o que, necessariamente, implica uma construção contínua da comunidade e das práticas locais no âmbito dos projectos globais.

Cabe assim a cada vizinhança a tarefa contínua de reproduzir as suas vizinhanças, onde as contingências da história e a globalização contêm o potencial dos novos contextos a produzir. Contudo, a potencialidade das vizinhanças para produzir contextos e localidades é profundamente afectada pelas dinâmicas da história e pelas formações sociais (Estados-Nação, reinos e impérios), que adquirem novas complexidades no mundo actual e à escala mundial. Correlativamente, a produção da localidade (local e global) é afectada pelo poder das relações de vizinhança e seus contextos, mediados pelas dinâmicas da história da própria localidade.

Em suma, podemos interpretar a **localidade em dois sentidos**, por um lado, ela promove relações entre vizinhanças e, por outro, ela produz diferentes comunidades alargadas com certas homogeneidades e organiza o espaço⁹³ no prolongamento da vizinhança. Efectivamente, é esta dicotomia que estabelece a ligação entre o local e as realidades globais. Contudo, a produção da localidade é cada vez mais difícil devido ao poder crescente da autoridade de um poder maior, o Estado-Nação, que tem contextos maiores e mais poderosos e assim os impõe aos contextos locais. Existem, no entanto outras razões.

Para Appadurai, o Estado-Nação está em crise devido aos processos globais (das duas últimas décadas) da **migração e da comunicação**, que estão a deteriorar as identidades, num mundo cada vez mais híbrido culturalmente pelo crescimento dos centros de poder e da globalização das tecnologias.

⁹² Apesar das relações de interdependência, cada vizinhança preserva a autonomia, valores e práticas que lhe são próprias.

⁹³ Trata-se de um contexto, que pode igualmente ser designado de ‘comunidade’, alargado pelas relações entre os diferentes contextos e vizinhanças que criaram e encontraram.

Assim é preciso analisar o problema para ‘além da Nação’ porque as divisões geográficas, as diferenças culturais e os limites nacionais são semelhantes, e isso obriga ao entendimento dos processos mundiais num contexto espacial e numa perspectiva transnacional. O próprio processo de globalização é localizado historicamente, desigual e uniforme. Isto não significa que dele resulte uma homogeneização, pois cada sociedade apropriou-se de modo diferente da modernidade. Assim, **a localidade** só pode ser um produto dos processos históricos e dinâmicas mundiais, emergida da globalização e dos processos coloniais que influenciam a política e história contemporâneas.

Efectivamente, com a globalização vem a modernidade e com esta muitas mudanças se operam nas vidas dos Estados e das populações, das quais destacamos três pela sua importância nos contextos local e nacional.

A primeira é a anulação dos espaços que, anteriormente delimitados e dominados por indivíduos carismáticos, se transformam por via da globalização e da modernidade inerente à mesma, transcendendo os limites do espaço nacional. Os centros de poder passam a estar dispersos, a ser pequenos e marginais ou até excepcionais, mas jamais duradouros.

A segunda é que as diferentes interpretações do mundo moderno, nos diversos domínios, não estão hoje inoperantes ou passivas como se pensava, mas antes resistentes às influências das redes globais. Esta passividade conduz a “uma falsa consciência” que precede a vontade colectiva, e por isso é melhor potenciá-la que impedi-la.

A terceira é que a globalização criou a “comunidade do sentimento” onde todos imaginam e sentem as coisas. O capitalismo electrónico introduz novos padrões que excedem o potencial da empresa e libertam as localidades do Estado-Nação que passam, neste contexto específico, a actuar aos níveis internacional e transnacional.

Com efeito, as transformações introduzidas pela globalização estão profundamente ligadas à política, pela introdução de novos interesses opostos aos do Estados-Nação. Elas, mais do que uma simples oposição entre vizinhanças

espacial e virtual, fazem emergir um significativo e novo elemento na produção de localidade que decididamente afecta os políticos nacionalistas, pelo menos os da última década.

Para Appadurai, a circulação das pessoas pelas diversas localidades constitui, actualmente, a grande potencialidade dos Estados-Nação para conter a política das minorias dispersas. O seu foco são pois, as práticas e a transformação diária cultural da globalização.

A globalização actua como uma força social no mundo de hoje, fornecendo quer os recursos para as novas identidades quer a criação de energias alternativas ao Estado-Nação, cuja era alguns vêem como estando a terminar. Appadurai caracteriza-a pela força da migração maciça e pela mediatização electrónica, que fornecem novas maneiras de observar o multiculturalismo e a violência étnica.

Ao contrário, a maioria das pressões negativas que o Estado-Nação coloca na produção do contexto pelas localidades (ou comunidades electrónicas) só criam mais complicações, disjunções e um sentido híbrido para a localidade.

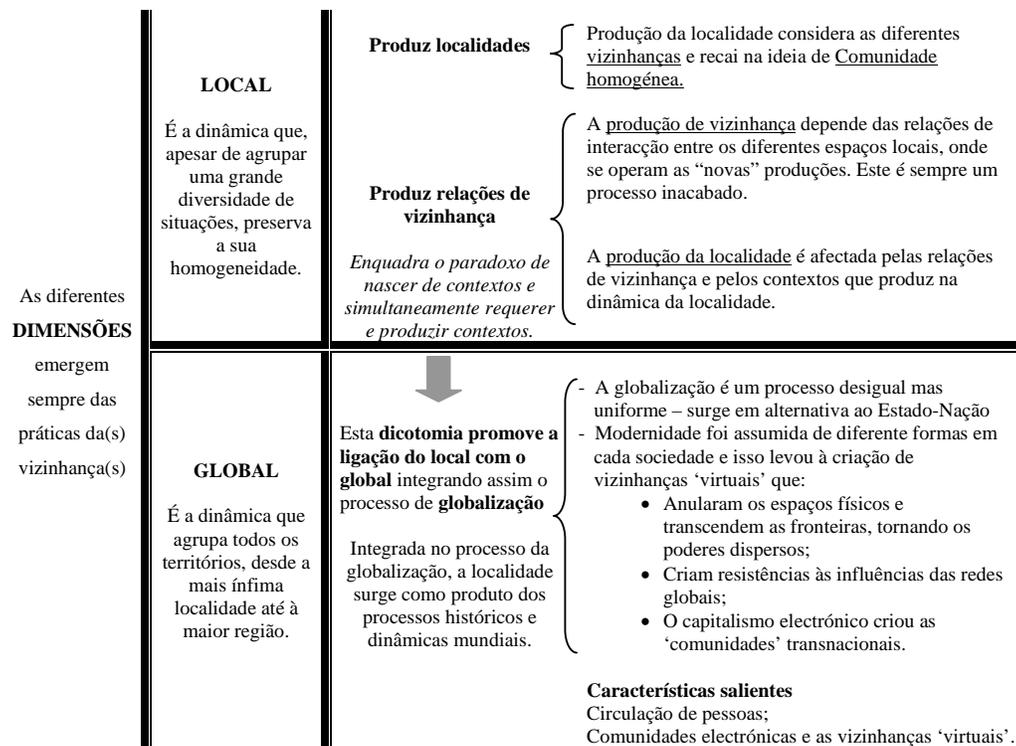
Os novos tipos de comunicação estão a criar vizinhanças ‘virtuais’ limitadas não mais pelas barreiras físicas, mas pelos acessos aos meios necessários para se ligarem a grandes redes internacionais. As vizinhanças ‘virtuais’ parecem representar a ausência de relações directas, continuidades espaciais e múltiplas interacções sociais, mas não devem ser contrapostas à vizinhança espacial porque as relações entre elas são consideravelmente complexas. Podemos dizer que, numa primeira instância, elas mobilizam ideias, opiniões, e relações sociais que directamente entram na vida das vizinhanças e acabam por ser o suporte para os vários centros de poder localizados.

Podemos pois concluir que a localidade é frágil em dois sentidos: quer pela reprodução das actuais vizinhanças, que está invariavelmente ajustada à corrosão do contexto, mais que não seja pela tendência do mundo para resistir aos projectos humanos, quer pela vizinhança, que está sujeita às movimentações da

produção da localidade nos diferentes contextos que nos conduzem a organizações hierárquicas mais complexas, especialmente à do moderno Estado-Nação.

Modernidade e localidade são um trajecto que se move para além das oposições tradicionais entre cultura e poder, tradição e modernidade, global e local. E, porque todos vivemos numa ‘aldeia global’, somos levados a concordar que, efectivamente, a globalização mudou o mundo. Sintetizamos a ideia central do conceito de localidade e as dimensões que integra no quadro apresentado na Figura 1.

Figura 1
Elementos-chave do conceito de localidade



No contexto da tese, o conceito de localidade integra a **autarquia local** e assume um papel central para a compreensão das relações e interacções entre os diferentes tipos e legitimidades dos poderes políticos e do Estado.

CAPÍTULO II

Método de investigação

Era a nossa primeira estadia num país africano e apesar de nos terem feito excelentes descrições de Moçambique, quando aterrámos em Maputo ficámos deslumbrados. Aquele imenso horizonte desconhecido transmitia-nos algo de muito profundo, mas ao mesmo tempo peculiar, o clima, o cheiro e a terra. Sentimo-nos interiormente invadidos por uma paz tranquila e relaxante. Esta foi a única coisa que retivemos da nossa chegada.

Depois de devidamente instalados começámos o nosso trabalho de pesquisa e tivemos como ferramentas principais um mapa e uma lista telefónica de Maputo. No mapa, estudámos a localização dos locais que nos interessavam, mas também alguns pontos de referência, caso nos perdêssemos. Na lista telefónica, pesquisámos todo o tipo de serviços que pudessem estar ligados ao tema, tais como associações, organizações, meios de comunicação social, etc.⁹⁴. Nos primeiros dias, circulámos pela cidade (sem deixar transparecer que éramos estrangeiros) para fazer o reconhecimento do local onde íamos desenvolver o nosso trabalho nas semanas seguintes⁹⁵. Com a ajuda de alguns amigos ‘mediadores’, definimos ainda os locais onde iríamos realizar entrevistas e fazer a recolha bibliográfica para o nosso trabalho na cidade de Maputo⁹⁶.

⁹⁴ Foi deste modo que ficámos a saber que a GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) tinha um Gabinete na cidade de Maputo.

⁹⁵ As primeiras impressões que recolhemos da cidade é que esta se encontrava muito degradada ao nível das infra-estruturas devido às cheias de Janeiro de 2000. Quase como que um *deja vu*, também nos primeiros dias da nossa estadia choveu imenso, o que, ainda que inconscientemente, despertou em nós o receio de que tudo pudesse voltar a acontecer de novo, só que desta vez nós estávamos no terreno. Felizmente parou de chover, o que para nós foi um grande alívio pois precisávamos de nos deslocar a pé pela cidade e se a chuva persistisse teria sido um grande obstáculo para a realização do nosso trabalho.

⁹⁶ A realização de entrevistas ocorreu em diversos locais da cidade de Maputo, a saber: Praça da Independência (Autarquia da cidade de Maputo); R. da Rádio (Ministério da Administração Estatal); Universidade Eduardo Mondlane; Praça 25 de Junho (Direcção Nacional do Comércio Interno); Av. Ahmed S. Touré (Direcção Nacional do Plano e Orçamento); e Av. Francisco O. Magumbe (GTZ- Cooperação Técnica Alemã Deutsche). A recolha de elementos bibliográficos: R. Alberth Lituli (ISPU); Av. Tomás Ndunda (Fundação Friedrich Ebert Stiftung); (Biblioteca

Dos contactos estabelecidos com os membros dos órgãos da autarquia da cidade de Maputo, por quem fomos muito bem recebidos, queremos referir, apenas a título de curiosidade, que lhes causou grande surpresa nós percorrermos a pé os quarteirões para a realização do nosso trabalho⁹⁷.

Metodologia utilizada

A **construção metodológica da investigação**⁹⁸ foi orientada com o intuito de responder às questões que ao longo do trabalho nos foram surgindo. Neste sentido, é pois o trabalho empírico que nos vai permitir confirmar ou infirmar a nossa hipótese central.

A nossa investigação sobre o Estado moçambicano na fase ‘pós-colonial’ pretende, no contexto da política de descentralização, compreender a natureza das relações entre as autarquias locais e o poder central. O objectivo é compreender, no actual contexto político, qual a sua natureza e a sua autonomia e quais as suas relações com o Estado.

A abordagem do **objecto** insere-se principalmente no âmbito da ciência política, mas recebe, igualmente, contributos e suportes teóricos de várias ciências

Nacional); (Metical); Av. Filipe Samiel Majaia (Arquivo histórico); Rua da Rádio (AIM); e R. Licenciado Coutinho (AWEPA).

⁹⁷ Mas que alternativas tínhamos se queríamos ‘ver’ e ‘sentir’ a cidade? Além disso, a recolha e busca de informação documental obrigava-nos a fazer várias deslocações a locais diferentes, pelo que também não podíamos estar sujeitos a horários quer dos ‘chapas’ (nome dado, na gíria, aos autocarros) quer dos táxis.

⁹⁸ Desde o momento que definimos o nosso Modelo de Análise (questão de partida, hipótese, análise documental e realização de entrevistas semidirectivas) e daí avançámos para a construção do modelo teórico e conceptual que seguimos os modelos propostos. Cf. Ruquoy, Danielle, 1997 (1.ª ed. 1995), “Situação de Entrevista e Estratégia do Entrevistador”, in *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva; Bell, Judith, 1997 (1.ª ed. 1993), *Como Realizar um Projecto de Investigação – Um Guia para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação*, Lisboa, Gradiva.

sociais, como a sociologia, economia, antropologia, história e relações internacionais.

Saber que papel e autonomia cabe às autarquias e como se processa a sua coexistência com os órgãos locais do Estado, os actores internacionais e as ONG é a linha **óptica** que seguimos e que o trabalho de campo sustenta.

Mas a análise do poder local em Moçambique, através das autarquias locais, acabou por nos levantar um problema de ordem funcional, uma vez que não tínhamos recursos financeiros para nos deslocarmos a 33 autarquias⁹⁹. Por isso, escolhemos para o estudo de caso a autarquia da cidade de Maputo por ser um bom espaço de observação devido ao seu ‘estatuto especial’. Efectivamente, apresenta uma clara interacção das relações de poder, não só entre o nível da localidade e o do centro, como também, entre o espaço urbano da cidade capital e centro de poder do Estado e os órgãos da autarquia local em Maputo.

Neste trabalho optámos por uma metodologia de investigação **holística** e **qualitativa**, privilegiando a análise de fontes e um trabalho de terreno, basicamente construído através de observação directa e entrevistas.

A investigação holística é imprescindível, porque a compreensão da localidade nas suas relações com o Estado só é possível se a análise considerar o actual contexto dos processos da globalização e descentralização e a integração na história do Estado em Moçambique. A nossa abordagem privilegia a **análise intensiva** e aprofundada das relações entre o Estado moçambicano contemporâneo e as autarquias locais, de modo a captar as políticas, estratégias, estruturas e relações de interdependência e subordinação.

Em todas as sociedades existem vários conjuntos de normas e os seus diferentes campos de acção, mas coexistem com incongruências e contradições. E é neste espaço de variações de possibilidades que se opera a um tempo a coesão social e noutra a mudança, a conflitualidade e as resistências às decisões de poder

⁹⁹ Teria sido também interessante a possibilidade de realizar o trabalho de campo em três ou quatro autarquias para depois as compararmos, mas isso envolveria, igualmente, recursos financeiros de que não dispúnhamos.

e aos interesses uns dos outros¹⁰⁰. É por isso que seguimos Van Velsen, numa opção metodológica pós-estruturalista¹⁰¹.

Com o estruturalismo começam a construir-se sistemas, a partir de uma realidade que surge inicialmente fragmentada¹⁰². O estruturalismo assenta na valorização dos métodos qualitativos tradicionais de investigação empírica e coloca a sua ênfase na observação participante¹⁰³ e na pesquisa, concentrando-se na análise de depoimentos onde a entrevista é o material empírico privilegiado¹⁰⁴.

De facto, a análise estrutural não é adequada à análise da mudança de conflito de normas, pois ela não permite apurar como é que, numa estrutura específica e inter-relacional, os cidadãos reagem às escolhas com as quais são confrontados¹⁰⁵, sobretudo se as sociedades estão expostas a uma penetrante influência de outras culturas.

Neste sentido, consideramos pertinente o que Devons afirma a este propósito: “o ideal do interesse público e a prática de grupos de interesse são ambos parte da vida política; e qualquer ponto de vista razoável sobre a política deve compreender ambos, por mais contraditórios que sejam”¹⁰⁶.

Se a corrente **estruturalista** estudava temas marginais e periféricos à grande arena da luta política e das forças sociais, actualmente, estas minorias emergem como novos actores políticos, organizam movimentos e exigem uma

¹⁰⁰ Cfr. Velsen, J. Van, 1987, “A Análise Situacional e o Método de Estudo de Caso Detalhado”, in Feldman-Bianco, Bela (Org.), 1987, *A Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos*, S. Paulo, Global Universitária, p. 349.

¹⁰¹ Velsen defende a este respeito que as «Normas e regras gerais de conduta são traduzidas em prática: estas são, em última análise, manipuladas por indivíduos em situações específicas para servirem a fins específicos. Isto dá margem a variações que deixam de ser levadas em consideração no modelo abstracto formulado pela antropologia estruturalista». In Velsen, 1987, p. 355.

¹⁰² Durham, Eunice R, 1997, “A Pesquisa Antropológica com Populações Urbanas: Problemas e Perspectivas”, in Cardoso, Ruth (Org.), 1997, *A Aventura Antropológica. Teoria e Pesquisa, Paz e Terra*, p. 21.

¹⁰³ Nesta técnica, a observação deve ser o mais objectiva possível e a participação é a condição necessária dessa observação crescente da subjectividade do observador. In Durham, 1997, p. 25.

¹⁰⁴ Durham, 1997, p. 26.

¹⁰⁵ Velsen, 1987, p. 360.

¹⁰⁶ Velsen, 1987, p. 359.

participação na vida nacional da qual estiveram secularmente excluídos¹⁰⁷. Ora, esta transformação social deixou o estruturalismo desarmado para o entendimento da sociedade, especialmente quando se tratava de estudar as populações urbanas¹⁰⁸.

De facto, as populações urbanas, e mais ainda as manifestações de fenómenos, foram ‘objectos de estudo’ que ajudaram à interpretação ou simples descrição da sociedade. Estes estudos deram grandes contributos particulares, pois foram investigadas ‘partes’ da sociedade com métodos de observação participante, documentação censitária, histórias de vida, entrevistas dirigidas, etc.. E, porque a análise social e económica agrupou todas essas ‘manifestações’ culturais, acabou por formular um retrato multidimensional da vida social¹⁰⁹.

A análise **pós-estruturalista** integra na descrição analítica, como parte constituinte da análise, os registos de situações reais e de comportamentos específicos do trabalho de campo. Por isso, na análise situacional, o acidental e o excepcional são sempre integrados como geral¹¹⁰. É pois aqui que se encontra a grande diferença entre o estruturalismo e o pós-estruturalismo, na amplificação e diferença de ênfase dada ao que até então era considerado marginal¹¹¹.

Este método, além de apresentar abstrações e conclusões do material de campo, fornece uma parte considerável desse material ao leitor e permite-lhe avaliar a análise não apenas do ponto de vista da coerência interna da argumentação, mas também através da comparação dos dados e das conclusões extraídas dos mesmos¹¹². Por um lado, as discrepâncias constituem parte do estudo e podem revelar as suas próprias regularidades e, neste sentido, enquanto método integrador das variações nas descrições das ditas ‘regularidades’, ele é o apropriado para o estudo de sociedades instáveis e não homogêneas. Por outro lado, a busca de opiniões e interpretações, tanto dos actores como das outras

¹⁰⁷ Durham, 1997, p. 18.

¹⁰⁸ Durham, 1997, p. 19.

¹⁰⁹ Durham, 1997, p. 19.

¹¹⁰ Velsen, 1987, p. 360.

¹¹¹ Velsen, 1987, p. 361.

¹¹² Velsen, 1987, p. 360.

pessoas, ajuda a descobrir alguma correlação existente entre as várias atitudes, o *status* e o papel daqueles que tomam as atitudes¹¹³.

Por isso, deve-se documentar o máximo possível o contexto geral e especificar os actores para, posteriormente, se analisar as inter-relações entre as regularidades estruturais (“universal”) de um lado, e o comportamento real (“único”) de indivíduos, de outro.

A metodologia holística permite estudar a autarquia e as suas interacções com o Estado como parte de um todo, do sistema político nacional, tendo em conta o contexto internacional. É um método muito usado desde os estudos de Durkheim que foi assumindo ao longo do tempo variantes muito diferentes. No nosso caso, esta análise impede uma abordagem isolada da autarquia de Maputo implicando antes uma contextualização própria, onde se apuram as diferenças relativamente a outras autarquias urbanas ou rurais em Moçambique.

Com efeito, a deslocação ao terreno foi também importante por nos permitir a **observação directa** (com a participação possível) e esta mais valia possibilitou-nos ver, observar e sentir por nós próprios a realidade que abordávamos, mas que não conhecíamos senão através das bibliografias e quadros metodológicos pré-concebidos.

No terreno, realizámos **entrevistas semidirectivas**, as quais assumiram um papel importante, senão mesmo fundamental neste trabalho, pois permitiram a recolha de dados específicos. Acresce ainda que tínhamos necessidade também de saber a nível político, económico e social qual o ambiente vivido aquando da discussão e implementação do processo de descentralização e criação das autarquias locais, sobretudo no que respeita à autarquia da cidade de Maputo.

De facto, as entrevistas semidirectivas permitiram-nos manter uma conversa fluida, em que o entrevistado estrutura a sua linha de pensamento em torno do objecto de análise, cuidando nós da delimitação das mesmas. Para a

¹¹³ Velsen, 1987, p. 364.

análise de fontes e de entrevistas utilizámos a metodologia basicamente qualitativa.

As entrevistas permitiram a recolha de diverso tipo de material, posições, representações e opiniões dos entrevistados acerca das situações¹¹⁴ e de normas ‘ideais’.

Confirmou-se assim que a entrevista semidirectiva subentendia duas exigências, a pertinência relativamente ao objecto de estudo e a apreensão, o mais fiel possível, do modo de pensamento do entrevistado. A primeira foi apoiada pela utilização do guião da entrevista¹¹⁵, através de intervenções destinadas a não quebrar a continuidade do discurso do entrevistado. A segunda consistiu em fazer um acompanhamento da linha de pensamento do entrevistado, após cada uma das intervenções, vincando assim a nossa compreensão e convidando o entrevistado a exprimir o seu pensamento.

Seleccionámos os indicadores sobre os quais as entrevistas incidiam e assim determinámos a sua estrutura. Foram feitas algumas perguntas abertas onde os entrevistados exprimiam as suas opiniões. A importância das percepções que o entrevistado tinha das relações de subordinação entre a autarquia e o Estado evidenciava que as suas preocupações não eram alheias às nossas, que utilizávamos as entrevistas.

Ora as entrevistas proporcionaram uma abordagem *in loco* das opiniões dos entrevistados acerca do que entendiam por política de descentralização, as autarquias locais e sua autonomia, bem como das relações que estas estabeleciam com o Estado. Deste modo, elas garantiam-nos a fiabilidade e fidedignidade necessárias ao objecto em análise, isto é, a possibilidade de o processo de descentralização implementado pelo Estado moçambicano ser estudado a partir da autarquia de Maputo.

¹¹⁴ Todavia é preciso ter cuidado porque aquilo que nos é dito pelo entrevistado reflecte o seu modo de pensar e somente num segundo plano se reporta à realidade que é objecto do discurso. Ruquoy, 1997, p. 85.

¹¹⁵ Cf. Documento n.º 1, na Secção Anexos.

A estrutura das entrevistas permitiu-nos confrontar a teoria seguida e o que se afirmava sobre a descentralização e o poder local, com as práticas associadas àquilo que realmente constitui a realidade das autarquias e das pessoas que nela estão envolvidas.

O perfil dos entrevistados obedeceu unicamente ao critério de proximidade ao processo de descentralização: pessoas que tinham experiências ou ligação directa ou indirecta ao processo de descentralização – quer na fase de implementação quer na contemporaneidade – e aos órgãos da autarquia local, ou pessoas indirectamente ligadas, como sejam os representantes de organismos estatais tais como o Ministério da Administração Estatal (o organismo que tutela as Autarquias) e a Direcção Nacional do Comércio Interno.

Assim, tivemos como entrevistados alguns elementos dos órgãos de Estado a nível central e da autarquia de Maputo, Directores Nacionais de Ministérios (da Administração Estatal e da Indústria e Comércio), membros do Governo e da oposição, responsáveis por Comissões de Saúde Pública, Salubridade e Cemitérios e de Comissões Permanentes dos diversos partidos políticos – Juntos Pela Cidade (JPC), Partido Resistência para a Unidade de Moçambique (RUMO) e Partido Trabalhista (PT) –, coordenadores de Projectos de Descentralização e Desenvolvimento Municipal (PDDM) e de ONG, bem como alguns professores e investigadores universitários das áreas da ciência política e da sócio-economia e o jornalista mais crítico do Estado e das suas políticas, posteriormente assassinado.

Entrevistámos também o representante da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) pelo Projecto de Descentralização e Democratização (PDD) em Maputo. Esta agência de cooperação é bastante importante no âmbito do processo de descentralização pois além de ter acompanhado o processo desde o início, ainda financiou todas as publicações do MAE sobre a descentralização e as autarquias locais, tendo com isso demonstrado, pelo menos, uma preocupação social de informar as populações.

Apesar de todos os esforços movidos, foi impossível¹¹⁶ ter entrevistas, ou mesmo breves trocas de impressões, com elementos da oposição, especialmente da Renamo, ou com mulheres associadas ao processo¹¹⁷.

Não obstante, consideramos que o conjunto de entrevistas realizadas¹¹⁸ nos permitiu a recolha de informação significativa e suficiente, nomeadamente quanto à forma como era “sentida”, “vivida” e representada a nova realidade política., para levar a cabo o projecto de investigação¹¹⁹.

As entrevistas que realizámos foram de dois tipos. Uma dúzia de entrevistas exploratórias sobre aspectos concretos da questão em análise, sem recurso a qualquer guião, que aplicámos a indivíduos com trajectórias sociais e culturais heterogéneas. Além daquelas, realizámos ainda dez entrevistas com suporte num guião geral¹²⁰.

O critério para a escolha dos entrevistados não assentou na representatividade, mas antes no princípio da diversificação, por relação à experiência e conhecimento sobre o tema, pois quisemos garantir que nenhuma situação importante seria esquecida, convencidos de que o que determinava o seu valor era a sua adequação aos objectivos da investigação.

Ora, os nossos objectivos foram agrupados em torno de dois âmbitos, o nacional e o local, e os principais enfoques foram os seguintes:

Ao nível nacional pretendíamos saber: as razões da política de descentralização do Estado; as influências externas na política do Estado; as relações de interdependência entre o Estado central e a localidade; as consecutivas

¹¹⁶ Porque além do interesse que traria à investigação a opinião de um representante da RENAMO (maior partido da oposição), ela constituiu neste processo um feroz adversário do Governo.

¹¹⁷ Pelo que nos foi possível perceber no terreno, tanto as questões do Estado como as do poder estão muito (senão exclusivamente) ligadas e associadas a ‘chefes’ homens.

¹¹⁸ Além de pequenas entrevistas, realizámos oito bastante completas. Cf. Guião das Entrevistas em anexo.

¹¹⁹ Bell, 1997, pp. 118-119.

¹²⁰ O guião das entrevistas semidirectivas permitia estabelecer diálogos livres em torno da questão da descentralização e do poder local. Tínhamos ainda um conjunto de questões, mais específicas, que sempre que oportuno eram colocadas, pois sabíamos à partida as dificuldades de agenda dos entrevistados. Cf. Documento n.º 1, na secção de Anexos.

alterações legais; a descentralização como estratégia interna ou internacional e as razões/justificativas para a elevada abstenção.

E, ao nível local, queríamos apurar: a importância do poder local nas relações políticas; as condições proporcionadas às autarquias locais; a autonomia administrativa e financeira; o papel das autarquias locais e dos seus órgãos; a gestão da autarquia da cidade de Maputo; a relação entre os diferentes órgãos eleitos; os obstáculos ao funcionamento e gestão das autarquias; a falta de recursos materiais, humanos, financeiros; as relações autarquia de Maputo/ONG; os privilégios por ser urbana e capital centro do poder do Estado e os *lóbis* locais e nacionais.

O idioma utilizado em todas as entrevistas realizadas foi o português.

O guião utilizado foi estruturado e subordinado à temática em estudo e foi um instrumento precioso. A apresentação do entrevistador e a sua disponibilidade para ouvir tudo o que havia para dizer, sobre o processo de descentralização e a autarquia de Maputo, levou os entrevistados a exprimirem-se de um modo espontâneo e com muito à vontade sobre as questões políticas. Procurámos nunca interromper os entrevistados, ouvindo-os com atenção e anotámos as reacções e os comportamentos gestuais que acompanhavam o seu discurso. Apenas confrontámos o entrevistado com argumentos contrários aos seus quando pretendíamos confirmar diferentes pontos de vista. A entrevista foi conduzida de modo informal, sem no entanto perder de vista a busca de respostas para as nossas questões. A criação de um ambiente de empatias, quer por posturas, quer por palavras, ou ainda por gestos de concordância quanto aos aspectos em que estávamos de acordo com o entrevistado (mas que em momento algum desviassem o sentido da conversa ou demonstrasse alguma tomada de posição), foi fundamental para o estabelecimento de um diálogo aberto.

As coordenadas que construímos para nos guiarem foram extremamente úteis, mas não conseguiram evitar que tivéssemos tido alguns percalços¹²¹.

Não utilizámos gravadores¹²², porque nos pareceu que o tipo de informação não o exigia.

Em todas as entrevistas foram tomadas apenas anotações das respostas dos entrevistados e esclarecido que as mesmas não seriam publicadas, deixando-os assim mais desinibidos para exporem as suas opiniões.

Além disso, em toda a investigação empírica tivemos sempre presente, como já referimos, não apenas as linhas dos consensos, mas também as fricções e conflitos que a implementação do processo de descentralização criou, quer entre os diferentes partidos quer no seio do próprio Governo, assim como a mudança, as ‘novas’ articulações e as continuidades históricas. Esta postura obrigou a alguns cuidados. Nas entrevistas previamente calendarizadas, apresentámo-nos junto dos interlocutores e explicámos a nossa problemática aos entrevistados. A abordagem junto de entidades estatais exigia uma explicação mais cuidada dos objectivos do nosso trabalho, pois o facto de este incidir na esfera do poder político provocava em muitos inibições e resistências para dizerem aquilo que realmente pensavam. Na apresentação do trabalho, assim como nas entrevistas, encarámos a implementação da descentralização sempre como um objectivo do Estado (e não

¹²¹ A este propósito recordo um dia em que choveu torrencialmente. Eu tinha compromissos de agenda e por isso desloquei-me à Universidade Eduardo Mondlane para fazer um levantamento bibliográfico e uma entrevista. Como o temporal não passava, comecei a ficar preocupada e, porque achei melhor prevenir-me, marquei um serviço de táxi para as 16:30 (horário em que todos os serviços da Universidade fechavam).

Chegada a hora, desloquei-me até à porta do Centro de Estudos Africanos onde aguardei que o táxi chegasse. Entretanto, passados 30 minutos, comecei a ficar angustiada com a demora. Decidi então perguntar a um funcionário daquela Universidade se era hábito os táxis atrasarem-se daquela maneira, ao que me responderam que “quando chove eles não vêm cá acima!”. Ora, o “cá acima” era o local onde eu estava e para o qual havia pedido o serviço. Pois bem, para quem não conhece as instalações da UEM convém referir que quando chove não é possível a locomoção a pé, assim como também não é permitida, por sermos ‘estrangeiros’, a utilização do autocarro dos alunos. Perante esta situação, e porque entretanto ia anoitecendo, vi-me forçada a pedir boleia para regressar ao hotel, no centro da cidade. Gentilmente, uma senhora transportou-me e fez questão de me deixar à porta do hotel.

¹²² Ainda que estes tivessem sido extremamente úteis para a reconstituição rigorosa das entrevistas iriam também ser um factor inibitório dos entrevistados, que desse modo não se exprimiriam livremente.

da Frelimo¹²³), evitando assim seguir o caminho da bipolarização do poder Frelimo/Renamo.

Da nossa experiência retirámos alguns ensinamentos para a abordagem do objecto de estudo, fundamentalmente apercebemo-nos, pelos materiais recolhidos acerca da implementação do processo de descentralização, de que este é, por si só, um tema demasiadamente vago, pelo que permite diversas formas de abordagem¹²⁴.

Um outro tipo de metodologia utilizada foi a **análise documental**. Esta era importante para compreender as grandes linhas históricas e também para reconstituir o tecido da construção política das autarquias, especialmente da autarquia de Maputo. E tendo em conta a diversa literatura e documentação consultada, utilizámos **fontes escritas** de vários tipos: livros, artigos de revista, jornais e publicações de vários Ministérios. Estes documentos, comumente designados por *fontes secundárias*, constituíram uma parte substancial da nossa pesquisa central.

Utilizámos igualmente na análise documental, mas em menor escala, as **fontes primárias**, constituídas pelos documentos relativos aos acontecimentos ou factos vividos, tal como fotocópias de documentos não publicados, informações, e documentos aprovados pelos vários órgãos da autarquia de Maputo, como o Orçamento de Estado para 1999, a ratificação do Orçamento de Estado para 1999, e um documento referente à distribuição do Fundo de Compensação Autárquica que comparava os anos de 1998 a 2001, os quais foram extremamente preciosos na medida em que permitiram compreender certas acções.

As fontes escritas oficiais foram submetidas a uma análise crítica cuidadosa, sobretudo a legislação fundamental que regulou a implementação e funcionamento dos órgãos locais, assim como os restantes documentos, actas, relatórios e correspondência emanados do próprio Governo e dos órgãos

¹²³ Frelimo significa Frente de Libertação de Moçambique.

¹²⁴ Por exemplo, de um modo geral, a descentralização implementada pelo Estado era entendida como um pressuposto da democracia, enquanto as autarquias locais criadas no seu âmbito eram comparadas aos grupos dinamizadores que no período 'pós-independência' a Frelimo constituiu.

ministeriais. Estas, por seu lado, afiguravam-se-nos como fontes credíveis e do conhecimento geral das populações. Todavia, o princípio que orientou a nossa análise documental, numa primeira fase, foi colocar tudo em causa, desenvolvendo assim algum cepticismo e empatia perante as fontes.

Com efeito, a informação existente era escassa, havia apenas algumas publicações oriundas de entidades oficiais nacionais que revelavam as perspectivas do contexto em que o processo de descentralização tinha sido implementado e os atritos que o motivaram.

No próximo capítulo, vamos demonstrar o resultado da análise das fontes e da aplicação das entrevistas, onde pretendemos confirmar ou infirmar a nossa hipótese central.

II PARTE

A PESQUISA EMPÍRICA EM MOÇAMBIQUE

CAPÍTULO III

O Estado em Moçambique: perspectiva histórica

O entendimento do lugar actual das autarquias locais na interacção com o Estado em Moçambique implica o conhecimento contextual. Não apenas dessas relações ao longo dos últimos (dois) séculos como da globalização nos últimos 20 anos.

Em África, durante muitos séculos, as comunidades locais confundiam-se em muitas regiões com os grupos tribais, com os seus sistemas de liderança próprios. O poder das comunidades locais africanas foi sempre encarnado por um chefe, cuja legitimação assentava em crenças e religiões. Este chefe/régulo era o legítimo e único representante das populações do território que dominava. Sendo o descendente mais velho do antepassado mais velho da linhagem mais antiga do clã que fundou ou conquistou esse território era, por isso, entendido como uma divindade protectora de toda a comunidade. Era considerado o grande mágico e o grande feiticeiro capaz de defender a comunidade de todos os inimigos exteriores ou interiores. Ele era o gestor da palavra porque tinha o dom da oratória, da arte de bem resolver os problemas ajudado pela acumulação das diversas vivências. Ele era o gestor da redistribuição dos bens essenciais que colocava em circulação desde a base até ao topo. Ele era o gestor da representação porque tinha a sabedoria dos rituais. Foram estas capacidades que legitimaram o seu poder político, económico, ritual e social.

Este era o princípio inabalável de funcionamento do poder local em Moçambique, como em toda a África, no período ‘pré-colonial’, e que se estendia por todo o território.

Entretanto, as invasões do território africano pelas potências europeias, a sua fixação no território, e a imposição de poderes externos acabaram por minar a estrutura base da comunidade local e a sua soberania, assim como colocar em causa a legitimidade do chefe/régulo. Ao Estado africano (comandado pelas metrópoles) foi adaptado o modelo de Estado dos países colonizadores, que

controlavam completamente a estrutura e organização das sociedades tradicionais africanas existentes. Podemos dizer que este foi um período de grande limitação para o chefe/régulo e para a localidade. Um novo tipo de legitimidade do Estado africano surgiu assim inerente à do Estado colonizador.

Com as independências políticas, o Estado africano praticamente aniquilou as comunidades. A legitimidade do Estado era tal que deixou de haver relações de poder entre os diferentes níveis, pois as comunidades foram completamente ameaçadas de desestruturação (controladas, surgimento de múltiplas instituições) e os chefes/régulos foram totalmente marginalizados ou expulsos. Em Moçambique, os chefes/régulos foram substituídos nas localidades pelos Grupos Dinamizadores (GD) que não eram mais do que teias do partido de Estado. Neste período, assistiu-se a uma verdadeira hegemonia do Estado, cujos tentáculos tentavam, ainda que sem sucesso, estender-se até aos lugares mais recônditos do território.

Entretanto, com as mudanças à escala mundial dos anos 80 e 90, iniciou-se a fase que designamos de 'pós-colonial', onde as relações de poder e subordinação voltaram a ser repensadas e a localidade retomou um novo papel. Isto significa que as localidades e as comunidades locais voltaram a ter o seu lugar. Também os líderes da comunidade e os chefes/régulos recuperaram, como vamos analisar, o poder que anteriormente detiveram, ainda que numa dimensão mais contida.

Como temos vindo a referir, quer a legitimidade dos poderes políticos das localidades quer a sua autonomia foram inatingíveis, podendo-se por isso concluir que durante este período conviveram ambas com as suas legitimidades próprias.

Agora, o que importa saber é que papel desempenha actualmente a autarquia local em Moçambique, sobretudo a da cidade de Maputo, pois as autarquias locais, ao representarem as populações da localidade, vão prosseguir os interesses comuns da sua área de circunscrição.

Mas, e se quiséssemos estabelecer um paralelismo entre as diferentes legitimidades de poderes locais e centrais do Estado, diríamos que no período ‘pós-colonial’ elas foram semelhantes.

De facto, as legitimidades, quer do Estado quer da localidade, foram, ao longo da história, oscilando: no período ‘pré-colonial’, a legitimidade da localidade impunha-se à do Estado, que apenas interferia nas relações de produção; no período ‘colonial’, a legitimidade da localidade foi abafada pelo Estado colonial autoritário para, posteriormente, no período ‘pós-independência’, ser completa e formalmente apagada. Estas oscilações nas legitimidades do Estado e local reflectiram-se nas relações de subordinação que ao longo do tempo se estabeleceram. Podemos por isso concluir que, apesar de a legitimidade do Estado no período pós-independência ter formalmente anulado a legitimidade e o poder ancestral da localidade, algumas características permaneceram.

Com efeito, a localidade reemerge hoje, na figura jurídica da autarquia local, com a legitimidade que se sustenta na matriz tradicional, no próprio Estado e na confiança das organizações internacionais. Para isso recorreremos a uma análise histórica das relações entre os diferentes tipos de Estados e comunidades locais em Moçambique nos últimos séculos: o ‘pré-colonial’ (preexistente ao colonial), o ‘colonial’ (desde o séc. XIX/XX), o ‘pós-independência’ (1940 até meados dos anos 80) e o ‘pós-colonial’ (final dos anos 80, início dos anos 90).

O Estado pré-colonial

A maior parte do continente africano, como também as regiões que integram actualmente Moçambique, enquadravam-se desde havia séculos em Estados de diferentes dimensões.

De um modo geral, a estrutura dos Estados que abrangiam regiões de Moçambique, como algures, era muito flexível e integrava diferentes níveis segundo as conjunturas. Na base havia unidades políticas tribais que em geral

detinham autonomia e um poder soberano¹²⁵. Por vezes, um conjunto dessas unidades podia formar um reino ou uma província de um reino, e um conjunto de reinos podia formar impérios de tamanho diverso. Estas estruturas políticas baseavam-se em configurações de redes de submissão e alteravam-se conforme as pressões e os interesses políticos dos seus principais actores que, em regra, eram membros das comunidades. Os laços mais estáveis suportavam as unidades locais mais pequenas, onde havia interesses de produção e reprodução permanentes.

No interior e na inter-relação entre as unidades tribais¹²⁶ existiam as de família e parentesco constituídas por linhagens e redes que formavam as unidades territoriais, mas também identitárias (linhageiras, clânicas, étnicas...). Aquelas redes de hierarquias e de alianças asseguravam a existência dos grupos dominantes como seniores, e por isso referimos que foi em torno destas relações de poder que girou toda a vida política das unidades locais. Foi este modelo de poder, que se estendeu a todas as estruturas do poder dos Estados, que garantiu a estruturação e manutenção das redes de subordinação, onde se impôs que «as unidades inferiores devem obediência/submissão às unidades superiores, e estas têm a obrigação de assumir a autoridade, gerir os recursos colectivos a que têm direito as súbditas»¹²⁷. Além disso, em cada um dos níveis, o poder tomava decisões por consenso através do respectivo Conselho de Anciãos, assegurando dinâmicas sociais e políticas sempre de carácter colectivo. Ou seja, a sociedade é construída em torno de uma lógica assente em redes de dependência, nas quais as relações de poder são geradas pelas forças de interacção e em que cada um tem o seu lugar e estatuto.

¹²⁵ O reino de Gaza (do início do séc. XIX até ao fim do mesmo séc.) interferiu profundamente nessa autonomia em muitas regiões do Sul e Centro de Moçambique.

¹²⁶ As unidades tribais foram constituídas por motivos políticos a partir de uma identidade local.

¹²⁷ Feliciano, José Fialho, 1998, “Introdução” in Silva, João Julião, Silva, Zacarias Herculano, e Silva, Guilherme Ezequiel, 1998, *Memórias de Sofala*, Col. Cadernos-África, Lisboa, Centro de Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Ed. Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses, p. 18.

Os impérios e os reinos eram sustentados por monopólios sobre trocas comerciais de longa distância de bens de prestígio entre regiões, tanto no interior do continente como, principalmente, entre continentes.

As trocas de bens de prestígio eram importantes para a produção e reprodução de relações de poder e estatuto, mas geralmente sem grande importância tecnológica ou económica para a reprodução das comunidades. Os poderes sustentavam-se através da capacidade de obter das bases locais prestações desses referidos bens, e de os trocarem com bens de outras regiões distantes, para depois os redistribuírem pelos mesmos actores e circuitos, que assim se legitimavam a si e às redes de subordinação. Os Estados que se foram sucedendo em território do actual Moçambique viveram destas configurações que se iam alterando ao longo do tempo em torno do estatuto dos detentores do poder.

Assim, também as fronteiras dos espaços políticos sofreram desestruturações e reconstituições acompanhando as redes de subordinação.

A oscilação das fronteiras dependia das relações de dominação que o chefe estabelecia com os seus súbditos, bem como da sua capacidade de gestão, da sua palavra e da sua generosidade na redistribuição¹²⁸ pelas clientelas. Caso contrário, o chefe perdia a sua influência, os seus súbditos e, conseqüentemente, parte da área da unidade territorial que dominava.

E o sistema, que se alimentava das vantagens de que todos os actores¹²⁹ de poder beneficiavam, conviveu desta forma com uma enorme flexibilidade de submissões e de fronteiras territoriais, excepto em tempos de perturbações militares que em determinados períodos impuseram limites àquela circulação. As unidades locais, enquanto parte integrante do sistema, asseguravam

¹²⁸ «Os produtos de exportação eram recolhidos pelas prestações nas redes de poder entre as diferentes unidades e, como os bens importados, eram redistribuídos pelas clientelas». In Feliciano, 1998, p. 20.

¹²⁹ Na prática, ele contava sobretudo com o poder das unidades tribais que eram decisivas para a gestão da sobrevivência das populações.

autonomamente a reprodução e sobrevivência das populações sempre que havia perturbações maiores¹³⁰.

Também ao nível das unidades locais existiam desigualdades significativas, pois os chefes não eram apenas soberanos, uma vez que em torno deles girava a unidade do seu povo. Ele era o gestor da produção colectiva, o guardião da reserva colectiva (centro de recepção de prestações e da redistribuição) simbolizando por isso a encarnação dos valores comuns essenciais da unidade, da coesão, o representante das divindades. Ele era igualmente o grande responsável pelas actividades mágicas e pela defesa da feitiçaria.

A sua legitimidade¹³¹ fundamentava-se nessa prestação de serviços à sua comunidade, na gestão da palavra, da representação e da redistribuição. Nestas sociedades, os sistemas simbólicos exerciam uma função política importantíssima, pois legitimavam simultaneamente a dominação de uns (violência simbólica) e a subordinação de outros¹³². Os sistemas simbólicos contribuía para assegurar a dominação de uns, situação que Weber chamou de ‘domesticação dos domesticados’, os quais tendiam a colocar sempre o capital específico a que deviam a sua posição no topo da hierarquia dos princípios da hierarquização. E também as relações de poder eram de tal modo indissociáveis das relações de dominação/subordinação e do território que estas iam agregando, que as conjunturas de morte e sucessão eram inevitavelmente tempos extremamente sensíveis e frágeis às manipulações em torno do poder.

Foi neste contexto ‘moçambicano’ que o poder colonial interagiu. Nesta altura, o território era dominado por alguns reinos africanos, fortalecidos por

¹³⁰ Em Moçambique, houve múltiplos reinos e impérios. De todos, o maior e mais conhecido foi o Monomotapa, que dominou vastas regiões durante vários séculos até ao séc. XIX.

¹³¹ A legitimidade dos chefes assenta ainda em valores como o respeito, a senioridade, a longevidade e a maturidade. Veja-se Cf. Copains, J., Tornay, S., Godelier, M, Backès-Clement, C, 1988, *Antropologia Ciência das Sociedades Primitivas?* Col. Perspectivas do Homem, n.º 13, Lisboa, Edições 70, pp. 141-160; Bayart, 1989, p. 38.

¹³² Bourdieu, Pierre, 1989, *O Poder Simbólico*, Lisboa, Editora Difel, pp. 7-16.

produtos do comércio e pelo tráfico de escravos¹³³ que, sobretudo no séc. XIX, davam aos seus chefes acesso às armas.

Na verdade, Fortes e Pritchard¹³⁴ num estudo realizado no fim dos anos 30 compararam os sistemas políticos das sociedades com Estado¹³⁵ e das sociedades sem Estado¹³⁶. Mas só no final dos anos 90 Bayart veio subscrever parcialmente esta ideia, quando defende que «a contribuição mais distinta da África para a história da humanidade é precisamente a arte civilizada de viver de forma razoavelmente pacífica sem Estado»¹³⁷.

Ora se no séc. XIX pensar o Estado só era possível dentro do modelo de Estado conhecido no Ocidente que, efectivamente, a Europa impôs a todo o continente africano¹³⁸, importa apurar o que aconteceu no Estado moçambicano.

¹³³ No caso de Moçambique, os portugueses encontravam-se isolados em algumas cidades onde «os funcionários e militares portugueses agiam de maneira muito autónoma em relação ao governo de Portugal. Eles estavam preocupados, em primeiro lugar, com a criação das suas próprias riquezas». in Abrahamsson, Hans e Nilsson, Anders, 1994, *Moçambique em Transição – Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992*, Maputo, Padrigu, CEEI-ISRI Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais do Instituto Superior de Relações Internacionais, p. 21.

¹³⁴ A este propósito, vem mais tarde Pierre Clastres defender que «*Há por um lado sociedades primitivas, ou sociedades sem Estado, por outro lado as sociedades com Estado*. É a presença ou ausência da formação estatal (susceptível de tornar múltiplas formas) que destina a toda a sociedade o seu lugar lógico, que traça um linha de irreversível descontinuidade entre as sociedades». In Clastres, Pierre, 1979, *A Sociedade Contra o Estado* (investigações de antropologia política), Porto, Ed. Afrontamento, p. 194. Itálicos no original.

¹³⁵ São dotadas de aparelho administrativo e instituições judiciais, gozam de uma autoridade centralizada em que o exercício do poder e da autoridade está intimamente relacionado com as distinções de riqueza, privilégios e *status*. Para que possa funcionar um sistema político único, é necessário existir uma autoridade centralizada e uma organização administrativa, que permita aos diversos grupos económicos e culturais que a constituem, a sua integração e manutenção, independentemente dos diferentes modos de vida que encerram. Inserem-se nestas sociedades povos como os Zulus, os Ngwato, os Bemba, os Banyanfole e os Kede. In Fortes & Pritchard, 1981, pp. 25-62.

¹³⁶ Caracterizam-se pela ausência de um aparelho administrativo, instituições judiciais e autoridade centralizada, bem como de divisões por categorias, *status* ou riqueza. Inserem-se nestas sociedades povos como os Logoli, os Tallensi e os Nuer. A aproximação do sistema de classes ao de castas dá-se por existirem diferenças culturais e económicas. Os grupos culturalmente diferentes só aderem a um sistema político unitário por o mesmo não implicar o aparecimento de classes. *Ibid.*, *idem*.

¹³⁷ Bayart, Jean-François, 1989, *L'Etat en Afrique*, Librairie Arthème Fayard, p. 58.

¹³⁸ Montesquieu foi mais moderado e atribui as razões do estado de selvajaria e barbárie ao facto de os países africanos serem quase inabitáveis. Estas correntes evolucionistas exerceram o comparativismo numa linha histórica e foram amplamente difundidas durante os séc. XIX e XX.

O Estado no colonialismo

As potências europeias, embora tenham interferido em África desde o séc. XVI, só no fim do séc. XIX iniciaram a implementação do sistema colonial de administração, integrando as sociedades e territórios africanos nos Estados coloniais, e uma das primeiras iniciativas foi definir e fixar as fronteiras¹³⁹, subordinando os poderes africanos no espaço das dependências metropolitanas. Iniciou-se, dessa forma, a transplantação do modelo de Estado-Nação europeu para África, posteriormente adaptado ao quadro africano, onde essencialmente se procurou gerir as trocas tradicionais das diferentes regiões e a rede formal de feiras, anteriormente existentes¹⁴⁰. Os poderes existentes na região de Moçambique, como todos os outros no continente, foram atravessados por esta invasão dos portugueses e dos europeus¹⁴¹.

Todavia, poucos Estados em África podem ser considerados como Estados-Nação se por Estado-Nação se entender que cada Nação tem o seu Estado. Os Estados africanos reflectem a esfera de interesses de um grupo de Estados-Nação europeus em África, principalmente durante o final do séc. XIX.

As fronteiras geográficas dos Estados africanos não reflectem qualquer processo histórico próprio, porque o processo que criou os “Estados-Nação” em África tem poucas semelhanças com o que criou os Estados-Nação na Europa. Quase todos os Estados africanos são artificiais, e o seu aparecimento formal não tomou em atenção as realidades históricas africanas¹⁴².

Sobre a evolução das correntes evolucionistas veja-se Lévi-Strauss, Claude, 1996, 1.ª ed. 1952, *Raça e História*, (5.ª ed.), Lisboa, Editorial Presença, p. 9-22.

¹³⁹ Conferência de Berlim, 1884-1885.

¹⁴⁰ Para Bayart o maior problema da África Negra é o Estado e os aparelhos conceptuais terem sido transplantados da experiência histórica Ocidental levando a que, muitas vezes, sejam feitas comparações entre ambos. Bayart, 1989, p. 43.

¹⁴¹ A este propósito convém referir que também a integração dos portugueses em Moçambique foi difícil e complicada, principalmente devido à presença dos ingleses que forçaram a definição das fronteiras entre as suas pretensões e as dos portugueses. Veja-se contributo de Feliciano, 1998, p. 22.

¹⁴² Abrahamsson and Nilsson, 1994, p. 249.

Esta realidade distingue-se dos princípios dominantes na Europa, no que diz respeito à motivação ideológica dos Estados-Nação e ao nacionalismo. Ora, o nacionalismo em África surgiu no âmbito de um sistema existente de Estados, criados pelos poderes coloniais. O processo de luta pela independência uniu as diferenças. Essas alianças foram, no entanto, circunstanciais. Com o fim dos conflitos, perderam o conteúdo que as originou. E porque esses Estados muito raramente incluíam apenas uma Nação, coube aos novos detentores do poder a tarefa da criação de uma Nação para o espaço geográfico que viessem dominar. Era a criação da consciência nacional que encontrava fundamento no “Projecto de Estado-Nação”.

Efectivamente, as tentativas dos últimos 30 anos para criar Estados-Nação do tipo europeu em África provocaram consequências catastróficas. Veja-se o caso das actuais formações nacionais da República Popular do Congo, da Somália e, mais recentemente, da Nigéria e da Costa do Marfim, que se mantêm unidas com grande dificuldade.

A crise do Estado-Nação africano tem que ver com as dificuldades em desenvolver uma consciência nacional, de uma maneira rápida, em substituição de um “sistema”, limitado geograficamente, de lealdades dentro de identidades bem sustentadas de famílias, parentes, grupos étnicos ou nações.

O Estado colonial destruiu todos os níveis superiores das estruturas políticas que encontrou e, apesar de ter mantido as unidades locais, elas careciam de autonomia e soberania. A legitimidade que a localidade e o seu chefe sempre detiveram foi fortemente abalada com o colonialismo, porque, na realidade, aquelas unidades foram mantidas apenas para assegurar a reprodução das pessoas e a sua sobrevivência. Estavam subordinadas politicamente ao Estado colonial e pressionadas a fornecer não só mão-de-obra assalariada como também mercadorias para o mercado, através de culturas de rendimento.

Todavia, e apesar da violência e do peso simbólico do período colonial, a historicidade das sociedades africanas não foi apagada¹⁴³.

No Estado colonial moçambicano o sistema de produção da maior parte das unidades de produção da sociedade caracterizava-se sobretudo pelo cultivo para consumo próprio, contrastando fortemente com o sistema liberal capitalista europeu, americano e asiático, que essencialmente visava o lucro.

A população organizada em famílias e linhagens era a responsável pela sua própria sobrevivência, pois produzia o que consumia, mas, para além disso, vendia também no mercado alguma da produção excedentária às suas necessidades para aceder a outros bens de consumo. Havia ainda um mecanismo de distribuição desigual dentro do grupo, mas em grande parte segundo as necessidades de cada um. O poder colonial não quebrou este princípio moçambicano tendo inclusive, a partir do quarto quartel do séc. XIX, interagido com ele na obtenção de matérias-primas e força de trabalho¹⁴⁴. Com efeito, a cadeia de reprodução da força de trabalho só se manteve porque continuou a assentar nos princípios da reserva colectiva e redistribuição comunitária, anteriores à chegada dos colonizadores¹⁴⁵, e porque não havia uma clara distinção das esferas política, económica e religiosa, na medida em que eram geridas todas pela mesma pessoa, o chefe/régulo.

Em Moçambique, o poder colonial quebrou com algumas regras de reciprocidade do Estado ‘pré-colonial’, mas conservou alguns princípios comunitários da tradição africana, e foi esta duplicidade que legitimou a sua acção. As comunidades, e com elas os seus chefes, foram incluídas no projecto colonial e assim se mantiveram as duas fontes de legitimidade do poder político anteriormente existentes, por um lado a que sustentava o poder do Estado e, por

¹⁴³ *Ibid.*, p. 42.

¹⁴⁴ Como defende Darbon «tanto para o colonizador, como para o africano ocidentalizado, o Estado aparece assim *in fine* como ilustração da modernidade política, num ambiente “bárbaro”. Ele é, por um lado, Estado, por outro, o estrangeiro, a incerteza [...]». Darbon, D., 1990, “L’État Prédateur”, in *Politique Africaine*, L’Afrique Autrement, n.º 39, Septembre, Paris, Karthala, p. 38. Itálico no original.

¹⁴⁵ Veja-se Abrahamsson e Nilson, 1994, p. 27.

outro, a que sustentava o poder comunitário¹⁴⁶. E a legitimidade desta vivia tanto das dimensões tradicionais, como daquela que derivava das funções que o Estado lhe atribuía.

Entendemos que se o procedimento não tivesse sido este muito dificilmente as conquistas teriam sido ‘aceites’ apenas com soldados europeus. Por exemplo, a metrópole inglesa ao ter adoptado o *indirect rule* (domínio indirecto) dominou os dirigentes tradicionais africanos, mas deixou-lhes a eles a difícil tarefa de manter a ordem entre toda a população. O ‘domínio indirecto’ acabou por ser o sistema seguido pela maioria das administrações coloniais em África que assim podiam contar com a preciosa ajuda das populações (escriturários, mensageiros, polícias, carregadores, enfermeiros e artífices) e somá-la aos escassos homens e recursos que tinham disponíveis.

Era convicção geral das potências que os Estados em África eram fracos. Mas, como o capital e a técnica europeia para fazer o Estado avançar eram inicialmente reduzidos, o poder colonial impôs aos Moçambicanos o trabalho forçado, em especial nas enormes áreas de terra não cultivada. Todavia, as autoridades coloniais não souberam avaliar os impedimentos resultantes de solos medíocres, de chuvas sazonais (muitas vezes incertas) e da escassez de população¹⁴⁷. Daí ser prática generalizada a agricultura itinerante¹⁴⁸ que, contrariamente àquilo que os colonizadores pensavam, não era necessariamente primitiva ou ruínosa, ela era, isso sim, a resposta adequada ao meio ambiente, tendo em conta os recursos disponíveis.

Entretanto com a depressão mundial dos anos trinta a autoconfiança dos Estados europeus foi fortemente abalada e assim também a estratégia colonial portuguesa se alterou com a subida ao poder de um regime fascista que impôs uma política mais firme sobre as colónias. Já na Europa a crise de confiança no sistema económico e o conseqüente declínio do comércio mundial originaram o

¹⁴⁶ Contributos de Abrahamsson e Nilson, 1994, pp. 27-28.

¹⁴⁷ Fage, J. D., 1999, *História da África*, Lisboa, Edições 70, pp. 407-443.

¹⁴⁸ A agricultura itinerante assentava no saber tradicional e consistia em ter sempre mais terra em pousio do que a realmente necessária para cultivo.

desemprego maciço. Isto levou uma parte considerável dos produtores e consumidores mundiais a ficarem dependentes do controlo das potências coloniais. E assim, também a situação económica dos Estados africanos se agravou substancialmente com o abrandamento do investimento privado por receio das ‘especulações’¹⁴⁹.

Só depois da Depressão e da Segunda Guerra Mundial o Estado colonial em Moçambique mudou a sua forma de administração e começou a financiar os planos de desenvolvimento económico e social. Os primeiros resultados foram visíveis quando «as colónias africanas participaram na economia mundial como nunca acontecera antes»¹⁵⁰. Nos anos 60 do séc. XX o Estado colonial seguiu uma política mais orientada e passou a integrar as diferentes partes da população rural na economia de mercado.

O poder colonial impôs a sua autoridade aos poderes tradicionais moçambicanos, que se viram deste modo obrigados à submissão, ou pelo menos a resistências quase invisíveis, até ao início da luta armada dos anos 70.

O Estado ‘colonial’ começou a perder o seu poder e legitimidade quando, em meados dos anos 1950 (Conferência de Bandung), a comunidade internacional aceitou o princípio das independências e se mobilizou para as facilitar. Ele começou a perder o controlo do território, das famílias e das linhagens que o constituíam, ao mesmo tempo que os chefes/régulos do poder local mantiveram o controlo das relações políticas, económicas e sociais do poder local como representantes e interlocutores do poder colonial. Apesar disto mantiveram-se as relações de interdependência e subordinação entre a comunidade, o chefe/régulo e o poder central.

O colonialismo impôs a lógica do Estado europeu ao Estado moçambicano através duma territorialidade fixa onde a violência política era legítima. Médard¹⁵¹

¹⁴⁹ Fage, 1999, p. 438.

¹⁵⁰ Fage, 1999, p. 441.

¹⁵¹ Para Médard o Estado não existe enquanto uma realidade coerente, senão por comodidade para designar uma complementaridade teórica das organizações complexas e múltiplas cujas decisões são contraditórias. Médard, 1990, p. 25.

considerou que o Estado ‘colonial’ era um fenómeno de difícil apreensão no contexto africano, onde a própria natureza do Estado era questionada, uma vez que conheceu dinâmicas determinantes para a sua formação as quais eram diferentes das dos modelos Europeu, Asiático e Americano.

O Estado pós-independência

Com as independências em África, o Estado moçambicano podia aspirar a novos desafios, pois, apesar de tudo, a transição do período ‘colonial’ para o ‘pós-independência’ não foi tão violenta como noutros países¹⁵².

O modelo europeu do Estado-Nação, que havia encontrado o seu fundamento na unidade territorial e na população que o integrava (reunida em torno da “mesma” história, língua e cultura), manteve-se apesar das inegáveis diversidades africanas.

A unidade nacional constituiu um enorme problema político, e o Estado Moçambicano ‘pós-independente’ acabou por seguir de perto o modelo do Estado ‘colonial’, até mesmo porque o grande apoio político vinha de Estados do bloco de Leste, com características semelhantes aos Europeus (Rússia, China, etc.).

E porque a identidade nacional não existia, as diferenças étnicas, regionais e locais eram representadas como uma força inimiga da unidade nacional. Também as localidades foram totalmente controladas e a legitimidade dos seus poderes praticamente anulada por razões semelhantes. Esta hegemonia do Estado ‘pós-independência’ reforçou a centralização do poder no partido Frelimo e a diluição das dimensões dos poderes políticos locais.

A descolonização despertou o desenvolvimento de movimentos nacionalistas¹⁵³ como a negritude, o pan-africanismo¹⁵⁴ e o pan-islamismo em

¹⁵² Em Moçambique o início deste tipo de Estado ocorreu em 25 de Junho de 1975. A maior parte tornou-se independente nos anos 60 do séc. XX.

toda a África. Mas as transformações ocorridas quer em África quer na Europa foram determinadas por circunstâncias históricas que acabaram por os levar a uma forte interligação e a uma mútua influência.

Contudo, verificamos que a independência política não resolveu os sérios problemas nem mesmo a violência entre os novos Estados africanos.

Inspirados na sua própria experiência ao longo do tempo, nomeadamente na África Ocidental, os movimentos nacionalistas foram igualmente um meio de luta que competiu, no seu próprio território, com os poderes Europeus pela conquista das estruturas de poder e da modernização de que estavam a ser alvo.

No caso da África do Sul, onde vigorou o sistema de *apartheid*, o qual difundiu a ideia do desenvolvimento separado para os negros, os governantes foram incapazes de travar o avanço do nacionalismo negro. Censurado mundialmente, este regime constituiu uma séria ameaça aos Estados africanos, especialmente a Moçambique, uma vez que a África do Sul era a maior potência na região. Proporcionalmente, os Estados africanos recém independentes não tinham capacidade para exercerem pressões e discutir a nível internacional uma solução pacífica para o problema da hegemonia da África do Sul na região.

Os Estados da África Subsariana, com excepção do Gabão, não podiam ser comparados, em termos de desenvolvimento económico, com África do Sul porque, por um lado não conseguiam integrar as suas economias na economia

¹⁵³ Pode definir-se nacionalismo como a expressão política de uma vontade de que cada nação tenha o seu próprio Estado – um Estado-Nação. O nacionalismo em África surgiu no âmbito de um sistema existente de Estados, que tinham sido criados pelos poderes coloniais. O seu conteúdo político foi que a população indígena exigiu dirigir esse Estado. Mas visto que esses Estados muito raramente incluíam somente uma nação, criou-se uma situação em que os novos detentores do poder tiveram como uma das principais tarefas a criação duma nação para o Estado que vieram a dominar. Por outras palavras, considerava-se que uma consciência nacional podia ser criada a partir de cima. Isto é, por vezes, o chamado projecto de Estado-Nação. Abrahamsson and Nilsson, 1994, p. 249.

¹⁵⁴ «A negritude e o pan-africanismo eram portadores da mesma mensagem (...) o homem negro não era necessariamente uma réplica inferior ao homem branco; ele possuía a sua cultura e história distintas. No caso de ele e os da sua natureza se unirem e assimilarem aquilo que necessitavam da cultura europeia não deixando que ela os absorvesse, a nação africana renasceria e poderia igualar ou exceder tudo o que os brancos tinham realizado», in Fage, 1999, p. 497.

mundial e, por outro, não tinham atingido um nível significativo de industrialização¹⁵⁵.

Ao nível da esfera do político, os novos governantes, que tomaram o poder dos europeus, subiram substancialmente o nível de vida, com salários, habitações, carros e outras regalias e símbolos de posição política, económica e social. Aqueles que os haviam ajudado a chegar ao poder, exercendo influência locais, foram nomeados para cargos governamentais. Todavia, também eles deviam favores aos seus apoiantes e familiares e, por isso, houve necessidade de criar mais cargos para os recompensar. Neste sentido o Estado pós-independência foi menos eficiente e mais dispendioso que o colonial.

Este facto, associado à tentativa de anulação dos poderes da localidade, gerou na população uma insatisfação muito grande contra os novos governos africanos, os quais deviam ser submetidos ao veredicto de novas eleições. Porém, o partido nacionalista entendia que por ter conquistado a independência tinha a legitimidade da população para prosseguir o seu objectivo do progresso e prosperidade. Contrariamente, as localidades entendiam que a vontade nacional devia ser determinada pelo sentido que os chefes tradicionais das comunidades tribais tinham daquilo que a população pretendia e do que poderia ser bom para a nação, pois eram entendimentos diferentes da situação política.

O Estado “pós-colonial”

As crises do petróleo (a partir de 1973), a guerra civil entre a Renamo e a Frelimo (1977-92), a queda do muro de Berlim (1989) e do bloco da União

¹⁵⁵ Foi este desequilíbrio que levou os novos líderes dos Estados africanos pós-independentes a empreenderem estratégias de desenvolvimento, tais como aumentar a produção de produtos agrícolas e mineiros para exportação com o objectivo de angariar fundos para o desenvolvimento e diversificação da economia e proveito da sociedade.

Soviética e o novo papel do BM e do FMI forçaram, como já foi referido no Capítulo I, um enfraquecimento dos Estados, e também de Moçambique, que facilitou a penetração da economia liberal e as privatizações, a democracia e a descentralização e a integração forçada de pluralidades e de diversidades locais.

No início dos anos 80 do séc. XX a situação económica em Moçambique era dramática. Por um lado, a subida vertiginosa do preço do petróleo, que atingiu o auge de 2000% com a guerra Irão-Iraque (1981), afectou gravemente os programas de desenvolvimento africano e, por outro lado, estava instalada uma grave crise no sector agrícola com a produção de alimentos a ser insuficiente para toda a população.

Sem qualquer outra solução, o Estado moçambicano foi obrigado a investir as receitas da exportação na importação de géneros alimentícios, situação que se tornou insustentável a partir de 1983, pois a ausência de precipitação perdurava há já bastante tempo. Como resultado a fome e a guerra civil alastraram-se e a população, em busca de segurança e de melhores condições de vida, emigrou para as cidades dando origem a uma explosão urbana para a qual também não havia capacidade de resposta.

Fage corrobora estas informações para um contexto africano mais alargado defendendo que na década de 80 do séc. XX «os efeitos conjugados do agravamento das condições do comércio, a inflação, o aumento da população e da urbanização descontrolados, a diminuição da produção de alimentos, assim como a fome, colocaram muitos Estados africanos perante um outro problema»¹⁵⁶.

Efectivamente o Estado moçambicano perante a dramática crise estendida a todos os níveis não tinha alternativa senão pedir ao FMI uma redução das taxas de juro sobre as suas dívidas e a dilatação dos prazos em que os juros deviam ser liquidados. Em troca teve de aceitar consideráveis restrições à sua liberdade e às futuras políticas económicas. O FMI introduziu as normas clássicas de gestão capitalista nas empresas estatais em detrimento da economia de subsistência

¹⁵⁶ Fage, 1999, p. 528.

alimentar. Em simultâneo, o FMI e o BM obrigaram o Governo a aplicar pacotes de ajustamento estrutural para ultrapassar o baixo índice de desenvolvimento¹⁵⁷. Com o fim da ameaça de agressão militar da Rodésia, o Estado socialista concentrou o seu desenvolvimento nas forças de produção e reduziu as suas actividades de mobilização e participação popular na tomada de decisão¹⁵⁸. Assim, e apesar de o Estado moçambicano ter conseguido assegurar a sua independência política, continuou numa situação de dependência, mas desta vez económica.

Também o factor externo da queda da União Soviética e de outros regimes do bloco de Leste exerceu enorme influência nos Estados da África Subsariana. Os Estados africanos (também chamados de ‘satélites’), entre os quais Moçambique não foi excepção, perderam os financiamentos e deixaram de ser aliados estratégicos. Deixou assim de haver razões e vantagens práticas para os Estados africanos continuarem a governar segundo os princípios marxistas, e por isso, a partir de 1989, o marxismo deixou de ser a orientação e filosofia política oficial desses governos.

Ao mesmo tempo, o fim da guerra-fria com os Estados comunistas significou que as democracias europeias já não tinham qualquer obrigação de apoiar os regimes africanos fracos por receio da sua abertura ao imperialismo soviético.

Pode então afirmar-se que a grande mudança do Estado se deu por volta de finais dos anos 80 e princípios dos anos 90 do séc. XX, com os planos de desenvolvimento e a intervenção directa das organizações nas políticas estatais.

¹⁵⁷ “Este facto enfraquece o nosso ‘Proto-Estado – Democrático’ que se vê obrigado a renunciar às suas prerrogativas estatais para satisfazer as imposições antidemocráticas do FMI e do Banco Mundial”. A utilização da palavra “Proto” para o Estado tem que ver com o facto de o autor considerar que existe Estado, no sentido em que nós o entendemos, apenas a partir do momento em que se deu a alteração constitucional e se realizaram as eleições. In Ngoenha, Severino Dias, 1997, *Para uma Reconciliação entre a Política e a(s) Cultura(s)*, Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Maio de 1998, Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Série Textos de Discussão, n.º 3, Maputo, Editado por José Elija M. Guambe e Bernhard Weimer, p. 33.

¹⁵⁸ Carnoy, Martin & Samoff, Joel, 1990, *Education and Social Transition in the Third World*, New Jersey, Princeton University Press, p. 309.

Foi neste período que os governos dos diversos Estados, o BM e o FMI começaram a financiar o desenvolvimento de Estados africanos, mas apenas onde se verificasse a existência formal de governos democráticos, exercendo pressões políticas, económicas e culturais que conduziram ao enfraquecimento do Estado e à reemergência dos poderes comunitários locais.

A crescente integração dos sistemas económicos na economia global sujeitou o Estado moçambicano às pressões de uma maior competição económica internacional e política nacional obrigando os líderes a terem cada vez mais um maior número de apoiantes no seu círculo de confiança. Este ‘jogo’ era alimentado pelas relações verticais e personalizadas que se estabeleciam ao longo de toda a estrutura do Estado¹⁵⁹. Entendemos que esta pressão exterior foi o grande impulso para a realização, nos Estados a sul do Sara, das eleições nacionais onde se escolheram os chefes de Estado e os membros das Assembleias.

Nos anos 90 do séc. XX, com a globalização, entraram em cena no espaço moçambicano novos actores internacionais – as ONG e agências internacionais – iniciando um novo tipo de redes associado a parcerias de organizações internas, ONG e comunidades locais, em grande parte fora do controlo do Estado¹⁶⁰.

A descentralização tornou-se uma inevitabilidade. O Estado ‘pós-colonial’ foi forçado a dar espaço à participação de novos actores internacionais, inter-regionais e locais e ao Estado local, mas também nos meios rurais se deu o retorno dos actores associados à tradição, por um lado as autoridades tradicionais e por outro, os diferentes peritos da adivinhação, da magia (etc.). Importa conhecer quais os limites impostos ao poder local, não só nesses meios mais rurais como nos meios urbanos, onde as autoridades tradicionais praticamente deixaram de ter lugar.

¹⁵⁹ «é imperativo para o cidadão comum a manutenção de laços com os detentores de poder embora limitado, apelando a laços de solidariedade primordial (nepotismo) ou de clientelismo», in Chabal, 1999, p. 27.

¹⁶⁰ Contrariamente àquilo que é defendido pelo BM e pelo FMI, não é característica dos países africanos o Estado ser fraco. O que acontece é que o modelo de Estado imposto a África veio do Ocidente e isso o impossibilita de organizar a sociedade. Cf. Bayart, J.-F. 1999, (1.ª ed. 1997), *The Criminalization of The State in Africa*, Oxford, James Currey & Indiana University Press, p. 88.

Efectivamente foram criados novos órgãos e o poder local ganhou importância no conjunto do sistema político. As comunidades locais voltaram a readquirir autonomia e os poderes locais readquiriram legitimidade visível e formal. Contudo, para Bayart, Chabal e Médard o Estado africano estrutura-se num paradigma diferente.

O Estado de orientação socialista evoluiu do centralismo democrático para o capitalismo selvagem globalizante e para um sistema político multipartidário.

As instituições e as relações de parentesco tentaram ajustar-se a esta nova realidade mostrando renitência e tenacidade a mudanças tão profundas e, em certos casos até, abruptas¹⁶¹.

As unidades locais estão agora profundamente desestruturadas. Se outrora tiveram autonomia económica e política, actualmente são unidades profundamente integradas em redes culturais, políticas, económicas, regionais, urbanas e nacionais.

Os poderes locais integram-se presentemente na dinâmica dos partidos, das religiões, do Estado patrimonial, dos grupos de interesses, como condição mesmo da sua reprodução e também da sua autonomia.

Mas será que neste novo contexto existem condições e meios para possuírem efectiva autonomia relativamente ao poder central?

¹⁶¹ Weimer, Bernhard, “Tradição e Modernidade em Moçambique, Elementos e Contextos do Debate”, in Artur, D. Rosário, Cafuquiza, J. Chuva, e Ivala, A. Zacarias, 1999, *Tradição e Modernidade - Que Lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada de Moçambique?*, Ministério da Administração Estatal, Maputo, p. 6.

CAPÍTULO IV

Autarquias urbanas

Contexto histórico das autarquias urbanas

Como já referimos nos capítulos anteriores, os Estados africanos têm-se sucedido em diferentes tipos, embora nunca tenham perdido a sua intrínseca ligação com as dinâmicas da localidade. Esta foi (vd. capítulo III) uma característica constante no Estado moçambicano desde a sua matriz antiga.

A Frelimo¹⁶² obteve o poder com a independência, período em que a conjuntura política internacional permitia aos jovens Estados africanos escolher estratégias socialistas para a sua política de desenvolvimento¹⁶³. A economia da maior parte das famílias caracterizava-se pelo cultivo para consumo próprio onde as diversas famílias ou grupos se regiam por regras extra-económicas para a distribuição dos resultados da produção e assumiam a responsabilidade mútua pela sobrevivência umas das outras.

Durante o Governo de transição¹⁶⁴, a Frelimo estabeleceu órgãos de democracia directa em todo o território para promover o socialismo e combater as provocações, sabotagens, reivindicações e greves.

Os antigos chefes tradicionais foram substituídos pelos Grupos Dinamizadores (GD) que desenvolviam o seu papel junto da nova administração e do partido. Todavia, apesar da ligação dos GD ao partido, a população, ao

¹⁶² A Frelimo obteve o poder em Moçambique através de um acordo com o Governo de Portugal assinado em Lusaca em 7 de Setembro de 1974.

¹⁶³ Em todo o caso, na altura da independência, a sociedade socialista era a única psicologicamente aceitável para a direcção da Frelimo.

¹⁶⁴ Referimo-nos ao período decorrido entre Setembro de 1974 a Junho de 1975 em que a Frelimo foi Governo provisório. In Cahen, Michel, 1985, “État et Pouvoir Populaire dans le Mozambique Indépendent” In *Politique Africaine*, “L’ Afrique Australe Face à Pretória”, n.º 19, Karthala, September, pp. 47-53.

colectivistas. Moçambique criou as estruturas de planificação económica e de gestão estatal em toda a actividade económica assente em duas vertentes: a administração das propriedades abandonadas e a gestão programada da estratégia de desenvolvimento. Esta era a prova clara da força mobilizadora que a Frelimo exercia junto do “poder popular”.

Mas, para esta transformação contribuíram igualmente as nacionalizações parciais ou totais impostas pelas circunstâncias e pelo Estado, que ficou detentor directo de quase todo o sector económico¹⁶⁸. Contudo, tanto o processo de transformação social¹⁶⁹ - triunfo da luta de libertação¹⁷⁰ - como as mudanças que entretanto ocorreram em Moçambique e o apoio que deram à oposição vizinha, não foram bem vistas pela Rodésia¹⁷¹ (actual Zimbabué), pelo Malawi e pela África do Sul.

Ora, a nova visão de desenvolvimento fundamentava-se na transformação da estrutura económica. Neste modelo a base era a agricultura e o motor era a indústria. O ‘sonho’ dos dirigentes era a mecanização das machambas estatais e a sua modernização, sobretudo o aumento das receitas da exportação oriundas das plantações e da agricultura em grande escala. Com os resultados delas obtidos, os dirigentes contavam impulsionar o desenvolvimento das zonas rurais.

¹⁶⁸ O Estado intervencionista controlava a vida económica, embora segundo Henry Bienen esse papel fosse relativo uma vez que «(o) facto de a maioria das economias africanas serem predominantemente agrícolas, tem sido difícil controlar – embora fácil distorcer – as actividades dos camponeses e dos mercados» Bienen, Henry, 1989, Comentário a “Sistemas Económicos e Políticos de Desenvolvimento na África ao Sul do Sara” do Professor M. Diouf, in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, n.ºs 10 e 11, Janeiro-Dezembro, p. 159.

¹⁶⁹ O processo de transformação social tinha dois interesses centrais «o primeiro é a legitimidade social e económica do passado, o controlo das forças revolucionárias de esquerda num país em desenvolvimento com muitos, mas não usados ou mal usados, recursos e uma população muito maltratada. (...) o segundo é o facto de existirem agressivas actividades contra-revolucionárias fomentadas pela vizinha África do Sul. Efectivamente, a violência reinou em Moçambique por vários séculos, e o país passou pela experiência, partilhando luta nos últimos 20 anos, contudo todas as experiências e erros inerentes da transformação social foram feitos num contexto de conflito armado, crises de Governo e de grandes modificações sociais», in Carnoy & Samoff, 1990, p. 275.

¹⁷⁰ Machel, Samora, 1979, *Unidade Anti-Imperialista é a base do não-alinhamento*, Col. Palavras de Ordem, n.º 12, Maputo, Edição Partido Frelimo, p.15.

¹⁷¹ Machel, Samora, 1980, *Fazer da Beira Ponto de Partida para uma Ofensiva Organizacional*, Col. Palavras de Ordem n.º 17, Maputo, Edição do Partido Frelimo, p. 12.

Todavia, e apesar de as cooperativas de produção terem contado com o apoio e financiamento das machambas estatais, para o seu desenvolvimento elas tiveram, contudo, de impor a concentração da população em aldeias¹⁷².

A necessidade de aumentar o ritmo de modernização planeado levou a Frelimo a centralizar todas as tomadas de decisão. O partido passou a basear-se em dois princípios: o **centralismo democrático**¹⁷³, que justificava a sua acção política com o exterior, mas não no seu interior¹⁷⁴, e a **submissão da maioria**, que fundamentava toda a acção do partido. Esta unidade da Frelimo, resultante da fusão das ideologias do partido na estrutura do Estado, criou um autêntico partido-estado¹⁷⁵. Para Cahen esta fusão do partido-estado apenas serviu para agravar profundamente a problemática da falta de quadros iniciada com a independência,

¹⁷² Para os dirigentes políticos a dispersão das pessoas e da produção familiar eram os principais obstáculos ao desenvolvimento rural e ao novo modelo de sociedade. Por isso a criação das aldeias comunais teve como objectivo, por um lado vencer o subdesenvolvimento, por outro transformar as relações sociais do campo numa perspectiva socialista. Para aprofundar este assunto veja-se Casal, Adolfo Yáñez, 1989, “Políticas Agrícolas e Processo de Desenvolvimento Rural na África ao Sul do Sara”, in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, n.ºs. 10 e 11, Janeiro-Dezembro, pp. 163-78.

¹⁷³ «O partido vive o centralismo democrático mas é conhecido estatutariamente, e cada vez mais na prática, como uma norma de organização e de trabalho no seio do partido e não como um meio de acção. O centralismo democrático não é apenas um princípio partidário do partido, ele é também um princípio social de organização de massas, assembleias eleitas, direcções de empresas nacionalizadas, grupos dinamizadores urbanos (...) todas as estruturas se deviam submeter à maioria, o mesmo será dizer ao partido». In Cahen, Michel, 1987, *Mozambique La Revolution Implosée: Études sur 12 ans d' independence (1975-1987)*, Paris, Éditions L' Harmattan, p. 74

¹⁷⁴ Cf. art.º 13 dos Estatutos da Frelimo. In: Frelimo, *Troisième congrés du Frelimo*. Programme et status, Paris, L'Harmattan, 1977, pp. 5 e 28.

¹⁷⁵ Samora Machel defendia que o poder era indivisível «não se fragmenta. O poder não é constituído por grãos de areia, arbitrariamente separados. Quer isto dizer que se um problema é apresentado a um responsável, ele não pode ser indiferente à resolução desse problema, mesmo quando o problema não se enquadra na sua competência específica. (...) porque se trata de um problema que afecta o nosso País porque se trata de um problema que a não ser resolvido atingirá os interesses do nosso Povo. (...) A expressão Director Nacional quer dizer claramente um nível de responsabilidade política, do poder, na direcção do nosso Estado. A sua tarefa específica nunca pode fazer esquecer o aspecto principal da natureza e do sentido do poder que ele representa». Machel, Samora, 1979, *Façamos de 1980-1990 a Década da Vitória sobre o Subdesenvolvimento*, Col. Palavras de Ordem n.º 11, Edição do Partido da Frelimo, Maputo, pp.15-16.

altura em que surgiram problemas no partido¹⁷⁶. E por isso Cahen defende que independentemente das mudanças, nada havia de novo pois,

«a transformação da Frelimo em partido marxista-leninista em 1977 não traduziu qualquer evolução política de maior após 1969 (...). A Frelimo era uma organização nacionalista interclasses que, como tantas outras, conheceu períodos de radicalização»¹⁷⁷.

Além disso, os representantes do poder local não detinham nem as competências nem os recursos para resolver os problemas, acabando por os remeter para os órgãos superiores¹⁷⁸. Efectivamente, nem as directivas emanadas da administração central eram implantadas, nem os funcionários locais eram respeitados devido à ausência de força persuasiva, tal era o desprestígio herdado do período ‘pós-independência’¹⁷⁹. A população já não acreditava na eficiência da sua actuação e por isso procurou a solução dos problemas à sua margem. O excesso de centralismo também não contribuiu para o progresso do país, contrariamente àquilo que era entendido por algumas fracções da Frelimo.

Podemos assim deprender que as medidas tomadas pela Frelimo serviram, entre outros, para convencer Moscovo da seriedade da orientação socialista e para facilitar a cooperação e os financiamentos futuros. Apesar das modificações verificadas entre o período ‘colonial’ e ‘pós-independência’, nomeadamente a de regime, a estrutura administrativa do aparelho de Estado manteve-se centralizada.

¹⁷⁶ «5000 a 15000 membros da Frelimo foram brutalmente colocados no aparelho de Estado e o restante ficou disperso pelo país após a sublevação de 17 de Dezembro de 1975». In Cahen, 1985, p. 39.

¹⁷⁷ Cahen, 1987, p. 94.

¹⁷⁸ Esta situação agravou-se quando os funcionários administrativos, na sua maioria portugueses, abandonaram as suas funções com a independência de Moçambique e deixaram a administração carente e sobejamente deficitária de quadros.

¹⁷⁹ De facto, o conjunto de práticas administrativas herdado da época colonial não era o mais adequado a um país recém-independente, sobretudo quando emanava de uma estrutura hipercentralizada onde o poder de decisão administrativa era exclusivo dos órgãos superiores da administração central. Veja-se Junior, Júnior, Rodrigues, 1959, *Colonização (contribuição para o seu estudo em Moçambique)*, Lourenço Marques, África Editora, p. 71.

As experiências das zonas libertadas e a aliança da Frelimo com os camponeses baseada na teoria do “poder popular”, que vigorou nos tempos de guerrilha, foram abandonadas em benefício do crescimento económico, passando então o partido a ter uma nova aliança, a burocracia de Estado.

No III Congresso foi ainda abordada a política externa da Frelimo e destacada a importância do não-alinhamento, pois era imprescindível manter o equilíbrio entre a União Soviética e a China – a Frelimo estava totalmente dependente dos países de Leste, sobretudo do apoio militar à luta armada de libertação prestado pela China. Ora, esta dicotomia espelhava-se no seio do partido onde uma parte se encontrava ideologicamente perto da China, ao passo que outra reconhecia a importância da União Soviética como aliado político e representante da cooperação na área militar e técnica.

Contudo o processo de transformação distanciou-se, ainda mais, da realidade moçambicana com a presença de funcionários e planificadores agrícolas vindos da União Soviética e da Europa de Leste, que não conheciam suficientemente a cultura e o comportamento das famílias camponesas africanas e a sua maneira tradicional de cultivar terra, para terem formulado medidas concretas que modificaram as condições de vida¹⁸⁰.

Durante o período 1977-1981 Moçambique conseguiu conter a queda dos níveis de produção tanto na agricultura como na indústria e obter um aumento que, em 1981, atingiu a maioria dos bens e o consumo interno de produtos externos (vd. Figura 2).

Os dados apresentados relativos aos anos de 1975 a 1977 permitem-nos concluir que aquele cenário só foi possível pela euforia incitada com a independência e pela mobilização política junto do poder popular. E, ainda que os indicadores económicos apontassem um desenvolvimento, a verdade era que as condições políticas e sociais para a produção a longo prazo pioravam e cada vez

¹⁸⁰ Abrahamsson and Nilson, 1994, p. 42.

era maior o fosso entre os objectivos da política de desenvolvimento e as alterações sociais que a mesma originava.

Figura 2

Desenvolvimento da produção e do comércio externo em anos escolhidos entre 1973 e 1986

ANOS	1973	1974	1975	1977	1981	1983	1985	1986
Desenvolvimento da produção PSG (bilhões meticais, preços de 1980)	112	92	71	75	84	64	54	56
Sendo:								
Agricultura	37	32	25	31	31	24	25	25
Indústria, pescas	42	35	28	28	34	23	15	15
Transportes	12	11	9	7	9	6	4	4
Exportações (milhões US\$ preços correntes)	226	296	185	153	280	132	77	79
Importações (milhões US\$ preços correntes)	465	460	395	336	801	636	424	543
Exportação/Importação (%)	49	64	47	45	35	21	18	15

Fonte: *Ratial*, 1990, och *Informação Estatística*, CNP, para diferentes anos¹⁸¹

A mudança estrutural da política de desenvolvimento alcançou uma amplitude e ritmo que, não sendo comparável com a do modelo anterior, acabou por enfraquecer a capacidade de produção a longo prazo nas áreas rurais. Tanto na agricultura como na indústria, o esforço para manter o aumento da produção foi diminuindo, quer por falta de mão-de-obra qualificada, quer pelas dificuldades de organização e administração, ou ainda por insuficiência de meios tecnológicos¹⁸². Ainda assim, foram as machambas estatais, até 1981, que compensaram a diminuição de produção dos outros sectores (cf. Figura 2). Isto apesar de terem sido alvo da desestabilização militar que acabou por levar à diminuição drástica da produção de bens alimentares. A falta de bens de consumo obrigou as famílias camponesas a baixar, ainda mais, a produção para venda e a canalizá-la para o

¹⁸¹ Abrahamsson and Nilson, 1994, p. 47.

¹⁸² Moçambique encontrava-se em guerra com a Rodésia e, simultaneamente, começavam a evidenciar-se os primeiros sinais de desestabilização sul-africana, sobretudo através da diminuição do recrutamento de mão-de-obra e da utilização dos caminhos-de-ferro e portos. In Hall, Margaret and Young, Tom, 1997, *Confronting Leviathan – Mozambique since Independence*; London, Hurst & Company, p. 61; Cf. Abrahamsson, and Nilson, 1994, p. 45.

mercado paralelo, onde a falta de bens alimentares tinha criado as condições para o aumento dos preços. Em suma, a estratégia de modernização escolhida para o desenvolvimento rural não alcançou os resultados previstos, porque se fizeram investimentos avultados, que não produziram efeitos proporcionais, nem relativamente aos valores envolvidos, nem às expectativas que haviam sido criadas.

Assim, e para superar os problemas económicos e sociais, surgiram em África, nos inícios dos anos 80 do séc. XX, as políticas de Desenvolvimento Económico Local (DEL)¹⁸³ que permitiram às autoridades locais e às associações do sector público e privado desenvolverem algum dinamismo na defesa do bem-estar das cidades, vilas e zonas rurais. Mas, a sua viabilidade foi posta em causa por envolver a competição das localidades¹⁸⁴ e por a resolução dos problemas depender da capacidade de interacção entre o Estado, os diversos actores locais, as instituições informais e as comunidades locais.

Entretanto, em 1981 realizou-se a Cimeira Internacional, em Cancun, no México, onde foi apresentado e discutido, entre os dirigentes do mundo ocidental e do movimento dos não-alinhados, o Relatório da Comissão Brandt. Concluiu-se, pois que os aumentos da industrialização, da produção e dos mercados

¹⁸³ «O importante crescimento do DEL no mundo desenvolvido está associado ao enfraquecimento da gestão económica centralizada, aos esforços pelas localidades de frustrar os efeitos da reestruturação económica global e à nova abertura para intervenções económicas locais (...) Especialmente nas cidades aconteceu uma transformação notável na governação urbana que passou de uma era de abordagem de gestão (...) que se centrava principalmente na prestação de serviços e facilidades locais, para uma era de abordagem empresarial (...) urbana, consoante o Estado local vai progressivamente ficando preocupado com o emprego especulativo de recursos locais para mobilizar investimentos pelo capital privado». Veja-se Rogerson, Christian, 1997, *Planeamento e Desenvolvimento Local no Mundo em vias de Desenvolvimento*, in Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Textos de Discussão, n.º 1, Maputo, Editado por José Elija Guambe e Bernhard Weimer, p. 6.

¹⁸⁴ «Na verdade, a abordagem comum de desenvolvimento económico circunscreve-se à definição de políticas nacionais (...). Na medida em que elas ocorrem em determinado espaço físico-territorial e afectam a organização das cidades (município), sobretudo no que concerne ao seu crescimento, originando problemas urbanos, é que a problemática do desenvolvimento económico constitui uma “questão” municipal. Digamos que o município tem que ver com o “assunto” pelos efeitos colaterais». Guambe, José e Loureiro, José Dias, *O Município e o Desenvolvimento Económico Local*, in Boletim Especial n.º 5, 1997, Ministério da Administração Estatal, Maputo, p. 2.

financeiros, aliado à proliferação de ONG internacionais de crédito, proporcionaram aos agentes externos mais responsabilidades na tomada de decisões económicas, por contraposição aos Estados nacionais que perdiam cada vez mais espaço de manobra política. A Cimeira encerrou o ciclo de uma década de desenvolvimento e deu lugar a uma nova visão que impôs novos requisitos, passando então a modernização dos países a ficar sujeita à ajuda do mercado e dos actores da economia privada. Esta nova interpretação acabou por influenciar decisivamente o desenvolvimento económico e político de Moçambique.

De facto, e como temos vindo a referir, os nefastos efeitos provocados na economia moçambicana nos anos 70 e início dos anos 80 do séc. XX com a crise do petróleo, a desestabilização sul-africana, as sabotagens¹⁸⁵ e a seca aumentaram drasticamente a necessidade da ajuda internacional, em especial da ajuda alimentar para a população empobrecida.

Esta situação agravou-se. Moçambique, que nunca chegou a ser absorvido pelos Estados do bloco de Leste, recusou-se (1981) a entrar para o Conselho para a Cooperação Económica Mútua (COMECON) e não autorizou a União Soviética a criar uma base naval na sua costa. Neste momento, Moçambique compreendeu claramente que tinha de caminhar sozinho. A União Soviética já não mantinha as experiências socialistas em África sob os seus braços, porque historicamente as condições de sucesso eram quase inexistentes. O Estado moçambicano concluiu assim que a União Soviética e a Europa de Leste não podiam garantir, a longo prazo, os recursos necessários para a via de desenvolvimento escolhida¹⁸⁶.

Economicamente debilitado, o Estado moçambicano, em 1982, viu-se obrigado a procurar novas alianças e a mover mais esforços para melhorar as relações diplomáticas com os países ocidentais, sobretudo com aqueles que

¹⁸⁵ Acerca das guerras civis e de subversão veja-se contributo de Cravinho, João Titterington Gomes, 1995, *Modernizing Mozambique: Frelimo Ideology and Frelimo State* (Tese de Doutoramento), University of Oxford.

¹⁸⁶ Foi contudo mais tarde, em 1986, no 27.º Congresso, que, sob a gestão de Gorbachov, a ideia de países de orientação socialista no Terceiro Mundo foi “sepultada”. Deste modo, a União Soviética deixou de ser um “aliado natural” dos regimes radicais de inspiração marxista do Terceiro Mundo.

tinham interesses na África do Sul, dando-se assim uma reorientação da política internacional.

Em 1982 Moçambique recorreu aos Estados Unidos da América para obter a ajuda alimentar e o apoio na entrada para o FMI e BM, onde então poderia aceder aos créditos internacionais e renegociar as prorrogações dos prazos de pagamento das dívidas. Assim, e atento aos requisitos impostos¹⁸⁷ como contrapartida pelo BM, Moçambique apresentou (1984)¹⁸⁸ o Programa de Reabilitação Económica (PRE) e substituiu a economia de planificação socialista pela economia de mercado liberal. A ajuda internacional de emergência assumiu em Moçambique um carácter político muito grande na medida em que obrigou o cumprimento de condições políticas. Por outro lado, as formas de dependência que a sua continuidade no tempo criou foram bastante graves.

Entretanto também as autoridades locais não conseguiram controlar nem gerir as actividades das ONG estrangeiras, o que permitiu que a ajuda alimentar fizesse concorrência à comida produzida a nível nacional. Este tipo de ajuda, pela sua especificidade, acabou por proporcionar aosadores tanto estatais como ONG a imposição dos seus interesses políticos particulares. Em contraponto, a legitimidade do Estado estava cada vez mais sujeita a interferências externas, especialmente na elaboração dos projectos de desenvolvimento que eram planeados a partir das necessidades no curto prazo, mas sem qualquer coordenação com os outrosadores e sem considerar as repercussões que no tempo iam provocar.

A situação económica de Moçambique atingiu proporções dramáticas, com as dívidas a aumentar e os atrasos dos pagamentos a inviabilizar o financiamento

¹⁸⁷ Nomeadamente a abertura do mercado ao liberalismo económico e a distribuição da ajuda alimentar internacional ser feita por estruturas paralelas, em especial pelas ONG que garantiam a entrega dos bens alimentares aos grupos alvo. Moçambique teve ainda de aceitar os princípios básicos do acordo de não agressão com a África do Sul, elaborado por iniciativa americana - o acordo de não agressão N'Komati foi assinado mais tarde, em 16 de Março de 1984, entre o Governo sul-africano e o governo de Moçambique, sem a consulta do Comité Central da Frelimo.

¹⁸⁸ Sobre as negociações de Moçambique e as instituições de Bretton Woods veja-se Abrahamsson & Nilsson, 1994, p. 135 e ss.

da reabilitação económica com recurso a créditos e empréstimos internacionais. Paralelamente, à forte dependência da ajuda internacional, Moçambique tinha ainda um outro problema, ao nível do poder local, uma vez que os dirigentes não detinham conhecimentos técnicos suficientes para avaliar as repercussões da implementação dos projectos e assim dificilmente podiam ter tido razões para recusar a ajuda, quer dos projectos de desenvolvimento, quer das propostas de acção dos actores internacionais. Esta insuficiência da administração local trouxe consequências desastrosas, pois, além dos projectos não corresponderem às necessidades locais, os governos provinciais, que raramente participavam na preparação dos projectos¹⁸⁹, eram forçados a aceitar as decisões. Para superar este problema, o Governo e o BM defenderam o reforço da capacidade da administração local e o aumento da descentralização.

Já em 1983 se realizara o IV Congresso da Frelimo, onde se debatera pela primeira vez, interna e publicamente, a estratégia de desenvolvimento. No período ‘pós-independência’ desenvolveram-se dois processos e, concomitantemente, surgiram dois cenários: um, o enfraquecimento da aliança política da Frelimo com os camponeses das zonas rurais e com a exclusão dos pequenos camponeses, devido ao descontentamento com os resultados da produção das machambas colectivas; outro relativo ao novo posicionamento dos funcionários do partido, do aparelho de Estado e dos gestores das empresas estatais, que se tornaram efectivamente os verdadeiros detentores do poder do país.

No Congresso foram lançadas várias críticas, inevitavelmente, contra a direcção da Frelimo. Destacou-se o descontentamento geral da população das zonas rurais pelos elevados investimentos feitos em recursos nas machambas estatais, mas dos quais não tinham conseguido obter grandes resultados.

No IV Congresso reconheceu-se igualmente a necessidade de garantir o controlo do Estado e das estruturas governamentais que entretanto tinham

¹⁸⁹ Abrahamsson, and Nilson, 1994, p. 150.

absorvido os quadros em detrimento do aparelho do partido¹⁹⁰. O problema da acumulação governamental e partidária era uma realidade oriunda dos princípios teóricos sobre os quais,

«a Frelimo dirige o povo moçambicano... define a política de Estado... dirige as forças armadas de Moçambique... cria as organizações democráticas de massas que, sob orientação do partido, garantem a participação e integram as largas massas no processo de transformação da sociedade»¹⁹¹.

Daqui se conclui que em Moçambique até os próprios estatutos da Frelimo manifestavam um claro apelo à unidade da Nação inexistente.

Em 1984 Moçambique aderiu ao BM e ao FMI e deu início ao processo de liberalização do mercado. O FMI aplicou as suas normas clássicas de gestão capitalista nas empresas estatais moçambicanas, em detrimento da economia de subsistência alimentar e, simultaneamente, obrigou o Estado a aplicar pacotes de ajustamento estrutural para ultrapassar o baixo índice de desenvolvimento¹⁹². No mesmo ano, o Governo criou o Programa de Acção (PAE) para contrariar a tendência económica decrescente, assente na redução dos aumentos salariais, na reformulação da política agrícola, na reestruturação do sector estatal e na divisão e privatização das machambas. No entanto, o Programa não surtiu os efeitos esperados, pois os resultados continuaram negativos e a produção local de bens alimentares apenas satisfazia 10% das necessidades do mercado. Além disso, e apesar das decisões do IV Congresso terem apontado uma outra orientação para a política agrícola, o partido e o aparelho de Estado mantiveram a mesma política.

¹⁹⁰ Frelimo, *Mozambique: du sous développement au socialisme*, Paris, L' Harmattan, 1983, p. 98.

¹⁹¹ Art.º 5.º dos Estatutos: Frelimo Estatutos e Programas do Partido Frelimo, 1983, Col. 40 Congresso, INLD, Maputo, pp. 6-7, in Cahen, 1985, p. 39.

¹⁹² «Este facto enfraquece o nosso 'Proto-Estado – Democrático' que se vê obrigado a renunciar às suas prerrogativas estatais para satisfazer as imposições antidemocráticas do FMI e do Banco Mundial». A utilização da palavra "Proto" para o Estado tem que ver com o facto de o autor considerar que existe Estado, no sentido em que nós o entendemos, apenas a partir do momento em que se deu a alteração constitucional e se realizaram as eleições. In Ngoenha, 1997, p. 33.

Entretanto, com o Acordo de Nkomati e o fim da desestabilização, estabeleceram-se inequivocamente as relações de boa vizinhança com a África do Sul.

Em 1986 deu-se a abertura do mercado à economia liberal e prosseguiram as negociações arrojadas que o presidente do partido, Samora Machel, havia iniciado com as organizações internacionais (estas negociações levaram muitos a acusarem-no de ter perdido o controlo da situação e de ter escolhido o terrorismo e a revolução). Porém, com a sua morte inesperada, ascendeu ao poder Joaquim Chissano¹⁹³ que deu continuidade ao processo de liberalização da economia.

Esta nova orientação da economia para a exportação impôs igualmente novas relações entre o Estado proprietário e os trabalhadores, com base na organização capitalista. O Estado vendeu a sua força de trabalho através da emigração no mercado exterior, caracterizado por relações capitalistas de propriedade privada.

Moçambique tinha, contudo, grande dificuldade em traduzir as suas relações ao nível internacional num efectivo apoio financeiro. Havia a ideia ‘preconcebida’ de que os problemas económicos e sociais africanos eram resultado da forte e demasiada influência do Estado e, assim sendo, só a força de mercado e os actores económicos privados (representantes de uma única força) podiam concretizar o desenvolvimento necessário¹⁹⁴. Com base neste pressuposto e no cumprimento integral de algumas condições prévias, tais como a diminuição do intervencionismo do Estado e a promoção do aparecimento de empresários privados nacionais, os americanos fizeram depender a continuidade da sua ajuda bilateral aos países africanos.

¹⁹³ Foi eleito presidente da Frelimo por aclamação numa Sessão Extraordinária do Comité Central, em 3 de Novembro de 1986 e investido Presidente da República. Constitucionalmente o Presidente do Partido era simultaneamente Presidente da República.

¹⁹⁴ Washington estava preocupada com a presença soviética e com o facto de a Frelimo se estar a transformar num partido marxista-leninista.

Em Janeiro de 1987, Moçambique apresentou o Programa de Reabilitação Económica (PRE)¹⁹⁵ e um conjunto de reformas de natureza política, económica e administrativa que tencionava implementar, tendo chegado a acordo com o BM e o FMI sobre a sua forma final. Todavia, nem o Governo, nem as instituições Bretton Woods tomaram em consideração o ambiente extremamente difícil em que o Programa foi implantado. A análise de riscos apresentada ao BM referiu apenas que o Programa estava sujeito aos habituais riscos políticos decorrentes de alterações políticas gerais¹⁹⁶ e que, durante o período de transição do sistema económico, eventualmente podia haver um determinado grupo de interesses privilegiado dentro do partido e do aparelho de Estado a fazer oposição à sua implantação. Ora, esta análise foi manifestamente insuficiente e inconsequente, pois omitiu elementos determinantes e assim enviesou as reais repercussões do Programa.

Em 1990, no encontro do Grupo Consultivo em Paris, Moçambique apresentou o Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) que considerou as dimensões sociais da reabilitação económica e propôs a realização de quatro objectivos: deter a diminuição da produção; assegurar à população das zonas rurais receitas e um nível de consumo mínimo; reinstalar o balanço macro-económico pela diminuição do défice orçamental e reforçar a balança de transacções correntes e a balança de pagamentos.

A sua viabilidade implicou a reestruturação das empresas estatais, a introdução de critérios de rigor e de rendibilidade, e o empreendimento de maiores esforços na agricultura privada e em pequena escala, de modo a garantir melhores termos de troca e o aumento da oferta de bens. Isto implicava o aumento das receitas do Estado, o que apenas era possível através da cobrança de impostos,

¹⁹⁵ A implementação do PRE assentou em três objectivos: corrigir e estabilizar o comportamento dos principais indicadores económicos, privilegiar a liberalização dos mercados e preços (privatização das empresas públicas) e recuperar os índices de produção, exportação e consumo de 1981. Cf. Abranhamsson and Nilson, 1994, pp. 49-50.

¹⁹⁶ Entre esses riscos foi apontada a possibilidade de haver uma oposição nacional ao Programa atendendo aos resultados sociais que, inevitavelmente, teriam de ser pagos a curto prazo, especialmente pela população cidadina.

da diminuição das despesas, da abolição de subvenções a unidades de produção não rendíveis e sua diminuição aos consumidores. Neste sentido, os bancos deviam diminuir o volume de créditos e as taxas de juros, tal como o comércio externo devia ser liberalizado e a moeda nacional desvalorizada de modo a estimular a exportação e limitar a importação. Em suma, o objectivo do PRES era liberalizar a economia, levando-a progressivamente a orientar-se para o mercado e, bem assim, melhorar as condições de vida das populações das zonas rurais.

Mais uma vez a crítica ao sistema político ocupou um papel predominante no debate público dos V e VI Congressos da Frelimo, respectivamente em 1989 e 1991, mas foi somente neste momento que o Governo alterou a Constituição de acordo com o sistema multipartidário e com a economia liberal de mercado. A Constituição anterior contemplava o sistema de um só partido e reforçava-o no texto constitucional, conforme se denota no art.º 3º quando refere que,

«a república popular de Moçambique é orientada por uma linha política definida pela Frelimo que é a força dirigente do Estado e da sociedade. A Frelimo traça a orientação política de base do Estado. Dirige e supervisiona a acção dos organismos estatais, a fim de assegurar a conformidade com a política do Estado com os interesses do povo»¹⁹⁷.

Foi ainda definido que o presidente da Frelimo (partido que controlava o Estado¹⁹⁸) era também presidente da República¹⁹⁹.

Com a introdução do sistema multipartidário o presidente da República passou a ser eleito. Era ele que nomeava o chefe de Governo e os ministros e apresentava a proposta à Assembleia, que tanto a podia ratificar como não. Neste último caso, dois cenários podiam dar-se: ou se nomeava um novo Governo ou se dissolvia a Assembleia e se anunciava novas eleições.

¹⁹⁷ A 1.ª Constituição foi modificada pelo Comité Central da Frelimo, de 28 e 29 de Agosto de 1977, e pela Assembleia Popular de 13 de Agosto de 1978. Constituição da República Popular de Moçambique, Maputo, 1978.

¹⁹⁸ Apesar de o funcionamento do partido e de a eleição do Presidente estarem codificadas na Constituição (art.º 53.º), a prática dependia em larga medida das regras que nela não estavam inscritas.

¹⁹⁹ Acerca das competências do presidente da República vd. Documento III, na secção Anexos.

Dentro do espírito que norteou as orientações políticas da Frelimo, e que impôs uma forte centralização do aparelho de Estado, todos os órgãos políticos locais ficaram tutelados pelas respectivas instituições provinciais e centrais.

A revisão constitucional introduziu o pluralismo e a democracia multipartidária e redefiniu a relação entre o Parlamento e o Executivo. Esta alteração permitiu à Renamo aceder ao poder, ainda que no âmbito restrito do Parlamento e apenas nas questões internas²⁰⁰.

O novo texto constitucional permitiu também a formação de partidos políticos em Moçambique e a sua participação nas eleições, mas não especificou as condições de funcionamento do sistema eleitoral. A Lei dos partidos estipulou os requisitos para a sua formação. As eleições seriam organizadas e dirigidas por uma Comissão de Eleições que fiscalizava o processo eleitoral e na qual a Renamo seria detentora de um terço dos membros.

Em 1991 foram implementados o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), com o apoio financeiro do BM²⁰¹, e o Programa de Planificação Descentralizada (PPD), este último orientado para as questões da descentralização fiscal e da eficácia dos recursos financeiros visando a sustentabilidade dos órgãos locais²⁰². Ambos tiveram como objectivo a reestruturação do sistema político

²⁰⁰ O interesse pela relação entre democracia local e nacional recebe um novo ímpeto com as transições do autoritarismo para a democracia que se estavam a tentar, com diferentes níveis de sucesso, em muitas regiões do país. In Smith, B. C., 1998, “Governo Local e Transição para a Democracia: um artigo de revisão”, in Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Textos de Discussão, n.º 9, Maputo, Editado por José Elija Guambe e Bernhard Weimer, p. 6.

²⁰¹ Não havia qualquer estratégia definida, apenas as intenções de descentralizar. As funções que iriam ser partilhadas entre os governos provinciais, os órgãos estatais das administrações distritais e as autarquias foram expressas pelo Governo num documento não-oficial “Estratégia Nacional de Descentralização”, in Soiri, Lina, 1999, *Moçambique: Apreender a Caminhar com a Bengala Emprestada?* (Ligações da Descentralização à pobreza. Relatório de um caso de estudo), Documento de Reflexão n.º 13, Maastricht, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), p. 6.

²⁰² Neste caso a preocupação recaía sobretudo na procura de «subsídios e contribuições, para a melhoria das condições de vida dos habitantes das cidades e vilas no País, a partir de uma melhoria substancial na prestação dos serviços básicos tais como: água, esgotos, recolha e tratamento de resíduos sólidos, jardins, parques e recreação, urbanização básica e habitação, transportes públicos etc. (...) Este processo que se iniciou em Maio de 1992 com a aprovação pelo Governo do Programa de Reforma dos Órgãos Locais, tinha por objectivo a reformulação do sistema de

administrativo, especialmente ao nível da localidade, e a atribuição de personalidade jurídica às autarquias a criar.

Foi nesta conjuntura que a política interna moçambicana se formulou e seguiu uma nova estratégia, adaptada às exigências das instituições de Bretton Woods no que respeita às medidas de ajustamento social consideradas imprescindíveis para assegurar o balanço macroeconómico e o pagamento das dívidas contraídas.

Deste modo, também o processo de descentralização, o qual tinha sido debatido no seio da Frelimo, foi desde o início uma prioridade para o BM e um dos pressupostos para a concessão de ajuda a Moçambique. Por esta razão muitos consideraram que a descentralização era mais um processo das ONG do que propriamente do Estado moçambicano, devido à forte influência que exerciam na política doméstica do Estado²⁰³. E esta situação tomou proporções ainda mais acentuadas por Moçambique ser um dos países mais pobres do mundo. O Estado assim dependente não teve alternativa senão seguir as imposições externas.

Em 1992, com o fim do conflito armado entre a Frelimo e a Renamo e a assinatura do Acordo de Paz (Roma), apoiado pela Comunidade Internacional, ficaram finalmente reunidas as condições para a consolidação das mudanças económicas e políticas em curso desde os finais dos anos 80 do séc. XX. Mas o Estado moçambicano estava enfraquecido, afastado do centro de decisão, e com o seu espaço de acção substancialmente reduzido, quer pela sua própria condição,

administração local do Estado vigente e sua transformação em órgãos locais com personalidade jurídica própria distinta da do Estado, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Este programa consistia na elaboração de um diagnóstico e estudo aprofundados nas áreas jurídica, administrativa, financeira, infra-estrutura e meio ambiente, dos quais resultou a Lei 3/94», in Guambe, José Eliza Manuel, 1998, *Descentralização e Autonomia Municipal em Moçambique*”, in Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Textos de Discussão, n.º 4, Maputo, Editado por José Eliza M. Guambe e Bernhard Weimer, pp. 5-6.

²⁰³ Veja-se como o presidente do FMI, Horst Kohler colocou as coisas: «Nós (FMI e o Banco Mundial) decidimos este ano reunir com os líderes africanos para sabermos o que é que eles pensam e querem fazer para minimizar a pobreza absoluta em África. Nós vamos discutir com eles como apoiar os seus esforços». In Boletim da Câmara do Comércio Portugal Moçambique, n.º 66, 28 de Fevereiro de 2001.

quer pela envolvente do processo de globalização que se impunha em todos os países do mundo e deu relevo às localidades.

O Estado moçambicano integrou a descentralização no modelo de Estado autoritário e transferiu as competências e os poderes de gestão para as autarquias locais conforme previsto na Lei n.º 2/97²⁰⁴.

Esta situação confrontou-nos com uma dicotomia, pois se, por um lado, e teoricamente, a descentralização foi efectiva e teve um enquadramento legal, por outro, e na prática, ela mostrou-se quase inexistente, continuando a estrutura administrativa do aparelho de Estado totalmente dependente do poder central.

Agora resta saber se foi esta particularidade que assegurou e garantiu a estabilidade do processo em Moçambique, como em África, ou se, pelo contrário, ela foi antes a solução para a crise do Estado moçambicano nos anos 90 do séc. XX.

Os antecedentes da implementação do processo de descentralização e à criação das autarquias locais

Antes de centrarmos a nossa análise na implementação do processo de descentralização e no estudo das autarquias locais entendemos ser conveniente fazer uma breve referência ao facto de Moçambique já ter tido autarquias, ainda que hoje o modelo não seja aquele.

As ‘autarquias’ no período ‘colonial’ tiveram um papel reduzido, ou melhor, elas representaram os interesses da administração do Estado colonial, não revestindo por isso as características daquelas que aqui vamos tratar.

Na realidade, as ‘autarquias’ existentes no período colonial, eram uma mera extensão do poder da metrópole, uma vez que não tinham qualquer

²⁰⁴ Esta Lei estabelece o quadro jurídico legal para a implantação das autarquias locais.

autonomia administrativa e unicamente visavam controlar as trocas comerciais e o poder, especialmente o das autoridades ao nível local.

No período ‘pós-independência’ as autarquias passaram a ter em atenção o modelo político e a ideologia instituída pelo ‘novo’ Estado tendo entretanto sido extintas pela Lei n.º 6/78, de 22 de Abril, que no seu preâmbulo referia,

«com a formação das Assembleias do Povo em todos os escalões nasceram novos órgãos do poder do Estado Democrático Popular e criaram-se novas condições para a organização do Estado, de acordo com as decisões da Frelimo. Deste modo, torna-se imperiosa a extinção de antigas estruturas do aparelho do Estado»²⁰⁵.

Foram assim extintos todos os corpos administrativos, nomeadamente as Câmaras Municipais e Juntas locais. As Direcções, os Serviços e outros órgãos, unidade ou empresas das Câmaras Municipais, ficaram sob a direcção dos Conselhos Executivos das cidades. O património dos corpos administrativos, enquanto propriedade do Estado, foi utilizado pelo respectivo Conselho Executivo de acordo com as prioridades definidas no Plano Geral do Estado.

Como se depreende do excerto legal apresentado, apenas se extinguíram as autarquias, tendo-se mantido como estava a restante estrutura administrativa do aparelho de Estado.

Só no Estado ‘pós-colonial’, ou seja muito recentemente, as autarquias locais voltam a ser alvo de intenso debate.

Com base nos postulados constitucionais que prevêm a existência de órgãos locais, o Governo leva a cabo uma verdadeira reforma: implementa a descentralização e cria as autarquias locais, estas últimas assentes numa estrutura municipal composta por três órgãos²⁰⁶: uma Assembleia Municipal, um Presidente do Município e um Conselho Executivo Municipal.

²⁰⁵ Chambule, 2000, p. 149.

²⁰⁶ Sobre os órgãos das autarquias locais falaremos mais à frente neste capítulo.

O texto constitucional moçambicano²⁰⁷ define ainda que há órgãos representativos, eleitos pelos cidadãos da sua circunscrição, que tomam decisões obrigatórias e órgãos executivos, designados nos termos da lei, que prestam contas aos primeiros.

A implementação da descentralização e a criação das autarquias locais surge em Moçambique num contexto específico, como já referimos, mas em perfeita harmonia com as divisões administrativas e territoriais existentes no aparelho administrativo.

Naturalmente a estrutura do Estado, constituída por redes de relações e interações que continuamente interagem nos diferentes níveis do poder central e local, torna-se ligeiramente mais complexa.

O quadro seguinte (Figura 3) apresenta os órgãos que, actualmente e nos diferentes escalões, operam no seio do aparelho de Estado moçambicano.

Figura 3
Escalões de Governação e Órgãos do Aparelho do Estado moçambicano

ÓRGÃOS DE SOBERANIA NACIONAL	
Presidente da República (PR) ²⁰⁸	<p>É o órgão representativo do Estado de Moçambique interna e externamente.</p> <p>É um órgão político e administrativo. É político porque tem o poder de declarar o estado de guerra e a sua cessação, o estado de sítio ou de emergência, celebrar tratados e decretar a mobilização geral ou parcial²⁰⁹. Orienta a política externa, celebra tratados internacionais, nomeia, exonera e demite os embaixadores e enviados diplomáticos, etc.</p> <p>É administrativo porque pode convocar e presidir às sessões do CM, nomear, e demitir o Primeiro-Ministro, criar Ministérios e comissões, nomear, exonera e demitir Ministros e vice-ministros, governadores provinciais, os reitores das universidades estatais, o governador e vice-governador do Banco de Moçambique e os secretários de Estado.</p>
Assembleia da República (AR)	<p>É o órgão composto pelas forças partidárias cujo número de votos lhes permitiu o assento na Assembleia em representação das populações.</p>
Conselho de Ministros (CM)	<p>É o órgão composto pelos ministros que integram o Governo de Moçambique e que é nomeado, exonera ou demitido pelo PR, na sua qualidade de Chefe do Governo.</p> <p>É o principal órgão da administração central do Estado incumbido do poder executivo (embora acumule o poder político, legislativo e administrativo) e dirige a actuação da generalidade de quase todos os órgãos e serviços do Estado-Administração²¹⁰.</p> <p>Este órgão tem dupla responsabilidade: directa perante o PR, que o pode demitir ou nomear o Governo sem ter de fundamentar, e indirecta perante a AR, pois é ela que determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social.</p>

²⁰⁷ Cf. Lei n.º 9/96, de 22 de Agosto, Revisão constitucional em matéria de poder local, artigos 185.º a 191.º, in A.V., 1998, pp. 155-159.

²⁰⁸ Vd. Documento III, na Secção anexos.

²⁰⁹ Artigo 122.º, alíneas a), b) e c) e art. 123.º alíneas a), b) e c) da Constituição da República.

Tribunais	O poder judicial é independente do poder político.
Conselho Constitucional	
ÓRGÃOS CENTRAIS DO APARELHO DE ESTADO Subordinam-se à Assembleia Popular e são dirigidos pelo PR e CM	
Ministérios	Conjunto dos órgãos governativos e das instituições centrais a quem cabe garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado.
Comissões Nacionais	As Comissões Nacionais integram as Direcções Nacionais que são dirigidas por um Director Nacional, o qual tem como função coordenar as actividades específicas de carácter nacional integradas em Ministérios, Comissões e Secretarias. Ele subordina-se ao dirigente do órgão estatal central respectivo e tem competência por ele delegada ²¹¹ .
Banco de Moçambique	Incumbido constitucionalmente para zelar pelas linhas políticas orientadoras do Estado de Moçambique.
ÓRGÃOS LOCAIS DO ESTADO São eles que nos diversos escalões territoriais asseguram a representação do Estado	
Governo Provincial (GP) <i>Características: Hipercentralizado, altamente burocrático e tecnocrático, e com demasiados funcionários</i>	A composição do GP é a seguinte: O Governador Provincial representa a autoridade central ao nível da Província e está encarregado de garantir a execução da política governamental, centralmente definida. Ele é nomeado e exonerado pelo PR a quem responde pelas suas actividades no CM . O Conselho Provincial é um órgão com funções de direcção, execução e controlo. Os Directores Provinciais são nomeados pelo ministro do sector respectivo. O GP é um órgão de direcção estatal com funções de execução, decisão e controlo no escalão provincial. Supervisiona, coordena e assiste às autarquias locais. Não tem poderes legislativos nem normativos. Tem as suas competências definidas pelos órgãos centrais e executa as políticas por eles definidas. Ao GP são ainda atribuídos poderes de gestão correntes na área dos recursos humanos por ser quem melhor conhece os quadros que ao nível da Província presta colaboração.
Administração Distrital (AD) <i>Os seus órgãos são fracos, ineficientes e sem legitimidade</i>	A AD é chefiado pelo Administrador Distrital que representa o Governo nas cidades onde não há autarquias e preside ao Conselho Executivo. Nesta estrutura, o nível mais baixo é a Administração que é assistida pelos Chefes de Posto Administrativos. É ao nível do Distrito que se planeia o desenvolvimento socioeconómico do país (o que nunca aconteceu num país que em grande parte é rural). O Administrador Distrital tem como função assegurar a ligação entre a descentralização e a planificação, mas também apoiar e acompanhar as autoridades locais. As populações das suas áreas administrativas não consideram o Administrador Distrital um 'órgão vivo' porque ele não tem autonomia nem identifica as necessidades locais e, assim sendo, não consegue estabelecer prioridades. Além disso, dois problemas fragilizam a AD : a falta de quadros (e os existentes serem débeis) e a dependência financeira do GP , sobrevivendo dos subsídios que mal pagam os ordenados e as despesas de funcionamento. O Director Distrital tem de prestar contas ao Administrador Distrital mas também ao seu Director Provincial, donde resulta uma evidente descoordenação entre as políticas definidas a nível nacional e a nível provincial.
Sede de Posto Administrativo	A designação da Povoação é a de Sede de Posto Administrativo, as quais são frequentes nas povoações rurais onde não se encontram nem as características nem os requisitos para ser município. A Povoação é composta pela Assembleia da Povoação, Conselho da Povoação e Presidente do Conselho da Povoação. Têm portanto uma estrutura e funcionamento semelhante ao das autarquias locais.
Localidades	São todos os territórios que não se enquadram em nenhuma das estruturas existentes e que integram os bairros e as vilas que fazem parte da comunidade. As localidades realizam tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local e nacional, sem prejuízo da autonomia das autarquias locais, e observando o estabelecido na Constituição, as deliberações da Assembleia da República, do Conselho de Ministros e dos órgãos do Estado do escalão superior ²¹²

²¹⁰ Cf. Artigos 152.º, 153.º e n.º 3 do art. 150.º da Constituição.

²¹¹ Artigos 8.º e 11.º do Decreto n.º 4/81, de 10 de Junho.

²¹² Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, Art.º 186.º, in, AV., 1998, p. 156.

Autarquias Locais	As autarquias locais são pessoas colectivas dotadas de órgãos representativos que prosseguem os interesses das populações da respectiva circunscrição territorial, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado ²¹³ .
<i>A devolução de poder só ocorre nalgumas zonas do país. As zonas rurais são administradas pelas estruturas centrais da administração</i>	São autarquias locais os municípios (cidades e vilas) e as povoações (sedes de posto administrativo) ²¹⁴ . As autarquias locais são compostas por três órgãos: O <u>Conselho Municipal</u> é o órgão colegial da autarquia dirigido por um presidente; O <u>Presidente do Conselho Municipal</u> é o órgão executivo e o representante público da autarquia local; A <u>Assembleia Municipal</u> é o órgão representativo do município com poderes deliberativos. As Autarquias locais levaram o Governo a redefinir as tarefas, responsabilidades, finanças e procedimentos de trabalho nos diferentes níveis sectoriais. É o Governo quem aprova o orçamento anual e os planos de desenvolvimento local. Nas relações das autarquias locais com os GP não é claro quem exerce autoridade superior.
Formas africanas de governo e organização social	As autoridades tradicionais operam fora ou à margem do Estado e é suposto participarem na política local em consonância com o município. A sua relação com a autarquia local e com os órgãos locais é por vezes conflituosa, porque as suas tarefas não foram contempladas na legislação que implementou a descentralização e que criou as autarquias.
Fonte: Chambule, Alfredo, 2000, Organização Administrativa de Moçambique, Maputo, pp.73-79.	

Esta reforma administrativa dos órgãos locais do Estado caracterizou-se, primeiro pelo processo de descentralização e depois por aqueles que seriam os seus beneficiários, os municípios a serem criados nos distritos e nas cidades com estatuto de distrito. Por isso, a descentralização implicou uma mudança profunda no modo de actuação da administração pública e tornou-se um processo irreversível. Importa porém esclarecer que ela podia ter sido administrativa, administrativo-financeira ou político-administrativa. E, porque cada tipo de descentralização confere diferentes graus de autonomia, interessa clarificar por um lado o que cada um deles significa e, por outro, apurar qual deles melhor servia as necessidades de Moçambique.

Por **descentralização administrativa** entende-se a atribuição de competências aos órgãos locais para a tomada de decisões sobre matérias administrativas. Todavia, quando se lhe junta a **descentralização financeira** ela alia a gestão do património e do orçamento próprio de modo a sustentar a execução das decisões administrativas. A **descentralização político-**

²¹³ Chambule, 2000, p. 166.

²¹⁴ Cf. Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, Art.º 2.º, n.ºs 2 e 3, in Lopes, José (Org.), 1998, *Legislação Autárquica- Moçambique*, Coimbra, CEFA- Centro de Estudos e Formação Autárquica, p. 3; Veja-se Alves, Armando e Cossa, Benedito, 1998, *Guião das Autarquias Locais*, Maputo, Edição Guambe, José e Weimer, Bernhard.

-administrativa acontece sempre que se reconhecem competências aos órgãos para tomarem decisões de política geral dentro da sua área geográfica²¹⁵, tal como acontece em Portugal, França, Itália ou Espanha.

Ora, considerando que a redacção do art. 1.º da Constituição da República de Moçambique determina que o Estado é unitário e só entrega os poderes legislativos à Assembleia da República²¹⁶ em última instância, desde já excluimos a hipótese da implementação da descentralização político-administrativa.

Em Moçambique, a escolha acabou por recair na descentralização administrativo-financeira por ser aquela que melhores condições proporcionava à descentralização dos poderes. Por sua via foram criados os novos órgãos eleitos que ficaram incumbidos da gestão do poder local.

Moçambique implementou a descentralização administrativo-financeira, restando-nos contudo algumas questões: fê-lo por vontade própria ou por imposição internacional? É ela formal ou efectiva?

Não foi possível no terreno obter elementos que confirmassem ou infirmassem esta primeira hipótese, em todo o caso entendemos que a conjuntura internacional da globalização, bem como as ONG que financiam os projectos de desenvolvimento e que entretanto impõem condições ao Estado moçambicano de regime democrático, aliadas às reais necessidades do país, são razões suficientes para esta opção do Estado moçambicano.

Quanto à segunda hipótese e porque se trata da autonomia das autarquias, factor determinante para a sua efectividade, faremos mais à frente uma abordagem pormenorizada.

Hoje, as autarquias locais integram-se na linha política definida pelo partido e pelo Estado patrimonial e seguem as orientações internacionais, como condição do sistema democrático mas também como o único meio de continuarem a subsistir.

²¹⁵ Programa de Reforma dos Órgãos Locais, MAE, in A.V., 1998, p. 20.

²¹⁶ Cf. Constituição da República de Moçambique, in Waty, Teodoro Andrade, 2000, *Autarquias Locais – Legislação Fundamental*, Maputo, W & W Editora, p. 15.

A primeira abordagem jurídica desta temática foi lançada pela discussão da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro²¹⁷, defendida como inconstitucional por uns e como constitucional por outros.

Este projecto de Lei n.º 3/94 estabeleceu a organização do poder local e definiu as condições para a implementação da descentralização, em que cada localidade cada pessoa estabeleceria os seus objectivos prioritários e definiria os meios para os alcançar. Esta responsabilidade conferida às populações seria equitativa, independentemente do local onde vivessem, quer fosse uma província, quer fosse um distrito.

De facto, o Governo estava convicto de que esta partilha de responsabilidades iria contribuir para diminuir o cepticismo das populações, especialmente em relação à defesa e acautelamento dos interesses das suas localidades, pois alguns consideravam que havia zonas do país que beneficiavam da atenção dos governantes e, por isso, tinham mais influência²¹⁸.

Esta partilha de responsabilidades pressupunha também o envolvimento das populações nas questões nacionais, contribuindo assim quer para diminuir o seu alheamento das questões políticas, quer para a unidade territorial.

No âmbito deste projecto de lei as populações entenderam ainda, de um modo geral, que a descentralização conduzia às eleições locais e à criação dos municípios urbanos e rurais.

Este projecto nunca chegou a ser publicado²¹⁹.

Entretanto, em Outubro de 1994 realizaram-se as primeiras eleições multipartidárias presidenciais e legislativas (ver quadro da Figura 4) as quais marcaram um importante passo no processo de democratização traduzido no «início de uma nova legitimidade política, não fundada sobre a tradição ou sobre a força das armas, mas pelo princípio da soberania»²²⁰ do voto.

²¹⁷ Esta lei estabelece legalmente a autonomia dos Distritos Municipais.

²¹⁸ Mazula, Aguiar, 1998, in A.V., 1998, p. 60.

²¹⁹ A Lei chegou a ser aprovada, em Setembro de 1994, por unanimidade na Assembleia, mas num momento político favorável devido à assinatura do Acordo de Paz de Roma.

²²⁰ Ngoenha, 1997, p. 7.

Figura 4

RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 27 E 28 DE OUTUBRO 1994

PARTIDO	NOME	N.º VOTOS	%
Frelimo	CHISSANO Joaquim Alberto	2,633,740	53.30
Renamo	DHLAKAMA Afonso Macacho Marceta	1,666,965	33.73
Pademo	RIPUA Wehia	141,905	2.87
Unamo	REIS Carlos	120,708	2.44
MNM-PSDM	DIAS Máximo	115,442	2.34
	CAMPIRA Momboy	58,848	1.19
	SIBINDY Ya-Qub	51,070	1.03
	AROUCA Domingos	37,767	0.76
	JEQUE Carlos	34,588	0.70
	NHAMITAMBO Casimiro	32,036	0.65
	MACHELE Mário	24,238	0.49
	KAMATI Padimbe	24,208	0.49
Total		4,941,515	

RESULTADOS DAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS DE 27 E 28 DE OUTUBRO DE 1994

DEPUTADOS	PARTIDO	VOTOS VÁLIDOS	%
129	Frelimo	2.115.793	44.33
112	Renamo	1.803.506	37.78
9	União Democrática – UD	245.793	5.15
	Aliança Patriótica – AP	93.031	1.95
	Partido Social-Liberal e Democrático – SOL	79.622	1.67
	Frente Unida de Moçambique – FUMO/PCD	66.527	1.39
	Partido de Convenção Nacional – PCN	60.635	1.27
	Partido Independente de Moçambique – PIMO	58.590	1.23
	Partido da Convergência Democrática – PACODE	52.446	1.10
	Partido do Progresso do Povo Moçambicano – PPPM	50.793	1.06
	Partido da Renovação Democrática – PRD	48.030	1.01
	Partido Democrático de Moçambique – PADEMO	36.689	0.77
	União Nacional Moçambicana – UNAMO	34.809	0.73
	Partido Trabalhista – PT	26.961	0.56
Total		4.773.225	

	Totais	%
<i>Eleitores recenseados</i>	6.148.842	
<i>Eleitores que votaram</i>	5.404.199	87,89
<i>Votos brancos</i>	457.382	8,46
<i>Votos nulos</i>	173.592	3,21

FONTE – Relatório da Observação pela AWEPA do processo eleitoral em Moçambique 1992-1994, Editores Tamme Hansma e Kitty Troost, Maputo, 1995, p. 82.

Mercê de um clima político favorável, mas também de uma elevada expectativa por parte das populações, os resultados obtidos nas eleições presidenciais e legislativas foram bastante positivos: 87,89% dos eleitores recenseados votaram e a taxa de abstenção ficou-se pelos de 12,11%, incluindo os votos brancos e nulos. Este foi, sem dúvida, um resultado invejável para um jovem Estado democrático.

Em 1996 o Governo apresentou um conjunto de projectos-lei para viabilizar a aplicação da Lei n.º 3/94, embora este fosse um procedimento moroso,

pois desenvolvia-se em diversas etapas e envolvia vários órgãos da Assembleia da República (vd. Figura 5).

Figura 5
Etapas para aprovação de uma Lei



FONTE - Halon, Joseph, 1997, *Guia sobre a Assembleia da República*, Edição Obdede Suarte Baloi, Moçambique, p. 22.

Este conjunto de leis, apesar de não ter colhido o apoio da Renamo pois introduzia alterações substanciais²²¹, quer no âmbito e natureza das autarquias locais, quer no modo como passariam a ser implementadas, acabou por ser aprovado.

A Lei n.º 9/96²²² reconheceu a necessidade de alterar alguns princípios e disposições sobre o poder local na Constituição da República, tendo introduzido no Capítulo IX – Órgãos Locais do Estado – o Título IV: Poder Local (artigos 188.º a 198.º)²²³.

O novo contexto da descentralização trouxe uma outra preocupação relacionada com a estreita ligação que havia entre as autarquias e os órgãos locais do Estado (OLE).

²²¹ Para Braathen a mudança na política de descentralização aconteceu quando o Governo rejeitou a descentralização dos Municípios Distritais para assumir, ele próprio, e directamente, a gestão do país e o controlo da distribuição dos principais recursos. In Braathen, E., *Politics of Decentralisation. The Case of Mozambique*. Relatório Preliminar 1, 27/2/98. Projecto de Investigação sobre a reforma do Governo Local e participação popular em Moçambique (PRIGOLO), in Soiri, 1999, p. 9.

²²² A Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, contemplou a revisão constitucional em matéria de Poder Local, Cf. A.V., 1998, pp. 155-159.

²²³ Art. 185.º a 198.º, Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, publicada no Boletim da República, 1.ª Série, n.º 47 (suplemento). in AV., 1998, pp. 156-159.

Por um lado, e porque os OLE podiam ser confundíveis com as autarquias locais, a própria lei os definiu,

«Os órgãos locais do Estado têm como função a representação do Estado ao nível local para a administração e desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais»²²⁴.

Por outro, esclareceu a mesma Lei no seu art. 186.º que os OLE eram apenas um prolongamento e a representação do Estado nas localidades. E, ainda que eles tivessem um papel semelhante ao das autarquias locais, entre eles havia uma diferença que os distinguiu inequivocamente: os primeiros eram nomeados pelo Governo enquanto que os segundos eram eleitos por sufrágio universal²²⁵. Embora ambos tivessem as suas funções definidas, nada podia garantir que não viessem a existir conflitos, uma vez que a autonomia das autarquias, como veremos mais à frente, era muito relativa²²⁶, sobretudo quando em coabitação com a administração distrital, que controlava e participava na governação local.

A Lei n.º 9/96 introduziu o poder local e definiu as suas competências no art. 188.º,

«1 – O Poder Local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano.

²²⁴ Art. 185.º, Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, publicada no Boletim da República, 1.ª Série, n.º 47 (suplemento), in AV., 1998, p. 156.

²²⁵ Faria, Fernanda, e Chicava, Ana, 1999, *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*, Documento de Reflexão n.º 12, Maastricht, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), p. 12.

²²⁶ «As Autarquias Locais gozam de autonomia mas não constituem estados independentes. A Constituição sublinha que “o poder local” funciona no “quadro da unidade do Estado moçambicano” e destaca os “interesses superiores do Estado”. As Autarquias agem no interesse da população local “sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”. In Hanlon, Joseph, 1997-b, *Guia Básico Sobre as Autarquias Locais*, Publicado pelo Ministério da Administração Estatal e AWEPA, Maputo, p. 17.

2 – O Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos»²²⁷.

A introdução deste pequeno artigo acabou por estabelecer os limites da autonomia das autarquias locais, que passaram a ‘completar’ e não a ‘substituir’ os órgãos locais do Estado, conforme inicialmente proposto na Lei n.º 3/94.

Todo este contexto acabou por gerar fortes oposições políticas ao processo de descentralização que, em determinado momento, chegaram mesmo a colocar em causa a criação das autarquias²²⁸.

Essencialmente o debate centrou-se em duas posições antagónicas:

- Uma que defendia a descentralização “*top-down approach*”(de cima para baixo) que começa pelo topo da administração central, passa pelo Governo provincial e acaba na base (autarquias, cidades e vilas, nas zonas urbanas e nas povoações, nas zonas rurais).

Esta estrutura enquadra-se no modelo de descentralização, pois, ainda que simplificada, reforça organizacionalmente o aparelho de Estado. Não deixa de ser significativo o aparecimento desta posição, na medida em que as elites políticas nunca tinham incentivado a participação alargada na gestão local, nem antes nem depois do período colonial;

- Outra que defendia a descentralização “*bottom-up*” (de baixo para cima) que começa pela base e vai até ao topo, como acontece com a eleição local dos representantes da comunidade ou do bairro.

Em Moçambique o Estado assumiu-se, ao longo do tempo, como o único responsável e motor de todo o desenvolvimento nacional e local.

²²⁷ Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, in A.V., 1998, p. 156.

²²⁸ «O quadro aqui apresentado, mostra que o futuro dos municípios é sombrio e que os diplomas da sua criação não são a solução para os inúmeros problemas que os municípios enfrentam; antes pelo contrário, é o início de uma longa caminhada no processo de edificação do Estado moçambicano, onde a criação das Autarquias Locais como uma forma de administração indirecta, tem como objectivo consolidar o processo de edificação do Estado, através da participação da sociedade civil, do cidadão na gestão da coisa pública». In Guambe, 1998, pp. 8-9.

Efectivamente, com a publicação destas leis, o período que mediou entre a Lei n.º 3/94 e a Lei n.º 2/97²²⁹ foi de intenso debate político e forte polémica pelo enviesamento que originou no modelo de descentralização²³⁰.

Contudo e porque as autarquias não tiveram sempre o mesmo significado, uma vez que foram integrando características específicas ao longo do tempo, importa saber o que são afinal actualmente autarquias em Moçambique?

Observemos então o quadro seguinte (Figura 6) que analisa a evolução do espaço da ‘localidade’ até à actual autarquia, desde o Estado pré-colonial até ao Estado pós-colonial.

Hoje, quando falamos de autarquias locais estamos a referir-nos a um conjunto de órgãos que legitimamente representam as populações da sua circunscrição e que desenvolvem a sua acção em prol dos interesses e necessidades das mesmas.

Figura 6
Evolução das unidades locais: o que são as autarquias locais

CRONOLOGIA	
Pré-colonial (preexistente ao colonial)	O Estado estava organizado por regiões de diferentes níveis que iam desde as unidades tribais, reinos, até impérios, onde se davam as relações de vizinhança . A governação era indirecta e assente em redes de hierarquias e alianças com fundamento em unidades tribais, linhagens e famílias. Era portanto um poder não estatuído, informal mas perfeitamente enraizado nas práticas, costumes e usos de toda a comunidade . E neste sentido a comunidade era a grande agregadora das diferentes localidades existentes dentro do território do Estado.
Colonial (desde o século XIX até ao século XX)	A autarquia ²³¹ era entendida como a capacidade de exercer a actividade administrativa, para fins de interesse público, com o mesmo carácter da administração do Estado colonial. Ela traduziu um tipo de relação entre certas pessoas colectivas, ou não, e o Estado que prosseguiram interesses próprios mas, dada a natureza e importância de que se revestiram, se converteram em interesses do Estado. A divisão regional e administrativa do Estado correspondia aos Distritos e as Administrações que integravam as cidades e as vilas, e que podiam ou não coincidir com a autarquia local. As populações estavam organizadas em famílias e linhagens e eram o motor do desenvolvimento local.

²²⁹ Acerca das principais diferenças entre uma lei e outra cf. Documento IV na secção Anexos.

²³⁰ Situação semelhante foi vivida na Indonésia. Cf Beier, Christoph e Ferrazi, Gabriele, 1998, *Programa Piloto para a Autonomia Distrital: Uma Nova Abordagem de Descentralização na Indonésia*, in Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Série Textos de Discussão, n.º 5, Maputo, Editado por José Elijá Guambe e Bernhard Weimer, pp. 7-8; Para consultar a Lei cf. Lopes, 1998, pp. 3-45.

²³¹ A noção de “autarquia” foi introduzida por Santi Romani na doutrina italiana, em 1906, em oposição à de “autoridade”, que consistia no poder conferido às pessoas colectivas de se organizarem mediante normas brotadas da sua própria autoridade. In Caetano, Marcelo, 1991 (10.ª ed.), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Ed. Almedina, pp. 190-191.

observar as suas práticas rapidamente começou a suspeitar da sua autoridade e em poucos anos, em muitos locais, deixa de a reconhecer. Para além disso, a Frelimo tinha uma estrutura demasiado pequena para prestar apoio aos seus membros, o que permitiu que muitos deles cometessem erros por falta de formação e alguns mesmo se tivessem apropriado de receitas em benefício próprio. Para evitar que esta situação continuasse a acontecer, a Frelimo assumiu, no seio da sua estrutura, o papel político que cabia aos GD, e as organizações democráticas de massas passaram a ser o intermediário nas relações entre o partido e a população.

A administração central tornou-se o principal instrumento da estratégia de desenvolvimento económico e social, e o planeamento central o elemento mais importante do desenvolvimento do partido¹⁶⁵. Consequentemente, as instituições administrativas ganharam muito mais poder e capacidade de influência na execução política, a todos os níveis.

Em 1977 realizou-se o III Congresso da Frelimo e formulou-se uma nova estratégia de desenvolvimento, com base no Relatório do Comité Central e nas directivas económicas e sociais, que originou a transformação da Frente de Libertação num partido marxista-leninista de vanguarda¹⁶⁶. Ela foi mais tarde, em 1980, concretizada através do Plano Prospectivo Indicativo (PPI) que tinha como objectivo central acabar com o subdesenvolvimento num período de dez anos. As experiências da guerra de libertação e da luta ideológica estenderam-se à esfera económica e com uma força de vontade gigantesca tentaram mudar toda a sociedade¹⁶⁷.

Com o apoio dos camponeses, a Frelimo construiu um modelo político e económico marxista, assente num sistema colectivo de produção e abastecimento, que gerou uma crença em novas formas de organização económica e política

¹⁶⁵ Acerca da estrutura da Frelimo vd. Documento II, na secção Anexos.

¹⁶⁶ Cf. Hall and Young, 1997, p. 61; Abrahamsson, Hans e Nilsson, Anders, 1994, *Moçambique em Transição – um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, Maputo, Padriku, CEEI-ISRI Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais do Instituto Superior de Relações Internacionais, p. 37.

¹⁶⁷ Abrahamsson, 1994, p. 37.

<p>Pós-Independência (desde 1940 até meados dos anos 80 do séc. XX)</p>	<p>Até 1941 era inexistente no território moçambicano uma estrutura administrativa unificada. Quando a guerra começou, a organização administrativa do território era regulada pela lei orgânica do Ultramar Português de 1954. Moçambique era uma província ultramarina do Governo-geral mas em 1970 recebeu a designação de Estado²³². A província de Moçambique estava dividida em Distritos (Comando Militares – logo após a ocupação) que por sua vez se subdividiam em Concelhos (no interior denominavam-se circunscrições) e Circunscrições, algumas destas subdivididas ainda em postos administrativos. De um modo geral, o Município é a forma típica tradicional da administração local autárquica. É a circunscrição territorial em que se exerce a jurisdição de uma vereação.</p> <p>Zonas urbanas</p> <p>Cidade é o complexo demográfico formado, social e economicamente, por uma importante concentração populacional não agrícola, ou seja, dedicada a actividades de carácter comercial, industrial, financeiro e cultural. É a povoação de primeira categoria, de maior importância e grandeza.</p> <p>A vila é uma povoação de categoria superior a uma aldeia e inferior a uma cidade. Corresponde a uma divisão regional e/ou administrativa</p> <p>Zonas Rurais</p> <p>Povoação corresponde aos habitantes de uma localidade (lugar ou sítio) que, por não reunir os requisitos necessários, não pode ser classificada de cidade.</p> <p>Às Povoações corresponde a circunscrição territorial da sede de posto administrativo. As cidades estão divididas em bairros.</p>
<p>Pós-colonial (desde o final dos anos 80 do séc. XX até início dos anos 90 do séc. XX)</p>	<p>Antigamente aos membros de um município, de uma determinada localidade, chamava-se vizinhos por aí residirem. Foi exactamente esta produção constante e contínua de vizinhanças e localidades que originou o fenómeno da autarquia local.</p> <p>Hoje essa expressão caiu em desuso e para o município costuma utilizar-se a expressão “municípes”, isto é, os residentes que formam o substrato humano do município. Actualmente este corresponde à circunscrição territorial das cidades e vilas.</p> <p>Em termos jurídicos, a autarquia local corresponde à pessoa colectiva pública dotada de órgãos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.</p> <p>São autarquias locais os municípios e as povoações</p>

Contudo a implementação da descentralização e a criação das autarquias locais foram processos lentos, longos e conturbados onde com cuidado procuraremos analisar e discutir as características e a natureza das actuais autarquias locais.

²³² Fonte: www.cphrc.org.uk/focus/colwar/mozambique.htm

CAPÍTULO V

Enquadramento legal e características das autarquias urbanas

Implementação das autarquias urbanas

Após longos debates sobre a descentralização e as autarquias, em que se questionou não só os órgãos, mas também o seu funcionamento e até o seu enquadramento institucional (como vimos no capítulo IV), vamos agora debruçar-nos sobre a sua implementação.

Em 1997 o Estado ‘pós-colonial’ implementou a descentralização através da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro [*Quadro Jurídico Legal para Implantação das Autarquias Locais*], e legislação complementar²³², aprovadas no Parlamento por maioria de votos da Frelimo e da União Democrática, e criou as autarquias locais, as quais reproduzem na localidade a estrutura do Governo nacional. Esta lei revogou expressamente a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro.

As autarquias locais uma vez legalmente implantadas têm competências atribuídas mas condicionadas, isto é, são anualmente renegociadas com o orçamento de Estado (com base no trabalho entretanto desenvolvido e nos resultados alcançados) as responsabilidades e as competências a transferir para os departamentos da administração estatal responsáveis pela execução dos investimentos públicos dos municípios.

A Lei estabelece que somente os órgãos de soberania e os órgãos centrais do Estado podem responder pelos problemas de interesse nacional ou da política unitária do Estado. Por exclusão, as autarquias locais ficam com as atribuições de interesse local, desde que não colidam com as de interesse nacional.

²³² Para Guambe, a Lei n.º 2/97 foi o resultado do debate na Assembleia da República, em Dezembro de 1997, sobre a implementação das autarquias locais e a organização administrativa a nível local que, no caso de Moçambique, significava uma combinação do processo de desconcentração com o de autarquização. Cf. Guambe, 1998, p. 8.

Neste sentido, o âmbito de acção das autarquias integra tanto o desenvolvimento económico e social local, como o meio ambiente, o saneamento básico e a qualidade de vida, o abastecimento público, a saúde, a educação, a cultura, tempos livres e desporto, o policiamento e a urbanização, como também a construção e habitação²³³. A autarquia local promove os serviços de utilidade pública aos munícipes e desse modo é entendida como o agente catalisador do desenvolvimento económico e social local²³⁴.

Para melhor se compreender o modo como as autarquias estão estruturadas faremos uma breve análise do funcionamento de cada um dos órgãos²³⁵ que as compõem, a saber a Assembleia Municipal, o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal, e das competências que lhes são atribuídas.

A **Assembleia Municipal** é o órgão representativo do município, dotado de poderes deliberativos, com mandato de cinco anos e cuja composição está de acordo com o número de eleitores, como se demonstra na Figura 7.

Figura 7

NÚMERO DE ELEITORES	NÚMERO DE MEMBROS ELEITOS
=ou < a 20.000	13
> a 20.000 e < 30.000	17
> a 30.000 e < 40.000	21
> a 40.000 e < 60.000	31
> 60.000	39
> 100.000	

Aos 39 membros é acrescido mais 1 por cada 20.000 eleitores mas, e no caso de Maputo, a Assembleia Municipal não podia exceder os 71 membros.

FONTE – Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, art.º 36.º, n.º 1.º e 2.º, in Lopes, 1998, p. 4.
Lei n.º 8/97, de 31 de Maio, art.º 5.º, in A.V., 1998, p. 286.

²³³ Lei n.º 2/97, art. 6.º, n.º 1, in Lopes, 1998, p. 4; Cf. Guambe, 1997.

²³⁴ «praticamente ninguém questiona que a recolha e tratamento do lixo, o sistema de esgotos, problemas relacionados com o mercado, cemitério, iluminação pública, etc., sejam do foro municipal. É ao município que o cidadão pede responsabilidades quando os ‘serviços urbanos’ não funcionam, independentemente de ser uma empresa privada a concessionária deste ou daquele serviço». In Guambe e Loureiro, 1997, p. 2.

²³⁵ As autarquias eram constituídas por uma Assembleia Municipal ou de Povoação um Conselho Municipal ou de Povoação e o Presidente do Conselho Municipal contudo, neste trabalho não abordaremos as Povoações por não constituírem o nosso enfoque de análise.

A Mesa da Assembleia Municipal é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, eleitos por escrutínio secreto de entre os membros da Assembleia Municipal.

De acordo com o art. 41.º, da Lei n.º 2/97, a Assembleia Municipal tem a obrigatoriedade de realizar cinco sessões ordinárias por ano, das quais duas se destinam às aprovações do relatório de contas do ano anterior e do plano de actividades e orçamento do ano seguinte. Quanto às sessões extraordinárias, podem ser solicitadas por iniciativa do Presidente, por deliberação da Mesa, a requerimento dos Conselho Municipal, por 50% dos membros efectivos da Assembleia, por 5% dos cidadãos eleitores inscritos no município ou do Presidente do Conselho Municipal ou, ainda, a pedido do membro do Conselho de Ministros, com poderes de tutela sobre as autarquias, para apreciação de questões suscitadas pelo Governo.

As competências da Assembleia Municipal²³⁶ podem assim, no nosso entendimento, ser enquadradas dentro de cinco grandes funções. A **função de orientação geral do município**, onde se discute e aprova o plano de actividades e o orçamento da autarquia local. A **função de fiscalização**, que acompanha e fiscaliza as actividades dos órgãos executivos municipais. A **função regulamentar**, que aprova regulamentos e posturas municipais. A **função tributária**, que se concretiza na fixação dos impostos e taxas que pela prestação dos serviços públicos os municípios devem pagar. E, por último, a **função de decisão superior**, que se traduz na prática de actos sobre as matérias mais importantes da vida do município, como por exemplo a atribuição de licenças e a venda, compra, oneração ou alienação de imóveis.

Esta classificação traça de forma inequívoca as áreas de competências da Assembleia Municipal, mas importa ainda referir que por excelência lhe compete,

²³⁶ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, Artigos 45.º, 46.º, 77.º e 78.º Cf. Lopes, 1998, pp. 16-17; 29-31.

«pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições municipais, sobre os assuntos e as questões fundamentais de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da comunidade municipal, à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e dos serviços e empresas municipais»²³⁷.

A Assembleia Municipal tem ainda competência para, sob proposta ou a pedido do Conselho Municipal, aprovar os planos de actividades e o orçamento da autarquia local, bem como o relatório, o balanço, a conta de gerência e o plano de desenvolvimento do município²³⁸. Estas aprovações, especialmente as do plano de actividades e orçamento e do relatório, balanço e contas de gerência das autarquias locais, não podem ser alteradas pela Assembleia Municipal e quando rejeitadas carecem da devida fundamentação. Neste caso, o Conselho Municipal tem de reformular a proposta, de acordo com as sugestões e recomendações feitas pela Assembleia, para de seguida a submeter à aprovação do Governo Central. Este procedimento visa impedir a Assembleia Municipal de interferir nos assuntos que não são da sua competência.

De facto, a Assembleia Municipal é o órgão com mais poderes e tem a seu cargo todas as decisões essenciais de orientação e acção das autarquias locais. Neste sentido, quando o legislador define as competências e regula o funcionamento das autarquias locais tem em conta, além da natural relação com os diferentes órgãos do Estado, todas as outras entidades públicas e privadas. Corrobora-se assim o princípio da autonomia local. A autarquia local assume a direcção do poder local, nomeadamente pela política de desenvolvimento local, sendo a eficácia do seu funcionamento garantida pelo equilíbrio de poderes existente entre a Assembleia Municipal e o Presidente do Conselho Municipal. E o facto de ambos serem eleitos confere-lhes exactamente a mesma legitimidade.

²³⁷ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, art. 45.º, n.º 1, in Lopes, 1998, p. 16.

²³⁸ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, art. 45.º, n.º 3 al. b), c) e d), in Lopes, 1998, p. 17.

O funcionamento da Assembleia Municipal é ainda orientado por um ‘**Regimento**’²³⁹ assente em cinco princípios fundamentais. O primeiro, o *princípio da legalidade*, impõe à Assembleia desenvolver a sua actividade de acordo com a Constituição da República e com a Lei. O segundo, o *princípio da legalidade democrática do eleito local*, confere aos membros da Assembleia Municipal o direito de participarem nos trabalhos do órgão representativo até cessarem funções. O terceiro, o *princípio da especialidade*, delimita claramente as deliberações da Assembleia Municipal ao âmbito da sua competência e apenas para a realização das atribuições da autarquia local. O quarto, o *princípio da participação dos cidadãos moradores*, prevê a possibilidade dos munícipes apresentarem sugestões, reclamações, ou petições. Por último, o quinto, o *princípio da publicidade*, determina que as sessões da Assembleia são públicas e que as suas decisões são objecto de divulgação junto dos munícipes.

O **Conselho Municipal** é o órgão colegial da autarquia local dirigido por um presidente, com mandato de cinco anos, composto de acordo com o número de habitantes do município, como se demonstra na Figura 8.

Figura 8

NÚMERO DE HABITANTES	NÚMERO DE MEMBROS ELEITOS
< 50.000	5
De 50.000 a 100.000	7
De 100.000 a 200.000	9
> 200.000	11

mas, no caso de Maputo, o Conselho Municipal podia ter entre 13 a 17 vereadores

FONTE – Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, Art.º 50.º, in Lopes, p 19;
Lei n.º 8/97, de 31 de Maio, Art.º 7.º, in A.V., 1998, p. 286.

De acordo com o art. 55.º, da Lei n.º 2/97, o Conselho Municipal define a periodicidade das suas reuniões por regulamento interno mas, em termos funcionais, reúne ordinariamente uma vez por semana. Contudo, não pode convocar os seus membros para reuniões nos dias em que se realizam as sessões

²³⁹ Cf. Waty, 2000, p. 145

ordinárias e extraordinárias da Assembleia Municipal, porque o Conselho Municipal só delibera com dois terços dos membros efectivos e destes, sensivelmente metade são também membros da Assembleia Municipal.

Os membros do Conselho Municipal estão legalmente impedidos de acumular com as suas funções as de membro da Mesa da Assembleia ou de dirigente de qualquer organismo que integre o departamento ministerial que tutela as autarquias locais. As incompatibilidades estabelecidas podem ser entendidas tanto como uma salvaguarda ao exercício das funções do Presidente do Conselho Municipal como uma espécie de protecção do poder tutelar sobre as autarquias locais.

Na nossa opinião o regime das incompatibilidades surge com o objectivo de clarificar e distinguir o cargo do seu titular²⁴⁰. Ele tem como objectivo prevenir que em determinadas situações, como por exemplo os concursos públicos, alguns dos seus membros (aqueles que estavam ligados a redes de clientelismo), pela experiência profissional que detêm, usufruam de tratamento privilegiado e fiquem em nítida vantagem perante os restantes concorrentes. A lei chega mesmo a impedir os familiares de participarem nas discussões do Conselho Municipal²⁴¹. Todavia, como esta situação acaba por acontecer com frequência, os funcionários dos Ministérios da Administração Estatal e do Plano e Finanças estão impedidos de integrar os órgãos da autarquia local por incompatibilidade e acumulação de funções.

²⁴⁰ Por exemplo, para evitar privilégios de tratamento, os membros dos órgãos das autarquias locais não podiam firmar contratos com o Estado nas empresas onde desempenhassem funções de dirigentes. Todavia a lei não previa qualquer penalização para o caso de o membro ser sócio/accionista da empresa, apenas o impedia de exercer a sua direcção. Lei n.º 9/97, art. 9.º, al. d) in Waty, 2000, p. 89.

²⁴¹ «os titulares e os membros dos órgãos das autarquias locais ficam também impedidos de decidir ou participar na discussão e votação de matérias que lhes digam directamente respeito ou que beneficiam os seus familiares ou afins, nomeadamente: cônjuge, pais, filhos, irmão, enteados, sogros, genros, noras, padrasto, madrastra, avós, netos, cunhados, tios, primos e sobrinhos do primeiro grau» Lei n.º 9/97, art. 9.º, n.º 2 in *ibid, idem*.

As competências do Conselho Municipal²⁴² podem, *grosso modo*, ser enquadradas dentro de quatro grandes funções. A **função executiva** consiste na execução de tarefas e programas, previamente deliberados pela Assembleia Municipal, de teor económico, cultural e social de interesse local, aos quais é necessário dar forma jurídica por modo a regular a actividade implantada. A **função de apoio às actividades do Presidente do Conselho Municipal** reside na coadjuvação do mesmo na execução das deliberações aprovadas na Assembleia Municipal, pois dificilmente o consegue fazer sozinho. Este processo administrativo é impulsionado no seio do Conselho Municipal a quem cabe apresentar propostas e pedidos de autorização para participar na gestão municipal. A **função normativa** permite alterar o ordenamento jurídico preexistente através da prática de uma decisão. E, por último, a **função deliberativa**, que consiste na afirmação de uma vontade, que lhe é imputável, e na sua concretização sob a forma de regulamento administrativo. Esta materializa-se na forma de ‘acto preparatório’ à decisão que pertence a outro órgão. Depois de aprovada, é participada à Assembleia Municipal para deliberar e decidir. Contudo é ao Conselho Municipal que cabe a aprovação dos regulamentos municipais que regulam as matérias em discussão na Assembleia Municipal.

Mas, como já verificámos, existem limitações às competências do Conselho Municipal que são necessárias para manter a equipa coesa e unida em torno dos mesmos ideais. Por essa razão, muitos dos instrumentos essenciais ao funcionamento do município iniciam o seu percurso no seio do Conselho Municipal.²⁴³

O **Presidente do Conselho Municipal** é o representante público²⁴⁴ e a pessoa mais poderosa da autarquia local, cabendo-lhe a direcção da vida corrente do município. Para a prossecução desse fim é dotado de competências e para a realização destas tem sob sua direcção uma equipa coesa, escolhida por si e com

²⁴² Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, Artigos 56.º e 88.º pp. 21-22; 34.

²⁴³ A.V., 1998, p. 111.

²⁴⁴ Ele era eleito por sufrágio universal para um mandato de quatro anos.

bastante liberdade. A designação dos vereadores ocorre dentro do círculo de pessoas da confiança pessoal do Presidente e da corrente política de que é simpatizante, embora esta escolha obedeça a uma disposição legal que obriga a que metade dos vereadores sejam escolhidos de entre os membros da Assembleia Municipal. A designação da restante metade é feita pelo Presidente, que pode usar de todo o seu poder discricionário²⁴⁵.

O Presidente do Conselho Municipal, enquanto representante dos órgãos executivos da autarquia local, e de acordo com o previsto na Lei n.º 2/97²⁴⁶, responde pela política e linha programática do Conselho Municipal. Cabe-lhe a direcção dos serviços municipais e a superintendência dos recursos humanos ao serviço no município. O Presidente exerce o poder hierárquico sobre todos os seus subordinados, podendo modificar ou revogar os actos por aqueles praticados sempre que coloquem em causa a boa administração dos serviços municipais.

O Presidente do Conselho Municipal é o principal responsável pela coordenação e controlo do cumprimento das deliberações da Assembleia e do Conselho Municipal. E o facto de ele participar nas sessões da Assembleia Municipal, ainda que sem direito de voto, é motivo suficiente para ser demonstrado todo o empenho investido na fiscalização do Conselho Municipal. Deste modo, a Assembleia Municipal simultaneamente garante a presença e a intervenção do Presidente nos procedimentos decisórios da autarquia.

Todas as competências do Presidente podem ser delegadas nos vereadores, pessoas da sua confiança política e pessoal. Com a cessação do mandato do Presidente impõe-se que toda a documentação legal fique devidamente organizada, nomeadamente a respeitante à situação económica e social da autarquia. Ele está legalmente obrigado a elaborar (até 30 dias antes das eleições autárquicas), na forma determinada pela Assembleia Municipal, um relatório com a situação da sua administração. Este deve focar rubricas como as dívidas da autarquia, os acordos celebrados com o Estado, as prestações de contas, os

²⁴⁵ Chambule, 2000, p. 167.

²⁴⁶ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, art. 62º, al. a) e b), in Lopes, 1998, p. 23.

contratos celebrados no âmbito das obras para melhoramentos dos serviços e bens da autarquia, a situação dos funcionários e toda a informação sobre a execução do orçamento da autarquia do ano em curso²⁴⁷.

Durante a vigência dos mandatos dos órgãos da Assembleia Municipal e do Presidente do Conselho Municipal, a estabilidade e o equilíbrio político são salvaguardados uma vez que nem a Assembleia pode demitir o Presidente nem este a pode dissolver ou obrigar algum dos seus membros a resignar²⁴⁸. Este equilíbrio é fundamental para o relacionamento dos vários órgãos da autarquia local.

Apresentamos de seguida um quadro com as competências mais relevantes de cada um dos órgãos (Figura 9) e onde se podem verificar as limitações de funcionamento com que as autarquias se confrontam no seu quotidiano.

Figura 9

ASSEMBLEIA MUNICIPAL (AM)		
FUNÇÕES PREVISTAS	FUNCÕES CUMPRIDAS	FUNÇÕES NÃO CUMPRIDAS
Pronunciar-se e deliberar sobre os assuntos e as questões de interesse fundamental para o desenvolvimento económico, social e cultural da comunidade municipal, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e dos serviços e empresas municipais.	É uma função muito importante pois é no seio da AM que todas as questões locais são debatidas e votadas.	-----
Aprovar o plano de actividades e o orçamento da autarquia local; os regulamentos e posturas; o relatório, balanço e a conta de gerência; o plano de desenvolvimento municipal; o plano de estrutura; e os planos de ordenamento do território.	A aprovação destes documentos é indispensável para o funcionamento e exercício das autarquias.	-----
Aprovar a celebração de contratos-programa com o Estado para a transferência ou o exercício de novas competências pelas autarquias.	-----	Considerando que a criação dos órgãos é recente esta função ainda não foi aplicada.
Aprovar a contratação de empréstimos nos termos legais.	-----	Não foi possível apurar mas consideramos esta função determinante para a viabilidade financeira das autarquias.
Aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços da autarquia local.	Os recursos humanos existentes transitaram da anterior estrutura.	-----
Conceder autonomia administrativa e financeira a serviços dos sectores funcionais autárquicos e autorizar o CM a criar empresas municipais ou a participar em empresas interautárquicas.	-----	Ainda que verbalmente no terreno nos tenha sido confirmada esta função não nos foram facultados documentos que a atestassem.
Aprovar a participação da autarquia local no capital	-----	Não obtivemos elementos para poder

²⁴⁷ Lei n.º 11/97, art. 84.º, in Vasques, Sérgio e Gamito, Conceição, 1999, *Legislação Fiscal de Moçambique*, Lisboa, Editora Fim de Século, p. 41.

²⁴⁸ A.V., 1998, p. 109.

de empresas de direito privado que prossigam fins de reconhecido interesse público local.	-----	extrapolar a existência desta função.
Fixar normativamente as condições em que a autarquia local, através do Conselho, pode alienar ou onerar bens imóveis próprios, bem como o montante a partir do qual a aquisição de bens imóveis depende de autorização da Assembleia. Também pode autorizar o Conselho Municipal a alienar ou onerar bens imóveis próprios.	-----	Um dos problemas das autarquias é a falta de infra-estruturas pelo que a alienação, neste momento do processo, é uma questão prematura, que nem deve tão pouco ser levantada.
Autorizar o Conselho Municipal a outorgar a exploração de obras e serviços em regime de concessão, nos termos e prazos previstos na lei.	-----	Não foi possível reunir elementos para apurar se esta função estava a ser aplicada.
Estabelecer, nos termos da lei, taxas autárquicas, derramas e outras receitas próprias, tais como fixar tarifas pela prestação de serviços ao público.	Ainda que de modo pouco eficiente começaram já a ser aplicadas	-----
Estabelecer a configuração do brasão, selo e bandeira da autarquia local e estabelecer o nome de ruas, praças, localidades e lugares no território da autarquia local, bem como propor à entidade competente a mudança de nomes de ruas, praças, localidades e lugares no território da autarquia local.	-----	Até então tudo se tinha mantido como estava no período pós-independência.
Criar e atribuir distinções e medalhas autárquicas.	-----	À data de realização deste trabalho não tinham entrado em vigor
CONSELHO MUNICIPAL (CM)		
FUNÇÕES PREVISTAS	FUNÇÕES CUMPRIDAS	FUNÇÕES NÃO CUMPRIDAS
Executar e realizar as tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local definidos pela Assembleia Municipal e enquadrados pela lei.	Estes programas são peças essenciais ao trabalho realizado no município.	-----
Coadjuvar o Presidente do Conselho Municipal na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal.	É na coadjuvação ao Presidente que o CM executa grande parte das suas funções.	-----
Participar na execução do plano de actividades e do orçamento.	A colaboração do CM no plano de actividades é preciosa, pois este é quem melhor sabe as investidas que devem ser prosseguidas no ano seguinte.	-----
Apresentar à Assembleia Municipal propostas e pedidos de autorização.	É o CM que apresenta na AM todos os documentos essenciais à vida do município.	-----
Fixar um valor a partir do qual a aquisição de bens móveis depende da sua deliberação, definir quais os bens imóveis próprios que podem ser alienados ou onerados.	O inventário dos bens móveis e imóveis que constitui património do Estado é um documento fundamental para estimar os recursos existentes.	-----
Deliberar sobre as formas de apoio a organizações não-governamentais e outros organismos que prossigam fins de interesse público do município.	-----	Esta é uma função que dificilmente pode ser cumprida tendo em conta que os actores externos actuam no espaço do poder local com relativa autonomia em relação às estruturas existentes.
Conceder licenças para a construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos e licenças, para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, nos termos da lei.	Pela sua própria natureza, esta função sofre fortes influências dos órgãos centrais do Estado, sobretudo em Maputo.	-----
Ordenar, após vistoria, a demolição total ou parcial, ou beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas.	-----	Esta função não estava a ser cumprida (pelo menos até à data de realização do nosso trabalho de campo), pois existem muitos prédios devolutos que continuam

		erguidos.
Deliberar sobre a administração de águas públicas sob a sua jurisdição e sobre tudo o que interesse à segurança e fluidez da circulação, trânsito e estacionamento nas ruas e demais lugares públicos e que não se insira na competência de outros órgãos ou entidades.	Esta função é uma importante demonstração do funcionamento dos serviços que a autarquia presta aos munícipes.	-----
PRESIDENTE CONSELHO MUNICIPAL		
FUNÇÕES PREVISTAS	FUNÇÕES CUMPRIDAS	FUNÇÕES NÃO CUMPRIDAS
Dirigir e coordenar a actividade corrente do município, coordenando, orientando e superintendendo a acção de todos os vereadores.	É o cumprimento desta função funcionar.	-----
Representar o município em juízo ou fora dele.	O Presidente está sempre em representação.	-----
Exercer todos os poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia Municipal.	A actuação do Presidente só tem legitimidade se estiver fundamentada em decisões aprovadas na AM.	-----
Representar os órgãos executivos do município perante a Assembleia Municipal e responder pela política e linha programática seguida por esses órgãos.	O Presidente pode ser questionado pelas políticas e decisões sempre que estas não estejam em consonância com a linha política definida para o município.	-----
Executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal.	Esta função é importante, porque, apesar de ser na AM que são aprovadas as decisões importantes à vida do município, é ao Presidente que cabe coordenar e controlar a execução das mesmas.	-----
Orientar a elaboração e participar na execução do orçamento autárquico, autorizando o pagamento de despesas orçamentais, quer resultem de deliberação do Conselho Municipal, quer resultem da decisão própria.	Esta é uma das funções primordiais do funcionamento do município que lhe permite dar continuidade ao trabalho realizado e a realizar.	-----
Mandar publicar as decisões.	É imprescindível dar publicidade aos actos sob pena de transgressão por omissão legal.	-----
Dirigir o Serviço Municipal de Protecção Civil, em coordenação com as estruturas nacionais e superintender a gestão e direcção do pessoal ao serviço do município.	-----	Não existe uma real gestão de recursos humanos, porque os quadros são tão insuficientes que a única coisa que há a fazer é gerir a sua manutenção.
Modificar ou revogar os actos praticados por funcionários autárquicos.	O centralismo que caracteriza o aparelho ao nível central transfere-se para o município.	-----
Outorgar contratos necessários ao funcionamento de todos os serviços.	Os contratos de prestação de serviços (lixo, água).	-----
Promover todas as acções necessárias à administração corrente do património autárquico e à sua conservação, assegurando a actualização do cadastro dos bens móveis e imóveis do município.		Não obtivemos elementos que nos confirmassem a aplicação desta função.
Promover a execução das obras e intervenções de responsabilidades directas do município que constem dos planos aprovados pela Assembleia Municipal e que tenham cabimento adequado no orçamento relativo ao ano de execução das mesmas, bem como inspeccioná-las, nos termos da lei e da regulamentação autárquica específica	Cabe ao Presidente do CM promover as obras, através da adjudicação das mesmas dentro dos trâmites legais.	-----

Conceder licenças para habitação ou para outra utilização de prédios construídos de novo ou que tenham sofrido grandes modificações, procedendo à verificação do cumprimento da regulamentação autárquica específica.	-----	Não obtivemos elementos que nos confirmassem a aplicação desta função.
Embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações efectuadas por particulares sem observância da lei e ordenar o despejo de prédios expropriados ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada nos termos da lei.	-----	Não obtivemos elementos que nos confirmassem a aplicação desta função.
Conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas.	Esta é uma função importante porque dela provêm algumas das receitas do município.	-----
Conceder licenças policiais ou fiscais de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas.	A atribuição de licenças a vendedores ambulantes é uma das fontes de receitas da autarquia de Maputo.	-----
Fonte Assembleia Municipal - Art. 45.º, 46.º e 47.º da Lei n.º 2/97 Conselho Municipal - Art. 56.º Lei N.º 2/97 Presidente do Conselho Municipal - Art. 62.º da Lei n.º 2/97		

Como se verifica pelos dados apresentados na Figura 9, a autonomia da autarquias, que por natureza é mínima, fica ainda mais condicionada pelas funções que não exerce.

Mas a análise dos órgãos da autarquia local pode ainda ser feita à luz de duas perspectivas. A primeira enquadra-se numa dimensão ‘micro’ e focaliza a sua análise nas relações entre os diferentes órgãos do município através do estudo exaustivo das suas competências, bem como dos aspectos que as interligam. A segunda enquadra-se numa dimensão ‘macro’ e centra a sua análise nas relações entre os diferentes órgãos do município mas partindo do pressuposto que a nível local existe um ‘Governo municipal’.

Ora, para entendermos esta segunda perspectiva importa perceber que o modelo de governação municipal²⁴⁹ ou melhor, o funcionamento do sistema de Governo, é um **sistema presidencialista ‘local’ em que impera o equilíbrio de poderes**. Interessa por isso saber as razões que justificam a escolha deste modelo para a organização do poder local em Moçambique.

Uma das principais características do modelo presidencial é a independência do Presidente que assim fica livre de qualquer responsabilidade

²⁴⁹ Entendendo-se aqui a transferência de competências e o estabelecimento de relações entre os diferentes órgãos da autarquia local.

política. Por exemplo, no caso da autarquia de Maputo nem o Presidente do Conselho Municipal é politicamente responsável pela Assembleia Municipal, nem a Assembleia Municipal pode aprovar uma moção de censura contra ele.

Este sistema permite uma maior estabilidade governativa porque os órgãos são obrigados a coabitar até ao final dos seus mandatos. Esta coesão do executivo concede ao Presidente do Conselho Municipal a confiança necessária para o exercício das suas funções e garante a estabilidade do funcionamento da autarquia²⁵⁰. O presidencialismo local moçambicano caracteriza-se duplamente pela separação de funções dos órgãos autárquicos e, simultaneamente, pela necessidade de os mesmos coabitarem.

As funções e a legitimidade democrática dos órgãos locais contempladas na Lei n.º 2/97 foram alvo de uma atenção especial do legislador para não haver sobreposição de competências. Mas, se dúvidas ainda subsistem em relação a esta problemática o art.º 15.º esclarece-nos de modo inequívoco, quando prevê que «os órgãos das autarquias locais só podem deliberar ou decidir no âmbito das suas competências e para a realização das atribuições que lhes são próprias»²⁵¹.

Em todo o caso, o sistema de Governo municipal deixa-nos diante um paradoxo, pois ele consagra a separação dos poderes mas ao mesmo tempo cria mecanismos para impedir que qualquer um dos órgãos governe solitariamente. O exercício das competências do Presidente do Conselho Municipal fica assim, em muitos casos, dependente da colaboração e apoio dos restantes órgãos, principalmente quando apresenta para aprovação os instrumentos fundamentais para a autarquia local. Na prática isto significa que o Presidente do Conselho Municipal não pode conduzir praticamente nenhuma reforma sem antes obter o consentimento dos restantes órgãos da autarquia.

No que respeita à coabitação dos órgãos autárquicos, verificamos que as funções dos órgãos da autarquia local não são herméticas. O Presidente do Conselho Municipal dispõe de competências importantes, mas todas as grandes

²⁵⁰ A.V., 1998, p. 113.

²⁵¹ Lopes, 1998, p. 7.

decisões para o futuro da autarquia local, principalmente a nível financeiro, ficam sujeitas a aprovação na Assembleia Municipal. De facto, há uma forte predominância estatutária das Assembleias Municipais, a qual é contrabalançada com a ausência de responsabilidade tanto do Presidente, como do próprio Conselho Municipal. O Conselho Municipal é o verdadeiro impulsionador de toda a acção económica e social do município e isso é comprovado, como já referimos, pela participação e assiduidade do Presidente Conselho Municipal nas sessões da Assembleia Municipal.

Efectivamente as mudanças que a descentralização e a reforma dos órgãos locais impuseram, justifica o debate travado não só em torno da “essência” e a “natureza” do próprio processo, mas também do modelo institucional a adoptar, o tipo de órgãos, as elegibilidades, composição e regime em que os mesmos devem funcionar.

Com a publicação da Lei n.º 9/96 alterou-se a política de descentralização e agudizou-se o debate entre as diversas forças políticas, os actores sociais e a sociedade civil. Assim, a compreensão e a análise das autarquias locais, tal como definidas na Lei n.º 2/97, só é possível quando alicerçada num conjunto de questões que, na sua essência e natureza, nos ajudam a entendê-las.

Assim, e para a análise das autarquias locais, iremos centrar-nos em torno de algumas questões que considerámos determinantes e que passamos a apresentar: As autarquias locais estão dependentes do Estado e sem autonomia? As autarquias locais estão dependentes por razões partidárias e de Estado? As autarquias locais têm um grave problema de recursos? A matriz centralizadora tem um grave problema de recursos humanos? A ameaça de fragmentação do Estado, que nunca foi Nação e funciona em redes, foi a razão de fundo para a criação das autarquias locais? Porquê a dupla tutela das autarquias locais?

Este conjunto de questões vai ajudar-nos a perceber se a autarquia de Maputo tem a autonomia administrativa e política, as competências e as capacidades necessárias ao seu funcionamento, bem como perceber se ela actua integrada num sistema político, mas de modo independente do poder central,

sobretudo pelo facto de se situar na cidade capital. Por fim elas vão permitir-nos saber se os recursos existentes, aliados à tutela a que se encontra sujeita, são ou não um problema efectivo do quotidiano da autarquia de Maputo.

A dependência do Estado

A descentralização caracteriza-se pelo **princípio da autonomia local**, pois «as autarquias gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial»²⁵². Teórica e formalmente esta autonomia confere às autarquias locais a capacidade de praticar actos definitivos e executórios, criar e organizar a prossecução das suas atribuições, enquanto que a autonomia financeira permite às autarquias elaborar e aprovar planos de actividades, orçamentos e contas, bem como dispor de receitas próprias e ainda gerir o património.

Assim, as autarquias têm **autonomia administrativa e financeira**²⁵³ e possuem património próprio e a sua gestão é feita autonomamente pelos respectivos órgãos²⁵⁴.

As autarquias têm como objectivo melhorar a capacidade de decisão política local e aumentar a participação e responsabilidade das populações na resolução dos problemas da sua circunscrição.

De acordo com o previsto na Lei n.º 11/97, de 31 de Maio, [*Lei das Finanças e Património Autárquicos*] às autarquias são atribuídas competências de dois tipos (ver Figura 10).

²⁵² Lei n.º 2/97, de 28 de Fevereiro, Art.º 7.º, in Lopes, 1998, p. 5.

²⁵³ A autonomia financeira, preconizada pela Lei das autarquias locais, pressupunha uma gestão financeira racional e transparente. Para isso, era necessário haver um documento, que anualmente era aprovado pela Assembleia Municipal, no qual constasse um inventário de todos os tipos de recursos financeiros disponíveis. Como contrapartida havia uma outra tabela que espelhava todas as despesas ou gastos (incluindo as remunerações do presidente, dos vereadores e dos membros da Assembleia Municipal) a efectuar nesse mesmo exercício. Estas tabelas de receitas e despesas constituirão o orçamento do Conselho Municipal. Vd. Guambe, 1998, p. 10.

²⁵⁴ Art.º 43.º, in Lopes, 1998, pp. 51-86.

Figura 10

TIPOS DE COMPETÊNCIAS DAS AUTARQUIAS	
Competências próprias	São todas aquelas que estão associadas à promoção do bem-estar social das populações e que são apoiadas pelo investimento público ²⁵⁵ . Para além disso, as autarquias podem contar com o financiamento do Estado em algumas iniciativas desenvolvidas em coordenação com os órgãos locais.
Competências exercidas em regime de colaboração	São as que permitem às autarquias locais e ao Estado ²⁵⁶ realizar investimentos públicos, concretizados pela celebração de contratos-tipo entre as partes, em regra entre departamentos da administração central e as autarquias. Todos os acordos resultantes deste tipo de competências, e que podem envolver uma ou mais autarquias, encerram em si as condições e o âmbito em que se desenvolvem as acções.
Fonte Artigos 25.º e 26.º da Lei n.º 11/97, de 31 de Março, publicada no Boletim da República, 1.ª Série, n.º 22 (4.º Suplemento). In Lopes, 1998, p. 60-62.	

A Constituição e a Lei das Finanças e Património Autárquicos conferem, nesta matéria, amplos poderes às autarquias locais, desde a criação de empresas, companhias municipais e serviços autónomos, até à contratação de empresas privadas ou ONG, para a prestação de serviços públicos²⁵⁷.

No entanto, é o Governo central que aprova o orçamento anual e os planos de desenvolvimento local e procede à transferência das competências e dos recursos materiais, humanos e financeiros determinados pelo Estado para as autarquias locais. Todavia, e não obstante a transferência de competências para autarquias parece-nos inegável afirmar que, como já vimos, elas têm o seu poder limitado pela excessiva dependência do poder central, especialmente pela lei das finanças no que respeita à obtenção de financiamentos e fundos. Esta medida parece contraproducente uma vez que é através dos resultados da actividade financeira que as autarquias podem fazer aplicações e dar continuidade aos projectos que contribuam para o desenvolvimento local. E, quanto mais dependente a autarquia local é do poder central menos independência tem para gerar os seus próprios recursos.

²⁵⁵ Lopes, 1998, pp. 60-61.

²⁵⁶ Sempre que o Estado exerça competências em regime de colaboração o assunto carecia de apreciação e deferimento do Governo.

²⁵⁷ Vd. Lei n.º 11/97, art.º 33.º, in Vasques e Gamito, 1999, p. 27.

Ora, para contrabalançar a forte dependência política e financeira do poder central, nomeadamente na política de atribuição de subsídios pelo Estado²⁵⁸, as autarquias têm receitas próprias que lhes garantem algum espaço de autonomia financeira. As receitas das autarquias locais têm cabimento legal nas Leis n.º 2/97 e n.º 11/97.

Assim, e pela importância que detêm para as autarquias, vamos deter-nos um pouco sobre este assunto.

As **receitas próprias**²⁵⁹ **correntes** das autarquias locais resultam da cobrança de impostos e taxas autárquicas oriundas da cobrança de impostos, do percentual de certos impostos cobrados pelo Estado, da prestação de serviços, da concessão de licenças e do lançamento de derramas ou adicionais sobre impostos do Estado²⁶⁰.

São também receitas próprias as respeitantes ao financiamento de despesas de investimento, nomeadamente em infra-estruturas.

As receitas que as autarquias podem aplicar aos municípios dividem-se, *grossa modo*, em cinco tipo de impostos, como se demonstra na Figura 11.

Figura 11

DESIGNAÇÃO DO IMPOSTO	CARACTERÍSTICAS DE INCIDÊNCIA
Imposto pessoal autárquico <i>este é uma das fontes de receitas de maior importância para as autarquias</i>	Incide sobre todos os cidadãos ficando isentas apenas as crianças, os estudantes, os pensionistas, as mulheres camponesas e domésticas, e todos aqueles que se encontrem a cumprir o serviço militar e os estrangeiros.
Imposto predial autárquico	Incide sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos.
Taxa por actividade económica	É aplicada às actividades comercial e industrial, incluindo a prestação de serviços.
Imposto autárquico de comércio e indústria	Aplicado às pequenas empresas, vendedores ambulantes, vendedores em feiras e mercados, pessoas envolvidas na actividade artesanal ou na prestação de serviços.
Imposto sobre o rendimento do trabalho	Abrange algumas pequenas empresas.

Fonte: Cf., respectivamente para cada imposto, os Art.º 50.º-53.º, 54.º-61.º; 62.º-64.º; 65.º-66.º e 67.º da Lei n.º 11/97, in Vasques e Gamito, 1999, pp. 32-33; 37; 72-76.

²⁵⁸ Chambule, 2000, p. 170.

²⁵⁹ Lei n.º 2/97, art.º 21.º e Lei n.º 11/97, de 31 de Maio, Art.º 13.º in Lopes, 1998, pp. 8; 55-56.

²⁶⁰ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, Art.º 21.º, in Lopes, p. 8

Para **complemento das receitas próprias** o orçamento autárquico conta com o **Fundo de Compensação Autárquica**²⁶¹. Um aspecto curioso acerca deste subsídio é a sua atribuição pelo Governo estar dependente da própria capacidade das autarquias para angariarem fundos. Ora, este critério do Governo, sustentado nas receitas geradas, coloca desde logo os vários municípios em situação de desigualdade, porque as suas capacidades para coaptar receitas são substancialmente desvantajosas, sobretudo quando comparadas com as da autarquia de Maputo.

As autarquias podem, a título extraordinário, contrair **empréstimos**²⁶² para fazer face a dificuldades ocasionais, mas ficam obrigadas a efectuar a respectiva amortização até ao termo do exercício em questão. Podem ainda pedir **empréstimos plurianuais**²⁶³, mas para tal precisam de autorização do ministro da tutela. No caso do **recurso ao crédito**, respeitantes a serviços autónomos ou a empresas públicas tutelados pelas próprias autarquias, precisam de submeter a proposta à apreciação do Conselho de Ministros.

As autarquias podem, excepcionalmente, aplicar **derramas**, mas ficam sujeitas a condicionalismos, tais como o montante a cobrar não exceder 15% sobre as colectas das “contribuições industrial e predial” e do “imposto do turismo” que já cobram²⁶⁴.

Para complemento das receitas tributárias, as autarquias locais beneficiam ainda de uma **repartição dos impostos** cobrados pelo Estado donde recebem 30%

²⁶¹ O Fundo de Compensação Autárquica era um fundo destinado a complementar os recursos orçamentais das autarquias cujo montante era objecto de uma dotação própria a inscrever no orçamento do Estado, constituída por 1,5 a 3% das receitas fiscais previstas e realizadas no respectivo ano económico. A dotação global do Fundo de Compensação Autárquica era repartida pelo conjunto das autarquias locais, por aplicação de uma fórmula inserida anualmente na Lei do Orçamento do Estado que tinha em conta, entre outros, os seguintes critérios: número de habitantes, área territorial, índice de desempenho tributário da autarquia e índice de desenvolvimento. Cf. Lei n.º 11/97, art.^{os} 14.º conjugado com Art.º 40.º in Vasques e Gamito, 1999, pp. 21, 29-30.

²⁶² Lei n.º 11/97, art.º 15.º, in Lopes, p. 57.

²⁶³ Lei n.º 11/97, art.º 16.º, in Lopes, p. 57.

²⁶⁴ Lei n.º 11/97, art.º 49.º, *ibid*, p. 32.

do Imposto do Turismo e 75% da alocação pelo Governo do Imposto sobre Veículos Automóveis cujos proprietários residam na autarquia²⁶⁵.

Todavia, a realidade é pouco promissora já que a capacidade do Governo central para angariar receitas é muito baixa. Isto é comprovado pela análise do orçamento do Governo de 1998, em que verificamos que as receitas provenientes das províncias correspondem a 3% do total de receitas do Estado e destas, cerca de 60% foram cobradas pela autarquia da cidade de Maputo. Ora, se a maior parte das receitas é cobrada pelo Governo e pela província de Maputo, isto significa que as restantes províncias não têm capacidade para gerar quaisquer receitas, situação que se agrava pelo facto de grande parte da actividade económica e industrial se concentrar na capital e nos poucos grandes centros urbanos existentes²⁶⁶.

A Lei define todas estas funções mas, na prática, elas estão ausentes devido à incapacidade financeira e à escassez de meios e recursos.

Como vimos, a autonomia financeira das autarquias está dependente, quer do controlo rigoroso ao orçamento, quer da boa cobrança das receitas próprias o que, por sua vez, obriga uma fiscalização apertada à aplicação das taxas e ao cumprimento do pagamento dos impostos²⁶⁷. Mas as autarquias têm também uma preocupação constante em encontrar formas para aumentar as receitas e as percentagens nos fundos provinciais e centrais.

A aplicação prática das suas funções não é conseguida e por isso não há o retorno esperado, quer porque a implementação das medidas é deficitária quer porque as receitas geradas ficam muito aquém do que realmente é preciso para o equilíbrio económico local.

Consideramos, pois, que as autarquias locais estão condicionadas pelos seus próprios instrumentos legais. Elas estão dependentes dos orçamentos transferidos pelo Governo para o seu exercício. Todavia, como aquele é

²⁶⁵ Lei n.º11/97, art.º 68.º, *ibid*, p. 37.

²⁶⁶ Referimo-nos às províncias da Beira, o Porto de Nacala e o Chimoio.

²⁶⁷ E assim acautelavam-se as situações em que «as receitas tributárias ficam por cobrar porque o funcionário local, incumbido da cobrança não tem incentivo para uma actuação rigorosa, nem o administrado encontra motivo para subsidiar voluntariamente uma administração em que não se vê» in, AV., 1998, p. 14.

insuficiente elas acabam por recorrer à mobilização de recursos para a prestação de serviços públicos e promoção do desenvolvimento local. Porém, também esta capacidade está dependente da actividade económica local que, com excepção de Maputo e outros pequenos centros urbanos e portuários, é muito baixa. Situação que se agrava se considerarmos que a criação de novas instituições públicas subsidiadas por fundos públicos é contrária à política macro-económica que incentiva a redução do sector público, os cortes das despesas públicas e a privatização da prestação de serviços. Assim, restam muito poucas alternativas às autarquias para subsistirem autónomas.

No que respeita às receitas das autarquias, e apesar da descentralização ser um processo do Estado moçambicano, a maior parte dos fundos é oriundo da comunidade dadora na vertente da cooperação descentralizada. E, deste modo, o sector privado assume, cada vez mais, um papel de relevo quer pela prestação de serviços quer pela criação de rendimentos. Estas actividades deviam contudo ser apoiadas e orientadas pelas autarquias para assim fortalecerem o tecido empresarial local, criarem postos de trabalho e angariarem receitas.

Ora, esta realidade levanta-nos sérias interrogações quanto à sustentabilidade das autarquias num futuro próximo. Como vão as autarquias gerar a curto e médio prazo financiamentos adicionais equivalentes às verbas que anteriormente recebiam dos dadores? Ou será que a sua continuidade está condenada à dependência de fundos do Governo e dos apoios financeiros dos dadores internacionais?²⁶⁸ De facto, e tendo em conta a actual conjuntura política, consideramos que as autarquias terão muitas dificuldades para a captação de receitas uma vez que estas estão intimamente ligadas aos recursos existentes e esses, como já vimos, são escassos.

As autarquias locais têm despesas de dois tipos: as decorrentes do seu funcionamento, as **despesas correntes** dizem respeito à própria actividade dos

²⁶⁸ Note-se que a dependência dos apoios externos não era uma característica exclusiva das autarquias, pois também o Estado moçambicano carecia dos mesmos apoios, donde resultou um sério dilema à economia doméstica.

órgãos autárquicos e incluem os salários, os bens e os serviços; e as **despesas de capital** são referentes às alterações do património autárquico pelo que incluem os activos e passivos financeiros²⁶⁹.

Contudo, a realização de despesas só é permitida se houver cobertura legal, previsão ou cabimento orçamental²⁷⁰. A Lei define os termos no art. 22.º,

« 1. O regime de delimitação e coordenação das actuações do Estado e da administração autárquica, em matéria de investimento público nas autarquias locais, compreende:

- a) identificação dos investimentos públicos cuja execução cabe, em regime de exclusividade, às autarquias locais;
- b) a articulação do exercício das competências, em matéria de investimentos públicos, pelos diferentes níveis de administração, quer sejam exercidas em regime de exclusividade quer em regime de colaboração»²⁷¹.

Ficam pois definidas as responsabilidades das autarquias locais quanto ao investimento público, o que não significa que as mesmas vão prejudicar o carácter unitário da gestão de recursos pela administração pública na prossecução dos fins comuns que lhe são impostos pela comunidade. As autarquias exercem as suas competências em matéria de investimento público tendo em conta os objectivos e os programas de acção previstos nos planos a médio e longo prazo e nos planos anuais reguladores da actividade da administração central e da administração autárquica.

De facto, é suposto a descentralização aligeirar a estrutura do Estado, uma vez que a sua intervenção e conhecimento directo dos problemas facilita a decisão *in loco* e o acatamento delas pelas populações, por ser adequada e consensual. O processo também se torna mais célere e menos dispendioso, já que o acesso à informação é mais rápido e isso aumenta a eficácia da resolução. Foi, igualmente, melhorada e aumentada a capacidade de resposta e reduzido o número de

²⁶⁹ Lei n.º 11/97, art.º 18º n.º 1, 2 e 3, in AV., 1998, p. 22.

²⁷⁰ Por exemplo, as remunerações dos titulares e membros dos órgãos autárquicos podem ser suportadas pelas receitas próprias da Autarquia mas, em nenhum caso, podem exceder 30% das mesmas. Lei n.º 11/97, art.º 20.º *ibid*, idem.

²⁷¹ Lei n.º 11/97, art.º 22.º, alíneas a) e b), AV., 1998, p. 23.

intervenientes no processo administrativo, facto que acabaria por se reflectir a nível financeiro com a diminuição dos custos.

Todavia, na prática, há dificuldades de concretização, primeiro porque os órgãos das autarquias em situação de confronto com os órgãos centrais do Estado não têm a força necessária para se impor, e segundo porque as populações não participam, como se esperava que fizessem, na resolução dos problemas locais.

O que a descentralização traz de inovador é o “rosto” da administração passando a comunidade a saber quem toma as decisões e quem deve ser responsabilizado. Não podemos esquecer que a personalização do poder é uma característica do sistema político moçambicano, que se evidencia a nível nacional pela importância dos líderes mas que se estende ao nível do poder local.

Percebemos agora as razões pelas quais as populações depositam tanta esperança na descentralização, pois com ela surgiram os órgãos municipais e nasceram alguns direitos, à luz do Estado democrático (que até então eram inexistentes), tal como a participação das populações nos assuntos municipais,

«a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável, que permite a participação das populações num ambiente democrático. Neste sistema, reconhece-se o envolvimento da população na tomada de decisão não apenas como essencial para o desenvolvimento, mas também como um direito democrático da população. Conforme foi legitimamente dito, ela é um instrumento para a promoção da eficácia na tomada de decisões, gestão, mobilização e utilização dos recursos humanos»²⁷².

Vislumbram-se pois nestes procedimentos alguns indícios de uma democracia participativa, ainda que dentro da política geral do Estado,

«Ao processo de descentralização associa-se a ideia de democratização, no pressuposto de que por se tratar de um poder mais próximo do cidadão será possível uma maior participação dos municípios na solução dos problemas de nível local. As experiências de descentralização ocorridas nos últimos anos conduzem ainda ao reconhecimento de que a eleição dos órgãos das Autarquias Locais (presidente e membros da Assembleia autárquica), são a condição

²⁷² Masalila, in Lundin e Machava, 1996, p. 14.

necessária, mas não suficiente para garantir a participação dos municípios na gestão da coisa pública ao nível local»²⁷³.

A descentralização administrativo-financeira é apenas formal e não real, pois não consegue garantir as condições mínimas necessárias ao funcionamento efectivo das autarquias. E, apesar de as autarquias locais prosseguirem os interesses locais, elas estão demasiadamente condicionadas na sua acção pela falta de recursos e pela grande dependência do Governo central, ou seja, do Estado.

À luz do **Estado de Direito** o princípio da autonomia local é importantíssimo, porque permite às autarquias locais decidir livremente sobre os assuntos do seu próprio interesse. No contexto específico de Moçambique parece contudo que esta liberdade está condicionada aos interesses primordiais do Estado que, mesmo descentralizado, não deixou nunca de exercer a hegemonia do poder e, como vimos, a mantém apesar da criação das autarquias.

A autonomia local também pressupõe e garante alguns **direitos** às autarquias locais, tais como: regulamentar e gerir os assuntos políticos importantes que visam os interesses das populações da sua circunscricção; participar com o Estado nas decisões sobre matérias de interesse comum; participar com a população na definição das políticas locais que afectam os interesses locais; e regulamentar a aplicação de normas ou planos nacionais adaptando-os às realidades locais.

Na prática isto não tem acontecido. O centralismo continua a marcar de modo indelével toda a estrutura do aparelho de Estado que assim não se abre a novas formas de participação, nomeadamente das populações locais, e impede que os procedimentos mais elementares da gestão corrente do município possam ser incluídos nas suas práticas quotidianas.

Até então o princípio geral do sistema administrativo tinha sido a centralização do poder de decisão nos órgãos centrais do Estado. Significando isto que qualquer decisão ou era tomada pelos órgãos centrais, em alguns casos pelos

²⁷³ Guambe, 1998, p. 5.

Provinciais, ou era tomada de acordo com aqueles ou com a sua autorização. Em última análise, mesmo que a decisão não tivesse sido tomada pelo órgão central, este podia, através dos poderes inerentes à hierarquia administrativa e sempre que a julgasse inconveniente ou inoportuna, suspender, alterar ou revogar.

Com as autarquias locais, a situação não muda muito, pois na verdade as autarquias para prosseguirem os interesses das populações têm de tomar decisões, e estas têm de ser reais e efectivas. Mas como pode isso acontecer se as autarquias estão integradas numa estrutura administrativa hierarquizada e dependente do Governo central? E se esta dependência que começa no Governo, passa pelos órgãos centrais do Estado e se estende até aos Ministérios, não lhes permite funcionar com autonomia própria, que sentido político faz e tem a sua existência?

A autonomia das autarquias locais está hoje presa e bloqueada numa estrutura descentralizada que continua controlada pelas redes do poder central e onde todas as decisões têm de ter o aval do Governo, ou seja, do Estado.

Deste modo, também a lei das autarquias tem um carácter uniforme que não contempla a diversidade e por isso não abarca todas as circunstâncias e especificidades, limitando-se a reproduzir as regras gerais para os municípios.

Mas, pior que a constatação da falta de autonomia das autarquias é o facto de se afigurar difícil qualquer mudança no curto prazo, e assim sendo interrogamo-nos acerca do modo como se vão manter e afirmar as autarquias, num terreno que, como o político, é tão volátil? E que credibilidade podem oferecer a quem as procura e enquanto são procuradas?

A incerteza persegue o futuro das autarquias que ou se impõem por si mesmas, libertando-se da dependência financeira excessiva do poder central e encontrando soluções para a sua subsistência, nomeadamente o estabelecimento de parcerias com os actores internacionais, bem como criar mecanismos próprios para a obtenção de receitas ou continuarão sem um papel político determinante no contexto do Estado e na estrutura do aparelho.

As razões da dependência

A criação das autarquias, inicialmente prevista com a Lei n.º 3/94, estipulava que esta teria âmbito nacional. Contudo a aprovação da Lei n.º 9/96 alterou, aquilo que para o Governo nunca havia passado de intenções, e condicionou a sua criação apenas às zonas urbanas, tendo as autarquias ficado reduzidas a trinta e três.

A viragem na política de descentralização originou um gritante agravamento nas divergências, quer entre os diversos partidos políticos, quer dentro do próprio Governo – no seio da Frelimo havia clivagens entre as estruturas e as bases, pois umas eram a favor e outras contra o processo.

Apresentamos as duas principais posições sobre esta problemática.

Uma primeira composta por opositores à descentralização donde se destaca a Renamo que havia considerado vantajoso o primeiro projecto-lei da descentralização (a Lei n.º 3/94), mas entendeu a mudança na política do Governo como uma “condenação” dos órgãos locais. As suas razões de fundo são especialmente duas: a falta de autonomia dos órgãos e a ausência do calendário do gradualismo.

Também José Negrão²⁷⁴ defende que o processo de descentralização esteve envolto em muita agitação. E deu-nos o exemplo da Lei dos distritos municipais (Lei n.º 3/94) que, aprovada e seguidamente chumbada, não interessava à Frelimo, a qual iria ganhar a maioria dos distritos e desejava o poder centralizado, nem à Renamo, que não sabia como iria gerir as zonas onde ganhasse.

A posição de José Negrão é polémica, pois em sua opinião a Frelimo só avançou com o processo de descentralização porque estava sob pressão pós-guerra e com acentuadas clivagens. Esta parece então ter sido a ‘boa solução’ para a resolução dos problemas internos da Frelimo. Mas havia muitas questões que

²⁷⁴ José Negrão era professor da disciplina de Socioeconomia na Universidade Eduardo Mondlane em Maputo.

nunca tinham sido respondidas, tais como: a descentralização foi o melhor para Moçambique? E que sentido podia ter e fazer se a população não participava? Como incidia o Estado sobre os interesses locais?²⁷⁵ Para Negrão estas interrogações faziam todo o sentido porque «quando se olha para o Estado moçambicano verifica-se que, desde sempre, ele tem sido implantado de fora»²⁷⁶.

Uma segunda posição é apresentada pelos defensores da descentralização formal.

Para Guambe²⁷⁷ os conflitos existem porque há grande dificuldade em aplicar leis em Moçambique e, neste sentido, entende que a implementação das autarquias só foi possível, porque já vigorava o sistema do multipartidarismo democrático, pois se tivesse ocorrido no ano anterior, com o sistema de partido único, o processo de descentralização jamais teria avançado²⁷⁸.

Na sua opinião a razão que justifica o **gradualismo** incutido ao processo foi o facto de a Renamo ter dominado algumas zonas em Moçambique, desde o período pós-independência, mas nunca ter chegado a tomar o poder em nenhuma autarquia porque «não havia condições e ainda hoje não existem condições para

²⁷⁵ Quando José Negrão colocou esta questão, ele estava a reportar-se à Lei da Terra, cujo art.º 12.º diz «os direitos de ocupação são reconhecidos pelo Estado com testemunho que tem por base a prova oral». O regulamento do solo urbano (que já havia sido discutido no anterior executivo), está novamente em discussão, porque na Assembleia Municipal não querem aceitar o art.º 12.º Para ele, este processo está envolto em «muita especulação, interesses, lobbies (...). Na Assembleia Municipal a bancada do poder não defende e na oposição ninguém fala, nem pela população, porque este tipo de questões está mais ligada a uma elite». Note-se que a Lei das Terras encontrava-se (à época da entrevista) no centro de uma grande polémica, sobretudo em Maputo, onde José Negrão tinha um papel determinante na exigência do seu cumprimento, porque na Assembleia Municipal de Maputo tentam fazer-se alterações à sua redacção – sem sequer se analisarem as consequências – esquecendo que toda a zona envolvente à cidade de Maputo é rural.

²⁷⁶ No período colonial, com António Eanes, foi a administração indirecta; com Salazar a administração directa (com a reposição dos chefes tradicionais); e, com Adriano Moreira (1961) foi a instrumentalização dos poderes. No período pós-independência, a Frelimo vai administrar, uma vez mais, indirectamente, com pessoas de confiança nos grupos e células do partido mas sem considerar as estruturas políticas tradicionais, que são totalmente esbatidas.

²⁷⁷ José Elja Guambe é o Director da Administração Estatal do Ministério da Administração Estatal de Moçambique.

²⁷⁸ Guambe questionava-nos acerca das intenções dos partidos da oposição («eles nem programa têm?»), pois para ele ‘partido’ em Moçambique, no sentido em que o entendemos na Europa, só existe a Frelimo.

haver eleições em algumas localidades»²⁷⁹. A decisão do Governo era assim encarada pelo Director da Administração Estatal com normalidade, uma vez que tanto a descentralização como as autarquias eram duas realidades novas e a sua ‘sujeição’ ao gradualismo visou apenas prevenir problemas que, se sabia, eram inevitáveis com a nova estrutura local eleita²⁸⁰.

Já Abner Mandague²⁸¹ considera que o contexto político e social é complicado pelo facto de a descentralização ser uma coisa nova e desconhecida o que dificulta o relacionamento entre autarquias e população, ambas habituadas a lidar com o poder central. Apesar de tudo é esta razão que acaba por levar a Rumo (Partido Resistência para a Unidade de Moçambique) a aceitar, ainda que com algumas dúvidas, como a maioria da população, o gradualismo que a Frelimo alega ser imprescindível devido aos fortes condicionalismos financeiros.

Para Luís Muchanga²⁸² a razão que mobilizou o Estado na implementação da descentralização foi a necessidade de aproximar o poder das populações. E assim, considerou que as discussões no Parlamento entre a Frelimo, a Renamo e a União Democrática (UD) foram um entrave à implementação do processo. Ele entendia que as autarquias tinham condições para melhor defender os interesses locais e isso contribuía para a diminuição das graves assimetrias do país.

Havia ainda uma terceira posição que, não tendo sido assumidamente defensora do processo, foi essencialmente muito crítica e por isso carece de ser tratada de modo particular. De facto, para Carlos Cardoso²⁸³ a descentralização

²⁷⁹ Na opinião de Guambe, a descentralização até poderia ter sido aplicada na altura em que foi aprovada a Lei n.º3/94 (que foi antes das eleições!), mas apenas abrangeria 20 a 22 autarquias.

²⁸⁰ Todavia, Guambe refere que, estando reunidas as condições necessárias, qualquer autarquia (não obstante o seu curto tempo de existência) pode «solicitar uma maior autonomia, argumentando e fundamentando o seu pedido e nós concedemo-lo! (...) Existem autarcas que nem a legislação conheciam. Eles precisam de tempo para estudar e estruturar projectos para depois os discutirem na Assembleia Municipal; isso tudo demora algum tempo».

²⁸¹ Abner Menete Madangue era membro do partido RUMO e integrava a 6.ª Comissão de Saúde Pública, Salubridade e Cemitérios na Assembleia Municipal de Maputo.

²⁸² Luís Muchanga era membro do Partido Trabalhista (PT), na Assembleia Municipal da autarquia da cidade de Maputo.

²⁸³ Carlos Cardoso era membro da coligação Juntos pela Cidade (JCP) na Autarquia de Maputo e Director do jornal Metical em Maputo. Foi brutalmente assassinado em 22/11/2000 quando saía das instalações do Metical.

implementada em Moçambique causou um grande abalo nas alas mais centralistas da Frelimo, tanto em Maputo como em Matola, Angoche ou Xai-Xai. Para ele a Frelimo utilizou «o sistema ‘um poder duas cabeças’, no caso da Assembleia Municipal e do Conselho Municipal, para aí fazer falar os seus interesses»²⁸⁴. De facto, as autarquias locais causaram o primeiro embate na Frelimo visto que proporcionaram a realização de eleições e o surgimento do novo partido “Juntos pela Cidade” (JPC), constituído em parte por pessoas descontentes que tinham saído da Frelimo. Como efeito, havia três órgãos distintos, a Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e o Presidente do Conselho Municipal, ou seja, aquilo que anteriormente era só um, o partido.

Carlos Cardoso não quis abordar os aspectos ligados à legislação²⁸⁵, mas entendia que a descentralização tinha sido encorajadora e criado grande expectativa na classe média, a qual sentiu uma melhoria nos serviços e no controlo da corrupção. O mesmo não aconteceu com a maioria da população, que não reconheceu qualquer benefício na descentralização, embora também tivesse depositado, inicialmente, uma grande expectativa no processo de autarquização. Em suma, para Cardoso a descentralização tanto podia ser «o enquadramento de quem não quer nada ligado a partidos, como o elemento mobilizador, como em 1975 foi a descolonização, porque o sistema está completamente desacreditado».

Concluimos assim que, não obstante as muitas expectativas que a descentralização havia criado, a divergência política que se abriu entre o Governo, a própria Frelimo e a oposição acabou por dissipar todas as esperanças nela inicialmente depositadas.

²⁸⁴ A propósito desta situação, Carlos Cardos comentou connosco que «os conflitos que existem são mais a nível dos detalhes, por exemplo o Conselho Municipal propõe uma taxa para o mercado. Se não houvesse Assembleia Municipal a proposta passava, mas como há, e como a maioria das mulheres da Assembleia Municipal têm barracas, elas próprias...começam a questionar o problema».

²⁸⁵ «Não gosto de falar do processo em termos de Lei, porque a Lei compra tudo... inclusive também serve a ala da Frelimo que quer defender interesses. Mantemos ou voltámos à altura feudal».

Na nossa opinião, a mudança na política de descentralização gradual justifica-se a partir do momento em que a Frelimo tomou consciência de que a entrega de poderes era irreversível.

Esta hipótese é possível mas acerca dela nada podemos confirmar ou desmentir, pois não conseguimos reunir elementos. Não deixou contudo de ser uma demonstração de grande coragem política e ousadia uma vez que estas medidas são, em regra, antipopulistas. E é a que, na nossa opinião, melhor justifica o gradualismo do processo de descentralização, principalmente por acautelar a criação e sobrevivência das autarquias locais.

Efectivamente, a nova orientação política defende a **implantação gradual da descentralização** e fez o Governo recuar relativamente à posição que inicialmente propôs. Esta primeira fase visa apenas algumas cidades para depois se estender às restantes, e finalmente culminar com a inclusão das cidades mais carenciadas.

A estratégia política do Governo é duplamente gradual, quer na criação das autarquias locais, quer na transferência de poderes.

O Governo limita o número de autarquias locais mas, simultaneamente, cria novos municípios de cidade e de vilas, conforme se demonstra na Figura 12.

Figura 12

Província	Criação de Municípios de cidade	Criação de Municípios de vilas
Cabo Delgado	Montepuez	Mocimboa da Praia
Niassa	Cuamba	Metangula
Nampula	Angoche + Ilha de Moçambique + Nacala	Monapo
Zambézia	Gurué + Mocuba	Milange
Tete	-----	Moatize
Manica	Manica	Catandica
Sofala	Dondo	Marromeu
Inhambane	Maxixe	Vilankulo
Gaza	Chibuto + Chókwé	Mandlakazi
Maputo	-----	Manhiça

FONTE – Lei n.º 10/97, de 31 de Maio (Criação de Municípios de Cidades e Vilas em Algumas Circunscrições Territoriais) in AV, 1998, *Autarquias Locais em Moçambique - Antecedentes e regime jurídico*, Ed. INCM, Lisboa-Maputo, pp. 299-301; Cf. Boletim da República, 1.ª Série, n.º 22, 4.º suplemento, de 31 de Maio de 1997.

Nesta primeira fase, as eleições²⁸⁶ ocorreram apenas nos municípios que já eram autarquia, a saber: o de Maputo, as dez capitais provinciais, os doze centros urbanos (que já tinham estatuto de “cidade”) e as dez vilas, conforme se demonstra no quadro da Figura 13.

Figura 13
Classificações dos Municípios

Província	Município	Classificação
Cabo Delgado	Pemba	C
	Montepuez	D
	Mocímboa da Praia	Vila
Niassa	Lichinga	C
	Luamba	D
	Metangula	Vila
Nampula	Nampula	B
	Angoche	D
	Ilha de Moçambique	C
	Nacala	C
	Monapo	Vila
Zambézia	Quelimane	C
	Gúruè	D
	Mocuba	D
	Milange	Vila
Tete	Tete	C
	Moatize	Vila
Manica	Chimoí	C
	Manica	D
	Catandica	Vila
Sofala	Beira	B
	Dondo	D
	Marromeu	Vila
Inhambane	Inhambane	C
	Maxixe	D
	Vilankulo	Vila
Gaza	Xai-Xai	C
	Chibuto	D
	Chókwé	D
	Mandlakazi	Vila
Maputo	Matola	C
	Manhiça	Vila
Capital	Maputo	A

NOTA - As cidades são classificadas em 4 categorias, de acordo com o Decreto-Lei n.º 14/76, reflectindo o seu tamanho, desenvolvimento e importância:

1. Maputo é a única cidade do nível A;
2. A Beira e Nampula são as únicas do nível B;
3. O nível C é utilizado para as outras capitais e cidades de importância regional;
4. O nível D implica apenas importância local.

²⁸⁶ Abordamos as questões referentes às eleições no próximo capítulo.

O processo eleitoral para as autarquias locais exclui a participação da população rural, denunciando assim um Estado moderno na forma de administrar mas que continua ausente e distante das zonas rurais, como nos confirma Weimer,

«Abaixo do nível hierárquico de posto administrativo na administração territorial dos órgãos locais do Estado, regra geral, o Estado não se faz sentir suficientemente no sentido da prestação dos serviços»²⁸⁷.

Nas zonas urbanas, depois da eleições, como já referimos, passaram a existir órgãos locais eleitos, as autarquias.

Nas cidades e vilas onde se realizaram eleições mantiveram-se quer as Sedes dos Distritos com a nova a designação de Município, quer as Sedes de Posto Administrativo que passaram a denominar-se Povoação.

As zonas rurais são, uma vez mais, excluídas deste processo eleitoral continuando os Administradores de Distrito, os Governos Provinciais e os funcionários públicos a ser nomeados pelo Governo.

Desta forma, as Vilas (entretanto elevadas a autarquias) possuem um Governo eleito para o município e um Governo nomeado para o distrito, ambos com instalações na cidade ou vila correspondente.

No seu todo a administração territorial ao nível local possui três níveis:

- ⇒ os Governos Provinciais, com Governadores nomeados pelo Presidente;
- ⇒ os Administradores Distritais, nomeados pelo Governo nas zonas rurais;
- ⇒ as Autarquias Locais, cujos órgãos eram eleitos nas zonas urbanas, e chefes de posto nomeados nos chamados postos administrativos.

Na Figura 14 estão representados os órgãos que actuam ao nível das zonas rurais e urbanas que nos conduz ao que consideramos ser o maior problema das autarquias mesmo no âmbito da coabitação política.

²⁸⁷ Weimer, 1999, in Artur Rosário e outros, 1999, p 7.

Figura 14
Estrutura e organização do poder local

NÍVEL	ÓRGÃOS	DIFERENÇAS	COABITAÇÃO	
Urbano	<p>Município</p> <p>Municípios</p> <p>Autarquia</p> <p>Local</p> <p>Povoações</p>	<p>Cidades (<i>antigas sedes de Distrito</i>)</p> <p>Vilas (<i>antigas Povoações</i>)</p> <p>(<i>antigas Sedes de Posto Administrativo</i>)</p>	<p>As autarquias locais são compostas por três órgãos: o Presidente do Conselho Municipal, o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal.</p> <p>Todos os membros destes órgãos são eleitos por sufrágio universal enquanto que os órgãos locais do Estado são todos nomeados.</p>	<p>Nas Vilas convivem no mesmo espaço territorial <u>órgãos eleitos e órgãos nomeados</u>. A sobreposição de poderes só acontece se as funções de cada órgão não forem claramente definidas. De resto eles devem agir em coordenação de esforços em prol do desenvolvimento da localidade.</p>
	Rural	<p>Distrito</p> <p><u>Governos Provinciais</u> -> Os Governadores provinciais são nomeados pelo PR;</p> <p><u>Administradores Distritais</u> -> São nomeados pelos ministros e representam o Governo nas cidades onde não há autarquias;</p> <p><u>Sede de Posto Administrativo</u> -> é a Povoação na zonas rurais, composta por três órgãos: a Assembleia; o Conselho de Povoação e o Presidente do Conselho;</p> <p><u>Localidades</u> -> integra os bairros e as vilas.</p>		

É exactamente a problemática em torno das relações entre os diferentes órgãos da administração local, desde o Governador Provincial, a Administração Provincial e as Sedes de Posto Administrativo nas zonas rurais, até aos Municípios e Povoações nas zonas urbanas, que torna extremamente complexo o nosso estudo.

Esta situação agrava-se quando no terreno actuam, para além destes, também os actores e agentes internacionais.

Considerando quer as alterações da estrutura do aparelho de Estado quer as repercussões que as mesmas provocaram ao nível do poder local (nomeadamente a convivência de vários órgãos com diferentes legitimidades), não é difícil entender as razões pelas quais as populações andam ‘confusas’ e não sabem – nem conseguem descortinar – a que órgão devem recorrer para tratar dos problemas da sua localidade.

Este sentimento de perturbação é perfeitamente legítimo pois, coexistem nas Vilas, os Presidentes de Conselho Municipal (eleitos) que assumem a

responsabilidade de todos os serviços da sua circunscrição e os Administradores de Distrito (nomeados pelo Governo e representantes do Estado) que ficam responsáveis por alguns serviços, tais como a educação e a saúde, até serem transferidos para o Conselho Municipal. E nesta estrutura complexa, até os limites dos próprios órgãos são difíceis de definir²⁸⁸.

Ora, numa estrutura como a do Estado é natural existirem fricções entre os diferentes órgãos no que concerne à sobreposição jurídica dos diferentes órgãos de poder local.

Por um lado, as autarquias locais moçambicanas carecem de uma clara definição do seu papel, especialmente devido às relações que mantêm com os níveis central e provincial de Governo, pois a falta de clareza em torno das suas competências não permite uma actuação coerente perante os diferentes níveis da administração do Estado. Como é possível que um órgão não decida por não saber se é sua competência? Por outro lado, este tipo de situação só proporciona mal estar entre os diferentes órgãos que partilham o poder político local, e que revela a falta de autonomia das autarquias enquanto órgão do Estado.

Na realidade o **princípio da autonomia local** que garante o pluralismo de interesses encontra-se duplamente limitado por razões partidárias.

Primeiro porque a Lei n.º 2/97 subordina organizacionalmente as autarquias ao princípio do Estado unitário²⁸⁹, que mantém assim alguns poderes restritos ao Presidente da República e ao Conselho de Ministros o que reduz visivelmente o espaço de intervenção local. As autarquias não são chamadas a participar com o Estado, nem mesmo nas questões que respeitam à sua área territorial de acção. Na realidade e não obstante o processo de descentralização ser recente, ele está assegurado por um Estado democrático, que continua demasiado centralista e autoritário, no qual nem mesmo a existência de um sistema multipartidário impede a Frelimo de exercer a hegemonia do poder e de se

²⁸⁸ Cr. AWEPA, 18.

²⁸⁹ A própria lista de candidatos era determinada pelo partido, a partir do distrito, em votação secreta.

legitimar nas redes de clientelismo e de subordinação que, vertical e horizontalmente, estabelece ao longo da estrutura do aparelho. Neste sentido, também as autarquias entram neste ‘jogo’ de relações de dependência que integra todos os órgãos locais e centrais do Estado, bem como os restantes actores internacionais e ONG.

Segundo porque as autarquias, apesar dos poderes e competências recebidos, estão subordinadas ao poder central. E porque a fronteira entre aquilo que em Moçambique constitui interesse nacional e interesse local não está definida e ajustada pelo Estado, as autarquias acabam excluídas das decisões locais. Todavia este problema não é encarado pelos representantes dos órgãos da autarquia como uma séria redução do seu papel político a nível local nem como uma interferência na defesa dos interesses da sua região.

De facto, a autonomia local que aqui estamos a tratar, e considerando os pressupostos anteriormente apresentados, não existe em Moçambique uma vez que as autarquias não detêm nem o poder nem a capacidade, e muito menos os meios e os recursos, para o exercício das suas funções e efectivamente o que está em jogo é apenas o papel político e social.

A lei das autarquias prevê também que, no âmbito dos órgãos municipais, as populações participem nas sessões da Assembleia Municipal (AM) para debater e discutir os problemas locais. Contudo estas não o fazem, quer por falta de interesse pelas questões políticas, que andam sempre em torno dos interesses do partido do Governo, quer por considerarem que as suas opiniões são preteridas em favor de outras, previamente já tomadas. De um modo geral as populações acham que as posições partidárias da Frelimo acabam sempre por prevalecer. E assim sendo, não faz sentido participar nas sessões da AM. Este abrandamento no entusiasmo e nas expectativas das populações é também resultado do impacto causado pelas distorções que o modelo sofreu entre a teoria e a prática. Em termos legais muita coisa está prevista, mas na prática, e efectivamente, elas ou não se verificam, ou existem de modo deficitário, como no caso da autonomia.

A falta de recursos

As autarquias vivem hoje com graves problemas. A luta pelo controlo dos recursos económicos entre os diferentes níveis, ao contrário do que se possa pensar, não é coisa do passado mas antes um grande desafio que agora é lançado interna e externamente ao Estado e, em particular, à Frelimo.

Os recursos humanos são um problema herdado do passado recente (Estado pós-independência) quando um número considerável de quadros abandonou os órgãos do aparelho. Depois disso não voltaram mais a ser repostos e assim vive-se uma situação insustentável. Com o processo de descentralização e a reforma administrativa exige-se aos funcionários administrativos novas práticas e atitudes, nomeadamente tomarem conta dos assuntos e fazerem o seu acompanhamento até que o problemas fiquem resolvidos.

A descentralização reduz o desprestígio da administração e das suas estruturas, oriundo do período colonial e pós-independência, e devolve-lhes a respeitabilidade política. E as populações já não precisam de procurar soluções para os problemas fora da estrutura local onde os tentáculos da administração central não chegam. Todavia, este é um problema que só tem resolução com o surgimento de novos quadros da administração (políticos e técnicos), burocráticos e até auxiliares, aptos a assumir as funções para as quais são investidos. Este é um objectivo que está ainda longe de ser atingido em Moçambique, porque o problema dos recursos humanos é também uma realidade bem presente.

Quanto à autonomia financeira das autarquias, já vimos que ela é praticamente inexistente quer pelos condicionalismos legais das próprias leis que regulamentam a descentralização, quer pela sua incapacidade para gerar receitas próprias. Se em relação ao primeiro aspecto as autarquias não têm qualquer responsabilidade, uma vez que as leis foram aprovadas na AR pelos partidos, contudo relativamente ao segundo a situação é diferente.

Com efeito, a população quando elege determinada pessoa para exercer um cargo, não o faz de acordo com qualquer critério de avaliação de meios e

recursos. As escolhas recaem naqueles que são do seu partido, naquele que é mais simpático ou naquele que já mostrou trabalho. Assim e depois de eleitos, os políticos têm a preocupação constante de cumprir um programa eleitoral. Mas como será isso possível se não existem meios? Nem mesmo recursos e muitas vezes instalações?

De facto, a situação drástica que se vive nas autarquias acaba por se reflectir no seu fraco desempenho, na desmotivação dos representantes do poder local e repercute-se nas populações de maneira negativa, nomeadamente fazendo renascer as reminiscências. Com este cenário de fundo, as autarquias irão ter muitas dificuldades.

O centralismo das sociedades colectivistas autoritárias.

Com a descentralização implementada e criadas as autarquias ficaram reunidas as condições para o exercício do poder no sistema democrático do Estado moçambicano nos diferentes níveis. Como já foi referido, em termos legais tudo está previsto e acautelado, o problema é a sua aplicação prática.

Porque a descentralização, mesmo depois de alcançar os níveis hierárquicos mais baixos, não diminui o poder do Governo uma vez que mantém todo o controlo da estrutura do aparelho. Efectivamente os tentáculos do Estado estão impregnados na estrutura de poder, mesmo nos locais mais recônditos, onde a sua autoridade é exercida desde o topo até à base. Mas qual é afinal a legitimidade da hegemonia do Estado?

Assim, o facto de se ter dado a descentralização não significa que o aparelho tenha deixado de ser centralizado, antes pelo contrário, ele mantém as características da sua matriz centralizadora, que ao longo do tempo tem sofrido alterações e transformações mas conserva alguns elementos inalterados. Esta é patente na atitude dos novos órgãos eleitos, membros do partido Frelimo que, mesmo depois de eleitos, têm a preocupação de seguir a linha política do partido,

sob pena de serem retirados das futuras listas de candidatos. Verificamos, deste modo, que o Estado moçambicano mantém acesa e viva a chama do poder e que, apesar da abertura à implementação da descentralização, as autarquias ficaram condicionadas quanto à sua própria autonomia.

A descentralização pressupõe a autonomia de decisões, competências, meios, recursos, finanças, mas as fragilidades e as debilidades das autarquias evidenciam uma ausência total de tais requisitos.

A abordagem das autarquias torna-se um autêntico pesadelo, pois as suas carências são enormes, desde a falta de quadros, meios, até à falta de instalações condignas e à falta de recursos financeiros, todos contribuindo decisivamente para o seu baixo desempenho. A autonomia, que de *per si*, já era limitada, torna de facto as autarquias um órgão impotente e sem qualquer relevância ao nível do poder local.

As populações dificilmente aceitarão a cobrança de impostos por serviços que, efectivamente não lhes são prestados. Assim, as receitas dos órgãos das autarquias não devem ser sobrestimadas, uma vez que há resistência ao pagamento de impostos, uma das principais fontes de receitas das mesmas.

Em todo o caso, convém referir que a situação não é vivida de igual modo em todas as autarquias, existem enormes diferenças entre elas.

A ameaça de fragmentação do Estado

Ainda assim, será que as autarquias moçambicanas, no contexto da globalização, podem ser um contra-poder à força crescente das ONG e dos actores internacionais que na “localidade” se vêm implantando?

Quando colocamos a hipótese de as autarquias serem um contra-poder estamos a considerar o sistema centralizador moçambicano e a impossibilidade de os órgãos decidirem por si mesmos sem terem de se justificar ou ser “vigiados” por terceiros.

Ainda que se possam alegar fragilidades autárquicas em termos funcionais, não podemos deixar de considerar que no actual contexto elas são um ponto de equilíbrio na tentativa que o Estado desenvolve para, por um lado, manter o poder hegemónico e, por outro, concretizar os requisitos da democratização.

Diremos assim que, em última instância, as autarquias são emblemáticas e simbólicas da viragem e abertura política ao Ocidente.

Estamos cientes que com a criação das autarquias, e conseqüentemente com o surgimento de uma estrutura intermédia de poder, a localidade acaba por ficar menos dependente, tanto economicamente do poder central, como dos actores e agentes internacionais que, à escala mundial vêm exercendo a hegemonia do poder.

Esta hipótese académica pode ter sido um dos fundamentos para a reforma do aparelho do Estado e para a extensão dos tentáculos do poder central à localidade.

A dupla tutela das autarquias locais

As autarquias locais estão sujeitas à **tutela administrativa**²⁹⁰ do Governo que a exerce através da verificação da legalidade e cumprimento dos actos administrativos dos órgãos autárquicos. Mas não só, pois em determinados casos a lei prevê que as autarquias sejam também sujeitas à **tutela de mérito** do Estado, através da aferição do mérito das decisões que tomam e do seu comportamento. A acção das autarquias está assim sujeita a interferências externas que podem alterar, ou até mesmo anular, as suas decisões políticas, de forma semelhante ao que acontece com a autonomia das autarquias, que já foi referida.

O Ministério da Administração Estatal (MAE) assume a tutela das autarquias garantindo-lhes maior autonomia à medida que o processo for

²⁹⁰ Guambe, José, “A Reforma dos Órgãos Locais: Vantagens e Riscos da Descentralização”, in, AV., 1998, p. 35.

ganhando consistência. Contudo essa autonomia não aconteceu e é pouco provável que venha a acontecer uma vez que sofrem de enormes carências nomeadamente no domínio dos recursos humanos qualificados e financeiros, que tornam impraticável a manutenção de algumas infra-estruturas, em avançado estado de degradação para suportar uma população acima da sua real capacidade²⁹¹.

Na área financeira, o Ministério do Plano e Finanças (MPL), tem a responsabilidade da reforma orçamental, tanto ao nível provincial como local. Os planos e orçamentos das autarquias estão assim sujeitos à vigilância e acompanhamento por parte de um órgão estatal externo à sua estrutura.

Esta sujeição das autarquias ao controlo e à vigilância de terceiros é ainda mais redutora do seu pequeno papel político.

Um dos problemas da relação entre a política de descentralização e os municípios revela-se na falta de cooperação por parte do Ministério da tutela. A descentralização possibilitou a realização de reuniões públicas com a participação da sociedade civil.

Contudo, o sucesso dessas relações depende em grande parte do papel do Presidente do Conselho Municipal».

A fim de poder sustentar de forma mais clara e concreta a argumentação até aqui desenvolvida passaremos a analisar, ainda que sucintamente, o caso da autarquia da cidade de Maputo.

²⁹¹ Guambe, 1998, pp. 8-9.

CAPÍTULO VI

Dinâmica eleitoral e a gestão da autarquia de Maputo

No novo contexto político, as autarquias produzem, ainda que com dificuldade e sujeitas a fortes condicionalismos, novas dinâmicas locais e instituem práticas nas populações, que são, como já vimos no capítulo V, uma característica constante nas autarquias em Moçambique desde a sua matriz. No entanto, quando se analisa o processo de descentralização que vem ocorrendo em Moçambique nos últimos anos, identificamos três factos políticos relevantes relativamente à democratização e à nossa argumentação, descentralização. Dois referem-se às eleições locais onde há significativamente que realçar a abstenção, a ausência do principal partido da oposição, como já vimos no capítulo V, e a percentagem obtida pelos grupos independentes. Um terceiro diz respeito à autarquia da cidade de Maputo, que apesar da sua especificidade e condições notoriamente melhores do que todas as restantes autarquias, revela ainda que a descentralização está longe de se ter realizado.

As eleições locais em Moçambique

As eleições tiveram lugar num contexto de forte expectativa criada pela Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, pela implementação da descentralização e pela criação das autarquias (Lei n.º 2/97). Contudo, a eleição dos representantes dos órgãos da autarquia carecia de uma lei que definisse as condições em que os mesmos podiam concorrer. A regulação do processo eleitoral foi feita através da Lei n.º 6/97, de 28 de Maio, [*Lei Eleitoral dos Órgãos Autárquicos*]²⁹², que concedeu a grupos de cidadãos eleitores, residentes nas áreas da respectiva

²⁹² Cf. Lei n.º 6/97, de 28 de Maio, publicada no Boletim da República, 1.ª Série, n.º 22 (2.º Suplemento) in Lopes, 1998, pp. 141-184.

autarquia local, a possibilidade de concorrer às eleições, desde que, para esse efeito, reunissem 1% de assinaturas relativas ao universo de cidadãos recenseados.

No entanto, e porque o processo eleitoral era uma realidade nova, inserido e resultante de um contexto também ele recente, envolveu directamente o Ministério da Tutela, que acompanhou e fiscalizou o cumprimento dos requisitos legais impostos pela Lei Eleitoral.

Efectivamente o MAE contou com o apoio da GTZ (Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit). Esta ONG iniciou em 1996 o Projecto de Descentralização e Desenvolvimento Municipal (PDDM) com o objectivo de prestar apoio nas eleições autárquicas de Junho 1998. E a sua colaboração foi tão importante que acabou por ser novamente solicitada para continuar a prestar apoio técnico e fazer o acompanhamento do início de funcionamento das autarquias²⁹³. A GTZ, que estava no terreno desde os anos 80, participou na discussão da implementação da descentralização, promoveu alguns debates para esclarecimento das populações e publicou vários textos sobre o assunto, em parceria com o MAE. Razões mais que válidas para ser considerada, pelo Estado, um importante aliado nesta fase do processo.

Às eleições locais de 1998 concorreram vários partidos, mas não a Renamo, principal partido da oposição. As razões que motivaram a ausência da Renamo nas eleições foram as alterações substanciais ao processo de descentralização entre as Leis n.º 3/94 e n.º 2/97 e o gradualismo, que reduziu a implementação das autarquias a apenas trinta e três locais.

A Frelimo concorreu às eleições embora a sua estrutura central tivesse rejeitado, em algumas autarquias, a nomeação dos candidatos propostos pelas suas

²⁹³ Falámos com Olaf Handloegten, o coordenador do PDDM, que nos referiu que a GTZ acompanhava, desde o início, o processo de descentralização em Moçambique e que tinha algumas publicações sobre o assunto em parceria com o Ministério da Administração Estatal. Nesta nova fase de colaboração, a GTZ estava a trabalhar com as autarquias das províncias de Manica e Inhambane e, no caso desta última, o actual Presidente do Conselho Municipal era o antigo Administrador do Conselho Executivo, pelo que o Director Provincial não tinha qualquer controlo nos municípios.

representações locais. Tal deveu-se ao facto de os critérios de selecção dos candidatos no seio da Frelimo não serem muito claros²⁹⁴. Guambe comentou que a escolha ocorria internamente, não sabia se democraticamente ou não, mas isso não lhe interessava.

Na corrida para as eleições, para além destes candidatos, houve listas de independentes, um acto arrojado e corajoso, pois foi a primeira experiência do sistema democrático ao nível do poder local. Os independentes surgiram num contexto de forte descontentamento com o sistema e seus representantes e, sob o pano de fundo da lei eleitoral, viram a hipótese de concorrer às eleições e serem a alternativa ao poder na defesa dos interesses das localidades. Eles organizaram-se em grupos e variaram grandemente na sua composição e popularidade. Uns eram constituídos por activistas locais que não pertenciam a nenhum partido político, outros, por políticos dissidentes da Frelimo²⁹⁵ que, por uma ou outra razão, concorreram como independentes. Neste sentido, podemos afirmar que a emergência dos grupos independentes ocorre consubstanciada na divisão crescente entre as estruturas centrais, provinciais e locais do partido mas também pelo abandono de alguns activistas da Frelimo.

De facto, as condições do seu surgimento tanto podem significar que havia um descontentamento generalizado pelo partido Frelimo, o qual permanecia no poder embora impotente na resolução dos problemas das populações locais, como espelhar a desilusão causada pela Renamo, que podia participar nas eleições nas zonas do Norte e Centro (claramente as suas áreas geopolíticas de intervenção), mas não o fez, o que desmotivou todos aqueles que lutavam pelos seus ideais e que, subitamente, se viram sem líder e representante.

²⁹⁴ Curiosamente em Angoche havia um sério problema político, pois apesar de o Presidente do Conselho Municipal, membro do partido da Frelimo, ter sido o candidato escolhido, esta era uma zona claramente do domínio da Renamo e as populações, que não exerceram o seu direito de voto, não se sentiam representadas. Em contraposição, em Vilankulos, o Presidente do Conselho Municipal, membro do partido da Frelimo, estava a fazer a gestão municipal com o seu próprio dinheiro e foi mais longe ainda quando o aplicou no Plano de Urbanização. Para Olaf este Presidente tinha todo o mérito, pois foi o primeiro a fazê-lo e por iniciativa própria.

²⁹⁵ Foi o caso do Francisco Masquil que tinha sido governador na província de Sofala pela Frelimo e se apresentou como candidato independente à Assembleia Municipal da Beira.

Realizaram-se as eleições locais, em 30 de Junho de 1998, e os resultados obtidos foram os constantes no quadro seguinte (Figura 15):

Figura 15
Resumo dos resultados eleitorais por Município

MUNICÍPIO	INSCRITOS	TOTAL DE VOTOS				DISTRIBUIÇÃO DE VOTOS	TOTAIS	%
		Expressos	Em branco	Nulos	válidos			
ANGOCHE	34.693	8.784	677	603	7.514	José Constantino Isidro Ali Assane	5.648 1.866	75,27 24,73
BEIRA	209.493	21.687	634	836	20.214	Chivavice Muchangage Francisco de Assis Masquil	11.828 8.386	58,51 41,49
CATANDICA	7.318	2.383	112	144	2.132	José Draiva Chicodo	2.132	100,00
CHIBUTO	24.229	5.646	841	293	7.412	Benjamim Francisco Muchanga Francisco Barage Muchanga	358 7.054	4,83 95,17
CHIMOIO	80.759	8.759	244	414	8.101	José Meque Dário H. T. B. Jane	1.119 6.976	13,81 86,19
CHOKWE	24.157	5.667	553	515	4.599	Salomão Tsavane	4.599	100,00
CUAMBA	29.565	3.305	216	339	275	Teodóslo Simão Mata	276	100,00
DONDO	31.204	16.734	397	341	15.996	Manuel Cambezo	15.996	100,00
GURUE	26.468	2.870	207	226	2.437	Amone Xavier Mongessa João Bernardo	603 1.834	24,74 76,26
ILHA de MOÇ.	23.653	2.987	173	305	2.609	Abacar Abdul Satar Naimo	2.509	100,00
INHAMBANE	26.921	5.025	323	342	4.363	Vitorino Manuel Macuvel Felizardo Xavier D. Vaz Amano José Marrengula	2.745 1.471 147	62,91 33,71 3,38
LICHINGA	38.136	5.796	466	438	4.891	Cristiano Taimo	4.891	100,00
MANHIÇA	19.802	3.625	134	277	3.214	Laura Daniel Tamele Eusébio Timbana Manhiça	1.887 1.327	58,71 41,29
MANICA	12.463	3.473	211	124	3.138	Moguene Materisso Candieiro	3.138	100,00
MANDLAKAZI	5.549	1.109	52	53	1.004	Casimiro João Monjane	1.004	100,00
MAPUTO	509.021	66.807	1.241	1.583	63.983	Maria Alice Mabota Phillipe Arthur Gagnaux Jeremias Chicava Artur Hussene Canana Neves Pinto Serrano	1.568 18.441 1.774 41.595 605	2,45 28,82 2,77 65,01 0,95
MARROMEU	8.270	1.868	98	178	1.592	Palmerim Canotinho Rubino	1.592	100,00
MATOLA	195.021	22.431	548	1.228	20.655	Afonso Abílio Nhantumbo Carlos A. Filipe Tembe	2.953 17.702	14,30 85,70
MAXIXE	50.661	5.460	666	793	4.001	Narciso Pedro	4.001	100,00
METANGULA	4.224	1.300	81	98	1.121	Gabriel Catauala	1.121	100,00
MILANGE	9.212	1.477	98	210	1.069	Honório Pereira Vaz	1.069	100,00
MOATIZE	16.229	2.599	137	141	2.321	Paulino Mulaicho Jeque	2.321	100,00
MOCÍMBOA	21.391	2.938	239	217	2.482	Camissa Adamo Abdala	2.482	100,00
MOCUBA	36.687	7.830	407	523	6.900	José Hermínlo Nangura	6.900	100,00
MONAPO	24.635	3.714	202	454	3.058	Daniel Hermínlo Bento	3.068	100,00
MONTEPUEZ	25.610	10.938	1.835	984	8.119	Alberto das Neves Paissene	8.119	100,00
NACALA	77.216	10.165	415	624	9.116	José Geraldo de Brito João Baptista Mussa	6.878 2.238	75,44 24,56
NAMPULA	149.460	12.018	464	609	10.955	Dioníslo Cherewa Eugénio Estêvão Fátima	8.999 1.946	82,14 17,76

PEMBA	42.337	8.731	413	386	7.932	Abudo Anza	639	6,92
						Assubugy Meagy	6.325	79,74
						Manuel de Lima Mário	1.058	13,34
QUELIMANE	93.514	5.337	330	350	4.657	Pio Augusto Matos	3.911	83,98
						Antónlo Muedo	740	16,02
TETE	48.922	7.317	570	499	6.248	Luciano Nguirazi	6.248	100,00
VILANKULOS	12.608	3.095	128	372	2.635	Jordão Mufume	54	0,20
XAI-XAI	45.849	10.007	666	491	8.849	Sulemane E. Amuji	2.683	99,98
						Faquir Bay Nalagi Faquir Bay	8.849	100,00

FONTE *site* consultado em Janeiro de 2001 <http://home.att.net/~prdiniz/index3.html>

Da análise da Figura 15 transparece que dos 1.965.530 eleitores inscritos em Moçambique apenas 14,58% votaram, o que se traduziu no reduzido número de 286.659 votantes, tendo a abstenção atingido 1.678.871, ou seja, 85,42% do universo de eleitores²⁹⁶.

Verifica-se também que em catorze autarquias, para além do partido da Frelimo, concorreram às eleições outros partidos e coligações: GDA (Angoche); GRM (Beira); GACECIMUCHI (Chibuto); UD/A (Chimoio, Inhambane, Pemba, Quelimane e Vilankulos); ANATUR (Gurue); GBT (Inhambane); NATURMA (Manhiça); PAZ (Maputo); RUMO (Maputo e Matola); METRACIM (Maputo); JPC (Maputo); OCINA (Nacala); DEONA (Nampula) e ACIPO (Pemba). Disto resulta que apenas em catorze autarquias houve uma alternativa ao partido da Frelimo, uma vez que nas restantes dezanove autarquias este partido concorreu sozinho.

Do cômputo geral sobressai a região centro do país onde se destacaram, pela positiva, a cidade de Dondo, a única com mais de 50% de eleitores votantes e, pela negativa, a cidade de Quelimane onde a taxa de abstenção atingiu 94%, significando isto que apenas 6% da população votou nas eleições democráticas. Porém, se considerarmos a categoria das cidades²⁹⁷ verificamos que em Maputo, Nampula e Beira não houve capacidade de mobilização do eleitorado urbano, antes pelo contrário, Nampula salientou-se com uma taxa de abstenção de 90%, o

²⁹⁶ Para uma análise mais pormenorizada dos resultados das eleições dos Presidentes de Município, na secção “Anexos” cf. Documento V.

²⁹⁷ De acordo com a definição feita no capítulo V desta tese, a classificação das cidades é feita através de três dimensões distintas mas interligadas a saber: tamanho, desenvolvimento e importância.

segundo pior resultado eleitoral. Isto demonstra, tal como já apontado anteriormente, que nem mesmo nas cidades urbanas os resultados foram mais expressivos já que a nota dominante foi a abstenção.

Esta análise demonstra igualmente que foi nas cidades localizadas nas regiões Norte/Centro que se verificaram, *grosso modo*, as melhores taxas de participação eleitoral expressas em votos, especialmente quando comparadas com as taxas das cidades das regiões do Sul. De facto, nas zonas a sul a taxa de abstenção situou-se entre os 70% e 80%, onde a única excepção foi a autarquia da cidade de Chibuto que se ficou pelos 64,37% significando isto que contou com 35,27% de votos dos eleitores inscritos.

Em Maputo, como nas restantes autarquias, os resultados obtidos foram desastrosos, embora pudessem denunciar o clima desfavorável ao sistema político vigente. Aqui a abstenção foi essencialmente um cartão amarelo ao Governo, às suas políticas e aos representantes do poder da cidade capital, pelo que deviam ser retiradas todas as conclusões dessa leitura.

Em suma, se por um lado estes resultados foram alarmantes, por outro, eles serviram igualmente de barómetro ao poder político na avaliação do processo de descentralização em Moçambique que, em especial, evidenciou um manifesto descontentamento e reprovação das populações.

Os resultados das votações para as Assembleias Municipais são os constantes no quadro seguinte (Figura 16).

Figura 16
Resultados das eleições das Assembleias Municipais

Município	Total de Votos				Partido	Votos	% por partido
	Expressos	Branco	Nulos	Válidos			
Angoche	8.478	1.547	423	6.508	Frelimo	6.508	100
Beira	21.551	744	787	20.020	Frelimo	12.043	60.15
					GRM	7.977	39.85
Catandica	2.386	140	518	1.728	Frelimo	1.694	100
Chibuto	8.256	1.151	189	6.916	Frelimo	6.916	100
Cuamba	3.189	290	273	2.626	Frelimo	2.626	100
Chimoio	9.068	662	320	8.086	Frelimo	8.086	100
Chokwé	5.770	593	487	4.690	Frelimo	4.690	100
Dondo	16.074	521	316	15.237	Frelimo	15.237	100
Gurué	2.882	561	182	2.139	Frelimo	2.139	100

Ilha de Moçambique	2.943	268	241	2.434	Frelimo	2.434	100
Inhambane	5.097	1.112	372	3.613	Frelimo	3.613	100
Lichinga	5.817	565	401	4.861	Frelimo	4.851	100
Mandlakazi	1.062	55	54	953	Frelimo	953	100
Manhiça	3.723	181	274	3.268	Frelimo	1.980	60.59
					Naturma	1.288	39.41
Manica	3.774	316	141	3.317	Frelimo	3.317	100
Cidade de Maputo	66.408	1.777	1.429	63.202	Rumo	1.191	1.88
					PT	1.410	2.23
					JPC	16.168	25.58
					Frelimo	44.433	70.30
Marromeu	1.868	136	162	1.570	Frelimo	1.570	100
Matola	22.697	718	1.148	20.731	Frelimo	17.066	82.32
					PT	3.665	17.68
Maxixe	5.471	791	721	3.959	Frelimo	3.959	100
Metangula	1.379	80	98	1.201	Frelimo	1.201	100
Milange	1.477	228	191	1.058	Frelimo	1.058	100
Moatize	2.598	193	133	2.272	Frelimo	2.272	100
Mocimboa da Praia	2.947	294	200	2.453	Frelimo	2.453	100
Mocuba	7.935	509	471	6.955	Frelimo	6.955	100
Monapo	3.683	301	396	2.986	Frelimo	2.986	100
Montepuez	11.482	1.888	942	8.652	Frelimo	8.652	100
Nacala Porto	10.254	585	638	9.031	Ocina	2.605	28.85
					Frelimo	6.426	71.15
Nampula	12.026	1.253	414	10.359	Frelimo	10.359	100
Pemba	8.466	1.313	336	6.817	Frelimo	6.817	100
Quelimane	5.351	677	283	4.391	Frelimo	4.391	100
Tete	7.243	724	479	6.040	Frelimo	6.040	100
Vilankulo	3.035	383	236	2.416	Frelimo	2.416	100
Xai-Xai	10.001	477	6.22	8.902	PT	851	
		9.696			Frelimo	8.051	100
TOTAL	284.290	30.729	13.879	294.381		249.381	

FONTE - Mozambique News Agency, n.º 139, 20 de Julho de 1998

Da análise da Figura 16 ressalta que vinte e sete autarquias foram ganhas pelo partido da Frelimo e que a partilha do poder local entre partidos e coligações apenas se verificou em seis: na Beira o partido Frelimo obteve 12.043 votos e a GRM 7.977, representando esta votação da GRM cerca de 40% do total de votos obtidos na autarquia; na Manhiça o partido Frelimo obteve 1.908 votos e a Naturma 1.288, expressando esta votação da Naturma cerca de 40% do total de votos obtidos. Esta foi a autarquia onde houve uma maior aproximação entre o número de votos dos diferentes partidos; na Matola o partido Frelimo obteve 17.066 votos e o PT 3.665, respectivamente 82% e 18% do cômputo dos votos da autarquia; em Nacala o partido Frelimo obteve 6.426 votos e a OCINA 2.605, traduzindo este último cerca de 30% de um total de 9.031 votos; no Xai-Xai o partido Frelimo obtém 8.051 votos e a PT 851, não conseguindo esta assento na Assembleia devido à baixa votação; e no Maputo o poder local é partilhado pelos

partidos Frelimo, Rumo, PT e JPC, onde se destacam os 16.168 votos obtidos pelo grupo de independentes JPC, que, do cômputo geral da votação obtida na autarquia de Maputo (66.408 votos), representa 25%. Esta foi a autarquia mais multipartidária e pode, por isso, servir de ‘tubo de ensaio’ para a compreensão da implementação dos processos de democratização e descentralização em Moçambique.

Um segundo aspecto a ter em conta nesta análise prende-se com o facto de os resultados obtidos nas Assembleias Municipais terem de ser entendidos tendo em conta a baixa participação popular, apenas 30% do universo de eleitores inscritos, e a elevada abstenção, que atingiu valores entre os 60% e 90%. Neste sentido, a abstenção é um indicador que permite uma outra análise, mais concordante com a problemática política de Moçambique, e que se desdobra em quatro vectores.

1.º As autarquias urbanas *versus* as autarquias rurais

Considerando a tradicional distribuição partidária em que a Renamo domina as zonas rurais e a Frelimo as zonas urbanas, também a abstenção pode ser interpretada nesta dicotomia. Ora, se a Renamo não participou nas eleições e a Frelimo conseguiu votos nas zonas rurais, embora pouco expressivos, pode isto significar que a população estava a mudar a sua orientação política? Tudo indica que esta não pode ser a verdadeira razão, pois senão teria havido uma maior participação da população. Além disso, parece afinal que os tentáculos da Frelimo chegavam mesmo a todas as zonas do país, onde tiveram de fazer uso de toda a “arte e engenho” para conseguir mobilizar a população. Não vislumbramos como tal foi conseguido, uma vez que a mobilização era um dos problemas do partido do Governo por isso, uma hipótese pode sustentar-se na forte rede de relações e interdependências que se impõe de cima até às bases.

Por outro lado, também a intervenção da Frelimo junto das populações durante a campanha eleitoral pode ter sido contraproducente, acabando por contribuir para estes resultados eleitorais e então podemos admitir que uma das

razões para tal ter acontecido foram as divergências internas na Frelimo, as quais tinham extravasado as próprias fronteiras do partido, e alimentado, ainda mais, a falta de informação da população. Por outro lado, se havia um fraccionamento no seio do partido da Frelimo, uns a favor e outros contra a descentralização, as populações não conseguiam escolher um representante, uma vez que, no próprio partido do Governo, não havia consenso. Como podiam estas saber o que era melhor para si e para o país? A dúvida estava instalada na classe política e isso conduziu a alguma instabilidade, o que, aliado ao alheamento da população, originou a fraca participação dos cidadãos. Também a campanha eleitoral, que podia ter servido para colmatar todas estas indecisões, acabou por ser conduzida pela Frelimo, que nada fez para esclarecer a opinião pública.

Em contrapartida, se não foi a intervenção da Frelimo que contribuiu para estes resultados eleitorais, então é preciso considerar a possibilidade de os elementos mais radicais da Frelimo, incompatibilizados com o partido, terem levado a cabo uma anticampanha. Ou então, a Renamo tinha mesmo conseguido passar a sua mensagem política às populações e, nesse sentido, detinha um papel decisivo na abstenção alcançada. Todavia, não podemos descurar que estamos a referir percentagens residuais do cômputo geral das autarquias e que se a Renamo tivesse participado, ou se, pelo menos, tivesse havido mais eleitores a votar, os argumentos muito provavelmente seriam outros. Porém isso não aconteceu pelo que não vamos fazer interpretações de cenários hipotéticos.

Nas zonas urbanas, onde a Frelimo exercia alguma influência, também houve votações baixas, pois esta estava fragilizada não só pelos muitos anos a exercer o poder, mas também porque parte dessa fragilidade resultava do seu mau desempenho e, por isso, as populações sancionaram o Governo, demonstrando a sua reprovação e abstendo-se em peso. No caso da autarquia urbana de Maputo, simultaneamente cidade capital onde se encontrava o poder local, a população associou-a ao Governo, um factor negativo que certamente serviu de penalização.

2.º A influência da Renamo nas regiões Norte/Centro

A Renamo exercia a sua influência na região Norte/Centro, mas isso não significa que se possa relacionar a abstenção com o boicote que organizou. Efectivamente, não nos parece plausível considerar esta hipótese, pois mesmo que o boicote da Renamo tivesse sido bem architectado, esta nunca conseguiria obter as repercussões a nível nacional como a que foi alcançada com a abstenção, pois não tinha as estruturas necessárias para actuar no terreno. Assim, atribuir-lhe essa responsabilidade, como muitos o fizeram, era perfeitamente desajustado da realidade. É preciso assumir, como o fez Luís de Brito²⁹⁸, que, na verdade, foi a Frelimo, já desacreditada, que não conseguiu mobilizar as populações e que isso se reflectiu da pior forma, como pudemos verificar pela análise dos resultados eleitorais.

Ainda que o contexto lhes fosse favorável, também os restantes partidos não conseguiram convencer o eleitorado. De facto, tudo parece indicar que os partidos pequenos não eram conhecidos, na medida em que, para além de um grupo independente na Beira e Maputo, apenas os dois grandes partidos Frelimo e Renamo são conhecidos a nível nacional. Isto porque apesar de todas as alterações ao sistema político, o modelo de partido em Moçambique continua a ser o de partido único. A Renamo apenas sustenta a sua existência na esperança de substituir a Frelimo, mas não quer ocupar o seu espaço ou partilhar o poder²⁹⁹.

Por outro lado havia ainda o problema do financiamento dos partidos que tudo aponta ter sido inviabilizado pela Frelimo, tal como nos confirmou Abner³⁰⁰. Os factos demonstram que o Governo – o partido da Frelimo – recebeu o fundo da União Europeia destinado à campanha eleitoral, mas o reteve até 48 horas das

²⁹⁸ Luís de Brito era, em 2001, professor da Universidade Eduardo Mondlane.

²⁹⁹ Senão verificarmos o programa da Renamo, que aborda a democracia (mas apenas como uma palavra e conceito abstracto), mas nunca o sistema de multipartidarismo Para Luís de Brito, Dhalakama concorreu nas legislativas porque Chissano também concorreu, mas nunca participou nas legislativas porque o programa da Renamo era a luta continua. Além disso, a Renamo obtinha melhores resultados no campo enquanto que a Frelimo os conseguia nas cidades.

³⁰⁰ Abner era, em 2001, membro representante do partido Rumo na Assembleia Municipal de Maputo.

eleições. Só o entregou aos partidos da oposição, quando estes já não o podiam utilizar para o fim a que se destinava. E, embora as verbas tivessem sido muito bem-vindas, deixaram de ter qualquer relevância, porque as privações já tinham passado. Com isso quem perdeu foi o eleitorado onde a campanha não chegou³⁰¹. Os partidos estavam frustrados pois foram vítimas de uma sabotagem que lhes inviabilizou a possibilidade de realizar a sua acção de divulgação de informação junto das populações. Este foi um momento de grande desmotivação para todos. E, assim, os pequenos partidos, sem visibilidade e com poucos recursos, nada puderam fazer pela sua afirmação nem pela alternância política. Todavia, para Guambe³⁰², esta problemática não pode ser reduzida à ideia preconcebida, e defendida por muitos, de que não havia alternativas políticas ou partidárias. E porque não havia nada para escolher, a população não se deslocou às urnas para votar.

Na realidade, em Moçambique, o único partido que existe, no sentido em que o entendemos na Europa, com programas e linhas orientadoras, é a Frelimo³⁰³. Estamos, pois, perante uma democracia que só aparentemente funciona, assente num sistema multipartidário, já que o Estado – a Frelimo – continua centralizador e a exercer o domínio, num jogo de relações de poder onde as forças são desproporcionais e onde a Renamo não tem efectivamente espaço político de intervenção. Neste sentido a oposição surge então como uma “fachada”, um mal necessário com o qual a Frelimo tem de conviver, mas apenas nas circunstâncias, momentos e situações que ela própria entender. É a imagem

³⁰¹ Abner chegou mesmo a afirmar que «o caso da retenção do fundo da União Europeia pela Frelimo foi boicote (...) [porque] apesar de estar pouco representada, a Rumo trabalha com grandes dificuldades e a Frelimo sabe que não pode facilitar, senão perde».

³⁰² José Elija Guambe era, em 2001, director da Administração Estatal de Moçambique.

³⁰³ Para melhor nos traçar o cenário político que havia em Moçambique, Guambe deu-nos o exemplo da autarquia de Moatise – que foi a única autarquia ganha pela Renamo nas eleições gerais de Dezembro de 1999 – onde o candidato morreu e, segundo a legislação autárquica vigente, deveria ter sido feita a exoneração, realizando-se novas eleições, mas a Renamo acabou por não apresentar nenhum candidato. Até à data da realização da entrevista, em Setembro de 2000, era esta a situação.

inversa do sistema, dos ideais de democracia e do princípio da igualdade de direitos.

3.º O domínio da Frelimo na região do Sul

O partido da Frelimo – Governo – tinha caído em descrédito devido aos muitos anos de governação inoperante e à estrutura centralizada, tendo despertado nas populações um sentimento de desapontamento e de falta de confiança no Estado, nos seus órgãos e representantes.

Apesar de a Frelimo ter dominado, até às eleições, a região Sul do país os resultados não o espelhavam, pois o processo de descentralização afastou, senão excluiu mesmo, as populações do debate. Atrevemo-nos até a questionar se as populações conheciam de facto o processo de descentralização e se sabiam qual era o papel das autarquias locais. Também, com base no que apurámos no terreno, podemos sustentar a nossa interrogação, na medida em que, para além das publicações do MAE em pareceria com a GTZ, não existiam publicações oficiais que esclarecessem a opinião pública acerca do processo de descentralização e os novos órgãos de poder local, as autarquias.

Efectivamente, subsistiram assim, no tempo, dúvidas de fundo em relação à descentralização e às autarquias locais: por que razão a descentralização não se fundamentou na devolução do poder político? Que descentralização para a autarquia de Maputo? Ora, são dúvidas deste tipo que nos permitem afirmar convictamente que as pessoas estavam alheadas da vida política e das eleições. A pertinência destas perguntas aliada à falta de respostas fizeram com que José Negrão³⁰⁴ falasse em ‘administração local’ em vez de descentralização ou governo local³⁰⁵. De acordo com o cenário descrito o que se comprova é que a população penalizou e reprovou os actos discriminatórios do Estado através da única arma

³⁰⁴ José Negrão era, em 2001, docente de Socioeconomia na Universidade Mondlane e foi o único entrevistado que questionou as razões do surgimento do processo de descentralização e do poder local, no mesmo sentido que nós o temos feito ao longo deste trabalho de investigação.

³⁰⁵ Para Negrão, o gradualismo inculcado ao processo de descentralização estava intimamente associado com o seu desajustamento à realidade, isto porque para ele o problema de África era a falha dos pressupostos dos modelos que lá eram aplicados.

que detinha, o voto. Ainda que tenha escolhido uma forma diferente de expressar o seu agastamento, uma vez que renunciou a um dos direitos oriundos da democracia. Foi neste sentido que Luís Muchanga³⁰⁶ entende a abstenção como o reflexo do desânimo das populações, que entretanto tinham sido afastadas do processo de descentralização, devido à luta partidária entre a Renamo e a Frelimo. Também o afastamento dos restantes partidos do processo de descentralização confirma o seu distanciamento da política do Estado, o que se reflectiu numa perda efectiva da sua capacidade de intervenção no debate político.

Pragmáticos, José Negrão e Luís de Brito, entendem que a abstenção não foi resultado apenas do boicote da Renamo, mas do descrédito em que a própria Frelimo – Governo – tinha caído, pois «o sistema não evoluiu mas antes se defendeu em relação ao pacote legislativo das autárquicas».

Ambos, o afastamento dos partidos e a falta de esclarecimento das populações no quadro de uma matriz centralista, contribuíram de forma decisiva para o cenário das abstenções, considerado como legítimo pelas populações. E parece que nem o facto de a Frelimo dominar a região Sul do país a deixava numa situação mais confortável no que respeitava aos resultados obtidos.

4.º A complexidade partidária das cidades urbanas

As cidades urbanas são um fenómeno complexo do ponto de vista da análise política. Por um lado os partidos exercem as suas influências e propagam as suas ideologias mais facilmente junto das populações. Por outro, parece haver uma maior participação das populações, por se encontrarem mais próximo dos centros de poder, todavia esta participação é aparente já que não é efectiva.

Porque as populações urbanas foram excluídas de todo o processo e porque também os partidos foram afastados, com excepção do partido do Governo, houve uma reacção negativa de ambos a tudo o que envolvesse procedimentos democráticos, tendo imperado o ‘castigo’ à descentralização e às

³⁰⁶ Luís Muchanga era, em 2001, membro do Partido Trabalhista (PT) na Assembleia Municipal de Maputo.

autarquias locais. Esta atitude e comportamentos denotavam de modo inequívoco que este era um Projecto do Governo que não subscreviam.

A análise dos quatro vectores, que a leitura dos resultados das eleições nos permitiu, demonstra como são determinantes para o entendimento dos processos de descentralização e democratização do Estado em Moçambique.

Se os resultados eleitorais reflectem a situação política de Moçambique, então confirma-se que a elevada abstenção é um indicador, que tanto pode significar o genuíno distanciamento dos políticos do seu eleitorado como o afastamento dos cidadãos das questões políticas, em qualquer dos casos uma expressão problemática. Nas duas situações o problema é grave, e a sua solução parece encontrar-se ao nível da esfera política. No primeiro caso, cabia ao Estado e ao Governo ter mobilizado as populações e realizado sessões de esclarecimento de modo a despertar o seu interesse. No segundo, as populações distanciaram-se e mostraram desinteresse em saber o que trazia de novo, ao poder local, a descentralização e as autarquias.

Se as populações não estavam mobilizadas então também não tinham razões para participar nas eleições nem para exercer o dever cívico concedido pela democracia, e esta postura acabou, como vimos, traduzida pela fraca participação. Ela teve, contudo, repercussões negativas, na medida em que os eleitos, em algumas autarquias, nomeadamente nas regiões Norte/Centro, não correspondiam àquilo que desejavam para o poder local.

Se aceitarmos a ideia de que a Constituição da República preconizou a descentralização e o poder local, então pode afirmar-se, todavia, que esta descentralização e poder local existem em termos formais. No entanto, a evidência empírica demonstra que essa descentralização está longe de ser conquistada em termos reais, apesar de se reconhecer que na análise do processo se tem de levar em conta os três factos da descentralização (abstenção, independentes e especificidade da autarquia de Maputo) e que estes estão interligados de tal forma que não se pode conceber, uma descentralização que leve em consideração somente um deles.

É de salientar que, apesar dos avanços conquistados pela criação das autarquias através da Lei n.º 2/97 e da Constituição da República, enquanto o aparato constitucional moçambicano não for regulamentado e assumido pelas práticas políticas, estes avanços não passarão de mera retórica possibilitando que se possa afirmar que a autonomia conquistada é mais formal do que real. Ora, se a abstenção é um indicador da descentralização e democratização, permite-nos saber se há ou não descentralização e se a democratização está ou não a acontecer em Moçambique.

Se há descentralização é porque ela foi constituída e implementada com base nos postulados e consagrações constitucionais, mas será que ela foi unanimemente acordada pelos partidos e aceite pelas populações? E é aqui que balança a questão da existência ou não da descentralização efectiva.

Se houve aceitação então isto significa que todos assumiram como seu o projecto do Governo, a descentralização. E que o tão desejado momento das eleições simbolizou para todos o marco da vida democrática que Moçambique alcançou. Contudo, a avaliar pelos elevados níveis de abstenção, duas hipóteses se colocam: ou os eleitores votantes foram todos os que subscreveram o projecto da descentralização e das autarquias como um novo poder local (e então havia um apoio tímido do Governo), ou então havia um problema de legitimidade dos representantes locais que afastou a participação das populações destas primeiras eleições locais.

Para Weimer³⁰⁷, os resultados eleitorais devem ser compreendidos tendo em conta a inclinação geral do eleitorado urbano a favor da descentralização e das autarquias locais, porque se por um lado os centralizadores ganharam a batalha da política de descentralização ajudados pela abstenção, por outro, os resultados também não espelham os interesses das estruturas e apoiantes locais da Frelimo que queriam uma participação mais activa da população, nem tão pouco reflectiram os ideais do eleitorado favorável à descentralização.

³⁰⁷ Soiri, 1999, p. 19.

E ainda que a descentralização tivesse sido entendida, pela maioria da população, como um pressuposto da democracia, uma vez que proporcionava as eleições e concedia o direito de voto³⁰⁸, dando às populações o direito de escolher o representante, esta foi uma oportunidade desprezada na primeira oportunidade. Motivos, havia seguramente muitos mas por razões diferentes, desde as alterações ao processo de descentralização, a criação de autarquias ser limitada a trinta e três, até ao gradualismo da sua implementação e a exclusão dos cidadãos do debate político. Temos então um sistema democrático que foi preconizado e assumido pelo Governo e integrado na prática das políticas da matriz africana, mas cujas deficiências e carências, aliadas às especificidades próprias do Estado em Moçambique não permitiram o seu funcionamento na plenitude.

Se não há descentralização então podemos afirmar que, de acordo com aquilo que foi previsto e implementado pelo Estado e se aceitarmos a Lei n.º 2/97 como preconizadora das autarquias e da autonomia da gestão municipal, a autonomia existe apenas em termos formais, já que a realidade nos demonstra que essa autonomia está longe de ser real. A Lei n.º 2/97 definiu as competências políticas e administrativas, no entanto, e como já vimos no capítulo V desta tese, se não ocorrer simultaneamente a autonomia económico-financeira, as demais autonomias ficam comprometidas. Sendo assim, o que se observa é uma reduzida competência da gestão municipal e uma ampliação de atribuições sem a contrapartida dos recursos financeiros.

Falamos, pois, de uma democratização imposta pelos constrangimentos externos, insuficientemente implementada, onde as práticas políticas da matriz africana centralizada prevalecem e expressam a sua rejeição de forma clara, como acontece com a fraca participação da população. Deste modo, a descentralização corre o risco de ser apenas formal. Formalmente existe um sistema democrático com o multipartidarismo e eleições directas para os

³⁰⁸ «O voto não é primeiramente um sinal de escolha individual, mas parte de um cálculo de reciprocidade patrimonial baseado nos laços de solidariedade. As eleições multipartidárias não mudaram estas “regras” fundamentais do jogo». In Chabal, 1999, p. 40.

municípios, mas efectivamente este não funciona, nem consegue mobilizar as populações de acordo com os ideias que defende e propaga. Os novos líderes locais e a legitimidade das suas candidaturas ao poder local é um outro problema que fomenta o desacordo e descontentamento da maioria da população, a qual certamente não se sente representada e por essa razão se afasta.

Ora, mas teriam os resultados eleitorais sido diferentes se não tivesse havido pressões e intimidações por parte dos partidos políticos e se a cobertura dos meios de comunicação social tivesse sido mais imparcial e equitativa durante o período da campanha eleitoral? Por um lado, parece-nos que sim, uma vez que os *media* eram um canal importantíssimo através do qual se passavam as mensagens e se atingia o alvo desejado. Contudo, quando correctamente utilizados os *media* podiam gerar desequilíbrios. Por outro lado, demonstra-se difícil estabelecer qualquer relação directa entre a campanha eleitoral e os resultados obtidos, porque aquilo que de facto parece ter contribuído decisivamente para a abstenção foi o descontentamento da maioria da população com o Governo e o partido, que perdurava no poder inoperante e em quem já ninguém acreditava.

Efectivamente o que aconteceu foi que o partido Frelimo continuou centralizado e a exercer o seu domínio através da capital Maputo na transmissão de informação às províncias mais recônditas para manter o controlo sobre as comunidades locais. Todavia, o exercício da hegemonia e o monopólio da informação não foi tarefa fácil para a Frelimo, devido à interferência das ONG que trabalhavam em coordenação com a Comissão Nacional Eleitoral (CNE) e o Serviço Técnico de Apoio às Eleições (STAE) no acompanhamento e fiscalização do processo eleitoral. Não obstante, parece que a Comissão Nacional de Eleições, composta por elementos da Frelimo, impediu os observadores de verificar o que se passava, o que levou Abner a afirmar peremptoriamente que isso se devia «à muita falta de transparência e neutralidade» de todo o processo.

As razões da abstenção que identificámos articulam-se de forma complexa com o modelo da matriz de poder centralizada de África que gera fortes interrogações sobre o modelo de democracia que se vai produzir ainda em

Moçambique. Estas evidências confirmam-nos que o grande vencedor das eleições locais³⁰⁹ é a abstenção, e nem a autarquia de Maputo com 86% foi exceção. No caso da autarquia da cidade de Maputo, os resultados das eleições foram os que demonstramos no quadro seguinte (Figura 17).

Figura 17
Resumo dos resultados eleitorais para
Presidente do Conselho Municipal e Assembleia Municipal

PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL								
MUNICÍPIO	TOTAL DE VOTOS				DISTRIBUIÇÃO DOS VOTOS		TOTAIS	%
	Expressos	Em branco	Nulos	Válidos	POR CANDIDATOS			
MAPUTO	66.807	1.241	1.583	63.983	Maria Alice Mabota (Metracim)	1.568	2,45	
					Phillipe Arthur Gagnaux (Independente)	18.441	28,82	
					Jeremias Chicava (Rumo)	1.774	2,77	
					Artur Hussene Canana (Frelimo)	41.595	65,01	
					Neves Pinto Serrano (Paz)	605	0,95	
ASSEMBLEIA MUNICIPAL								
MUNICÍPIO	TOTAL DE VOTOS				PARTIDO	VOTOS	%	
	Expressos	Em branco	Nulos	Válidos				
Cidade de MAPUTO	66.807	1.777	1.429	63.202	Rumo	1.191	1,88	
					PT	1.410	2,23	
					JPC	16.168	25,58	
					Frelimo	44.433	70,30	

Os resultados obtidos permitem-nos verificar que a Frelimo – partido do Governo – vence esmagadoramente, e com margens bastante seguras, os partidos da oposição, quer para a Assembleia Municipal quer para a Presidência do Município. Contudo, destes resultados destaca-se, especialmente, a candidatura independente de Phillippe Arthur Gagnaux³¹⁰ com 18.441 votos, representando cerca de 18% do total de votos obtidos na autarquia. Igualmente sobressai na cidade capital, e no âmbito da Assembleia Municipal, que a JPC é o principal opositor ao partido da Frelimo, e não a Renamo, como até então acontecia.

³⁰⁹ Sobre os resultados das eleições locais veja-se páginas 166 a 168.

³¹⁰ Phillippe Gagnaux era filho do popular médico e missionário suíço morto pela Renamo em 1990 durante a guerra de desestabilização. In Mozambique News Agency, AIM Reports, números. 132, 21 de Abril de 1998.

Revela-se assim (Figura 18) a distribuição partidária, com o número de mandatos, na Assembleia Municipal da autarquia de Maputo.

Figura 18
Composição e representação partidária em Maputo (cidade)

ELEITORES		%	CANDIDATO A PRESIDENTE	Votos	%	Partido, Coligação e Grupos	Votos	%	Mandato
Inscritos	Votantes								
509.021	66.807	3.12	Artur Hussene Canana (Frelimo)	41.595	65.01	Frelimo	44.433	70.30	42
			Phillipe Artur Gagnaux (JPC)	18.441	28.82	JPC	16.168	25.58	15
			Maria Alice Mabota (Metracim)	1.568	2.45	PT	1.410	2.23	1
			Neves Pinto Serrano (Paz)	605	0.95	----	----	---	---
			Jeremias Chicava (Rumo)	1.774	2.77	Rumo	1.191	1.88	1

Da análise da Figura 18 conclui-se que o Presidente do Município é do partido da Frelimo e que o poder local na autarquia da cidade de Maputo está representado na Assembleia Municipal por quatro partidos: a Frelimo, o JPC, o PT e o Rumo. Disto resulta que a autarquia da cidade de Maputo é a que melhor revela o espírito do multipartidarismo contemplado pelo sistema democrático. Contudo, e considerando que a autarquia vivia com graves problemas devido à falta de recursos financeiros, humanos e de infra-estruturas, será que esta coabitação política, conciliadora dos diferentes interesses dos partidos e dos independentes, estava preparada para ultrapassar e resolver os problemas que a esperavam?

Efectivamente, a eleição de independentes é o segundo factor político relevante para discutir a natureza dos processos de democratização e descentralização. E, como se demonstra no quadro seguinte (ver Figura 19) as candidaturas independentes que concorreram às eleições locais não conseguiram eleger os seus candidatos para o posto de Presidente do Município³¹¹, mas algumas delas obtiveram uma votação expressiva nas Assembleias Municipais.

³¹¹ Sobre os resultados eleitorais dos Presidentes de Conselho Municipal e Assembleia Municipal veja-se Documento V, na secção “Anexos”.

Figura 19
Resultados das listas independentes nas eleições locais

Cidades	Candidato a Presidente do Município	Votação
Beira	Francisco de Assis Masquil	41,49%
Manhiça	Eusébio Timbana	41,29%
Inhambane	Felizardo Vaz	33,71%
Maputo	Dr. Philip Gagneaux	28,82%

Fonte: <http://www.mozambique.mz/awepa/awepa21/awe21.htm>

Da análise dos resultados das listas de independentes constatamos que foram eleitos candidatos independentes em nove municípios e que quatro grupos de candidatos independentes tiveram assento nas Assembleias, nas seis cidades em que se candidataram (ver Figura 20).

Figura 20
Resultados das listas independentes para as Assembleias Municipais

Cidades	Número de Assentos na Assembleia por Partido				
	Frelimo	Partido	N.º	PT 1	RUMO 1
Beira	27	GRM - Grupo de Reflexão e Mudanças	17	---	---
Manhiça	8	Naturma - Grupo dos Naturais e Residentes de Vila de Manhiça	5	---	---
Maputo	42	JPC - Juntos pela Cidade	15	PT 1	RUMO 1
Matola	36	Rumo - Resistência para a Unidade de Moçambique	7	---	---
Nacala	28	Ocina - Organização de Candidaturas Independentes de Nacala-Porto	11	---	---
Xai-Xai	28	PT - Partido Trabalhista	3	---	---

Fonte: <http://www.mozambique.mz/awepa/awepa21/awe21.htm>

Na cidade de Maputo, tendo em conta que foram as primeiras eleições em que estiveram presentes listas desta natureza, foi atingido um número histórico: três candidatos foram eleitos: Philippe Gagnaux, Alice Mobota e Neves Serrano.

Considerando que estes grupos praticamente não existiam, enquanto tal, algumas semanas antes das eleições, e que não tinham recursos financeiros para a campanha, principalmente em comparação com a Frelimo, entendemos que o resultado por eles alcançado nas eleições traduziu um significativo sucesso. Agora, será que a eleição dos independentes revela que a democracia existe?

Se a eleição dos independentes revela que existe democracia, então é porque ela ocorreu à luz dos princípios democráticos, embora estes não devam resultar apenas do que está escrito. Se, antes de regulada por leis, ela não é já uma maneira e uma vontade de ser, uma forma pública de fazer política encarnada no comportamento da comunidade, então a democracia pode não representar mais do que um logro do poder, ou então é porque ela foi imposta de fora para dentro.

A democracia não é um modo de actuar que parte da ideia de que é preciso dar ao adversário um valor de presença para que não seja necessário afrontá-lo ou apresentar a demissão quando vence. Isto não é democracia, mas retórica política. É-se democrata por uma certa preocupação (mesmo quando a sociedade começa por ser uma sociedade de indivíduos que se acordam e organizam livremente) que antecede qualquer intervenção mediadora ou repressiva emanada do Estado ou dos seus órgãos centrais. As eleições resultam desta necessidade de integrar a democracia e de fazer dela uma actividade prática e, neste sentido, elas revelam que existe uma democracia real mas que não é efectiva.

Ora, a eleição dos independentes não pode revelar uma democracia efectiva, porque ela ocorreu num contexto político específico. De facto, os independentes foram escolhidos pela população que, descontente com o partido do Governo, queria uma mudança nas práticas da vida política. Contudo não pode ser descurado o facto de a Renamo não ter participado nas eleições e de os resultados dos independentes poderem ter colhido frutos dessa ausência.

Efectivamente, os independentes conseguiram captar na autarquia da cidade de Maputo cerca de 25% do eleitorado, pois tudo indica que as populações associaram a cidade de Maputo ao poder central do Estado e por isso se expressaram de modo mais convincente votando na oposição. Por outro lado há também o mérito dos candidatos que conseguiram mobilizar as populações, mesmo que a sua existência fosse recente. Porém, isto pode significar duas coisas: ou a população estava tão descontente que qualquer alternativa à Frelimo lhes servia, ou então, como a Renamo não participou, a população viu encarnados nestes novos grupos políticos de independentes as suas aspirações. Mas, para além

disso, e como nos confirmou Olaf, a abstenção estava intimamente relacionada com os candidatos apresentados, facto que tinha bastante relevância nas zonas mais pequenas, onde os líderes locais tinham uma relação mais próxima com as populações e onde, espontaneamente, demonstravam o seu contentamento ou descontentamento. Em suma, os resultados dos independentes expressam o desgaste da Frelimo e revelam que a democratização e a descentralização são processos reais mas não efectivos.

O terceiro facto político relevante tinha que ver com a especificidade da gestão da autarquia da cidade de Maputo.

De acordo com o estatuto municipal da cidade capital do país, previsto no art.º 4.º, da Lei n.º 2/97, surge a Lei n.º 8/97, de 31 de Maio, que versou sobre organização e funcionamento do município de Maputo³¹². Mas o que se percebe é que a expectativa criada pela Lei n.º 2/97, quanto ao estatuto especial da autarquia de Maputo, foi completamente gorada pela natureza tão redutora da Lei n.º 8/97 que, ao contrário daquilo que se esperava, não traçou as grandes linhas de orientação política para o funcionamento do município, mas antes acautelou a situação contratual dos membros dos órgãos da autarquia. Na sua essência, ela limitou-se a reforçar as atribuições da autarquia de Maputo, fixadas no art.º 6.º da Lei n.º 2/97, conforme já vimos no capítulo V, e a definir as normas especiais, sobretudo as ligadas aos deveres e direitos dos titulares e membros dos respectivos órgãos. E, quanto a estes, fez uma distinção entre os direitos do Presidente do Conselho Municipal e os dos vereadores deixando, porém, à Assembleia Municipal de Maputo a competência para fixar as remunerações, dentro dos limites legais. Neste sentido, a Lei do “estatuto especial” da autarquia da cidade de Maputo apenas acrescentou, em relação às outras autarquias, algumas condições relativamente à situação remuneratória dos membros dos

³¹² Maputo, que tinha sido província (era a 11.ª província), já não podia voltar a ter esse estatuto, uma vez que com a criação das autarquias, quer a população quer o território haviam sido transferidos para o município.

órgãos autárquicos. Ela não regulou o enquadramento administrativo e político, nem tão-pouco definiu qualquer directriz quanto ao seu relacionamento com os órgãos centrais do Estado que integravam o mesmo espaço geográfico e político.

Esta insuficiência da lei permite deduzir que a autarquia da cidade de Maputo, apesar de ter de um “estatuto especial” formalmente regulado pelo Governo, não gozava, de facto, e na prática, de qualquer vantagem ou benefício em relação às suas congéneres, antes pelo contrário. A Lei deixou assim um espaço vazio onde não legisla, que terá sido intencional, ou será antes que esse espaço serve como pretexto às interferências do poder central no poder local, uma vez que esta é provavelmente a única autarquia que tem meios para subsistir autonomamente?

Como se pode verificar, a autarquia da cidade de Maputo integrava uma complexa teia de redes de relações, quer verticais quer horizontais, que estruturalmente estava subordinada à estratégia e linha orientadora do partido, dentro da matriz africana centralizadora do Estado. Esta apenas lhe permitia funcionar de acordo com a política do Governo, mesmo quando ela era antagónica aos interesses e necessidades dos munícipes. E tudo indica que esta interdependência das relações do poder central está de tal forma impregnada em toda a estrutura do Estado, que se estende ao poder local, onde então exerce fortes interferências no funcionamento da autarquia da cidade de Maputo.

Ora, se as relações entre os órgãos da autarquia e o Governo central são problemáticas é porque este toma decisões que interferem na esfera de competências daquela sem a consultar. Carlos Cardoso deu-nos um exemplo a propósito da discussão sobre a colocação de uma portagem na auto-estrada para a África do Sul, na passagem Maputo/Matola, que a JPC levou a votos porque «se já hoje se levava duas horas, com a portagem a situação ficaria insustentável. Contudo, o Governo Central ignorou essa posição e levou a sua decisão avante:

Portagem!»³¹³. Situação idêntica aconteceu quando o Governo central mandou reparar as estradas de Maputo e, porque não consultou a autarquia nem sabia as suas prioridades, acabou por arranjar as que não eram urgentes. Contudo, esta problemática da proximidade geográfica e física da autarquia da cidade de Maputo em relação ao governo central, nomeadamente ao Ministério da Tutela, foi minimizada por Teodoro Waty³¹⁴, pois, na sua opinião, era tudo uma questão de ‘bom senso’, especialmente quando se sabia que o Director da Administração Estatal, já tinha sido munícipe em Maputo e conhecia bem os problemas existentes. A interferência das decisões do governo central nos problemas da autarquia de Maputo era, nesta fase embrionária do processo, desculpada por força da tradição, hábitos e costumes enraizados nas práticas dos líderes políticos.

Teoricamente, a descentralização estava implementada, havia leis a regular o funcionamento dos órgãos da autarquia, realizaram-se as eleições, transferiram-se as competências e os recursos, mas, na prática, o Governo continuou a decidir na cidade capital, através dos órgãos centrais do Estado, “esquecendo-se” de auscultar a autarquia nas matérias respeitantes à sua área de circunscrição. E ainda que o poder central actuasse de acordo com as práticas políticas africanas, a autarquia e os seus órgãos não deviam ser ignorados nas decisões do poder local uma vez que, à luz do novo enquadramento jurídico, eles eram um importante actor local. A interferência do poder central no poder local legitimava-se, porém, nas práticas patrimoniais aceites por todos os intervenientes no processo político.

Contudo, não deixa de ser surpreendente que os órgãos da autarquia não sintam uma “invasão” da sua esfera política sempre que o Governo toma decisões que são da sua competência. Eles entendem esta intromissão como passageira e resultante da falta de hábito das práticas do novo sistema descentralizado. Os novos procedimentos exigem de todos os representantes do poder, quer a nível central quer a nível local, maior rigor e capacidade de diálogo, em que não pode

³¹³ Para Carlos Cardoso o Presidente do Conselho Municipal não tinha tomado nenhuma posição, e por isso não podia defender nada, muito menos uma decisão.

³¹⁴ Teodoro Andrade Waty é o Presidente da Assembleia Municipal de Maputo.

haver mal-entendidos em relação às fronteiras dos seus poderes. Esta nova realidade demonstra que ia demorar algum tempo a ser completamente interiorizada, pois as práticas africanas parecem não se enquadrar plenamente no sistema democrático então vigente. De facto, esta interferência do poder central ocorre e é consentida porque a Lei é ambígua e pouco clara, contrariamente àquilo que aconteceu com o seu funcionamento, onde é extremamente meticulosa, nomeadamente quando determina o número de sessões da Assembleia Municipal de Maputo. Contudo, e como já referimos, é este espaço deixado pela Lei que permite o hibridismo funcional entre os vários órgãos nos diferentes níveis de poder. Ora, tudo indica que a lacuna aberta pela legislação não permite saber qual é, de facto, o espaço da autarquia de Maputo, nomeadamente até onde pode ir.

Do que apurámos no terreno não nos foi possível confirmar ou infirmar esta afirmação. Assim como também não foi perceptível qualquer reacção de desagrado, ou mesmo contestação, em relação ao ‘clima’ vivido entre os diversos partidos que partilhavam o poder na autarquia de Maputo, o que nos permite concluir que, apesar de tudo, as relações entre os vários órgãos locais não são conflituosas e antes se esforçam por decorrer em harmonia com o sistema legal vigente para as autarquias locais. Isto é, o exercício das funções dos órgãos da autarquia, por um lado, e o funcionamento dos órgãos do poder central, por outro, exigem uma forte articulação e cooperação entre eles, mesmo nas situações em que a fronteira de poderes era menos ténue. Pelas conversas informais que estabelecemos, podemos deduzir que esta sobreposição de poderes, que é transitória, apenas existe devido à apressada necessidade de implementar a descentralização e criar a autarquia. Também o gradualismo que limitou as competências da autarquia denuncia de modo evidente a sua falta de autonomia efectiva. E nem mesmo o facto de ser a cidade capital nos permite afirmar que a autarquia de Maputo tem melhores condições que as suas análogas.

Confirma-se então que a descentralização em Moçambique foi muito provavelmente uma imposição que não se encaixou nos sistemas e práticas africanos.

Assim sendo, verificamos que é com muita dificuldade que os órgãos da autarquia da cidade de Maputo se impõem, pois as dificuldades com que se deparam são muitas e de diversas ordens. Desde logo porque as relações entre os diferentes órgãos da autarquia são pouco harmoniosas, pois o Conselho Municipal (órgão executivo) nem sempre respeitava a Assembleia Municipal (órgão deliberativo), e esta situação acaba por gerar alguns conflitos entre ambos os órgãos. Contudo, é no seio da Assembleia Municipal que se debatem as políticas locais e, nesse sentido, é natural existirem conflitos de ideias, embora este facto não tenha sido totalmente confirmado pelos entrevistados, com excepção do Carlos Cardoso. Para nos elucidar, Abner deu-nos o exemplo de quando o seu partido apresentou alguns projectos para debater no Conselho Municipal mas que acabaram por se transformar em verdadeiros conflitos acesos. De facto, e apesar de a bancada da Frelimo conhecer os conflitos entre a Assembleia Municipal e o Conselho Municipal, acabava por os alimentar no Conselho Municipal quando as suas diferentes alas entravam em choque. Todavia, e uma vez na Assembleia Municipal, estes mesmos elementos da Frelimo, que no Conselho Municipal se haviam dividido e digladiado politicamente e assumido posições contrárias às do partido, acabam por retomar a posição inicial do partido. Efectivamente, é esta a força do centralismo do aparelho do partido da Frelimo que, quando ameaçado externamente, não cede a fracções internas e se defende impondo a sua hegemonia de cima para baixo. Na realidade, esta situação causava alguma angústia a Abner, assim como à maioria dos que partilhavam o poder na autarquia de Maputo, na medida em que antevia uma forte probabilidade de terminar o seu terceiro mandato com todos os assuntos por resolver.

Esta opinião não é, contudo, partilhada por Luís Muchanga³¹⁵, que considera o ambiente bom, uma vez que, quando se discute a aprovação de leis, as opiniões dos membros dos partidos da oposição são tidas em conta, discutidas e refutadas até se chegar a um consenso. Tudo indica que se pretende cumprir o

³¹⁵ Luís Muchanga apresentou na Assembleia Municipal de Maputo algumas propostas de toponímia.

objectivo último da autarquia que é servir os munícipes. E sempre que a oposição apresenta propostas fundamentadas, muitas vezes são aprovadas. Por exemplo, quando foi apresentado para aprovação na Assembleia Municipal o Plano e Orçamento Anual, Luís Muchanga chamou a atenção para o facto de ser necessário contemplar as três áreas de Maputo, urbana, suburbana e rural. Isto porque o Plano reflectia uma maior preocupação com o “cimento” e a zona urbana, quando na realidade devia ser mais equilibrado e abranger as três zonas, sobretudo as rurais, onde muitas vezes nem a água chegava³¹⁶. Este alerta acabou por impulsionar a organização de uma “Comissão Permanente”, composta por elementos dos partidos com assento na Assembleia Municipal, que ficou incumbida de visitar a cidade de Maputo e fazer as alterações adequadas ao Plano e Orçamento Anual.

De acordo com os princípios do sistema multipartidário democrático, aceites pelos representantes do poder local, e apesar de estas novas vivências resultarem também em pequenas conquistas para os partidos da oposição, o que se percebe é que a Assembleia Municipal funciona como se fosse o partido único (sistema monopartidário), que detém a hegemonia do poder, é controlada pela Frelimo e adopta a linha do governo central, e onde a oposição, por estar em minoria, não tem qualquer relevância. Por isso, para Carlos Cardoso, o conflito que existia não era entre os diferentes órgãos da autarquia, ou entre a JPC e a Frelimo, mas sim entre as diversas alas da Frelimo³¹⁷.

E apesar de o partido da Frelimo inicialmente não ter votado as propostas da oposição, isso hoje já não acontece, pois as coisas evoluíram e se as propostas são boas são aprovadas. Contudo, quando é a Frelimo a apresentar propostas não gosta de ser interpelada pelos partidos da oposição, o que proporciona, muitas vezes, sessões mais acaloradas na Assembleia Municipal. Isso foi o que aconteceu com o Plano de Desenvolvimento Autárquico do município de Maputo, elaborado

³¹⁶ Este problema foi também abordado por José Negrão, a propósito das alterações à Lei da Terra na cidade de Maputo.

³¹⁷ No caso de Carlos Cardoso, ele opõe-se não ao Partido mas às políticas (erradas) da Frelimo.

pela Frelimo e apresentado à Assembleia Municipal para discussão. A oposição pronunciou-se sobre vários aspectos e levantou problemas que lhe pareceram pertinentes. Contudo, tudo se ficou pelas boas intenções, uma vez que a Frelimo, com a maioria, fez passar a sua proposta.

Por isto, para Luís Muchanga, o principal problema da autarquia não eram os assuntos que lá se debatiam mas sim a mentalidade e forma de resolução política das pessoas que estavam à frente da gestão da própria autarquia. Isto porque o processo de descentralização tinha trazido alguma mudança, mas parece que não foi suficiente para mudar as práticas dos representantes do poder nas localidades. Já Abner identifica o problema pelo próprio facto de a descentralização ser uma realidade nova que, por si só, não conseguia causar qualquer efeito se não fosse devidamente acompanhada por uma mudança do comportamento e das práticas das pessoas que representavam o poder, quer ao nível do Governo central quer ao nível da localidade. Esta descrição demonstra que, de facto, as leis tinham sido promulgadas, mas parece que a aplicação levaria algum tempo, pois esta mudança implicava uma alteração profunda da prática da política africana. É neste sentido que Cardoso sugere que em Moçambique está a ocorrer um processo interessante dentro do próprio processo da descentralização: o multipartidarismo rege-se pelas regras do direito mas, simultaneamente, quando se procura o consenso entre todos é como que regressar ao monopartidarismo. Efectivamente, o sistema presidencialista adoptado pela estrutura municipal assenta no equilíbrio de poderes e para isso carece do consenso dos diferentes órgãos e da sua harmonia, dentro do quadro jurídico próprio, para viabilizar a acção da autarquia.

Todavia, os membros dos partidos da oposição encaravam estas contrariedades como uma prova do funcionamento do sistema democrático moçambicano. Mas tudo indica que não é bem assim, pois Carlos Cardoso garante que existem divergências na gestão municipal e não poupa o executivo. Conta-nos que tinha sido apresentada uma proposta para asfaltar as ruas de Maputo em tijolo e cimento, a custos reduzidos para a autarquia e que havia falado com o Waty e o

Canana, para negociarem com a empresa de cimento um preço mais barato, tendo em conta a área da cidade e a envergadura da obra pública mas, nenhum dos dois lhe deu qualquer resposta. Para Carlos Cardoso «é esta indefinição entre eles (os representantes do poder local) que não se percebe...» sobretudo quando essa iniciativa já tinha sido aceite pelo Governo central.

A necessária harmonia interpartidária dos membros da Assembleia da autarquia da cidade de Maputo deve assim ser entendida, dentro do espírito do sistema democrático do multipartidarismo, como indispensável para o desenvolvimento de Maputo. Este alento era contudo contrariado pelo próprio funcionamento da Assembleia Municipal se basear em Comissões³¹⁸, o que tornava muito morosas a decisão e resolução dos casos. Embora elas se deslocassem juntas ao terreno para verificar os problemas e o elemento da Comissão da Frelimo concordasse com o problema em análise, isso não significava nada, pois era uma posição assumida apenas ali no local e entre Comissões. Depois, na bancada do partido e do poder, e na qualidade de porta-voz das Comissões, apresentava os problemas para discussão nas Sessões Plenárias, mas, na hora de decidir, fazia tábua rasa de tudo, recusava e por vezes chumbava as propostas. Assim, as ideias fracassavam porque a ‘filosofia’ que imperava, pelo menos ao nível dos órgãos do governo local, assentava no pressuposto de que só as propostas da Frelimo eram válidas e, conseqüentemente, as únicas a aceitar³¹⁹. Da descrição do funcionamento dos órgãos da autarquia demonstra-se que esta foi uma fase ‘excepcional’, já que a descentralização foi um processo novo e susceptível de criar algumas divergências. Não nos parece, por isso, razoável partirmos daí para extrapolações generalistas e redutoras, já que as circunstâncias eram específicas. A descentralização é formal e não efectiva enquanto os órgãos do poder continuarem a discutir, pois têm uma reduzida capacidade de decisão e quando esta acontece confrontam-se com o problema da sua execução efectiva.

³¹⁸ A Assembleia Municipal trabalhava com oito Comissões. Abner integra a 6.ª Comissão da Rumo.

³¹⁹ Ainda que esta afirmação tenha sido feita por vários dos nossos entrevistados, a verdade é que houve alguma retracção em fazê-la peremptoriamente.

Esta incapacidade de colocar em prática as decisões é a prova efectiva de que a sua autonomia é limitada e de que a democracia não está a funcionar em pleno.

Ora, estas deficiências demonstram que o sistema democrático está longe de funcionar em Maputo, onde prevalecem as práticas patrimoniais e as fortes redes de interdependência que o partido da Frelimo exerce na extensão de toda a estrutura do Estado. Confirma-se assim que, apesar do sistema multipartidário e da implementação da descentralização, a Frelimo continua a exercer o seu centralismo e a actuar como partido único.

As diferentes forças políticas com assento na Assembleia Municipal, batiam-se pelas causas do eleitorado que representavam e sabiam que a sua impotência seria cobrada pelas populações, devido às expectativas que as eleições abriram. Este era um problema real para todos os partidos que partilhavam o poder em Maputo e que não conseguiam, pela sua fraca representatividade, fazer vingar as suas ideias e propostas. Carlos Cardoso, no tom controverso³²⁰ que tanto o caracterizava, referiu que as autarquias podem ter sido a solução para aqueles que estavam descontentes com a política do governo central (referindo-se aos quadros qualificados), e que assim encontraram nas autarquias um posto de trabalho. É nossa convicção que a inter-relação de competências dos diversos órgãos locais era indissociável das relações que entre si estabeleciam, quer vertical quer horizontalmente, ainda que dentro de certos limites, conforme se verifica pela Lei n.º 2/97. Ela era necessária ao natural equilíbrio dos poderes e imprescindível para impedir conflitos entre vários órgãos do município.

Noutra vertente, as populações que estavam atentas e sabiam que as promessas feitas durante a campanha não estavam a ser cumpridas sentiam-se utilizadas, pois concluíam que o único interesse do partido era o seu voto, nada

³²⁰ Infelizmente no decurso do nosso trabalho de investigação, Carlos Cardoso foi vítima de assassinio. Restam-nos agora, as suas palavras, a sua memória.

mais³²¹. Este sentimento fortaleceu ainda mais o descrédito da Frelimo e do Estado.

Esta situação era tanto mais grave quanto o era a ausência da participação das próprias populações nas sessões do plenário, apesar de terem toda a legitimidade para o fazer. Luís Muchanga e Abner entendem que esta ausência da participação popular se pode justificar pelo facto de o edifício onde agora funciona a autarquia de Maputo ter pertencido, no período ‘colonial’, ao poder central e ter sido durante muitos anos inacessível aos cidadãos comuns. É que na anterior estrutura de poder, extremamente centralizada, não era permitida a entrada a ‘qualquer cidadão’. Talvez o receio das populações, aliado à falta de conhecimento dos seus novos direitos, tenha contribuído de modo determinante para a falta de acção e intervenção nas questões do município. Ou então a população desconhecia que podia intervir nas sessões do plenário, embora também seja verdade que outros sabiam e não o faziam porque entendiam não ter razões para lá ir³²². Efectivamente, o descontentamento da população com o partido do Governo, que continua a exercer a sua hegemonia política também ao nível da autarquia de Maputo, é agora ainda mais acentuado.

A descrição das razões que justificam a ausência das populações nas sessões da Assembleia Municipal parece demonstrar que elas são as mesmas que estiveram por detrás da elevada abstenção: o alheamento, o descrédito e a desconfiança no sistema político e naqueles que o representavam. E apesar de o Governo ter tentado mobilizar as populações, pois até criou uma Brigada para prestar esclarecimentos acerca do funcionamento dos serviços da autarquia, o que é certo é que ela foi muitas vezes confundida, como nos confirmou Muchanga,

³²¹ Abner ia ao terreno, falava com as pessoas e sentia aquilo que elas lhe diziam, as quais muitas vezes lhe apresentavam soluções para os problemas, mas o seu partido, em minoria, nada conseguia solucionar. O mesmo acontecia na Assembleia da República, onde os problemas eram ignorados.

³²² Foi aprovada a Lei de petições/reclamações da língua ronga (marrongues) porque uma parte da população não falava português e por isso não vinha assistir. Inclusive outros colegas de outros municípios também não vieram participar porque não entendiam português. Este foi um primeiro passo que visava aumentar a participação popular.

com os Grupos Dinamizadores, e as populações não guardavam deles boas recordações. Além disso, desde o tempo do monopartidarismo que a Frelimo fazia campanhas de sensibilização junto da população sem ter obtido grandes resultados, porque a sua permanência no poder e a inoperância na resolução dos problemas fê-la cair em descrédito. Os partidos da oposição que partilhavam o poder em Maputo faziam o seu papel, reagindo ao descontentamento da população, mas, como estavam em minoria na Assembleia, não conseguiam resolver os problemas e, muitas vezes, acabavam num problema ainda maior.

Acresce ainda que a autarquia de Maputo vive o seu quotidiano com graves problemas que constituem autênticos obstáculos ao seu funcionamento, devido à escassez de recursos financeiros, materiais e humanos. Por um lado, o actual quadro legal e institucional moçambicano permite a entrada de actores internacionais, inter-regionais e locais sem qualquer controlo estatal. Por outro, existe um conjunto de problemas essenciais que coloca sérios desafios às autarquias, a saber: escassez de recursos financeiros; insuficiência de meios materiais e infra-estruturas; falta de recursos humanos e falta de capacidade técnica, económica e jurídica. Eles assumem uma importância vital na discussão da autonomia da autarquia.

Administrativamente, a falta de quadros técnicos qualificados é, na cidade capital, um sério problema, que na realidade não é de hoje, pois ele tinha a sua origem num passado recente onde nunca foi verdadeiramente considerado, e assim se chegou à situação que hoje conhecemos e analisamos. A falta de quadros qualificados – e os poucos existentes tinham baixa formação académica – conduziu, inevitavelmente, à falta de capacidade técnica, administrativa e política. Além disso, os funcionários mais bem qualificados procuravam empregos mais lucrativos no sector privado, como empresários ou consultores, e nas organizações dadoras internacionais, denotando-se assim que este era um obstáculo que muito dificilmente seria ultrapassado num futuro próximo. Isso porque os representantes

do poder local se encontravam numa situação precária, sem vínculo³²³ à função pública, e onde, em particular, não se perspectivavam quaisquer alterações ou progressões na carreira. Efectivamente, os quadros da autarquia apenas recebiam uma senha de presença e nem serviços de saúde tinham, por isso, Muchaga considera que, muito provavelmente, todos aqueles que agora ali estavam na Assembleia Municipal, a representar as populações, não se mostrassem disponíveis para as próximas eleições. E quem ficasse «tinha de ser por amor e vocação, porque se estava à espera de carreira, não ia a lado nenhum». Foram estas particularidades que tornaram a gestão dos problemas da cidade difícil, mesmo no caso do Maputo, cujo estatuto era especial.

Contudo, e comparativamente com as restantes autarquias, especialmente as mais pequenas e recônditas, não podemos dizer que Maputo sofra deste problema. Porque as autarquias mais remotas, que apenas ofereciam condições de vida modestas e fracas oportunidades de carreira profissional, não conseguiam competir com Maputo ou com as outras capitais industriais, na aquisição de funcionários qualificados.

Ao nível da autonomia financeira, a Lei das Finanças permitia que a autarquia apurasse com maior rigor as receitas e as despesas e identificasse os responsáveis pela gestão. Assim, elaboram-se inventários dos bens e faz-se uma gestão e planificação mais rigorosa, assim como uma contabilidade cuidada, o que contribuiu para a diminuição dos gastos públicos. Mas isto nem sempre foi possível, quer pela falta de cumprimento de alguns procedimentos, que conduzia facilmente à desorganização, quer pela falta de elementos para elaborar os próprios inventários. E o financiamento das autarquias torna-se o quebra-cabeças dos órgãos municipais. A autarquia de Maputo tinha uma verba atribuída pelo Estado para a sua gestão municipal, mas, além disso, tinha ainda receitas que não estavam a ser exploradas, como era o caso da colecta de impostos que incidiam

³²³ Teria sido interessante verificar o tipo de situação contratual e se existiam algumas condições especiais para quem desempenha cargos políticos. Apesar de dispensável para a nossa análise, tal recolha não foi possível.

sobre os serviços prestados aos munícipes. Estes podiam, de facto, ser uma fonte suplementar de obtenção de verbas, mas para isso era preciso que a autarquia prestasse realmente os serviços. Além disso, se se cobravam impostos às populações, então isso significava que elas podiam reclamar mas também exigir melhores serviços o que, dentro de uma certa lógica, impulsiona uma melhor produtividade da administração e, conseqüentemente, gera um aumento das receitas. Todavia, este ciclo pode ficar pela etapa inicial se a falta de recursos não for superada e se a implementação do sistema de fiscalização não for efectiva.

Mas, para Guambe, esta missão não é simples, porque o foco do debate dos recursos financeiros assenta numa dicotomia, ou melhor, «na forma como os recursos disponíveis devem ser utilizados, se na óptica de eficiência e viabilidade económica ou se tomando em consideração os aspectos sociais e políticos no processo de distribuição de tais recursos. Estes dois posicionamentos diferentes no que diz respeito à definição das políticas económicas e estratégias de desenvolvimento têm vindo a ser baptizados, por alguns autores, como princípios funcionais e territoriais respectivamente»³²⁴. E, enquanto assim continuasse a acontecer, a Assembleia Municipal não se podia queixar, pois os órgãos não se entendem, isto para além de o Conselho Municipal não estar organizado para colectar impostos. Guambe explica ainda esta desorganização: por exemplo, todos os vendedores ambulantes pagam taxas por colocar o pano no chão. Agora, se calhar o que importa é saber se as verbas cobradas entram todas nos cofres do município³²⁵.

Efectivamente, as verbas atribuídas pelo Estado não eram suficientes, mas também não podiam ser contrabalançadas com o aumento das taxas de mercado, sem que fossem introduzidos melhoramentos nos serviços oferecidos. Porque as populações vão reclamar e não vão querer pagar. A autarquia de Maputo estava a tentar aplicar taxas a quem trabalhava em ‘biscate’, mas, apesar da boa vontade do

³²⁴ Guambe, 1998, p. 9.

³²⁵ Guambe relatou-nos que no caso da autarquia de Pemba, o mercado está todo marcado no pavimento e numerado. E a razão é simples, servia para o Conselho Municipal saber e conhecer quem paga. Assim, não há possibilidade de não entrar nos cofres porque está controlado.

executivo para resolver os problemas (que eram muitos), não estava a conseguir, pois ainda não estava implantado o sistema de cobrança de impostos. Também Luís Muchanga reconhece que as receitas das autarquias não são suficientes e acusa a própria autarquia por lhe faltar agressividade. Por exemplo, a alteração das taxas do mercado, que eram muito elevadas, implicava um intenso estudo acerca das várias formas de cobrar impostos, nomeadamente saber que taxas aplicar aos vendedores ambulantes que se fixavam na área circundante.

Igualmente, ainda não estava a ser totalmente aplicado o imposto predial autárquico, embora se tenha verificado que eram muito poucas as pessoas que pagavam, devido, sobretudo, a duas razões. A primeira devia-se à inexistência de mecanismos de controlo, porque, conforme nos referiu Muchanga, «ainda estamos a estudar qual é o melhor mecanismo, ainda estamos no início», embora estas receitas fossem determinantes para o desenvolvimento local. A segunda tinha que ver com o facto de as pessoas que pagavam impostos não sentirem ganhar quaisquer benefícios, quer ao nível das infra-estruturas, quer ao nível dos serviços, que efectivamente eram inexistentes. Para Muchanga, a Frelimo «não quer mudar isto rapidamente, porque os impostos são uma coisa que não agrada à população e a Frelimo sabe que perde votos quando começar a aplicar os impostos, por isso vai estudando». Efectivamente, o Governo queria avançar para um processo de autarquização, pois Maputo tinha muitos recursos. Era apenas necessário incutir alguma iniciativa e não deixar que a inércia e o centralismo se instalem, mas sim que prevalecesse o espírito do sistema democrático que fundamentou a descentralização. Contudo, estes propósitos mostram-se difíceis de alcançar, uma vez que a autarquia, com falta de capacidade técnica, económica e jurídica, não conseguiu implementar um sistema adequado de tributação e tarifas às companhias privadas que operavam no seu território. Na realidade, havia uma enorme dificuldade em impor códigos e sanções aos agentes privados, e, neste sentido, o desafio que se lhe coloca é a integração do sector privado, com base no princípio do benefício mútuo, problema este que não é exclusivo de Maputo mas de todo o país. E, apesar de as competências transferidas para a autarquia serem

insuficientes, Waty entende que o problema de fundo residia na Lei das Finanças, que estava mal definida e a deixava condicionada no seu funcionamento.

Por esta descrição, Olaf considera que os órgãos autárquicos são efectivamente fracos e não têm o poder político que precisam, nem os recursos necessários para funcionar. E, se por um lado, gerem recursos próprios, criam incentivos económicos para chamar investimentos privados e tentam produzir alguma riqueza, por outro, têm um sério problema de recursos humanos, pois não têm pessoal qualificado, para além daqueles que lá trabalham há mais de vinte anos, alguns com dificuldade de adaptação e outros oferecendo muita resistência à mudança. Na realidade, as dificuldades que apresentámos desafiam diariamente a capacidade dos políticos eleitos no exercício das suas funções e são uma causa directa fundamental da falta de autonomia dos órgãos das autarquias.

A autonomia e a gestão da autarquia de Maputo estava limitada às decisões políticas do partido Frelimo, e embora a autarquia de Maputo fosse composta por um conjunto de órgãos, eles próprios integradores de diferentes forças partidárias, isso não significa que o sistema democrático esteja, de facto, a funcionar em pleno, pois ainda se verificavam divergências resultantes do centralismo da Frelimo.

Efectivamente, as autarquias só podiam intervir nas questões locais desde que não respeessem à política nacional, e esta parece-nos ter sido uma condição ‘programática’ que delimitou *a priori* a sua área de intervenção, visando acautelar no futuro mal-entendidos ou vazios na lei. Neste sentido, a autonomia da autarquia de Maputo coloca-se como o grande desafio do futuro, já que se não for ultrapassada a sua efectiva limitação, o seu funcionamento corre sérios riscos de ficar comprometido. Acresce ainda que também a débil situação financeira a deixa numa condição de enorme fragilidade perante o Estado, ele próprio em consolidação desde o período ‘pós-independência’, podendo colocar em risco o sucesso do próprio processo de descentralização e democratização.

Em suma, podemos concluir que a grande vantagem da descentralização e das autarquias era a natural aproximação do poder às populações e a possibilidade

de estas participarem nas discussões dos problemas apresentados nas sessões da Assembleia Municipal e das suas decisões, embora esta tenha sido até ao momento uma prática pouco utilizada. No entanto, só se pode obter proveito das vantagens da descentralização se todos os intervenientes entenderem o que ela significa, especialmente ao nível da administração local.

Pelas razões evocadas, a autonomia da autarquia da cidade de Maputo é muito limitada e dependente de factores externos, sobre os quais nem muitas vezes o Estado tem influência, pelo que a sua afirmação terá de passar, necessariamente, pela demonstração das suas potencialidades, enquanto realidade política, e pelo trabalho desenvolvido em prol da defesa dos interesses locais e das populações.

Conclusões

O nosso principal objectivo ao longo deste trabalho foi compreender a natureza, papel e alcance das autarquias urbanas, nomeadamente a de Maputo, nas suas relações de poder com o poder central do Estado pós-colonial. Deste modo, direccionámos o estudo para a vertente política, a partir do Estado e dos processos políticos que se têm vivido no contexto da globalização e da descentralização em Moçambique.

Para tal, construímos um modelo teórico³²⁶ baseado em cinco conceitos principais: Estado, descentralização, sociedade civil, desenvolvimento e localidade. Identificámos as diferenças significativas entre o Estado no Ocidente e o Estado em África. O primeiro, tem que ver com os Estados que historicamente se desenvolveram na Europa, Ásia e América e com os quais fomos tendo contacto mas que, pela sua especificidade, assente na territorialidade, não pode ser aplicado ao Estado moçambicano, cuja natureza é bastante diferente. O segundo, o Estado em África, assenta num outro tipo de construção organizada a partir de redes de subordinação. Efectivamente, em Moçambique, o Estado organiza-se em torno de líderes que dominam e gerem redes de subordinação no âmbito da matriz das tradições e práticas ancestrais.

A primeira conclusão a reter é que as relações de poder entre a localidade e o Estado moçambicano assentam, desde sempre, numa função política em que se legitima a dominação de uns e a subordinação de outros. E que o fundamento dessa legitimação se encontra nas características da matriz africana autoritária, assente em redes de subordinação, no patrimonialismo, na lógica colectivista, na flexibilidade dos limites da territorialidade, nas relações de produção e na redistribuição apesar das alterações, mudanças e reconstituições impostas pelo exterior e alimentadas no seu interior. Assim, o ‘jogo’ do poder encontra o seu

³²⁶ Quanto ao modelo de análise construído para este estudo, veja-se I PARTE - Objectivos e Modelo Teórico – Teorias e Metodologias.

“porto de abrigo” na natureza patrimonial do poder, em que a distinção entre a esfera privada e a esfera pública se dilui nas redes de clientelismo.

A segunda conclusão a considerar é que o Estado implementou a descentralização e criou as autarquias locais a partir dos constrangimentos políticos internacionais (BM e FMI) num contexto em que estava enfraquecido pela globalização, pelo capitalismo económico e pela mundialização dos sistemas políticos. A localidade assume assim a figura jurídica da autarquia local, legitimada e sustentada na matriz tradicional, no próprio Estado e na confiança das organizações internacionais.

A autarquia de Maputo, devido à sua localização e recursos privilegiados, apresenta-se como uma nova realidade política, projectada para fazer frente a novas necessidades e interesses, onde o equilíbrio de poderes dos seus órgãos é a salvaguarda do seu funcionamento. Este equilíbrio, resultante do sistema político africano de personalização do poder político, presidido pela lógica da discussão e consenso nas decisões, teoricamente reproduziria a estrutura nacional na dimensão da localidade, podendo, no entanto, o excessivo peso da personalização do poder vir a ser um obstáculo à delegação de poder.

Contudo, a autarquia de Maputo, apesar das referidas características, revela uma autonomia bem limitada pela hegemonia do poder central, que mantém o domínio das relações de subordinação e das redes e práticas do poder patrimonial. Ora, esta prática deriva do próprio processo de construção do Estado e, particularmente, das características herdadas da matriz do Estado africano. A legitimação da descentralização só é possível no quadro de hierarquização de redes, onde o poder central se constitui como o centro da soberania. E a soberania, além de personalizada, estrutura-se em torno do partido único.

É esta ténue fronteira entre partido e Estado que dificulta a acção da democracia na conciliação dos interesse étnicos, religiosos e culturais antagónicos. O partido aceita formalmente a descentralização, contudo as suas práticas revelam a natureza centralizadora da política do Estado, revelada em alguns indicadores, tais como o gradualismo na transferência de competências e

na criação de autarquias, a autonomia limitada da autarquia e os fracos recursos quase inexistentes, onde nem mesmo a autarquia de Maputo parece gerar uma efectiva mudança no centralismo político. Efectivamente, apesar da lei, das eleições, da existência de órgãos, a gestão da autarquia da cidade de Maputo não mudou ainda a natureza do Estado em Moçambique.

De facto, as autarquias vivem com enormes dificuldades, desde as carências de recursos materiais, financeiros, humanos e técnicos, até à falta de infra-estruturas, o que contribui peremptoriamente para a sua fraca autonomia. Na verdade elas constituem o problema de fundo da autarquia de Maputo, que fica assim condicionada na prossecução dos seus objectivos e na satisfação das necessidades das populações, fins para os quais afinal tinha sido criada.

A falta de quadros técnicos para aplicar as novas práticas da administração local e a resistência dos existentes à mudança são um autêntico empecilho à modernização e desburocratização. Iguamente, as verbas destinadas pelo orçamento de Estado para a autarquia de Maputo são irrisórias para o cumprimento Plano de Desenvolvimento, e quanto às receitas que pode captar são ainda escassas devido a implantação parcial do sistema de tributação e falta de operacionalidade do serviço de cobrança.

Efectivamente, a democracia participativa é inexistente, já que as populações descrentes no sistema e seus representantes, também não participam nas sessões da Assembleia Municipal para debater os problemas locais, o que confirma a debilidade do governo e a fraca instituição da democracia em Moçambique. Mais, a coabitação entre diferentes órgãos de poder e a sobreposição de poderes é minimizada pelos membros dos órgãos da autarquia de Maputo, permissivos demais, com fundamento na matriz africana, suas práticas e hábitos, mas também por desconhecimento dos novos procedimentos técnico-administrativos. Na realidade, estes fundamentos não têm enquadramento nos princípios reguladores da legitimidade democrática, assente na rotatividade e eleições por sufrágio, mas explicam a fragilidade da democracia moçambicana e a fraca autonomia política da autarquia.

Em suma, a autarquia tem um controlo político relativo, mas apesar disso consegue garantir a estabilidade social. Contudo, a sua luta com o Estado, pela obtenção de mais autonomia e recursos, não vai decerto resolver os seus problemas imediatos de satisfação das necessidades básicas dos seus munícipes. Seria ainda interessante apurar, num futuro próximo, se a autarquia de Maputo na prossecução dos seus fins aproveitou convenientemente o enraizamento dos agentes e actores internacionais no sentido de potencializar e maximizar o desenvolvimento local.

Concluimos pois que a descentralização em Moçambique se desenvolve entre as pressões da política externa e a lógica interna africana. É um processo que balança entre dois modelos: o Ocidental, que impõe a democracia e um maior grau de autonomia e, simultaneamente, cria as autarquias; e, o africano que encontra o seu fundamento no modelo tradicional autoritário, onde a autonomia é pensada no interior das redes subordinação. É desta pressão externa que emerge a descentralização formal, a qual não se traduz numa autonomia efectiva, por pressão da lógica interna.

Neste sentido, a **descentralização em Moçambique não existe**, pelo menos no sentido em que a entendemos no Ocidente, porque não é extensiva a todo o território nacional e porque as autarquias não estão dotadas dos recursos necessários para a prossecução dos seus objectivos e satisfação das populações. Antes pelo contrário, elas evidenciam uma reduzida autonomia a todos os níveis. E são as organizações internacionais, através do financiamento de projectos locais, que contribuem para o desenvolvimento local e subsidiam as autarquias.

Estamos convictos de que os perigos e vantagens que da descentralização possam advir serão acautelados tanto pelo Governo como pela autarquia de Maputo, que tomarão todas as providências necessárias para as evitar. E porque os sistemas políticos são construções em constante mutação é também provável que as pressões internacionais e a lógica e dinâmicas africanas influenciem, num futuro próximo ou longínquo, um sistema político que, sem deixar a sua especificidade, se aproxime mais das dinâmicas das democracias do Ocidente e

portanto da descentralização, tal qual a conhecemos. Mas não podemos, nem devemos, esperar que esse tal sistema político africano seja igual ao europeu.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahamsson, Hans e Nilsson, Anders, 1994, Moçambique em Transição – um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992, Maputo, Padrigu, CEEI-ISRI Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais do Instituto Superior de Relações Internacionais
- Alves, Armando e Cossa, Benedito, 1998, Guião das Autarquias Locais, Maputo, Edição Guambe, José e Weimer, Bernhard.
- Appadurai, Arjun, 1996, Modernity of Large: cultural dimensions of globalization, Pub. Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 178-199
- Artur, D. Rosário, Cafuquiza, J. Chuva, e Ivala, A. Zacarias, 1999, Tradição e Modernidade - Que Lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada de Moçambique?, Maputo, Ministério da Administração Estatal,
- A.V., 1998, Autarquias Locais em Moçambique - Antecedentes e Regime Jurídico, Lisboa/Maputo, INCM, pp. 57-71
- Bayart, Jean-François, 1999, (1ª ed. 1997), The Criminalization of The State in Africa, Oxford, James Currey & Indiana University Press
- Bayart, Jean-François, 1989, L'Etat en Afrique, Paris, Librairie Arthème Fayard,
- Beier, Christoph e Ferrazi, Gabriele, 1998, Programa Piloto para a Autonomia Distrital: uma nova abordagem de descentralização na Indonésia, Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Série Textos de Discussão, n.º 5, Maputo, Editado por José Eliza Guambe e Bernhard Weimer
- Bell, Judith, 1997 (1ª Ed. 1993), Como Realizar um Projecto de Investigação – um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação, Lisboa, Gradiva.
- Bienen, Henry, 1989, *Comentário a “Sistemas Económicos e Políticos de Desenvolvimento na África ao Sul do Saara” do Professor M. Diouf*, Revista Internacional de Estudos Africanos, n.ºs 10 e 11, Janeiro-Dezembro, pp. 159-162.
- Boletim Anti-Colonial, n.º 19, 1975, Porto, Ed. Afrontamento
- Boletim do MAE Nampula, 1997

- Boletim Informativo da Câmara do Comércio Portugal Moçambique, n.º 61, de 29 de Setembro de 2000.
- Bottomore, T.B., 1987, (9ª Ed.), Introdução à Sociologia, Rio de Janeiro, Editora Guanabara
- Bourdieu, Pierre, 1989, O Poder Simbólico, Lisboa, Editora Difel
- Bris, Émile, 1999, “*La Construction Municipale en Afrique*”, *Politique Africaine* n.º 74, Juin, Paris, Karthala, pp. 6-12
- Braathen, E., “*Politics of Decentralisation. The Case of Mozambique*”, Relatório Preliminar 1, 27/2/98. Projecto de Investigação sobre a reforma do governo local e participação popular em Moçambique (PRIGOLO)
- Caetano, Marcelo, 1991 (10ª Ed.), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Ed. Almedina, pp. 190-191.
- Cahen, Michael, 1996, “*O Estado, Etnicidade e Transição Política*”, Magode, José, 1996, Moçambique, Etnicidades, Nacionalismo e o Estado, Transição Inacabada, Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, Publicação de Autor e Fundação Friedrich Ebert
- Cahen, Michel, 1985, “*État et Pouvoir Populaire dans le Mozambique Indépendent*”, *Politique Africaine*, L’ Afrique Australe Face à Pretória, n.º 19, Karthala, pp. 36-60
- Cahen, Michel, 1987, Mozambique La Revolution Implosée: Études sur 12 ans d’ independence (1975-1987), Paris, Éditions L’ Harmatan
- Callaghy, Th, “*Politics and Vision in Africa: the Interplay of Dominations Equality and Liberty*”, Chabal, P., 1986, Political Domination in Africa, US, Cambridge University Pres
- Cardoso, Ruth (Org.), 1997, A Aventura Antropológica. Teoria e Pesquisa, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, pp. 17-37
- Carnoy, Martin & Samoff, Joel, 1990, Education and Social Transition in the Third World, New Jersey, Princeton University Press

- Casal, Adolfo Yáñez, 1989, “Políticas Agrícolas e Processo de Desenvolvimento Rural na África ao Sul do Saara”, *Revista Internacional de Estudos Africanos*, n.ºs. 10 e 11, Janeiro-Dezembro
- Chabal, Patrick, 1994, (1ª Ed. 1992), Power in Africa: an essay in political interpretation, London, Macmillan Press
- Chabal, P., 1986, Political Domination in Africa, US, Cambridge University Press
- Chabal, P. & Daloz, J. Pascal, 1999, Africa Works: disorder as political instrument, African Issues, Oxford, James Currey & Indiana University Press
- Chambule, Alfredo, 2000, Organização Administrativa de Moçambique, Maputo, Ed. de Autor
- Clastres, Pierre, 1979, A Sociedade Contra o Estado (investigações de antropologia política), Porto, Ed. Afrontamento
- Copains, J., Tornay, S., Godelier, M, Backès-Clement, C, 1988, Antropologia Ciência das Sociedades Primitivas?, Col. Perspectivas do Homem, n.º 13, Lisboa, Edições 70.
- Cordellier, Serge (Coord.), 1998, A Globalização para lá dos Mitos, Lisboa, Editora Bizâncio
- Cravinho, João Titterington Gomes, 1995, Modernizing Mozambique: Frelimo Ideology and Frelimo State (Tese de Doutoramento), Oxford, University of Oxford
- Cruz, Manuel Braga (Trad.), 1995 (2ª Ed.), Teorias Sociológicas- os fundadores e os clássicos (antologia de textos), I Vol., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Cunha, J. Da Silva, 1981, História Breve das Ideias Políticas (Das Origens à Revolução Francesa), Porto, Lello & Irmão Editores
- Darbon, D., 1990, “L’ État Prédateur, In *Politique Africaine*”, *L’Afrique Autrement*, n.º 39, Septembre, Paris, Karthala, pp. 37-45
- Duffy, Brendam, in Bell, Judith, 1997, (1ª Ed. 1993), Como Realizar um Projecto de Investigação – um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação, Lisboa, Gradiva, pp. 90-117

- Durham, Eunice R, 1997, “A Pesquisa Antropológica com Populações Urbanas: Problemas e Perspectivas”, Cardoso, Ruth (Org.), 1997, A Aventura Antropológica. Teoria e Pesquisa, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, pp. 17-37
- Duverger, Maurice, 1983, Sociologia da Política – Elementos de Ciência Política, Coimbra, Almedina
- Fage, J. D., 1999, História da África, Lisboa, Edições 70
- Faria, Fernanda, e Chicava, Ana, 1999, Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique, Documento de Reflexão n.º 12, Maastricht, European Centre for Development Policy Management (ECDPM)
- Feldman-Bianco, Bela (Org.), 1987, A Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos, S. Paulo, Global Universitária, pp. 345-374
- Feliciano, José Fialho, 1998, “*Introdução*”, Silva, João Julião, Silva, Zacarias Herculano, e Silva, Guilherme Ezequiel, 1998, Memórias de Sofala, Col. Cadernos-África, Centro de Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, Ed. Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses
- Fortes, Mayer & Pritchard, Evans, 1981, Sistemas Políticos Africanos, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Frelimo, Mozambique: du sous développement au socialisme, 1983, Paris, L’Harmattan,
- Frelimo, Troisième congrés du Frelimo. Programme et status, 1977, Paris, L’Harmattan,
- Friedmann, Jonh, 1996, (1ª Ed. 1992), Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo, Lisboa, Editora Celta.
- Guambe, José e Loureiro, José Dias, 1997, “*O Município e o Desenvolvimento Económico Local*”, Boletim Especial n.º 5, Maputo, Ministério da Administração Estatal

- Guambe, José Elija Manuel, 1998, “*Descentralização e Autonomia Municipal em Moçambique*”, Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Textos de Discussão, n.º4, Maputo, Editado por José Elija M. Guambe e Bernhard Weimer
- Hall, Margaret and Young, Tom, 1997, Confronting Leviathan – Mozambique since Independence, London, Hurst & Company
- Hanlon, Joseph, 1997, Guia sobre a Assembleia da República, Moçambique, Ed. Obedede Suarte Baloi.
- Hanlon, Joseph, 1997-b, Guia Básico Sobre as Autarquias Locais, Maputo, Publicado pelo Ministério da Administração Estatal e AWEPA
- Hors-série n.º 28, “*Le changement/le politique*”, Mars-Avril-Mai, 2000, Paris, pp. 48-55
- Júnior, Rodrigues, 1959, Colonização (contribuição para o seu estudo em Moçambique), Lourenço Marques, África Editora
- Kulipossa, Fidelx Pius, 1997, “*Sociedade Civil, ONG’s e Boa Governação no Processo de Reformas das Relações Estado-Sociedade em Moçambique: Um Quadro Teórico, Conceitual e Empírico para Debate*”, Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Série Textos de Discussão, n.º2, Maputo, Editado por José Elija M. Guambe e Bernhard Weimer
- Lapierre, J. W., 1968, Le Fondement du Pouvoir Politique (Problématique du Pouvoir Político), Paris, Ophrys, pp. 35-86
- Lei Eleitoral. Sete princípios e nove tarefas das assembleias de localidade, Maputo, INM, 1980.
- Lévi-Strauss, Claude, 1996, 1ª Ed. 1952, Raça e História, (5ª Ed.), Lisboa, Editorial Presença.
- Loewenstein, Karl, 1957, Political Power and the Governmental Process, University of Chicago Press, p. 5 in Lapierre, p. 81

- Lopes, José (Org.), 1998, Legislação Autárquica- Moçambique, Coimbra, CEFA-Centro de Estudos e Formação Autárquica
- Lundin, Iraê Baptista e Machava, Francisco Jamisse, 1996, Descentralização e Administração Municipal – Descrição e Desenvolvimento de Ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus, Moçambique, Edição da Fundação Friedrich Ebert e Ministério da Administração Estatal
- Machel, Samora, 1979, Façamos de 1980-1990 a Década da Vitória sobre o Subdesenvolvimento, Col. Palavras de Ordem n.º 11, Maputo, Edição do Partido da Frelimo
- Machel, Samora, 1979, Fazer do Niassa Uma Base Sólida na Construção do Socialismo, Col. Palavras de Ordem n.º 14, Maputo, Edição do Partido da Frelimo
- Machel, Samora, 1979, Unidade Anti-Imperialista é a base do não-alinhamento, Col. Palavras de Ordem, n.º 12, Maputo, Edição do Partido da Frelimo
- Machel, Samora, 1980, Fazer da Beira Ponto de Partida para uma Ofensiva Organizacional, Col. Palavras de Ordem n.º 17, Maputo, Edição do Partido da Frelimo
- Makumbe, John Mw, 1998, “*Is there a civil society in Africa?*”, International Affairs, Vol. 74, n.º 2, April, 1998, pp. 305-317
- Masalila, A. B., “*Administração Local no Botswana*”, Lundin, Iraê Baptista e Machava, Francisco Jamisse, 1996, Descentralização e Administração Municipal – Descrição e Desenvolvimento de Ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus, Moçambique, Edição da Fundação Friedrich Ebert e Ministério da Administração Estatal
- Médard, J-F., 1990, “*L’ Etat Patrimonialisé*”, Politique Africaine, L’Afrique Autrement, n.º 39, Septembre, 1990, Karthala, pp. 25-36
- Michels, Roberto, 1912, “*La Sociologia del Patito Político*”, Cruz, Manuel Braga (Trad.), 1995 (2ª Ed.), Teorias Sociológicas- os fundadores e os clássicos (antologia de textos), I Vol., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 475-498

- Mondlane, Eduardo, 1975 (1ª Ed. 1969), Lutar por Moçambique, Col. Terceiro Mundo, Lisboa, Edição Sá da Costa
- Mondlane, Machel, A Frelimo e a Revolução em Moçambique, Portugal, Edições Maria da Fonte
- Monga, Celestin, “*La Société Civile Africaine est-elle Civilisée?*”, Daniel Bach (dir), 1998, Regionalisation, Mondialisation et Fragmentation en Afrique Subsaharienne, Paris, Karthala, pp. 105-114
- Newitt, Malyn, Revista de Estudos Africanos, n.ºs. 6 e 7, Janeiro-Dezembro de 1987, pp. 251-250
- Ngoenha, Severino Dias, 1997, “*Para uma Reconciliação entre a Política e a(s) Cultura(s)*”, Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Série Textos de Discussão, n.º3, Maputo, Editado por José Elija M. Guambe e Bernhard Weimer, Maio de 1998
- Nunes, Adérito Sedas, 1992, História dos Factos e das Doutrinas Sociais – da formação histórica do capitalismo ao marxismo, Lisboa, Editorial Presença
- Pareto, Vilfredo, 1916, “*Trattado di Sociologia Generale*”, Cruz, Manuel Braga (Trad.), 1995 (2ª Ed.), Teorias Sociológicas- os fundadores e os clássicos (antologia de textos), I Vol., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 421-474
- Pecqueur, Bernard, 1989, Le Développement Local, Col. Alternatives Économiques, Paris, Syros.
- Radcliffe-Brow, A. R. & Forde, Daryll, 1982 (1ª Ed. 1950), Sistemas Políticos Africanos de Parentesco e Casamento, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Ribeiro, Gabriel Sérgio Mithá, 2000, As Representações Sociais Moçambicanas: Do Passado Colonial à Democratização. Esboço de uma Cultura Política (Tese de Mestrado), Lisboa, Ed. Instituto da Cooperação de Portugal
- Rogerson, Christian, 1997, “*Planeamento e Desenvolvimento Local no Mundo em vias de Desenvolvimento*”, Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Textos de Discussão, n.º 1, Maputo, Editado por José Elija Guambe e Bernhard Weimer

- Ruquoy, Danielle, 1997 (1ª Ed. 1995), “*Situação de Entrevista e Estratégia do Entrevistador*”, Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais, Lisboa, Gradiva, pp.
- Silva, João Julião, Silva, Zacarias Herculano, e Silva, Guilherme Ezequiel, 1998, Memórias de Sofala, Centro de Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, Edição e notas por José Fialho Feliciano e Victor Hugo Nicolau,
- Simpson, M., 1993, “*Foreign and Domestic Factors in the Transformation of Frelimo*”, *Journal of Modern African Studies*, 31, pp 309-337 in Soiri, 1999
- Smith, B. C., 1998, “*Governo Local e Transição para a Democracia: um artigo de revisão*”, Publicação do Ministério da Administração Estatal (MAE), Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Textos de Discussão, n.º 9, Maputo, Editado por José Eliza Guambe e Bernhard Weimer
- Soiri, Lina, 1999, Moçambique: Aprender a Caminhar com a Bengala Emprestada? (Ligações da Descentralização à pobreza. Relatório de um caso de estudo), Documento de Reflexão n.º 13, Maastricht, European Centre for Development Policy Management (ECDPM)
- Strauss, Léo, 1954, Droit Naturel et Histoire (traduction française, Plon, Recherches en Sciences Humaines, Ch. IV, p. 150-155, In Lapiérre, p. 81
- Töttemeyer, Gerhard, “*Namíbia*”, Lundin, Iraê Baptista e Machava, Francisco Jamisse, 1996, Descentralização e Administração Municipal – Descrição e Desenvolvimento de Ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus, Moçambique, Maputo, Edição da Fundação Friedrich Ebert e Ministério da Administração Estatal
- Vasques, Sérgio e Gamito, Conceição, 1999, Legislação Fiscal de Moçambique, Lisboa, Editora Fim de Século
- Vialatte, Jérôme, 1996, “*Mozambique L’ Etat en Quête d’ une Nouvelle Symbolique*”, *L’Afrique Politique - Revendications Populaires et Recompositions Politiques*, 1997, Paris, Karthala, pp. 39-53

- Velsen, J. Van, 1987, “*A Análise Situacional e o Método de Estudo de Caso Detalhado*”, Feldman-Bianco, Bela (Org.), 1987, A Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos, S. Paulo, Global Universitária, pp. 345-374
- Waty, Teodoro Andrade, 2000, Autarquias Locais – Legislação Fundamental, Maputo, W & W Editora
- Weber, Max, 1967/68, (4ª ed.), Ciência e Política: Duas vocações, S. Paulo, Editora Cultrix
- Weber, Max, 1983, (2ª Ed.), Fundamentos da Sociologia, Lisboa, Editora Rés
- Weber, Max, 1991 (edição original de 1923), Histoire Economique, Esquisse d’une Histoire Universelle de l’economie et de la Société, Paris, Bibliothèque des Sciences Humaines, Éditions Gallimard
- Weber, Max, 2000, (Trad. Paulo Osório de Castro) A Política como Profissão, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas
- Weber, Max, A “*Objectividade*” do Conhecimento nas Ciências Sociais e em Política Social”, Cruz, Manuel Braga (Trad.), 1995 (2ª Ed.), Teorias Sociológicas- os fundadores e os clássicos (antologia de textos), I Vol., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 603-661
- Weber, Max, “*Tipos de Dominação*”, Cruz, Manuel Braga (Trad.), 1995 (2ª Ed.), Teorias Sociológicas- os fundadores e os clássicos (antologia de textos), I Vol., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 681-723
- Weimer, Bernhard, “*Tradição e Modernidade em Moçambique, Elementos e Contextos do Debate*”, Artur, D. Rosário, Cafuquiza, J. Chuva, e Ivala, A. Zacarias, 1999, Tradição e Modernidade - Que Lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada de Moçambique?, Maputo, Ministério da Administração Estatal,

Textos não publicados

- Ballerstaedt, Esther, 1999, “Participação Popular no Processo de Desenvolvimento em Moçambique”, Estudo sobre a Participação Popular na Perspectiva da Carta Africana em Moçambique, Julho de 1999, (Documento não publicado), Maputo, Org. Link –Fórum de ONG’s em Moçambique
- *Formas Tradicionais de Governação e o Relacionamento com Formas Modernas*, Texto não Publicado, Ministério da Administração Estatal, Projecto de Descentralização e Democratização (PPD), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Nampula, Julho, 1997.
- MAE, 1997, *Formas Tradicionais de governação e o Relacionamento com Formas Modernas*, Projecto de Descentralização e Democratização(PPD). Texto de discussão, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Nampula, Julho, 1997.
- *Mozambique Country Assistance Review*, Report n.º 17209, December 2, 1997, Document of the World Bank.
- Weimer, Bernhard, Decentralization and power sharing in Mozambique: Comments on the paper presented by Eduardo J. Siteo *In International Colloquium on Consolidating Democracy: Nigeria in Comparative Perspective*, Texto não Publicado, Sintra, 22-25 Setembro de 1999.

ANEXOS

DOCUMENTO 1
GUIÃO SEMI DIRECTIVO

A) Acerca da implementação do processo de descentralização e consecutivas alterações a que esteve sujeito em termos legais:

1. Como entende o processo de descentralização implantado em Moçambique?
2. Qual a sua opinião acerca das alterações levadas a cabo durante a discussão do processo de descentralização? E quais as razões para a implementação ter sido feita em 33 autarquias?
3. Como caracteriza o processo de descentralização hoje em funcionamento em Moçambique?
4. Na sua opinião quais são os maiores problemas da política da descentralização?
5. Na sua opinião que razões levaram o Estado moçambicano a implementar o processo de descentralização?
6. O processo de descentralização esteve sujeito a algumas alterações, refiro-me em termos de legislação. Poderá estabelecer-se aqui alguma relação entre esse facto e a elevada abstenção?
7. Durante a discussão do projecto de descentralização houve intensos confrontos entre a FRELIMO e a RENAMO. Por isso não poderia, de certa forma, antever-se algumas complicações aquando da implantação da descentralização?
8. Existem alguns autores que consideram que o processo de descentralização assenta sobretudo na desconcentração, isto é, numa transferência de poderes administrativos. Mais... eles defendem que não se deu uma devolução do poder político às Autarquias. Como comenta estas afirmações?
9. Como caracteriza o processo de descentralização, com todas as leis intercalares, hoje em funcionamento em Moçambique?

B) A relação entre os diferentes órgãos eleitos da Autarquia de Maputo. O funcionamento da Assembleia Municipal, Conselho Municipal e Presidente do Conselho Municipal:

1. Como é a relação entre os diferentes órgão da Autarquia de Maputo (Conselho Municipal, Assembleia Municipal e Presidente do Conselho Municipal? Funcionam bem ou interferem uns na esfera dos outros?
2. Como caracteriza o ambiente na Assembleia Municipal de Maputo quando se discute a aprovação de leis?
3. Quando é apresentado o Plano de Desenvolvimento Autárquico, como se processa a discussão, no caso da oposição não concordar ou querer acrescentar algo que seja pertinente para o Município de Maputo?
4. A oposição consegue participar na resolução dos problemas (uma vez que é porta-voz da população) da Autarquia de Maputo?
5. Como se processa a discussão das propostas de Lei na Assembleia Municipal?

C) A gestão da Autarquia da cidade de Maputo

1. Qual ou (quais) o(s) maior(es) obstáculo(s) ao funcionamento da Autarquia de Maputo?
2. Na sua opinião qual (ou quais) o(s) maior(es) problema(s) no funcionamento da Autarquia de Maputo?
3. Acerca das competências que foram transferidas para a Autarquia de Maputo, acha que estão claramente definidas? Isto é, não pode dar-se o caso de interferirem com outros órgãos?
4. As sessões do plenário são abertas. Como se efectiva a participação da população na resolução dos problemas do município?
5. O governo local está a fazer uma boa gestão na Autarquia da cidade de Maputo?
6. Em relação às receitas que estão disponíveis para o funcionamento da Autarquia de Maputo, acha que são suficientes?
7. Um aspecto bastante importante: Para que a Autarquia de Maputo possa funcionar (e digamos “mostrar serviço”) ela têm que ter recursos financeiros e,

segundo alguns membros do Conselho Municipal, eles não são suficientes. É assim?

D) Acerca da relação entre o poder central e poder local

1. Tendo em conta o cenário político com a implementação da descentralização como caracteriza o funcionamento entre os órgãos locais do Estado e as Autarquias?
2. Existe sobreposição de poder entre os níveis central (Estado) e o local (Autarquia)?

E) A relação da Autarquia de Maputo com a população e com a organização não-governamental GTZ (a qual acompanha desde o início o processo de descentralização)

1. Como é que a população entende o processo de descentralização?
2. Quando é que a GTZ iniciou o Projecto de Descentralização e Desenvolvimento Municipal PDDM em Moçambique?
3. Quais as principais mudanças desde o início do PDDM?

F) Acerca da elevada abstenção nas eleições locais:

1. O que poderá ser apontado como a causa para as elevadas abstenções?
2. Como entende os resultados das eleições locais (e a elevada abstenção)?
3. O alheamento dos partidos político, a nível nacional, poderá ser apontado como uma das razões para a elevada abstenção?
4. Como interpreta a elevada abstenção nas eleições locais? Acha que os órgãos foram legitimados?
5. Poderão ser os próprios candidatos o problema?

DOCUMENTO 2

ESTRUTURA DA FRELIMO

A estrutura da FRELIMO é a seguinte: Nação, Província, Distrito, Localidade e Círculo.

- a) No plano da Nação há um Congresso, um Comité Político-Militar e um Comité Executivo;
- b) A Província, o Distrito e a Localidade têm cada um, um Conselho e um Comité;
- c) O Círculo é a organização de base da FRELIMO, e existe nos lugares de trabalho e de residência. O Círculo tem um Secretariado.

ÓRGÃOS	COMPOSIÇÃO	COMPETÊNCIAS
O Congresso	O Congresso e o órgão supremo da FELIMO, e reúne-se ordinariamente de 4 em 4 anos. A fixação da data e do lugar do Congresso, bem como a sua convocação, são da competência do Comité Central. Em circunstâncias excepcionais, o Comité Central poderá adiar a data da reunião do Congresso. O Congresso pode reunir-se extraordinariamente a pedido de pelo menos 2/3 do total das Províncias. O órgão competente para formular o pedido de reunião em cada Província é o Conselho Provincial.	a) Definir a linha política, apreciar e modificar os estatutos e o programa da FRELIMO; b) Analisar e criticar o relatório apresentado pelo Comité Central; c) Eleger os membros do Comité Central; d) Eleger o Presidente e o Vice-Presidente da FRELIMO, sob proposta do Comité Central. As decisões do Congresso são válidas e obrigatórias para toda a organização da FRELIMO, não podendo ser revogadas ou alteradas senão por um outro Congresso.
O Comité Central	a) Secretários Provinciais; b) O Chefe do Departamento de Defesa e seu Adjunto; c) O Chefe do Departamento de Organização e seu Adjunto; d) Um representante de cada uma das Organizações de massas; e) Um representante de cada Província, eleito; f) 18 membros eleitos pelo Congresso; O Comité Central é responsável perante o Congresso.	a) Formular a linha política da FRELIMO, dentro dos princípios definidos pelo Congresso; b) Aprovar o Regulamento Geral Interno; c) Propor ao Congresso, para eleição, os candidatos à Presidência e à Vice-Presidência da FRELIMO.
O Comité Político-Militar	É constituído pelo Presidente, Vice-Presidente, Secretários dos Departamentos de Defesa, Organização, Segurança e Político, e pelos Secretários Provinciais	a) Elaborar e propor à apreciação do Comité Central propostas para: 1 – o estabelecimento dos planos estratégicos políticos e militares 2 – a definição da política da FRELIMO para cada sector de actividade. b) Esclarecer os órgãos executivos sobre a linha política e as regras elaboradas pelo Congresso e pelo Comité Central; c) Ratificar a nomeação dos Secretários dos Departamentos.
Do Comité Executivo	O Comité Executivo é composto pelo Presidente, Vice-Presidente e pelos Secretários dos Departamentos. Os secretários dos Departamentos são nomeados pela Presidência, sendo a nomeação ratificada pelo Comité Político-Militar O Comité Executivo é responsável perante o Comité Central.	a) Pôr em execução a linha política traçada pelo Congresso, pelo Comité Central e pelo Comité Político-Militar; b) Elaborar o Regulamento Geral Interno, e submetê-lo à ratificação do Comité Central
A Presidência	A Presidência é constituída por um Presidente e um Vice-Presidente, eleitos pelo Congresso sob proposta do Comité Central.	a) Coordenar as actividades de todos os Departamentos; b) Representar a FRELIMO no plano jurídico, político, nacional e internacional; c) Fazer observar, na actividade geral da organização, o cumprimento das leis, dos princípios e das soluções da FRELIMO

FONTE - Mondlane, Machel, *A Frelimo e a Revolução em Moçambique*, Portugal, Edições Maria da Fonte, pp. 137-141

DOCUMENTO 3

COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O Chefe de Estado, simboliza a unidade nacional, representando a nação interna. Ele é o Chefe do Governo e o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança, tendo com competências as que abaixo se indicam.

Presidente da República	Competências
Enquanto Chefe de Estado	<ul style="list-style-type: none">• Dirigir-se à nação através de mensagens e comunicações;• Informar anualmente a Assembleia da República sobre a situação geral da Nação;• Decidir a realização de referendo para alteração da Constituição ou sobre questões de interesse fundamental para a Nação;• Convocar eleições gerais;• Dissolver a Assembleia da República uma única vez quando o programa do Governo não tenha sido aprovado• Demitir os restantes membros do Governo quando o programa for rejeitado pela segunda vez pela Assembleia da República;• Nomear o Presidente e Vice-Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Conselho Constitucional e o Presidente do Tribunal Administrativo;• Nomear, exonerar e demitir o Procurador Geral e o Vice-Procurador-Geral da República• Indultar e comutar penas• Atribuir, nos termos da lei, títulos honorários, condecorações e distinções
Na acção Governamental	<ul style="list-style-type: none">• Convocar e presidir às sessões do Conselho de Ministros• Nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro• Criar Ministérios e Comissões de natureza ministerial• Nomear, exonerar e demitir: os ministros e vice ministros, os governadores provinciais, os Reitores e Vice-Reitores das Universidade Estatais, o Governador de Vice-Governador do Banco de Moçambique e os Secretários de Estado
No domínio das defesa nacional e da ordem pública	<ul style="list-style-type: none">• Declara o Estado de guerra e a sua cessação, o estado de sítio ou de emergência;• Celebrar tratados;• Decretar a mobilização geral ou parcial;• Presidir o Conselho Nacional de Defesa e Segurança;• Nomear, exonerar e demitir o Chefe do Estado-Maior General, o Comandante Geral da Polícia, o Comandantes do Ramo das Forças Armadas de Moçambique e outros oficiais das Forças de Defesa e Segurança nos termos definidos por lei
No domínio das relações Internacionais	<ul style="list-style-type: none">• Orientar a política externa;• Celebrar tratados internacionais;• Nomear, exonerar e demitir os Embaixadores e enviados diplomáticos da República de Moçambique;• Receber as cartas credenciais dos Embaixadores e enviados diplomáticos de outros países.

FONTE - Cfr. Constituição da República de Moçambique, Artigos 120º, 121º, 122º, 123º e 124º [Competências do Presidente da República], In Waty, Teodoro Andrade, 2000, *Autarquias Locais – Legislação Fundamental*, Maputo, W & W Editora.

DOCUMENTO 4

Principais diferenças entre a lei 3/94 e a lei 2/97 sobre o poder local

LEI 3/94	LEI 2/97
Divisão administrativa em 128 distritos municipais rurais (= distritos) e 23 distritos municipais urbanos.	Criação de autarquias, subdivididas em municípios (urbanos) e povoações (rurais). Cidades, vilas, aldeias, povoações (544) são à partida elegíveis para o estatuto de autarquia. Ficam de fora do poder local, os 128 distritos geridos pelos órgãos administrativos locais e, por conseguinte, sob administração central.
Eleição directa e secreta dos três órgãos municipais: Presidente (Administrador nas zonas rurais), Assembleia e Conselho municipais.	Eleição directa e secreta do Presidente e da Assembleia municipal (AM). Metade dos membros do Conselho municipal são designados pelo Presidente e metade são membros da AM.
Enumeração clara das funções e serviços dos governos locais (inclui segurança pública, uso da terra, abastecimento de água, entre outros)	As funções dos governos locais são reduzidas em questões essenciais (como o uso da terra) e condicionadas à existência de recursos financeiros locais.
Definição clara das prerrogativas e competências da administração central e do município.	Representação dos órgãos de administração central na jurisdição territorial das autarquias. Possibilidade de controlo e participação destes no governo local (dupla administração).
Autonomia orçamental, fiscal, patrimonial, de planeamento e organização.	Autonomia administrativa, fiscal, patrimonial e de organização. Subordinação administrativa das autarquias ao princípio da "unidade do poder político".
Apoio orçamental previsto no OGE.	Apoio orçamental previsto no OGE.
Integração das autoridades tradicionais no processo de consulta e tomada de decisão locais (nomeadamente no âmbito de conflitos e em questões relacionadas com o uso da terra).	A participação das autoridades tradicionais é substancialmente limitada e sujeita a regulamentação ministerial.
Direito à criação de uma associação de municípios.	Não há referência ao direito de associação dos municípios.
Princípio do gradualismo: estabelecimento gradual dos municípios com base em condições socio-económicas, administrativas e de infra-estruturas mínimas.	Princípio do gradualismo. A lei da criação das autarquias (elaborada, discutida e aprovada posteriormente) limita o número de autarquias na primeira fase a 33.
Tutela legal e financeira dos municípios por parte do Ministério da Administração Estatal (MAE) e do Ministério do Plano e Finanças (MPF), respectivamente.	Tutela legal e financeira dos municípios por parte de MAE e do MPF, respectivamente. A lei da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias (elaborada, discutida e aprovada posteriormente) determina que a tutela pode ser delegada aos governos provinciais.

DOCUMENTO 5**RESULTADOS ELEITORAIS DOS PRESIDENTES DO CONSELHO MUNICIPAL**

MUNICÍPIO	TOTAL DE VOTOS				DISTRIBUIÇÃO DE VOTOS	TOTALS	%
	Expressos	Em branco	Nulos	Válidos			
ANGOCHE	8.784	677	603	7.504	JOSÉ CONSTANTINO	5,648	75,27
BEIRA	21.687	634	836	20.214	ISIDRO ALI ASSANE	1,866	24,73
					CHIVAVICE MUCHANGAGE	11,828	58,51
CATANDICA	2.383	112	144	2.132	FRANCISCO DE ASSIS MASQUIL	8,386	41,49
					JOSÉ DRAIVA CHICODO	2,132	100,00
CHIBUTO	5.646	841	293	7.412	BENJAMIM FRANCISCO MUCHANGA	358	4,83
					FRANCISCO BARAGE MUCHANGA	7,054	95,17
CHIMOIO	8.759	244	414	8.101	JOSÉ MEQUE	1,119	13,81
					DÁRIO H. T. B. JANE	6,976	86,19
CHOKWE	5.667	553	515	4.599	SALOMÃO TSAVANE	4,599	100,00
CUAMBA	3.305	216	339	275	TEODÓSIO SIMÃO MATA	276	100,00
DONDO	16.734	397	341	15.996	MANUEL CAMBEZO	15,996	100,00
GURUE	2.870	207	226	2.437	AMONE XAVIER MONGESSA	603	24,74
ILHA de MOÇ.	2.987	173	305	2.609	JOÃO BERNARDO	1,834	76,26
					ABACAR ABDUL SATAR NAIMO	2,509	100,00
INHAMBANE	5.025	323	342	4.363	VITORINO MANUEL MACUVEL	2,745	62,91
					FELIZARDO XAVIER D. VAZ	1,471	33,71
					AMANO JOSÉ MARRENGULA	147	3,38
LICHINGA	5.796	466	438	4.891	CRISTIANO TAIMO	4,891	100,00
MANHIÇA	3.625	134	277	3.214	LAURA DANIEL TAMELE	1,887	58,71
					EUSÉBIO TIMBANA MANHIÇA	1,327	41,29
					MOGUENE MATERISSO CANDIEIRO	3,138	100,00
MANICA	3.473	211	124	3.138	CASIMIRO JOÃO MONJANE	1,004	100,00
MANDLAKAZI	1.109	52	53	1.004	MARIA ALICE MABOTA	1,568	2,45
MAPUTO	66.807	1.241	1.583	63.983	PHILLIPE ARTHUR GAGNAUX	18,441	28,82
					JEREMIAS CHICAVA	1,774	2,77
					ARTUR HUSSENE CANANA	41,595	65,01
					NEVES PINTO SERRANO	605	0,95
					PALMERIM CANOTINHO RUBINO	1,592	100,00
					AFONSO ABÍLIO NHANTUMBO	2,953	14,30
MARROMEU	1.868	98	178	1.592	CARLOS A. FILIPE TEMBE	17,702	85,70
					NARCISO PEDRO	4,001	100,00
MATOLA	22.431	548	1.228	20.655	GABRIEL CATAUALA	1,121	100,00
					HONÓRIO PEREIRA VAZ	1,069	100,00
MAXIXE	5.460	666	793	4.001	PAULINO MULAICHO JEQUE	2,321	100,00
METANGULA	1.300	81	98	1.121	CAMISSA ADAMO ABDALA	2,482	100,00
MILANGE	1.477	98	210	1.069	JOSÉ HERMÍNIO NANGURA	6,900	100,00
MOATIZE	2.599	137	141	2.321	DANIEL HERMÍNIO BENTO	3,068	100,00
MOCÍMBOA	2.938	239	217	2.482	ALBERTO DAS NEVES PAISSENE	8,119	100,00
MOCUBA	7.830	407	523	6.900	JOSÉ GERALDO DE BRITO	6,878	75,44
MONAPO	3.714	202	454	3.058	JOÃO BAPTISTA MUSSA	2,238	24,56
					DiONÍSIO CHEREWA	8,999	82,14
MONTEPUEZ	10.938	1.835	984	8.119	EUGÉNIO ESTÊVÃO FÁTIMA	1,946	17,76
					ABUDO ANZA	639	6,92
NACALA	10.165	415	624	9.116	ASSUBUGY MEAGY	6,325	79,74
					MANUEL DE LIMA MÁRIO	1,058	13,34
					PIO AUGUSTO MATOS	3,911	83,98
NAMPULA	12.018	464	609	10.955	ANTÓNIO MUEDO	740	16,02
					LUCIANO NGUIRAZI	6,248	100,00
PEMBA	8.731	413	386	7.932	JORDÃO MUFUME	54	0,20
QUELIMANE	5.337	330	350	4.657	SULEMANE E. AMUJI	2,683	99,98
					FAQUIR BAY NALAGI FAQUIR BAY	8,849	100,00
					ANTÓNIO MUEDO	740	16,02
TETE	7.317	570	499	6.248	LUCIANO NGUIRAZI	6,248	100,00
VILANKULOS	3.095	128	372	2.635	JORDÃO MUFUME	54	0,20
XAI-XAI	10.007	666	491	8.849	SULEMANE E. AMUJI	2,683	99,98
					FAQUIR BAY NALAGI FAQUIR BAY	8,849	100,00

RESUMO DOS RESULTADOS DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS

Município	Total de Votos				Partido	Votos	%
	Expressos	Branco	Nulos	Válidos			
Angoche	8.478	1.547	423	6.508	Frelimo	6.508	100
Beira	21.551	744	787	20.020	Frelimo GRM	12.043 7.977	60.15 39.85
Catandica	2.386	140	518	1.728	Frelimo	1.694	98.03
Chibuto	8.256	1.151	189	6.916	Frelimo	6.916	100
Cuamba	3.189	290	273	2.626	Frelimo	2.626	100
Chimoio	9.068	662	320	8.086	Frelimo	8.086	100
Chokwé	5.770	593	487	4.690	Frelimo	4.690	100
Dondo	16.074	521	316	15.237	Frelimo	15.237	100
Gurué	2.882	561	182	2.139	Frelimo	2.139	100
Ilha de Moçambique	2.943	268	241	2.434	Frelimo	2.434	100
Inhambane	5.097	1.112	372	3.613	Frelimo	3.613	100
Lichinga	5.817	565	401	4.861	Frelimo	4.851	100
Mandlakazi	1.062	55	54	953	Frelimo	953	100
Manhiça	3.723	181	274	3.268	Frelimo Naturma	1.980 1.288	60.59 39.41
Manica	3.774	316	141	3.317	Frelimo	3.317	100
Cidade de Maputo	66.408	1.777	1.429	63.202	RUMO PT JPC Frelimo	1.191 1.410 16.168 44.433	1.88 2.23 25.58 70.30
Marromeu	1.868	136	162	1.570	Frelimo	1.570	100
Matola	22.697	718	1.148	20.731	Frelimo PT	17.066 3.665	82.32 17.68
Maxixe	5.471	791	721	3.959	Frelimo	3.959	100
Metangula	1.379	80	98	1.201	Frelimo	1.201	100
Milange	1.477	228	191	1.058	Frelimo	1.058	100
Moatize	2.598	193	133	2.272	Frelimo	2.272	100
Mocimboa da Praia	2.947	294	200	2.453	Frelimo	2.453	100
Mocuba	7.935	509	471	6.955	Frelimo	6.955	100
Monapo	3.683	301	396	2.986	Frelimo	2.986	100
Montepuez	11.482	1.888	942	8.652	Frelimo	8.652	100
Nacala Porto	10.254	585	638	9.031	OCINA Frelimo	2.605 6.426	28.85 71.15
Nampula	12.026	1.253	414	10.359	Frelimo	10.359	100
Pemba	8.466	1.313	336	6.817	Frelimo	6.817	100
Quelimane	5.351	677	283	4.391	Frelimo	4.391	100
Tete	7.243	724	479	6.040	Frelimo	6.040	100
Vilankulo	3.035	383	236	2.416	Frelimo	2.416	100
Xai-Xai	10.001	477 9.696	6.22	8.902	PT Frelimo	851 8.051	100
TOTAL	284.290	30.729	13.879	294.381		249.381	

FONTE - Mozambique News Agency, n.º 139, 20 de Julho de 1998

DOCUMENTO 6**RESUMO DOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES LOCAIS**

MUNICÍPIO	ELEITORES			ABSTENÇÕES	
	INSCRITO	VOTANTES	%	TOTAL	%
Angoche	34.693	8.784	25.32	25.909	74.68
Beira	209.493	21.570	10.30	187.923	89.70
Catandica	7.318	2.388	32.63	4.930	67.37
Chibuto	24.229	8.546	35.27	15.683	64.73
Chimoio	80.759	9.068	11.23	71.691	88.77
Chokwé	24.157	5.770	23.89	18.387	76.11
Cuamba	29.565	3.305	11.18	26.260	88.82
Dondo	31.204	16.734	53.63	14.470	46.37
Gurue	26.468	2.882	10.89	23.585	89.11
Ilha de Moçambique	23.653	2.987	12.63	20.666	87.37
Inhambane	26.921	5.097	18.93	21.824	81.07
Lichinga	38.136	5.817	15.25	32.319	84.75
Manhiça	19.802	3.723	18.80	16.079	81.20
Manica	12.463	3.782	30.35	8.681	69.65
Mandlakazi	5.549	1.109	19.99	4.440	80.01
Maputo	509.021	66.807	13.12	442.214	86.88
Marrromeu	8.270	1.868	22.59	6.402	77.41
Matola	195.021	22.597	11.57	172.677	88.43
Maxixe	50.661	5.471	10.80	45.190	89.20
Metangula	4.224	1.477	32.65	2.845	67.35
Milange	9.212	1.477	16.03	7.735	83.97
Moatize	16.229	2.599	16.01	13.630	83.99
Mocimboa da Praia	21.391	2.947	13.78	18.444	86.22
Mocuba	36.687	7.935	21.63	28.752	78.37
Monapo	24.635	3.714	15.08	20.921	64.92
Montepuez	25.610	11.482	44.83	14.128	55.17
Nacala Porto	77.216	10.254	13.28	65.962	85.72
Nampula	149.460	12.026	8.05	137.434	91.95
Pemba	42.337	8.731	20.62	33.606	79.38
Quelimane	93.514	5.351	5.72	88.163	94.28
Tete	48.922	7.317	14.96	41.605	85.04
Vilankulos	12.608	3.135	24.87	9.473	75.13
Xai-Xai	45.849	10.007	21.83	35.842	78.17
TOTAL	1.965.530	286.659	14.58	1.678.871	85.42
FONTE : http://www.mozambique.mz/governo/eleicoes/r_dados.htm					

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (1)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes											
NIASSA	LICHINGA	38,136	5.817	15.25	21	Cristiano Taimo (Frelimo)	4.891	100	Frelimo	4.891	100	1 – Nzinge 2 – Chiulugo 3 – Muchenga 4 – Popular 5 – Estação 6 – Cerâmica	7 – Messenger 8 – Sambula 9 – Assumane 1 10 – Lulemile 11 – Mitava
	CUAMBA (Cidade)	29,565	3.305	11.18	21	Teodásio Simão Matata (Frelimo)	275	100	Frelimo	2.626	100	1 – Central 2 – Adine 3 – Adine 4 – Mutxora 5 - Aeródromo 6 - Rimbane	7 – Njato 8 – Tetreane 9 – Maeanga 10 – Mucuaba 11 – Maía
	METANGULA (Vila)	4,224	1.477	32.65	13	Gabriel Catauala (Frelimo)	1.121	100	Frelimo	1.201	100	1 – Sanjala 2 – Sele 3 – Michenga 4 – Tungo 5 – Chipele 6 – Micuio	7 – Chiuanga 8 – Chigoma 9 – Mefunga 10 – Mpeluca 11 – Capeleza 12 – Mechuma

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (2)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes												
NAMPULA	NAMPULA	149,460	12,026	8.05	41	Eugénio Estêvão Fátima (Deona)	1.946	17.76	FRELIMO	10.359	100		1 – B.º dos Bombeiros	10 – B.º de Namutequeliua
						Dionísio Cheréwa (Frelimo)	8.999	82.14					2 – B.º 25 de Set.	11 – B.º de Muahivire
	ANGOCHE (Cidade)	34,693	8,784	25.32	21	José Constantino (Frelimo)	5.648	75.27	FRELIMO	6.508	100		3 – B.º 1º de Maio	12 – B.º Namicopo
						Isidro Ali Assane (GDA)	1.856	24.73					4 – B.º dos Limoeiros	13 – B.º de Mutava-Rex
													5 – B.º da Liberdade	14 – B.º de Napipine
6 – B.º Militar	15 – B.º de Carrupeia													
7 – B.º de Muatala	16 – B.º de Natikiri													
8 – B.º de Mutauanha	17 – B.º de Murrapania													
9 – B.º de Muhala	18 – B.º de Marrere													
ILHA DE MOÇAMBIQUE (Cidade)	23,653	2.987	12.63	17	Abacar Abdul Satar Naimo (Frelimo)	2.509	100	FRELIMO	2.434	100		1 – Muchelele	11 – Aeródromo	
					Isidro Ali Assane (GDA)	1.856	24.73					2 – Púli	12 – Napópue	
												3 – Praia-Nova	13 – Nacololo	
												4 – Praia-Macho	14 – Naholoco	
												5 – Praia-Velha	15 – Kilómetro 13	
6 – Cuirricuige	16 – Murrucuíne													
7 – Ilha de Búzio	17 – Morrua													
8 – Ingúri	18 – Namaue													
9 – Escuri-lampunilha	19 – Horta													
10 – Lepá														
NACALA	77,216	10,254	13.28	39	José Gerraldo de Brito (Frelimo)	6.878	75.44	FRELIMO	6.426	71.15	28	1 – Litini	5 – Areal	
					João Baptista Mussa (OCINA)	2.238	24.56					OCINA	2.605	28.85
MONAPO	24,635	3,714	15.08	21	Daniel Hermínio Bento (Frelimo)	3.058	100	FRELIMO	2.986	100		3 – Quirahi	7 – Esteu	
												1 – Maiaia	12 – Muúva	
												2 – Triângulo	13 – Chivato	
												3 – Mocone	14 – Quissimajulo	
												4 – Blocol	15 – Janga	
												5 – Matola	16 – M'paco	
												6 – Ontupaia	17 – Mahelene	
												7 – Mathápue	18 – Lile	
												8 – Ribáue	19 – Nacurula	
												9 – Nauaia	20 – Mupete	
												10 – Muzuane	21 – Muanona	
												11 – Naherenque	22 – Murrupelane	
												1 – Topelane	7 – Nova-Cuamba	
												2 – Mecutane	8 – Nachicuva	
												3 – Moagem-Vila	9 – Napai	
												4 – Mucaca	10 – Calaveiras	
												5 – Rio Ponte	11 – Carapira	
												6 – Micolene		

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (3)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes											
TETE	TETE	48,922	7,317	14.96	31	Luciano Nguirazi (Frelimo)	6.248	100	FRELIMO	6.040	100	1 – Josina Machel 2 – Mateus Sansão Muthemba 3 – Francisco Manyanga 4 – Matundo	5 – Chingodzi 6 – Filipe Samuel Magaia 7 – M'pandue 8 – Dégue
	MOATIZE (Vila)	16,229	2,599	16.01	13	Paulino Mulaicho Jeque (Frelimo)	2.321	100	FRELIMO	2.2720	100	1 – Begamoyo 2 – Liberdade 3 – 1º de Maio	4 – 25 de Setembro 5 – Chipanga 6 – Chithatha

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (4)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes											
MANICA	CHIMOIO	80,759	9.068	11.23	39	Dário H. T. Jane (Frelimo)	6.976	86.19	FRELIMO	8.086	100	1 – Tembwe 2 – Centro Hípico 3 – Nhamadjetcha 4 – Agostinho Neto 5 – Nhamatsane 6 – 25 de Junho 7 – Chizombeiro 8 - Chissui 9 – Hombwe 10 – Eduardo Mondlane 11 – 3 de Fevereiro 12 – Chivura 13 – Josina Machel 14 – 16 de Junho 15 – 7 de Setembro	16 – Bloco 9 17 – Vila Nova 18 – Bengo 19 – Heróis de Moçambicanos 20 – Liberdade 21 - Samora Machel 22 - 1º de Maio 23 - 7 de Abril 24 – Nhaurir 25 – Popular da Textáfrica 26 – Francisco Manyanga 27 – Nhamaona 28 – Sitanha 29 – Mudzingadzi 30 – Fepom 31 – Chwanga
						José Meque (UD/A)	1.119	13.81					
	MANICA (Cidade)	12.463	3.782	30.35	13	Moguene Materisso Candieiro (Frelimo)	3.138	100	FRELIMO	3.317	100	1 - Vumba 2 – 25 de Setembro 3 - Josina Machel 4 - 7 de Abril 5 - Macorria	6 – Manhate 7 - 4º Congresso 8 – Cacarue 9 - Nhaconza
CATANDICA (Vila)	7.318	2.388	32.63	13	José Draiva Chicodo (Frelimo)	2.132	100	FRELIMO	1.694	98.03	1 – Sabão 2 – Chissano 3 – Tongogara 4 - 1º de Maio	5 – 3 de Fevereiro 6 – 7 de Abril 7 – Mugabe 8 – Sanhantunze	

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (5)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes												
GAZA	XAI-XAI	45.849	10.007	21.83	31	Faquir Bay Nalagi Faquir Bay (Frelimo)	8.849	100	FRELIMO PT	8.051 851	90.44 9.56	28 3	1 - 1º Bº Comunal 2 - 2º Bº Comunal 3 - 3º Bº Comunal 4 - 4º Bº Comunal 5 - Inhamissa 6 - Marien N'goaby	7 - Coca-Missava 8 - Unidade 9 - Patrice Lumumba 10 - Chinunginhe 11 - Praia 12 - Macanwine
	CHIBUTO (Cidade)	24.229	8.546	35.27	17	Benjamim Francisco Muchaqa (GACECIMUCHI) Francisco Barage Muchanga (Frelimo)	358 7.054	4.83 95.17	 FRELIMO	 6.916	 100	 	1 - Bº de Cimento 2 - Bº. da Cidade 1 3 - Bº. da Cidade 2 4 - Bº. da Cidade 3 5 - 25 de Junho 6 - Samora Machel 7 - Chimundo 8 - Canhanda 9 - Nhocane 10 - Unidade	11 - Kholuanhane 12 - Mudada 13 - Savene 14 - Canhavano 15 - Mupaiaia 16 - Mabecuane 17 - Mutsicuane 18 - Mussavene 19 - Nwamuza 20 - Khochombane
	CHóKWè (Cidade)	24.157	5.770	23.89	17	Salomão Tsavane (Frelimo)	4.599	100	FRELIMO	4.609	100		Zona Urabana 1 - 1º Bairro 2 - 2º Bairro	Zona Semi Urbana 3 - 3º Bairro 4 - 4º Bairro 5 - 5º Bairro 6 - 6º Bairro
	MANDLAKAZI (Vila)	5.549	1.109	19.99	13	Casimiro João Monjane (Frelimo)	1.004	100	FRELIMO	953	100		1 - Bº de Cimento 2 - Bº Eduardo Mondlane 3 - Bº Josina Machel	4 - Bairro Alto 5 - Bº. Macave 6 - Bº da Liberdade

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (6)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna	
	Inscritos	Votantes										Distrito Urbano N.º 1	Distrito Urbano N.º 4
MAPUTO (Cidade)	509.021	66.807	13.12	59	Artur Hussene Canana (Frelimo)	41.595	65.01	FRELIMO	44.433	70.30	42	Distrito Urbano N.º 1 1 – Central A 2 – Central B 3 – Central C 4 – Alto Maé A 5 – Alto Maé B 6 – Malhangalene A 7 – Malhangalene B 8 – Coop 9 – Polana-Cimento A 10 – Polana-Cimento B 11 – Sommerschild Distrito Urbano N.º 2 12 – Aeroporto A 13 – Aeroporto B 14 – Xipamanine 15 – Micandjuine 16 – Unidade 7 17 – Chamanculo A 18 – Chamanculo B 19 – Chamanculo C 20 – Chamanculo D 21 – Malanga 22 – Munhuana Distrito Urbano N.º 3 23 – Mafalala 24 – Maxaquene A 25 – Maxaquene B 26 – Maxaquene C 27 – Maxaquene D 28 – Polana A 29 – Polana B 30 – Urbanização Posto da Catembe 31 – Mavalane A 32 – Mavalane B 33 – FPLM 34 – Hulene A 35 – Hulene B 36 – Ferroviário 37 – Laulane 38 – 3 de Fevereiro 39 – Mahotas 40 – Albazini 41 – Costa do Sol 42 – Bagamoyo 43 – George Dim 44 – Inhagóia A 45 – Inhagóia B 46 – Jardim 47 – Luis Cabral 48 – Magoanine 49 – Malhazine 50 – Nsalene 51 – 25 de Junho 52 – 25 de Junho 53 – Zimpeto Posto de Inhaca 54 – Gwachene 55 – Chale 56 – Ingwide 57 – Ncassane 58 – Xamissava 59 – Ingwane 60 – Rilewene 61 – Nhaquene	31 – Mavalane A 32 – Mavalane B 33 – FPLM 34 – Hulene A 35 – Hulene B 36 – Ferroviário 37 – Laulane 38 – 3 de Fevereiro 39 – Mahotas 40 – Albazini 41 – Costa do Sol
					Phillipe Artur Gagnaux (JPC)	18.441	28.82	JPC	16.168	25.58	15		
					Maria Alice Mabota (METRACIM)	1.568	2.45	PT	1.410	2.23	1		
					Neves Pinto Serrano (PAZ)	605	0.95						
					Jeremias Chicava (Rumo)	1.774	2.77	RUMO	1.191	1.88	1		

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (7)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes												
CABO DELGADO	PEMBA	42.337	8.731	20.62	31	Manuel de Lima Mário (ACIPO)	1.508	13.34	FRELIMO	6.817	100		1 - Bº de Cimento	6 - Bº de Gingone
						Assubugy Meagy (Frelimo)	6.325	79.74					2 - Bº de Paquitequete	7 - Bº. de Maringanha
						Abudo Anza (UD/A)	539	6.92					3 - Bº Ingonane	8 - Bº de Chuiba
													4 - Bº de Natite	9 - Bº de Mahate
													5 - Bº de Cariacó	10 - Bº de Muxara
	MONTEPUEZ (Cidade)	25.610	11.482	44.83	17	Alberto das Neves Paissene (Frelimo)	8.119	100	FRELIMO	8.652	100		1 - Bº de Miringe	9 - Bº de Nainueto
													2 - Bº. de Matunda	10 - Bº de Napai
													3 - Bº. de Nihula	11 - Bº de Mahipa
													4 - Bº. de Ncoripo	12 - Bº de Milapane
													5 - Bº de Maviha	13 - Bº de Nicuapa
													6 - Bº de Mutulo	14 - Bº de Nacaranlo
													7 - Bº de Nacate	15 - Bº de Matico
													8 - Bº de Pitimpini	
	MOCIMBOA DA PRAIA (Vila)	21.391	2.947	13.78	17	Camissa Adamo Abdala (Frelimo)	2.482	100	FRELIMO	2.453	100		1 - Bº de Cimento	5 - Bº de Muengue
													2 - Bº de Unidade	6 - Bº. de Nanchamele
													3 - Bº de Pamunda	7 - Bº de Nanduandua
													4 - Bº de Milamba	

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (8)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna	
	Inscritos	Votantes											
ZAMBÉZIA	QUELIMANE	93.514	5.351	5.72	39	Pio Augusto Matos (Frelimo)	3.911	83.98	FRELIMO	4.391	100	1 - 1º Bairro 2 - 2º Bairro 3 - 3º Bairro	4 - 4º Bairro 5 - 5º Bairro
	GúRUé (Cidade)	26.468	2.882	10.89	17	António Muedo (UD/A)	740	16.02	FRELIMO	2.139	100	1 - Cimento 2 - 1º de Maio 3 - Serra 4 - Barragem 5 - 25 de Junho 6 - Comtap 7 - Moneia	8 - Mueia 9 - Escola Secundária 10 - Artes e Ofícios 11 - Eucaliptal 12 - Cooperativa 13 - Nacuacué
						João Bernardo (Frelimo)	1.834	76.26					
	MOCUBA (Cidade)	36.687	7.935	21.63	21	José Hermínio Manguda (Frelimo)	6.900	100	FRELIMO	6.955	100	1 - 3 de Fevereiro 2 - 25 de Setembro 3 - Carreira de Tiro 4 - Central 5 - Marmanelo 6 - CFM	7 - Sacras 8 - Baixo Lugela 9 - 16 de Junho 10 - Posto Agrícola 11 - Aeroporto A 12 - Aeroporto B
MILANGE (Vila)	9.212	1.477	16.03	13	Honorário Pereira Vaz (Frelimo)	1.069	100	FRELIMO	1.058	100	1 - 1º de Maio 2 - 1 de Junho 3 - Eduardo Mondlane 4 - Josina Machel 5 - 25 de Junho 6 - 25 de Setembro 7 - Liaze	8 - 7 de Abril 9 - Cebola 10 - Irrumba 11 - Samora Machel 12 - Tumbine 13 - 12 de Outubro 14 - Nhangulambone	

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (9)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes												
SOFALA	BEIRA	209.493	21.570	10.30	44	Chivavice Muchangage (Frelimo)	11.828	58.51	FRELIMO	12.043	60.15	27	1 – Macúti 2 – Palmeiras 3 – Ponta-Gêa 4 – Chaimite 5 – Pioneiros 6 – Esturo 7 – Matacuane 8 – Macurungo 9 – Munhava-Central 10 – Mananga 11 – Vaz 12 – Maraza 13 Chota	14 – Alto da Manga 15 – Nhanconjo 16 – Chingussura 17 – Vila Massane 18 – Inhamizua 19 – Matadouro 20 – Mungassa 21 – Ndunda 22 – Manga Mascarenha 23 – Muave 24 – Nhangau 25 – Nhangoma 26 – Chonja
						Francisco de Assis Masquil (GRM)	8.386	41.49	GRM	7.977	39.85	17		
	DONDO (Cidade)	31.204	16.734	53.63	21	Manuel Cambezo (Frelimo)	15.996	100	FRELIMO	15.237	100		1 – Nhaminga 2 – Mafarinha 3 – Canhandula 4 – Mandruze 5 – Consito	6 – Nhamaibwete 7 – Centro Emissor 8 – Samora Machel 9 – Macharote 10 – Central
MARROMEU (Vila)	8.270	1.868	22.59	13	Palmerim Canotilho Rubino (Frelimo)	1.592	100	FRELIMO	1.570	100		1 – Mateus Sansão Muthemba 2 – 10 de Agosto 3 – 25 de Junho 4 – 25 de Setembro 5 – Custema 6 – Sacasse – 1 7 – Sacasse – 2 8 – Sacasse – 3 9 – Macuerre 10 – Safrique	11 – Púnguè 12 – Vila Nova Salone 13 – Mugugune 14 – Samora Machel 15 – 7 de Abril 16 – Unidade Africana 17 – Baliera 18 – Kenneth Kaunda 19 – 25 de Junho	

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (10)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes												
INHAMBANE	INHAMBANE	26.921	5.097	18.93	17	Vitorino Manuel Mucavele (Frelimo)	2.745	62.91	FRELIMO	3.613	100		1 – Balane – 1	10 – Muelé 2
						Felizardo Xavier D. Vaz (GBT)	1.471	33.71					2 – Balane – 2	11 – Muelé – 3
						Amano José Marrengula (UD/A)	147	3.38					3 – Balane – 3	12 – Marrabone
													4 – Liberdade – 1	13 – Mucucune
													5 – Liberdade – 2	14 – Chemane
													6 – Liberdade – 3	15 – Conguiana
													7 – Chalambe – 1	16 – Malembuane
													8 – Chalambe – 2	17 – Guitamburo
													9 – Muelé 1	18 – Ilha Inhambane
	MAXIXE (Cidade)	50.661	5.471	10.80	31	Narciso Pedro (Frelimo)	4.001	100	FRELIMO	3.959	100		1 – Bairro – 1	8 – Maquetela
													2 – Bairro - 2	9 – Chambone
													3 – Mabil	10 – Nhamaxaxa
													4 – Dambo	11 – Macupula
													5 – Nhabanda	12 – Malalane
													6 – Tinga-Tinga	13 – Macuainene
													7 – Bembe	
	VILANKULO (Vila)	12.608	3.135	24.87	13	Sulemane E. Amuji (Frelimo)	2.583	99.98	FRELIMO	2.476	100		1 – Bairro Central	5 – 25 de Junho
						Jordão Mufume (UD/A)	54	0.20					2 – 7 de Setembro	6 – 19 de Outubro
													3 – Dece	7 – Aeroporto
													4 – 5º Congresso	8 – Alto Macassa

LOCAIS DAS ELEIÇÕES (11)

LOCAL	ELEITORES		%	N.º Assemb.	Candidato a Presidente	Votos	%	Partido, Coligação ou Grupos	Votos	%	Mandato	Organização Interna		
	Inscritos	Votantes										Distrito Urbano n.º 1	Distrito Urbano n.º 3	
MAPUTO	MATOLA	195.021	22.597	11.57	43	Carlos A. Filipe (Frelimo)	17.702	14.30	FRELIMO	17.066	82.32	Distrito Urbano n.º 1 1 – Fomento 2 – Liberdade 3 – Mahlampsene 4 – Matola A 5 – Matola B 6 – Matola C 7 – Matola D 8 – Matola E 9 – Matola F 10 – Matola G 11 – Matola H 12 – Matola 13 – Mussumbuluko 14 – Sikwama Distrito Urbano n.º 2 15 – Bunhiça 16 – Cobe 17 – Cingatela 18 – Dâmaso 19 – Km-15 20 – Machava-Sede 21 – Matoia-Gare 22 – Matlhomele 23 – Patrice Lumumba 24 – Trevo 25 – Tsaiala 26 – Unidade A 27 – Umatibjane	Distrito Urbano n.º 3 28 – Acordos de Lusaka 29 – Boquisso 30 – 1º de Maio 31 – Golhoza 32 – Intaca 33 – Khongolote 34 – Macatine 35 – Mali 36 – Muhaiaze 37 – Ndlanvele 38 – Unidade D 39 – Vale do Infulene 40 – Zona Verde 41 – Zona T-3	
						Afonsa Abílio Nhantumbo (Rumo)	2.953	85.70	RUMO	3.665	17.68			
	MANHIÇA (Cidade)	19.802	3.723	18.80	13	Laura Daniel Tamele (Frelimo)	1.887	58.71	FRELIMO	1.980	60.59	8	1 – 1º Bairro 2 – 2º Bairro 3 – 3º Bairro 4 – Chafutené 5 – Chibucutso 6 – Manhiça	7 – Mitelene 8 – Mulentsua 9 – Nhambi 10 – Ribangua 11 – Ribyane 12 – Tsatse
						Eusébio Timbana Manhiça (Naturma)	1.327	41.29	NATURMA	1.288	39.41	5		