



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CATARINA DA ESPERANÇA MAQUILE DE MELO

**ANÁLISE DA PARTIDARIZAÇÃO MUNICIPAL EM MOÇAMBIQUE: UM
ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DA BEIRA, MOCUBA E QUELIMANE**

FORTALEZA - CEARÁ

2023

CATARINA DA ESPERANÇA MAQUILE DE MELO

ANÁLISE DA PARTIDARIZAÇÃO MUNICIPAL EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO
DOS MUNICÍPIOS DA BEIRA, MOCUBA E QUELIMANE

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e avaliação em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Dias Martins
Coorientador: Prof. Dr. Salvador Cadete Forquilha

FORTALEZA - CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Melo, Catarina da Esperança Maquile de.

Análise da partidarização municipal em Moçambique: um estudo dos municípios da Beira, Mocuba e Quelimane [recurso eletrônico] / Catarina da Esperança Maquile de Melo. - 2023. 204 f. : il.

Tese (doutorado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Programa de Pós-graduação Em Políticas Públicas - Doutorado, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof.^a Dra. Monica Dias Martins.

1. partidarização. 2. Moçambique. 3. município. 4. FRELIMO. 5. RENAMO. 6. MDM. . I. Título.

CATARINA DA ESPERANÇA MAQUILE DE MELO

ANÁLISE DA PARTIDARIZAÇÃO MUNICIPAL EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO
DOS MUNICÍPIOS DA BEIRA, MOCUBA E QUELIMANE

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e avaliação em Políticas Públicas.

Aprovado em: 01 de agosto de 2023

BANCA EXAMINADORA



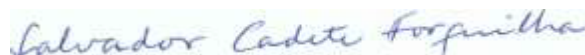
Profa. Dra. Mônica Dias Martins (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará-UECE



Prof. Dr. José Jaime Macuane
Universidade Eduardo Mondlane-UEM



Profa. Dra. Maria de Lurdes Manguleza
Universidade Eduardo Mondlane-UEM



Prof. Dr. Salvador Cadete Forquilha (Coorientador)
Universidade Eduardo Mondlane-UEM



Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior
Universidade Estadual do Ceará-UECE



Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino
Universidade Federal do Ceará-UFC

Dedico este trabalho à minha pequena guerreira, Aléssia Paula de Melo Eliseu e ao meu noivo, Manuel Amílcar de Jesus Eliseu;
Aos meus pais e irmãos;
À minha família.

AGRADECIMENTOS

A semente foi lançada em agosto de 2019, momento que concorri à bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e teve o seu primeiro rebento em dezembro do mesmo ano, quando fui selecionada. Porém, só deu frutos porque superou as tempestades, os momentos de seca, a falta de luz, mas também porque encontrou uma terra que fosse fértil. Eu sou a semente e a todos a quem vai o meu agradecimento, são a terra fértil!

À Deus, pela vida e pela esperança que renasce a cada amanhecer.

Ao meu querido noivo, Manuel Eliseu, por ter sido amável, paciente, companheiro e acima de tudo, disposto a estar de mãos dadas para que os nossos objetivos fossem alcançados. Sei que não foi fácil, aliás, foi muito difícil! Nesses quatro anos, em que com esse texto o percurso se encerra, vivemos momentos de muita saudade, angústia, incerteza e dúvidas, mas sempre estiveste comigo e priorizaste o meu bem estar psicológico para que eu pudesse continuar com menos dor, nessa dolorosa caminhada longe das pessoas que mais amo.

Minha pequena Aléssia, você foi a minha maior força. O teu sorriso e cada aprendizado teu, eram combustível para que este motor, que sou eu, pudesse continuar. Muito obrigada por me acolher e me receber sempre de braços abertos, em todas as vezes que eu retornava a casa.

Aos meus pais, por terem me educado e dado apoio incondicional e permitido que este sonho fosse possível.

Aos meus sogros, minha avó, irmãos e cunhados, pela força, suporte, coragem e incentivo para que continuasse firme nessa caminhada.

Ao Hermenegildo Mulhovo, pela sua amizade e disponibilidade em conversar e discutir ideias nos meus momentos de dúvidas e angústias.

Aos meus orientadores, Professora Mônica Dias Martins e Professor Salvador Cadete Forquilha, pela forma sábia, leve e motivadora que conduziram este barco.

Aos professores membros da banca examinadora, que aceitaram entrar nessa empreitada e contribuíram com valiosos subsídios para a melhoria deste trabalho.

Ao Professor José Joaquim Neto Cisne pela valiosa amizade e pelos momentos ímpares de partilha que me proporcionou.

Aos colaboradores do Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA), em especial aos senhores Fernando António de Oliveira Nascimento, Sigefredo Bezerra Rodrigues, Glairton Lima

Barroso, António Cláudio Santos da Silva e Elzimar Lucy Botelho de Alencar Figueiredo, pelo acolhimento, cuidado e pela nobre amizade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e aos professores.

A todos os intervenientes da pesquisa, com particular destaque aos presidentes dos municípios pela abertura, simplicidade e por permitirem a realização das entrevistas nas suas instituições. Ao Francisco Cândido, Sheila Zandamela e Félix Nihoca em Quelimane; ao Rendição Obed na Beira e; aos senhores Venâncio David Jaime e Helena Olímpico em Mocuba por se constituírem como um elo de ligação entre a pesquisadora e os funcionários dos municípios, assim como na coleta de diversos materiais.

Aos representantes dos partidos políticos pela abertura e disponibilidade em atender as demandas da pesquisa.

Aos meus amigos da UECE que tornaram a minha caminhada mais alegre e animada, com destaque a Maria Vitória, a quem muito me inspira.

Aos meus colegas do Doutorado da turma três e quatro a quem tive o prazer de compartilhar ideias e colher novas experiências.

Aos meus irmãos dessa caminhada, Guirino Nhatave e Mário Chacanza por sempre me mostrarem que eu não estava só. De facto, ninguém caminha só.

À CAPES pela concessão da bolsa de estudo.

E a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que isto fosse possível.

Muito obrigada!

“Para que a democracia possa prosperar para todos os moçambicanos, deve haver uma distinção clara entre o Estado e o partido”.

(Mecanismo Africano de Revisão de Pares)

“Se não puder voar, corra.

Se não puder correr, ande.

Se não puder andar, rasteje,

mas continue em frente de qualquer jeito”.

(Martin Luther King)

RESUMO

Este trabalho discute a partidarização municipal em Moçambique, com enfoque nos municípios da Beira, Mocuba e Quelimane, governados pelos partidos MDM, FRELMO e RENAMO respectivamente, no período de 2018 a 2023. Este marco justifica-se por se tratar do período em que o presidente do município deixou de ser eleito pela lista uninominal, para ser eleito pela lista plurinominal enquanto cabeça de lista do partido vencedor. Trata-se de um modelo que formaliza a partidarização e aumenta o protagonismo e influência do partido político na gestão e funcionamento da administração municipal. A partir da abordagem histórica do neoinstitucionalismo, a pesquisa investiga as manifestações da partidarização e os seus fatores explicativos, tendo como dimensões de análise os critérios de nomeação aos cargos de direção, chefia e confiança, precisamente, vereadores e diretores dos departamentos municipais e o funcionamento da administração pública municipal. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e por intermédio de entrevistas, de documentos e de bibliografia existente constatou-se que a partidarização nesses municípios, embora em níveis diferenciados, manifesta-se através das nomeações baseadas nos critérios políticos, cobrança de quotas na instituição municipal e a funcionários não filiados ao partido, reuniões partidárias no edifício municipal, organização e mobilização de campanhas eleitorais pelos funcionários do conselho municipal e no horário de expediente, práticas clientelistas e de patronagem de cargos. Dentre os fatores explicativos, o próprio modelo de eleição do presidente do município, a falta de amadurecimento democrático dos partidos políticos e a compreensão que o acesso ao poder político é um meio para usufruir de oportunidades e benefícios privados.

Palavras-chave: partidarização; Moçambique; município; FRELIMO; RENAMO; MDM.

ABSTRACT

This paper discusses municipal partisanship in Mozambique, focusing on the municipalities of Beira, Mocuba and Quelimane, governed by the MDM, FRELMO and RENAMO parties respectively, in the period from 2018 to 2023. This milestone is justified because it is the period in which the mayor of the municipality is no longer elected by the single-nominal list, but by the plurality list as the head of the winning party's list. It is a model that formalizes partisanship and increases the role and influence of the political party in the management and functioning of the municipal administration. From the historical approach of neoinstitutionalism, the research investigates the manifestations of partisanship and its explanatory factors, having as dimensions of analysis the criteria for appointment to the positions of direction, leadership and trust, precisely, councilors and directors of municipal departments and the functioning of municipal public administration. This is a qualitative research and through interviews, documents and existing bibliography it was found that partisanship in these municipalities, although at different levels, manifests itself through appointments based on political criteria, collection of quotas in the municipal institution and from employees not affiliated to the party, party meetings in the municipal building, organization and mobilization of electoral campaigns by municipal council employees and during office hours, clientelist practices and patronage of positions. Explanatory factors include the very model of electing the mayor, the lack of democratic maturity of political parties and the understanding that access to political power is a means to enjoy private opportunities and benefits.

Keywords: partisanization; Mozambique; municipality; FRELIMO; RENAMO; MDM.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Resultados eleitorais dos partidos políticos por percentagem de votos (2018)	33
Gráfico 2 –	Qualidade da democracia em Moçambique num período de 10 anos	51
Gráfico 3 –	Nível de satisfação em relação a democracia em Moçambique num período de 10 anos	52
Gráfico 4 –	Critérios de nomeação dos altos cargos da burocracia municipal da Beira	112
Gráfico 5 –	Critérios de nomeação dos vereadores no Conselho Municipal de Mocuba.....	119
Gráfico 6 –	Critérios de nomeação dos altos cargos da burocracia municipal de Quelimane	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização da área de estudo.....	25
Figura 2 - Organograma do município da Beira	30
Figura 3 - Organograma do município de Mocuba.....	31
Figura 4 - Organograma do município de Quelimane	32
Figura 5 - Partidos mais votados nas eleições legislativas de 1994, por distrito	89
Figura 6 - Ciclo de Gestão POEMA.....	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Distribuição de municípios por província.....	24
Tabela 2 –	Histórico de governação dos partidos nas autarquias da Beira, Mocuba e Quelimane	26
Tabela 3 –	Lista dos Presidentes dos Conselhos Municipais da Beira, Mocuba e Quelimane	27
Tabela 4 –	Participantes da pesquisa	35
Tabela 5 –	Perfil dos vereadores do Conselho Municipal da cidade da Beira.....	106
Tabela 6 –	Perfil dos diretores dos departamentos municipais da cidade da Beira	106
Tabela 7 –	Perfil dos vereadores do Conselho Municipal da cidade de Mocuba.....	114
Tabela 8 –	Perfil dos vereadores do Conselho Municipal da cidade de município de Quelimane	120
Tabela 9 –	Perfil dos diretores dos departamentos municipais da cidade de Quelimane	121
Tabela 10 –	Posição dos municípios que tiveram alternância política	146
Tabela 11 –	Princípios da eleição dos órgãos municipais (1998-2013)	165
Tabela 12 –	Princípios da eleição dos órgãos municipais (2018)	166

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGP	Acordo Geral de Paz
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
AR	Assembleia da República
BGM	Barómetro da Governação Municipal
CC	Conselho Constitucional
CDD	Centro para a Democracia e Desenvolvimento
CIP	Centro de Integridade Pública
CMCB	Conselho Municipal da Cidade da Beira
CMCQ	Conselho Municipal da Cidade de Quelimane
CMCM	Conselho Municipal da Cidade de Mocuba
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CRM	Constituição da República de Moçambique
CRPM	Constituição da República Popular de Moçambique
ECMEP	Empresa de Construção e Manutenção de Estradas e Pontes
EMUSA	Empresa Municipal de Saneamento
EUA	Estados Unidos da América
FDS	Forças de Defesa e Segurança
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPLM	Forças Populares de Libertação de Moçambique
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IDM	Instituto para a Democracia Multipartidária
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
MANU	<i>Mozambique African National Union</i>
MAE	Ministério da Administração Estatal
MARP	Mecanismo Africano de Revisão de Pares
COM	Organização dos Continuadores de Moçambique
OJM	Organização da Juventude Moçambicana

OMM	Organização da Mulher Moçambicana
OSC	Organização da Sociedade Civil
OTM	Organização dos Trabalhadores Moçambicano
PCM	Presidente do Conselho Municipal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
REGFAE	Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
RM	Rádio Moçambique
s/d	Sem data
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
STV	Soico Televisão
TVM	Televisão de Moçambique
UDENAMO	União Democrática Nacional de Moçambique
UCCLP	União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa
UNAMI	União Africana de Moçambique Independente
ZIP	Zona de Influência Pedagógica
USAID	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	Caracterização da área do estudo	24
1.2	Desenho da Pesquisa.....	28
1.3	Partidarização e o modelo Neo-patrimonial de gestão pública	36
1.4	O Neoinstitucionalismo como uma abordagem explicativa do fenômeno	39
1.5	Um debate sobre a dicotomia política e administração.....	40
1.5.1	O controle político sobre a burocracia.....	46
2	DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE: DOS OBJETIVOS ÀS PRÁTICAS DOS ATORES - EM QUE POSIÇÃO MOÇAMBIQUE SE ENCONTRA?.....	48
2.1	Alternância política e democratização.....	54
3	GÊNESE, IDEOLOGIA E DINÂMICAS INTERNAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS FRELIMO, RENAMO E MDM.....	59
3.1	Uma visão geral sobre os partidos políticos	59
3.2	O contexto moçambicano	64
3.3	Partido FRELIMO	69
3.4	Partido RENAMO	74
3.5	Partido MDM.....	79
4	PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE E AS DINÂMICAS NA SUA GOVERNAÇÃO.....	87
4.1	Partidos políticos, cultura política e Municipalização.....	94
4.2	Democracia, Partidarização ou Partidocracia nos espaços municipalizados?.....	97
5	O PREENCHIMENTO DE ALTOS CARGOS DA BUROCRACIA MUNICIPAL.....	101
5.1	Uma breve apresentação da burocracia municipal	101
5.2	A composição dos cargos de direção e chefia da burocracia municipal	104
5.3	Município da Beira	105
5.4	Município de Mocuba.....	113
5.5	Município de Quelimane	120

5.6	Município de Quelimane: Que diferencial apresenta dos outros municípios?.....	132
5.6.1	Como compreender Quelimane?	134
5.7	Tecnicização dos partidos? Que fatores explicativos?	137
6	INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS RENAMO, FRELIMO E MDM NA GESTÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	143
6.1	Partidos políticos, Conselho Municipal e o cidadão, que relações se estabelecem?.....	143
6.2	Partidos políticos vs. funcionários do Conselho Municipal	156
6.3	Que implicações tem o novo modelo de eleição do presidente no funcionamento da Administração Pública municipal?	162
7	CONCLUSÕES.....	168
	REFERÊNCIAS.....	172
	APÊNDICE A - IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM FUNÇÃO DO PARTIDO VENCEDOR.....	189
	APÊNDICE B - PERFIL DO ÓRGÃO EXECUTIVO COLEGIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DA BEIRA	190
	APÊNDICE C - PERFIL DOS DIRETORES DOS DEPARTAMENTOS MUNICIPAIS DA CIDADE DA BEIRA.....	192
	APÊNDICE D - PERFIL DO ÓRGÃO EXECUTIVO COLEGIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE MOCUBA.....	194
	APÊNDICE E - PERFIL DO ÓRGÃO EXECUTIVO COLEGIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE QUELIMANE.....	196
	APÊNDICE F - PERFIL DOS DIRETORES MUNICIPAIS DA CIDADE DE QUELIMANE.....	198
	ANEXO A - COMISSÃO DE ANGARIAÇÃO DE FUNDOS DO PARTIDO FRELIMO APRESENTA LISTA DE CONTRIBUINTES DO PARTIDO NA REUNIÃO DE PLANIFICAÇÃO DO SETOR DA EDUCAÇÃO DO DISTRITO DE MUSSURIZE	200
	ANEXO B - O COMITÉ PROVINCIAL DO PARTIDO FRELIMO EM SOFALA REMETE A PESQUISADORA AO CONSELHO EXECUTIVO DA PROVINCIAL.....	201

ANEXO C - ANÚNCIO DE CONCURSO PARA O PREENCHIMENTO DE LUGARES VAGOS AO CARGO DE VEREADOR.....	202
--	------------

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a partidarização no âmbito municipal, a partir de um estudo sobre os municípios da Beira, Mocuba e Quelimane governados pelos partidos políticos Movimento Democrático de Moçambique (MDM), Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), respectivamente, no período de 2018 a 2023.

A existência de municípios em Moçambique é um fenômeno recente, do final da década de 1990, com a realização das primeiras eleições municipais em 1998, fruto das reformas políticas de descentralização (BRITO, 2013; FORQUILHA, 2016) que ocorreram com a aprovação da primeira Constituição democrática do país em 1990. Os municípios, no contexto moçambicano, surgem como um alento para a institucionalização e reforço da democratização do país, com a formação de governos locais escolhidos pelos cidadãos e com o objetivo de organizar a participação dos mesmos na solução dos problemas da sua comunidade e promover o desenvolvimento (CRM, 2004).

A conjuntura democrática sucede ao período de partido único que caracterizou Moçambique logo após a proclamação da independência nacional a 25 de junho de 1975, pelo Presidente da FRELIMO, Samora Moisés Machel que também se tornou Presidente da República Popular de Moçambique, estando a elite do partido responsável de estruturar o projeto nacional do país (BRITO, 2019; CAHEN, 1996; KI-ZERBO *et al.*, 2010).

¹Nesse sentido, a primeira Constituição Nacional, adotada em junho de 1975, consagrava o partido como a força dirigente do Estado e da sociedade, como atenta o art. 3º da Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM) ao considerar que “a FRELIMO traça a orientação política básica do Estado, dirige e supervisiona a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo” (MOÇAMBIQUE, 1975, p. 1).

O regime de partido único se orientava pela ideologia marxista-leninista¹, oficialmente assumida no III Congresso do partido em 1977 (MACAGNO, 2009; MALOA, 2011; SANCHES, 2014; BRITO, 2019) e se baseava na existência de um partido de vanguarda com a “missão de liderar, organizar e educar as massas, e de combater o

¹ O marxismo-leninismo é uma ideologia política fundada no pensamento marxismo e do leninismo, apoiada na ideia de existência de um partido da vanguarda do proletariado capaz de tomar o poder e de conduzir todo o povo rumo ao socialismo. A esse partido cabe dirigir e organizar um novo regime de partido único, sendo o educador, guia e chefe de todos os trabalhadores (LENINE, 1970).

capitalismo” (SANCHES, 2014, p. 45), por meio da criação e desenvolvimento de suas organizações de massas que tinham em vista assegurar o controlo do partido sobre o território e a sociedade (SANCHES, 2014).

Além do estatuído pela Constituição, segundo o documento do III Congresso da FRELIMO, também lhes cabia, (i) tomar medidas para que os postos de responsabilidade do Estado fossem ocupados por quadros do partido dedicados às causas revolucionárias (ii) utilizar o Estado como um instrumento para realizar a sua política revolucionária através das diretivas do partido e traçando as leis do Estado (iii) criar organizações de base do partido em todas as instituições do Estado e, (iv) formar operários e camponeses de vanguarda para ocuparem cargos de direção no Estado (FRELIMO, 1979).

Dessa forma, por intermédio da postulação constitucional, e dos documentos orientadores do partido em relação ao Estado², Moçambique inaugurou os primeiros sinais de partidarização, explicados na aceção de Gomes (2020), como sendo a filiação partidária dos servidores numa determinada instituição e por Nhantumbo (2015) como o uso do aparelho do Estado em benefício dos apoiantes ou minoria do partido que governa. A filiação partidária, conforme Borges e Coelho (2015) é baseada em critérios político partidários, motivados por fatores como apoio eleitoral, e vínculos com partidos políticos. (BORGES; COELHO, 2015). Servidor, neste contexto, deve ser entendido como “servidor público³”, em conformidade com

² Considerando que a Constituição da República Popular de Moçambique consagra a FRELIMO como a força dirigente do Estado e da sociedade, durante a luta armada de libertação nacional e após a independência (1978-1983), uma coleção de textos intitulada Estudos e Orientações, na sua maioria da autoria do Presidente Samora Machel foram editados pelo partido FRELIMO, e analisavam os princípios fundamentais da ideologia do partido FRELIMO para a construção da base ideológica necessária para a construção da sociedade socialista moçambicana. Estruturada em 15 cadernos, a coleção versa sobre a produção como ato de militância; Educação do Homem para vencer a guerra, desenvolver a pátria e criar uma sociedade nova; o trabalho sanitário; a libertação da mulher; o estabelecimento do poder popular para servir as massas; a escola como a base para o povo tomar o poder; a impermeabilidade contra as manobras subversivas; o processo da revolução democrática; os problemas, funções e tarefas da juventude; a tarefa dos moçambicanos; a organização da sociedade e a estruturação do partido para melhor servir o povo.

³ São servidores públicos: Juizes e magistrados do Ministério Público de todos os tribunais sem excepção; Juiz do Conselho Constitucional; Governador e Vice-Governador do Banco de Moçambique; Presidente da Autoridade Tributária, Reitor e Vice-Reitor de universidades públicas e estabelecimentos de ensino superior; Embaixador; Presidente da Comissão de Eleições, a todos níveis; Cônsul; Secretário-Geral; Inspetor de Estado; Secretário Permanente, todos os níveis; Diretor Geral; Diretor Nacional e Diretor Nacional Adjunto ou equiparado; Diretor do Secretariado Técnico da Administração Eleitoral, a Todos os níveis; Diretores Provinciais e Distritais e Diretores Provinciais e Distritais Adjuntos; Funcionários e Agentes do Estado; Gestor público; administrador designado por entidade pública em pessoa coletiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista; gestores, responsáveis e funcionários ou trabalhadores das autarquias locais, membros das assembleias municipais, membros das assembleias provinciais, das associações públicas e das entidades que recebem subvenção de órgão público; titulares responsáveis e funcionários ou trabalhadores das instituições de utilidade pública; gestores responsáveis e trabalhadores de empresas privadas investidas de funções públicas mediante concessão, licença, contrato ou outros vínculos contratuais; funcionários públicos e trabalhadores do sector público – administrativo e empresarial, integrados na administração autónoma do Estado; elementos da Força e Segurança e das Forças Paramilitares a todos os níveis; Diretor de Divisão.

o n.º 1 do art. 3 da Lei n.º 16/2012 de 14 de agosto de 2012 que o preceitua como “a pessoa que exerce mandato, cargo, emprego ou função em uma entidade pública, em virtude de eleição, de nomeação, de contratação ou de qualquer outra forma de investidura ou vínculo, ainda que de modo transitório ou sem remuneração” (MOÇAMBIQUE, 2012, p. 24).

Ainda em conformidade com a referida Lei, no n.º 2 do mesmo artigo, “entende-se como sinónimo de servidor público os termos funcionário, agente do Estado, empregado público, agente municipal ou qualquer outro termo similar, que se utiliza para referir-se à pessoa que cumpre funções em entidade pública” (MOÇAMBIQUE, 2012, p. 24).

A alínea v) do mesmo artigo define, de forma específica, o servidor público municipal que inclui “titulares dos órgãos e funcionários ou trabalhadores das autarquias locais, membros das assembleias municipais [...]” (MOÇAMBIQUE, 2012, p.32). Os titulares no âmbito municipal são o Presidente da Assembleia Municipal ou de Povoação; Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação e Vereador do Conselho Municipal ou de Povoação (MOÇAMBIQUE, 2012).

O contexto do Estado partidarizado e de partido único contribuiu para que Moçambique experimentasse uma guerra civil de 16 anos, iniciada imediatamente a seguir a independência (1976-1992), e opunha o Governo da FRELIMO e a RENAMO, este último que contestava a marginalização das autoridades tradicionais e a proibição das práticas mágico-religiosas tomadas como obscurantismo e reivindicava pelo estabelecimento dos direitos humanos, das liberdades e para que Moçambique se tornasse um Estado de direito e democrático (MAZULA, 2002).

Em 1992, a guerra civil teve seu fim com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), se estabelecendo as condições para a reconciliação entre as partes beligerantes, a existência de um clima de paz, assim como, os mecanismos para a implementação da democracia no país, mediante o cumprimento obrigatório de sete protocolos do Acordo⁴. Apesar do AGP e dos benefícios que de si advinham, se instaurou no país um cenário de extrema desconfiança entre a FRELIMO e a RENAMO decorrente da guerra civil (TERRENCIANO, 2016).

De forma geral, tal como aponta Salema *et al.* (2020, p. 17),

⁴ De acordo com a Lei n.º 13/92 de 14 de outubro de 1992 os sete protocolos do Acordo são: I Dos princípios fundamentais pelo qual as partes declaram seu compromisso em não agir de forma contrária ao preceituado nos protocolos; II Dos critérios e modalidades para a formação e reconhecimento dos partidos políticos; III Dos princípios da lei eleitoral; IV Das questões militares; V Das garantias; VI Do cessar-fogo e VII Da conferência dos doadores (MOÇAMBIQUE, 1992).

a Constituição de [1990] serviu como um instrumento para o país sair da crise político-militar que opunha o Estado moçambicano e a guerrilha da Renamo, ela foi aprovada durante o regime de partido único, com objetivo principal de esvaziar a principal reivindicação da Resistência Nacional de Moçambique (Renamo), de estar a lutar pela democracia e contra um regime de partido único.

A nova abordagem da CRM de 1990, diferentemente da Constituição de 1975, apresenta primeiros sinais de despartidarização do Estado, abalizada pela abertura política e separação entre o partido e o Estado. Prova disso está no art. 1º, ao considerar Moçambique um Estado democrático (MOÇAMBIQUE, 1990), rompendo com o regime de partido único, apontado por Brito, (2019), Cahen, (1996) e Ki-Zerbo (2010), fato que desafia o *modus operandi* do partido FRELIMO.

Se por um lado os municípios foram criados com o objetivo de democratizar o Estado e são espaços que até então experimentaram a alternância da governação, o que permite, dentre outras práticas, a inclusão de grupos com orientações políticas diferentes, de mulheres e de jovens (USAID, 2020), alguns autores evidenciam que a alternância tem gerado um impacto limitado no processo de democratização e os partidos da oposição têm desempenhado um fraco papel, não conseguindo melhorar as práticas democráticas uma vez alcançado o poder (SANCHES;MACUANE, 2019; MACAMO, 2021).

Além disso, nas lideranças políticas municipais, observa-se a interiorização do modelo de gestão pública ligado ao regime de partido único, conduzindo assim, a reprodução de práticas autoritárias (FORQUILHA, 2007). “Algumas dessas práticas têm a ver com a partidarização da administração pública municipal, fraca inclusão política no processo de governação local, forte hierarquização, excesso de burocracia no funcionamento das instituições públicas municipais” (FORQUILHA, 2007, p.19) e o interesse de buscar para si, os benefícios da ação governativa do partido (SELEMANE, 2023).

Ainda segundo Forquilha, as práticas enunciadas acima,

[...] estão na origem do baixo grau de contactos entre as autoridades municipais e os munícipes, fraca influência dos munícipes no processo de tomada de decisão, pouco uso dos mecanismos existentes nos municípios, por parte dos munícipes, para denunciar actos ligados à corrupção, discriminação [política], maus serviços aos munícipes, etc. (FORQUILHA, 2007, p.19).

Com efeito, tais práticas variam de acordo com a cultura política do partido político que dirige o município e, por vezes, pelas características dos líderes que ocupam a posição de presidente (USAID, 2020), pois, os políticos representam um papel fundamental no reforço ou colapso da democracia (LINZ, 1978).

A partir dessas fundamentações, a pesquisa tem como questão de partida a seguinte: **Quais são as práticas da partidarização que se manifestam nos municípios da Beira, Mocuba e Quelimane e que fatores explicam?**

A preocupação da pesquisa será explicada a partir de duas dimensões, nomeadamente: (i) estratégias de nomeação aos cargos de direção, chefia e confiança; (ii) funcionamento da administração pública municipal.

A análise sobre **as estratégias de nomeação aos cargos de direção, chefia e confiança** é norteadada pela Lei 6/2018 de 3 de agosto de 2018, referente ao quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, que estabelece o poder discricionário ao Presidente do Município em nomear os seus vereadores e pela Resolução n.º 6/2004 que cria as funções e ocupações específicas a vigorar nas autarquias locais e aprova os respectivos qualificadores profissionais, versando sobre os requisitos pelo qual o Presidente do município deve se basear no ato da nomeação dos diretores municipais; o **funcionamento da administração pública municipal** é fundamentado pela postulação Constitucional de 2004, ao considerar os espaços municipalizados como jurisdições criadas para democratizar o Estado.

A diversidade política e administrativa que os municípios contemplados pela pesquisa ostentam, não apenas permite uma análise mais ampla sobre o fenómeno, como também torna a pesquisa interessante, uma vez que possibilita analisar as estratégias e modelos de gestão pública dos três principais partidos e em municípios de níveis diferentes: Beira classificado com nível B, Mocuba com o nível D e Quelimane com o nível C.

As cidades de nível B são as capitais provinciais que têm um papel preponderante no desenvolvimento regional interno e na realização de programas de cooperação regional de carácter internacional. As de nível C compreendem as demais cidades capitais provinciais e as cidades cuja dimensão histórico-cultural quer nacional ou universal, bem como pela importância económica e em comunicações têm interesse nacional na cooperação regional. As de nível D, por sua vez, compreendem os demais centros urbanos do país, cujo grau de desenvolvimento as caracterizam como cidades e assumem um papel relevante no desenvolvimento local.

Além disso, os municípios da Beira e Quelimane, no seu histórico de governação, são marcados pelo processo da alternância política e Mocuba se caracteriza pela governação de apenas um único partido desde as primeiras eleições municipais em 1998. Tal reflexão permite analisar a existência ou não de uma ligação entre o tempo de influência do partido no governo com a institucionalização de algumas práticas da partidarização.

O objetivo principal do trabalho é **analisar a partidarização nos municípios da Beira, Mocuba e Quelimane**. A pesquisa se propõe a operacionalizar este desiderato, a partir da **identificação das estratégias de nomeação para os cargos de direção, chefia e confiança utilizadas pelos Presidentes dos municípios e; compreendendo de que modo os partidos políticos MDM, FRELIMO e RENAMO influenciam a gestão e o funcionamento da administração pública municipal nos respectivos municípios**.

Considerando a existência da partidarização da administração pública no nível nacional e no local, a Assembleia da República de Moçambique aprovou a Lei n.º 16/2012 de 14 de outubro de 2012, referente à probidade pública, com o propósito de se assegurar a moralidade, transparência, imparcialidade e respeito na gestão do património do Estado. A referida Lei, estabelece uma série de proibições a todos os servidores públicos, em relação ao exercício do cargo, as atividades durante o horário de trabalho e em relação ao uso de bens públicos para fins pessoais ou que não competem a instituição (MOÇAMBIQUE, 2012). Porém, após 10 anos da sua vigência alguns juristas defendem que a implementação da Lei não foi bem sucedida, porque falta clareza na separação dos poderes judiciário, legislativo e executivo (UAMUSSE, 2022).

Diante do insucesso da implementação da Lei de Probidade Pública, no terceiro ano após a sua vigência, em 2015, a bancada parlamentar do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), na qualidade da terceira força política do país, submeteu à Assembleia da República um Projeto de Lei de despartidarização das instituições do Estado que visava estabelecer limites da atuação dos partidos políticos nas instituições públicas, para prevenir privilégios ou discriminações com base na opção política dos cidadãos, devendo se interditar o funcionamento das células partidárias, reuniões e outros atos que promovem algum partido político ou seus associados nos ministérios, universidades, escolas, hospitais e em qualquer instituição pública (VOA, 2015).

O Projeto de Lei de Despartidarização das instituições do Estado, apresentado pela bancada parlamentar do MDM, foi rejeitado pelas bancadas parlamentares da FRELIMO e da RENAMO, sob a fundamentação de que o Projeto não apresentava algo relevante e novo para o ordenamento jurídico moçambicano. Nessa lógica, Edson Macuácuá, na altura presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade e, igualmente, deputado da FRELIMO, justificou que se tratava de uma proposta redundante sobre matérias, suficientemente, reguladas em legislação em vigor e a RENAMO, por sua vez, representada pelo deputado António Muchanga, considerou que o projeto de lei era uma tentativa de esvaziar uma discussão já iniciada nas negociações de longo prazo entre o Governo e o seu

partido, que além do desarmamento do seu partido, incluía a despartidarização do Estado com o objetivo de alcançar a estabilidade em Moçambique (RDP ÁFRICA, 2015).

1.1 Caracterização da área do estudo

Moçambique é um país localizado na costa oriental da África Austral e limita-se ao norte com a Tanzânia, a noroeste com Malawi e Zâmbia; a oeste com o Zimbabwe e Suazilândia; a sul com África do Sul e a leste banhado pelo Oceano Índico (MOÇAMBIQUE, 2015). É um estado unitário e organiza-se territorialmente em província, distrito, postos administrativos, localidades e povoações e, as zonas urbanas estruturam-se em cidades e vilas (CRM, 2004). As províncias dividem-se em distritos, que por sua vez, se divide em postos administrativos, estes em localidades e por último em povoações, como o nível mais baixo de representação do Estado.

Numa lógica de descentralização política, com a existência de governos eleitos pelo povo, dotados de órgãos executivos e legislativos (CRM, 2004), Moçambique organiza-se em nível provincial e municipal. O país compreende 11 províncias⁵, cada uma com governador eleito e Assembleia Provincial e, 53⁶ municípios com Presidentes e Assembleias Municipais eleitas. A tabela 1 ilustra o número de municípios por província.

Tabela 1 - Distribuição de municípios por província

Província	Municípios por nível de cidade e vila
Maputo	Cidades: Maputo; Matola. Vilas: Manhiça, Namaacha; Boane.
Gaza	Cidades: Xai-Xai; Chibuto; Chokwe. Vilas: Macia; Praia de Bilene; Mandlakazi.
Inhambane	Cidades: Inhambane; Maxixe. Vilas: Massinga; Quissico, Vilankulo ⁷ .
Manica	Cidades: Chimoio; Manica. Vila: Catandica; Gondola; Sussundenga.
Sofala	Cidades: Beira; Dondo. Vilas: Gorongosa; Nhamatanda; Marromeu.
Tete	Cidades: Tete. Vilas: Ulongue; Moatize ⁸ ; Nhamayabwè.
Zambézia	Cidades: Quelimane; Mocuba; Gurué. Vilas: Alto Molocué; Milange; Maganja da Costa.
Nampula	Cidades: Nampula; Nacala - Porto; Ilha de Moçambique; Angoche. Vilas: Monapo; Ribáuè; Malema.
Niassa	Cidades: Lichinga; Cuamba. Vilas: Metangula; Mandimba; Marrupa.
Cabo Delgado	Cidades: Pemba; Montepuez. Vilas: Mocímboa da Praia; Mueda; Chiure.

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Acórdão n.º 27/ CC /2018 de 13 de novembro.

⁵ A décima primeira província é a cidade capital do país que ostenta o estatuto de província.

⁶ O Parlamento aprovou, no dia 12 de dezembro de 2022, a criação de 12 novas autarquias. Isso significa, que a partir de 11 de outubro com a realização das eleições municipais, o país vai contar com 65 municípios (MAPOTE, 2022).

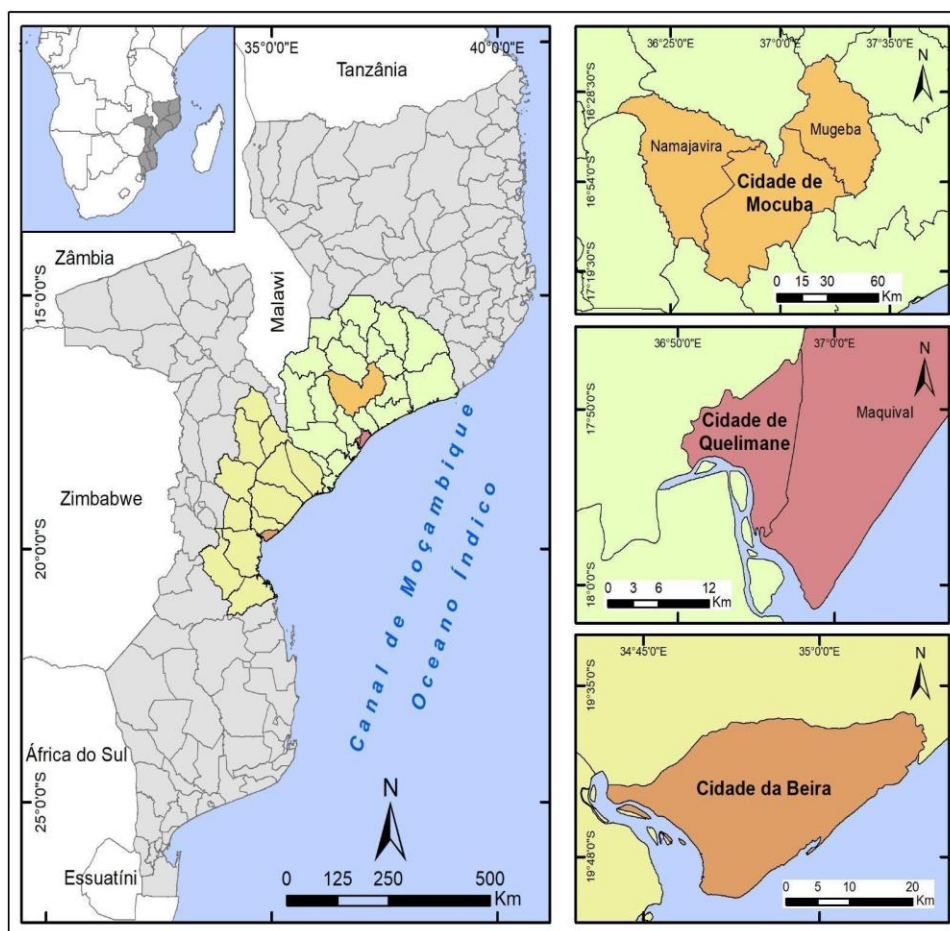
⁷ Elevada à categoria de cidade (MOÇAMBIQUE, 2020).

⁸ Elevada à categoria de cidade (MOÇAMBIQUE, 2020).

A diferença entre municípios de nível de cidade e vila, assenta principalmente em dois critérios, nomeadamente o número de habitantes e o grau de desenvolvimento económico. Portanto, as cidades comparativamente às vilas, apresentam maior número de população e desenvolvimento económico (MOÇAMBIQUE,2020).

A pesquisa foi realizada nos municípios da Beira, Mocuba e Quelimane (identificados na figura 1).

Figura 1 - Mapa de localização da área de estudo



Fonte: Base cartográfica CENACARTA. Datum: Tete. Projetado por: Mário Silva Chacanza

A cidade de Mocuba situa-se no extremo centro norte no coração do distrito de Mocuba na confluência dos rios Licungo e Lugela a cerca de 150 km a noroeste da cidade de Quelimane (Associação Nacional dos Municípios de Moçambique [INAMM], S/d). Com uma área de 184 km², a cidade compreende mais de 207.000 habitantes e organiza-se em 5 Unidades Residenciais, subdivididas em 24 bairros, que por sua vez, dividem-se em zonas, quarteirões e dez casas (CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE MOCUBA [CMCM], 2019).

A cidade de Quelimane é a capital e maior cidade da província da Zambézia, localizada no centro do país e situada junto ao rio dos Bons Sinais, cerca de 20 km do Oceano Índico. Dada a sua localização geográfica, na zona costeira, a comercialização marítima e a pesca são algumas das suas principais atividades económicas (UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA [UCCLP], S/d). Elevada à categoria de cidade a 21 de agosto de 1942, possui atualmente cinco postos administrativos e 59 bairros. Segundo dados estatísticos de 2019, Quelimane é a sétima cidade mais populosa do país (INE, 2019) e baseado em projeções de 2021, estima-se uma população de 263 006 habitantes (INE, 2010).

A cidade de Beira é a capital da província de Sofala e tem o estatuto de cidade desde 20 de agosto de 1907. É a segunda maior cidade do país, depois da capital Maputo. Segundo dados estatísticos de 2019, Beira é a quarta cidade mais populosa do país (INE, 2019) com uma projeção populacional de 468.828 habitantes para 2021 (INE, 2010).

No âmbito do processo de descentralização do país, regulado pela lei n° 2/97 e alterada pela lei 6/2018 sobre o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais, as primeiras eleições autárquicas se deram em 1998 nas trinta e três primeiras autarquias do país que incluíam as três cidades em estudo. A tabela 2 que segue abaixo ilustra o histórico dos partidos que governaram os referidos municípios.

Tabela 2 - Histórico de governação dos partidos nas autarquias da Beira, Mocuba e Quelimane

Ano	Cidade		
	Beira	Mocuba	Quelimane
1998 ⁹	FRELIMO	FRELIMO	FRELIMO
2003	RENAMO	FRELIMO	FRELIMO
2008	INDEPENDENTE	FRELIMO	FRELIMO
2011 ¹⁰	-----	-----	MDM
2013	MDM	FRELIMO	MDM
2018	MDM	FRELIMO	RENAMO

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Conselho Constitucional.

⁹ Nas primeiras eleições autárquicas de 1998, a RENAMO e a maior parte de pequenos partidos da oposição não participaram nas eleições devido ao deficiente recenseamento de eleitores e à seleção das vilas e cidades que obtiveram estatuto de município (NUVUNGA, 2012)

¹⁰ Eleições intercalares nas cidades de Quelimane, Cuamba e Pemba, na sequência da renúncia dos seus Presidentes.

O município de Mocuba é governado pela FRELIMO desde as primeiras eleições municipais em 1998. Os municípios de Quelimane e Beira experimentaram a governação dos três principais partidos, o que significa, que houve alternância na gestão pública municipal. Ainda que ambos tenham passado pelo mesmo processo, os partidos apresentam períodos de governação e número de mandatos diferentes. Em Quelimane, por exemplo, a FRELIMO governou os dois primeiros mandatos e a metade do terceiro, o MDM terminou o terceiro mandato e governou o quarto e a RENAMO atual mandato. A cidade da Beira, por sua vez, foi governada pela FRELIMO e RENAMO por um mandato cada e o MDM de 2013 à atualidade.

Um dado que merece destaque para a nossa análise futura é que no município de Mocuba, embora a FRELIMO esteja no poder desde 1998, é o município que teve mais alternância dos Presidentes do Conselho Municipal, em relação aos municípios de Quelimane e Beira os quais desde esse período vem sendo governados pelas mesmas pessoas por mais de dois mandatos (Tabela 3).

Tabela 3 - Lista dos Presidentes dos Conselhos Municipais da Beira, Mocuba e Quelimane

Ano	Cidade		
	Beira	Mocuba	Quelimane
1998 ¹¹	Chivavice Muchangage	José Hermínio Nangura	Pio Matos
2003	Daviz Simango	Rogério Gaspar	Pio Matos
2008	Daviz Simango	Rogério Gaspar	Pio Matos
2011 ¹²	-----	-----	Manuel de Araújo
2013	Daviz Simango	Beatriz Gulamo	Manuel de Araújo
2018	Daviz Simango	Geraldo Sotomane	Manuel de Araújo
2021	Albano Carige ¹³	-----	-----

Fonte: elaborado pela autora

¹¹ Nas primeiras eleições autárquicas de 1998, a RENAMO e a maior parte de pequenos partidos da oposição não participaram nas eleições devido ao deficiente recenseamento de eleitores e à seleção das vilas e cidades que obtiveram estatuto de município (NUVUNGA, 2012)

¹² Eleições intercalares nas cidades de Quelimane, Cuamba e Pemba, na sequência da renúncia dos seus Presidentes.

¹³ Na sequência da morte de Daviz Simango.

Diferentemente das eleições presidenciais em que se estabelece no máximo dois mandatos consecutivos ao presidente eleito, tal fato não ocorre em relação às eleições municipais, o que desperta a possibilidade de se analisar a alternância para além das estruturas partidárias, como também, a partir de uma perspectiva de domínio e influência dos presidentes na gestão dos respectivos municípios.

1.2 Desenho da Pesquisa

A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa uma vez que a compreensão da partidarização nos municípios será captada pela coleta de dados, interpretação de fenômenos e atribuição de significados e não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas (PRODANOV & FREITAS, 2013).

De acordo com o n.º 1 do art. 2 da Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto de 2018, o município é uma autarquia local e na mesma categoria estão as povoações. O n.º 2, do mesmo artigo, preceitua que os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas (MOÇAMBIQUE, 2018). Com efeito, os municípios escolhidos para o estudo, são municípios de níveis e gestão política diferente, com o objetivo de se analisar a partidarização municipal numa perspectiva mais abrangente, no que diz respeito às práticas e os modelos de gestão pública dos principais partidos políticos.

Os municípios escolhidos para o estudo, de acordo com o art. 3 da Lei n.º 22/2020 de 26 de março de 2020 que classifica as cidades e as vilas do país, são classificados como sendo de nível de Cidade. Em conformidade com os números 3, 4 e 2 do art. 3 da mesma Lei, os municípios da Beira, Quelimane e Mocuba são classificados como Cidades de níveis B, C e D respectivamente (MOÇAMBIQUE, 2020). A classificação das cidades, segundo a Lei 7/87 de 25 de abril de 1987, desempenha uma função importante uma vez que representa o reconhecimento do grau de desenvolvimento alcançado e potencialidades e, o nível de atenção e priorização que a cidade demanda.

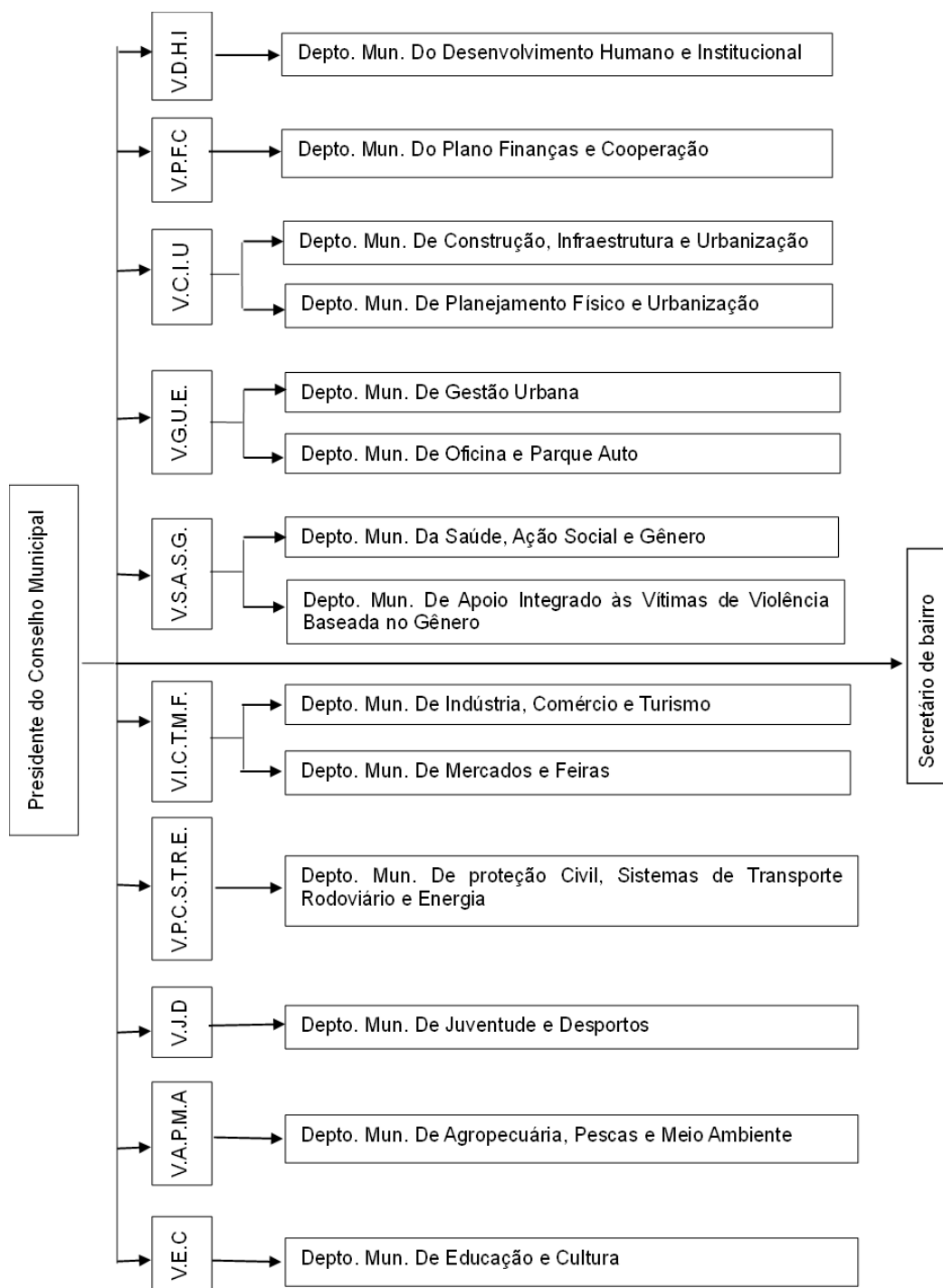
O estudo foi feito durante o período de 2018 a 2023. O ano de 2018 interessa para a pesquisa por ser o período em que se introduziu o novo quadro jurídico, tanto para a implantação das autarquias (Lei 6/2018 de 3 de agosto de 2018), quanto para a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais (Lei 7/2018 de 3 de agosto de 2018), rompendo com o tipo de eleição uninominal, previsto pela Lei 7/2013 de 22 de fevereiro de 2013, para o Presidente do Município, fato que lhe garantia maior liberdade e autonomia governativa. Já o ano de 2023 corresponde ao término do mandato dos órgãos eleitos das autarquias locais,

fundamentado pelo art. 20 da Lei n.º 6/2018 de 18 de fevereiro de 2018 que estabelece 5 anos para a duração do mandato dos órgãos eleitos das autarquias locais.

Assim, no Conselho Municipal, foram investigadas as estratégias de nomeação aos vereadores e diretores dos departamentos municipais. Justifica-se a não realização da análise das estratégias de nomeação ao cargo de diretor de departamento municipal no município de Mocuba, governado pelo partido FRELIMO, por se tratar de um município de nível D cuja estrutura administrativa não compreende a existência de tal cargo.

Tanto os vereadores, quanto os diretores são considerados pela Lei 51/2004 de 1 de dezembro de 2004 como parte dos dirigentes dos serviços técnicos e administrativos dos municípios. Os diretores dirigem um departamento municipal nos municípios de nível B e C e subordinam-se ao Presidente do município e ao vereador da sua área. O Presidente é o órgão executivo singular, que junto aos vereadores compõem o órgão executivo colegial dos municípios. Os organogramas abaixo (figuras 2, 3 e 4), ilustram a disposição dos cargos analisados nos municípios da Beira, Mocuba e Quelimane.

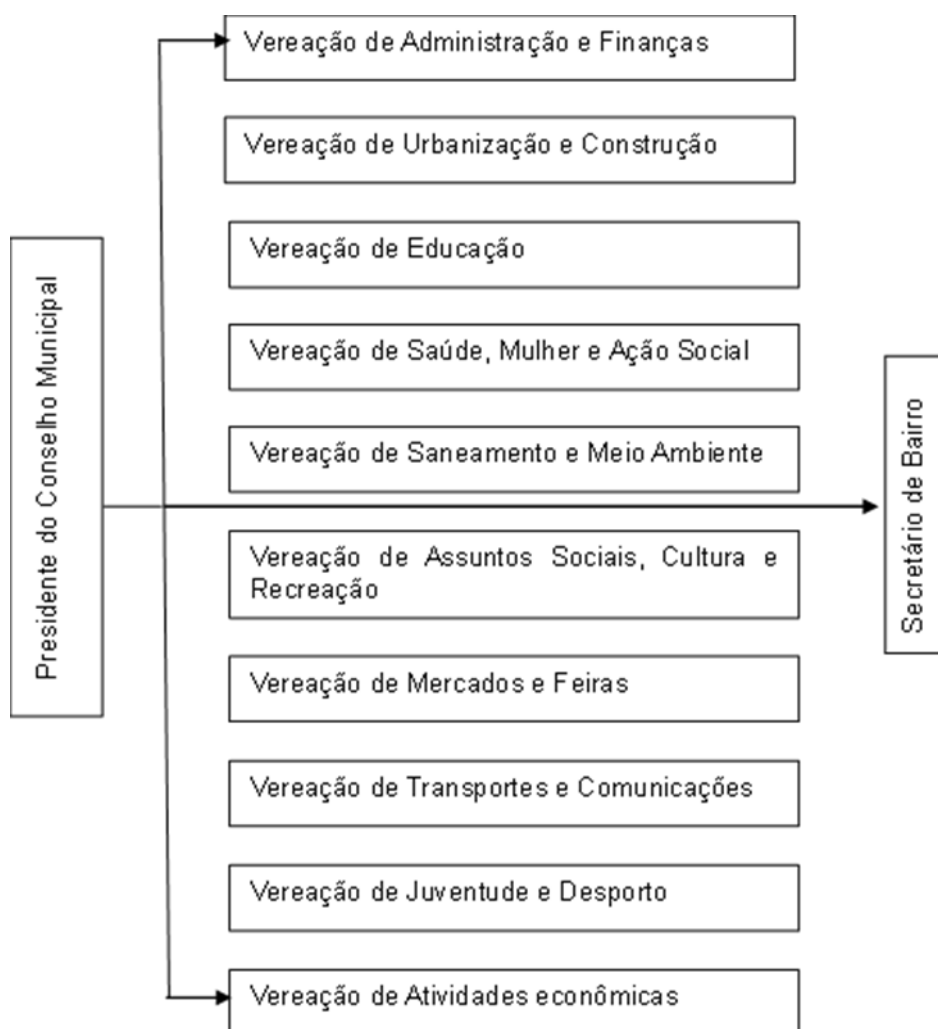
Figura 2 - Organograma do município da Beira



Legenda: V.D.H.I – Vereação do Desenvolvimento Humano e Institucional; V.P.F.C - Vereação do Plano e Finanças; V.C.I.U. - Vereação de Construção Infraestrutura e Urbanização; V.G.U.E. - Vereação de Gestão Urbana e Equipamentos; V.S.A.S.G. - Vereação da Saúde, Ação Social e Gênero; V.I.C.T.M.F. - Vereação da Indústria, Comércio, Turismo, Mercados e Feiras; V.P.C.S.T.R.E. - Vereação de Proteção Civil, Sistemas de Transportes Rodoviário e Energia; V.J.D. - Vereação de Juventude e Desporto; V.A.P.M.A.M. - Vereação Agropecuária, Pescas e Meio Ambiente; V.E.C. - Vereação de Educação e Cultura.

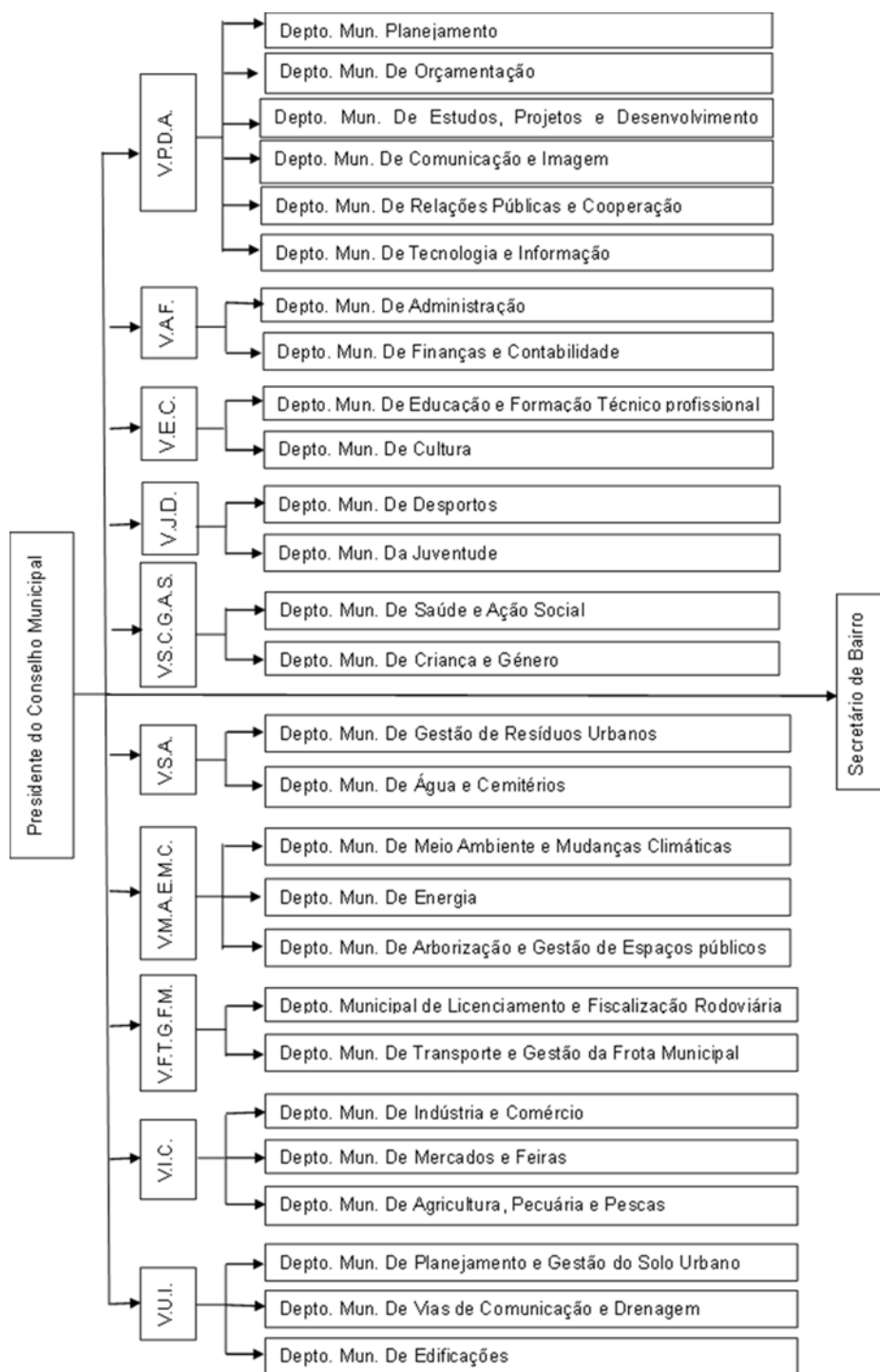
Fonte: Elaborado pela autora com base no regulamento Conselho Municipal da Beira.

Figura 3 - Organograma do município de Mocuba



Fonte: Elaborado pela autora com base no organograma do Conselho Municipal da Cidade de Mocuba.

Figura 4 - Organograma do município de Quelimane



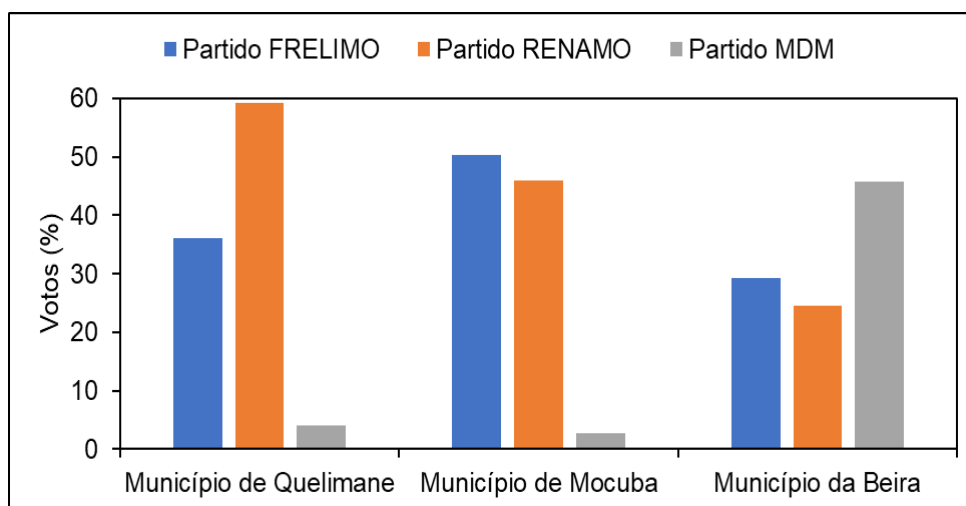
Legenda: V.P.D.A. - Vereação de Planificação e Desenvolvimento Autárquico; V.A.F. – Vereação da Administração e Finanças; V.E.C. – Vereação da Educação e Cultura; V.J.D. – Vereação da Juventude e Desportos; V.S.C.G.A.S. - Vereação da Saúde Criança Género e Ação Social; V.S.A. - Vereação de Saneamento e Água; V. M.A.E.M.C. - Vereação de Meio Ambiente, Energias e Mudanças Climáticas; V.F.T.G.F.M. - Vereação de Fiscalização, Transporte e Gestão da Frota Municipal; V.A.E. – Vereação de Atividades Económicas; V.U.I. - Vereação de Urbanização e Infraestruturas.

Fonte: Elaborado pela autora com base no organograma do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane.

Foi, igualmente, investigado, a influência partidária na gestão e funcionamento da administração e no acesso e usufruto dos direitos dos cidadãos.

Além das razões mencionadas para a realização da pesquisa, importa salientar que os municípios da Beira, Mocuba e Quelimane foram criados desde o início do processo de municipalização, participaram nas primeiras eleições autárquicas e estão a ser governados pelos 3 partidos políticos que venceram pelo menos 1 município nas 53 autarquias do país nas últimas eleições autárquicas realizadas em 2018. O gráfico 1 ilustra os resultados eleitorais dos partidos políticos por percentagem de votos e o nível de competição política-eleitoral entre os partidos políticos.

Gráfico 1 - Resultados eleitorais dos partidos políticos por percentagem de votos (2018)



Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Acórdão n.º 27/ CC /2018 de 13 de novembro.

A Cidade da Beira conforme ilustra o gráfico 1, é governada pelo partido MDM e é o único município dirigido pelo referido partido, tal como mostra o apêndice A. A cidade de Mocuba e Quelimane, são governadas pelos partidos políticos FRELIMO e RENAMO, respectivamente.

Em termos de competição política, dos três partidos políticos, a RENAMO foi o que obteve sua vitória com maior percentagem de votos, conseguindo 59,17% no município de Quelimane, seguida da FRELIMO em Mocuba, com 50,37% de votos e o MDM na Beira com 45,77%. Além disso, a cidade da Beira foi o único município que o MDM conseguiu expressão, sendo que em Quelimane obteve 4,07% e em Mocuba 2,64%, obtendo os resultados mais baixos entre os três partidos. A FRELIMO, embora tenha ganho em Mocuba (50,37%), fê-lo com pouca margem de diferença com o partido RENAMO (45,90%). Porém, conseguiu uma representação significativa nos municípios ganhos pela RENAMO e MDM, obtendo em

Quelimane 36,09% e na Beira 29,26%, respectivamente, ocupando a segunda posição em termos de preferência do eleitorado. A RENAMO, por sua vez, nos dois municípios que não obteve a maioria dos votos, tendo sido ultrapassada pela FRELIMO, conservou uma pequena diferença com o partido FRELIMO, obtendo em Mocuba 45,90% contra 50,37% da FRELIMO e na Beira 24,57% contra 29,26% da FRELIMO. A FRELIMO e a RENAMO, tal como ilustra o gráfico, mostraram um nível de competição política equilibrado.

Com recurso a técnica de entrevista, apoiada por um gravador, foram realizadas 90 entrevistas com duração de 15 a 50 minutos e, em seguida, foram feitas as respectivas transcrições. Na Beira foram realizadas 34 entrevistas, em Mocuba 24 e em Quelimane 32. Foi utilizado o tipo de entrevista não estruturada e com perguntas abertas devido ao fato desta resguardar maior liberdade tanto para o entrevistado assim como para o entrevistador (MARCONI E LAKATOS, 2003).

Para a seleção dos entrevistados, recorreu-se a amostragem não probabilística intencional, onde o pesquisador seleciona e se dirige intencionalmente a um grupo de cidadãos dos quais deseja saber a opinião e que as mesmas possam ser representativas de toda a população (FREITAS; PRODANOV, 2013). De igual modo, usou-se a amostragem em bola de neve porque se baseia em cadeias de referência, permitindo que se utilize os informantes chaves da pesquisa para localizar algumas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa dentro da população geral (VINUTO, 2014).

Na Beira as entrevistas foram dirigidas ao Presidente do Município, aos 10 vereadores, 10 diretores municipais, 5 funcionários sem nenhum cargo de chefia e direção, 3 cidadãos comuns, 2 secretários de bairro e aos 3 partidos políticos com assento na Assembleia Municipal.

Em Mocuba se dirigiram ao Presidente do Município, aos 10 vereadores, 5 funcionários sem nenhum cargo de direção e chefia, 3 cidadãos comuns, 2 secretários de bairro e aos 3 partidos políticos com assento na Assembleia Municipal.

Em Quelimane, por sua vez, foram dirigidas ao Presidente do Conselho Municipal, aos 8 vereadores¹⁴, 10 diretores municipais, 5 funcionários sem nenhum cargo de chefia e direção, 3 cidadãos comuns, 2 secretários do bairro e aos 3 partidos políticos com assento na Assembleia Municipal. A tabela 4 sintetiza a lista dos entrevistados.

¹⁴ Segundo o art. 51 alínea b) da Lei n.º 6/2018, de 3 de agosto de 2018 o Conselho Municipal incluindo o Presidente é composto por 9 membros para os municípios de população compreendida entre 100 000 e 200 000 habitantes. Até o Censo de 2007 o município de Quelimane registrou 193.343. No Censo de 2017 a população do município de Quelimane aumentou para 246.915, porém não se tinha feito o incremento de 2 vereadores, fato que ocorreu apenas em abril de 2022.

Tabela 4 - Participantes da pesquisa

		Categoria					
		PCM	Vereador	Diretor	Funcionário sem chefia	Secretário de bairro	Cidadão
Municípios	Quelimane	1	8	10	5	2	3
	Beira	1	10	10	5	2	3
	Mocuba	1	9	-	5	2	3

Fonte: Elaborada pela autora

Considerando que o objetivo da pesquisa é analisar a partidarização municipal, se justifica a escolha desses atores por se tratarem de servidores públicos do governo municipal, uma instituição pública que surge com o objetivo de aprofundar e consolidar a democracia e de melhorar a prestação de serviços públicos. Tais serviços são enquadrados nas áreas de atividade dos municípios e são coordenadas pelos vereadores e nos municípios cuja estrutura compreende diretores municipais são por estes últimos operacionalizados.

Ainda assim, o fato do Conselho Municipal ser uma instituição pública, reza o princípio da competência técnica no exercício dos cargos e a observância dos princípios e deveres da ética profissional tais como: não discriminação e igualdade, legalidade, probidade pública e respeito pelo património público, todos eles preceituados no art. n.º 6 da Lei de Probidade Pública.

Para o caso específico dos secretários dos bairros, estes para além de se enquadrarem na categoria de servidores públicos, com uma atuação vinculada ao bairro, no desempenho das suas funções, articulam com os órgãos descentralizados, com o objetivo de garantir “a participação das comunidades locais na concepção e implementação de programas e planos [...] em prol do desenvolvimento local” (MOÇAMBIQUE, 2000). Daí a necessidade de visualizar a forma pelo qual são eleitos.

Os cidadãos, justifica-se, pela necessidade de pretender captar a sua percepção sobre a partidarização e como as práticas da partidarização se enraízam e afetam o seu quotidiano.

Além das entrevistas, usou-se a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. De acordo com Marconi & Lakatos (2003) a pesquisa documental tem vantagem porque os

documentos surgem como uma fonte rica e estável de dados, podendo ser escritos ou não. Assim, em reconhecimento dessas vantagens foram consultados os seguintes documentos: Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, que instaura a soberania do Estado Moçambicano e legitima a FRELIMO como a força dirigente do Estado e da sociedade, a Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990 que estabelece o Estado de direito e democrático, alicerçado no princípio de separação de poderes e no pluralismo, a CRM de 2004 que reafirma, desenvolve e aprofunda os princípios fundamentais do Estado democrático no país. Esta última Constituição, através da Lei n.º1/ 2018 de 12 de junho de 2018, sofreu uma revisão pontual para se ajustar ao aprofundamento da democracia participativa e a garantia da paz.

De igual forma utilizou-se a Lei n.º16/2012 de 14 de outubro de 2012 que estabelece as bases e o regime jurídico relativo à moralidade pública e o respeito pelo património público por parte do servidor público, a Lei n.º13/ 92 de 14 de outubro de 1992 que aprova o Acordo geral de paz; a legislação eleitoral, os acórdãos do Conselho Constitucional sobre a validação e proclamação dos resultados eleitorais, as deliberações da CNE, os relatórios da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAM), do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), Barómetro da Governação Municipal (BGM) e os Estatutos dos partidos políticos FRELIMO, RENAMO e MDM pelo fato de serem os partidos que governam os municípios onde a pesquisa foi realizada. A pesquisa utilizou igualmente matérias publicadas em jornais.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, através de trabalhos académicos já realizados; livros, artigos e revistas, fornece dados atuais e relevantes para a compreensão do tema em abordagem (MARCONI; LAKATOS, 2003; PRODANOV; FREITAS, 2013). Com essa técnica de pesquisa foram desenvolvidas a segunda, a terceira e a quarta seção e, junto a técnica de entrevista foram elaboradas a quinta e a sexta seção da tese. Estas últimas respondem aos objetivos da pesquisa.

1.3 Partidarização e o modelo Neo-patrimonial de gestão pública

Na perspectiva de Gomes (2020) partidarização de uma instituição é a filiação partidária dos servidores que compõem a instituição. Com efeito, para a explicação do contexto africano, particularmente o moçambicano, tal definição, embora o fulcro do fenómeno, apresenta-se insuficiente, pois outros elementos são adicionados para a compreensão das manifestações da partidarização. Tal caso, é a complementaridade

apresentada por Nhantumbo (2015, p. 1) ao aferir que a “partidarização do Estado refere-se ao uso do aparelho público nacional em benefício dos apoiantes ou minoria do partido; e por Selemane (2023) ao evidenciar a subordinação dos interesses do Estado, às normas e interesses do partido que governa.

Ainda segundo Selemane, a partidarização acontece em dois níveis do Estado. Primeiro é o nível central, que inclui os ministérios e os órgãos de soberania, nomeadamente, o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os Tribunais e o Conselho Constitucional, preceituados no artigo 137 da CRM de 2004 e, o segundo, é o nível local ou municipal.

Com efeito, considerando que o fenómeno da partidarização busca a sua compreensão no processo de construção do Estado moçambicano, torna-se necessária uma breve introdução em volta do conceito do Estado, de forma generalizada e o Estado moçambicano, em particular. Para tal, será adotada a concepção weberiana de Estado, para explicar o conceito tanto na generalidade quanto especificidade.

Max Weber (2004, 2011) conceitualiza o Estado como uma associação política que reclama o monopólio do uso legítimo da violência dentro do território que controla. A violência, porém, não é o único meio do Estado, nem um fim em si mesmo, mas um meio específico para garantir a execução das suas normas jurídicas (WEBER, 2004; 2011). Para o autor, o Estado moderno, condição que Moçambique usufrui uma vez proclamada a independência nacional e se fundado numa ordem jurídica e administrativa, baseia-se em virtude da dominação legal e da competência objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas.

Considerando que a existência do Estado é condicionada a submissão dos dominados à autoridade dos dominadores, o autor apresenta três razões que fundamentam a submissão e consequentemente geram legitimidade da dominação. (i) a autoridade do “passado eterno”, dos costumes e do hábito enraizado nos homens e exercido pelo patriarca, o que chama de autoridade tradicional; (ii) os dons pessoais, o heroísmo e outras qualidades exemplares e extraordinárias de um indivíduo que geram confiança e devoção das pessoas – autoridade carismática – exercido pelo profeta, líder de um partido ou um demagogo e, (iii) a autoridade que se impõe em razão da crença nos estatutos legais, onde se encontra as obrigações dos cidadãos – o que vem a ser a autoridade legal.

Embora Moçambique tenha se configurado como um Estado moderno, realidade associada ao contexto europeu, com a transição da associação feudal para a administração burocrática (WEBER, 2004), as particularidades do seu processo de construção o caracterizam

pela tendência neo-patrimonial e centralizadora, violenta e repressiva e politicamente frágil (CHABAL, 2002).

O debate sobre neopatrimonialismo ou patrimonialismo moderno remete a análise pós-weberiana cujo âmago se insere na explicação do funcionalismo dos Estados cuja administração não é nem puramente tradicional e nem puramente burocrática. Trata do estudo da relação entre a dominação patrimonial, por um lado, e a dominação burocrática, por outro, ou seja, um fenômeno híbrido (ERDMANN; ENGEL, 2007).

Assumindo que o funcionalismo patrimonial com alguma divisão de funções, racionalização e principalmente com tarefas escritas e um sistema hierarquizado pode assumir traços burocráticos, estes distinguem-se porque ao cargo patrimonial falta especialmente a distinção burocrática entre a esfera privada e a pública. No patrimonial, a administração política é tratada como assunto pessoal do senhor e o poder político como parte integrante do seu patrimônio pessoal, exercendo-o de forma arbitrária. A ocupação do cargo é compreendida como um direito pessoal do funcionário e não como consequência da sua especialização na área (WEBER, 2004).

A partir desse olhar, a conceitualização do neopatrimonialismo perpassa pela compreensão de que (i) a distinção entre a esfera pública e privada existe, pelo menos, formalmente e é aceita pela comunidade, podendo-se fazer referência pública a ela; (ii) o governo neo-patrimonial ocorre dentro da estrutura burocrática e com pretensão de burocracia legal (iii) as estruturas e regras formais existem, porém, na prática, nem sempre são observadas a separação entre o público e o privado. Em outras palavras, na lógica neo-patrimonial, os dois sistemas coexistem e se permeiam: o patrimonial das relações pessoais e o jurídico-racional da burocracia; o patrimonial penetra no sistema racional distorcendo sua lógica e saídas, mas não assume o controle exclusivo da lógica jurídico-racional. O que quer dizer, que a política informal invade as instituições formais, tornando-se institucionalizada (ERDMANN; ENGEL, 2007).

Neopatrimonialismo: ou o Estado Frelimo é o título da análise feita pela investigadora Edalina Sanches para explicar o funcionalismo do Estado moçambicano, expondo, a partir de trabalhos dos autores Bayart, Bratton e Van de Walle, Lindberg e Chabal, que “o neopatrimonialismo é a característica informal mais relevante na política africana e abrange políticas como o tribalismo, o clientelismo e a patronagem” (SANCHES, 2014, p.68). Se considerarmos as definições de Gomes (2020), Nhantumbo (2015) e Selemane (2023), a partidarização, também, empresta suas manifestações no neopatrimonialismo.

1.4 O Neoinstitucionalismo como uma abordagem explicativa do fenômeno

Retomando a discussão sobre os níveis de partidarização evidenciadas por Selemane (2023), na partidarização do nível municipal, cuja compreensão reflete o objetivo da pesquisa, sua análise será fundamentada pela teoria neoinstitucionalista de Peter Hall e Rosemary Taylor cuja fase de expansão ocorreu nos anos 80 aos meados dos anos 90. É uma corrente de pensamento que se preocupa essencialmente com duas questões: (i) como construir a relação entre instituição e comportamento; (ii) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam (HALL; TAYLOR, 2003). Segundo os autores, para toda análise institucional é necessário o questionamento sobre como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, uma vez que, “é em última análise por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre situações políticas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Três escolas de pensamento constituem essa corrente, são elas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Com efeito, para o estudo da partidarização nos governos municipais será usada a abordagem histórica.

Na abordagem histórica, por instituição se entende “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003 p.196). Nesse caso, consideramos as reformas do processo da descentralização, os procedimentos e normas ligadas ao processo de nomeações dos altos cargos da burocracia municipal como mudanças e/ou procedimentos institucionais e os partidos políticos como instituições.

Duas visões se destacam nessa abordagem. A primeira, que se relaciona com a partilha do poder e a segunda com o desenvolvimento histórico. No que concerne à primeira, ou seja, ao modo como as instituições repartem o poder, prevalece uma repartição desigual entre os grupos sociais, isto é,

Ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais se revelam perdedores enquanto outros são ganhadores (HALL; TAYLOR, 2003, p.200).

Na segunda, o desenvolvimento histórico, a compreensão do funcionamento das instituições se baseia na causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*. Assim, as políticas herdadas estruturam as decisões do futuro, ao encorajarem as forças sociais a se organizar mediante certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares ou se manter em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral (HALL; TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo histórico serve a pesquisa na medida em que permite analisar a composição dos altos cargos da burocracia municipal e a influência que os partidos políticos exercem sobre o município, uma vez que, a experiência monopartidária introduzida pela FRELIMO e, a sua legitimação como o único partido no país, não se permitindo abertura e diversidade política, contribuiu para que os cargos de responsabilidade e de direção do Estado fossem ocupados pelos quadros do partido FRELIMO, bem como a subordinação do Estado e da sociedade ao partido (MOÇAMBIQUE, 1975). Assim, com a democratização do país, liberalização política e, em tese, a separação entre o partido e o Estado, torna-se necessário captar as práticas e lógicas de informação para as nomeações dos funcionários para os altos cargos da burocracia municipal; a relação entre os funcionários, partidos e o município e, como as regras e legislações do Conselho Municipal e dos partidos políticos ajudam a compreender a partidarização nos municípios afetados pela pesquisa.

1.5 Um debate sobre a dicotomia política e administração

A análise sobre a dicotomia política e administração torna-se necessária considerando as exigências do funcionamento da burocracia em contextos de democracia. Considerado um tema inserido no campo da administração pública, tal relação tem sido demasiado explorada, pois, conforme atenta Waldo (1980) expressa o principal problema da administração pública, que na visão de Rugge (2003), seria prejudicial a compreensão do sistema administrativo se o considerar afastado do quadro político e constitucional ao qual pertence.

O estudo da política e administração, enquanto dicotomia, atraiu críticas de estudiosos da administração pública contemporânea, em grande medida devido à sua falta de precisão descritiva. Buscando um modelo alternativo à dicotomia, Demir (2009) apresenta o estudo conhecido por complementaridade, desenvolvido a partir de dados coletados de uma amostra nacional de gestores municipais, cujo objetivo era explorar os fundamentos empíricos da visão de complementaridade da relação política-administração. Os resultados da análise

demonstraram que a maioria dos gestores municipais apresentam ideias de um continuum que vai da política para a gestão, atravessado por atividades da política e da administração.

Embora inicialmente inserida no campo da administração pública, tornou-se igualmente importante no campo da ciência política, buscando seus alicerces em autores clássicos como Woodrow Wilson, nos Estados Unidos, e Max Weber na Europa.

Woodrow Wilson, por exemplo, no seu ensaio intitulado *O Estudo da Administração*, publicado originalmente em 1887 coloca que “a administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo, operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, é tão antigo quanto o próprio Governo (WILSON, 1946, p. 358). A administração, segundo o autor, está fora da esfera da política, sendo que, suas questões, não são questões políticas. Apesar da política determinar as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições.

As principais contribuições de Weber para a administração estão localizadas nos livros *Economia e Sociedade*, precisamente no terceiro capítulo do volume 1, intitulado *Os tipos de dominação* e o nono capítulo do volume 2, *Sociologia da dominação*. Na sociologia da dominação, o autor estabelece uma vinculação da dominação à administração e afere que “toda dominação manifesta-se e funciona como administração” (WEBER, 2004, p.193). Toda a administração precisa da dominação, pois para dirigi-la, certos poderes de mando se encontram nas mãos de alguém.

A administração democrática cuja análise se enquadra no contexto vivenciado por Moçambique desde 1990, é igualmente considerada por moderna administração burocrática (WEBER, 2004). A burocracia, segundo o autor, é um tipo de administração baseada na autoridade legal, e regida pelos princípios das competências oficiais fixas, ordenadas mediante leis ou regulamentos administrativos, onde para a vinculação se baseia em regras e se obedece ao princípio das hierarquias dos cargos e da especialização de atividades tanto para os dirigentes assim como para os funcionários.

Ao se abordar sobre burocracia não se deve apenas considerar o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos fundamentos do exercício do poder do Estado e do governo democrático (OLIVIERI, 2011; WEBER, 2004).

Na contemporaneidade, os sistemas burocráticos podem ser classificados em dois grupos. O primeiro é formado pela burocracia efetiva, mais estável, e cujos funcionários são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, como por exemplo, concursos públicos (LOPEZ, 2015). Ainda nesse grupo, “os profissionais devem ser especializados com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria

administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional” (GRAEF, 2008, p.67). O segundo grupo corresponde a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente ao primeiro grupo mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas e em média, mantém, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária (LOPEZ, 2015). A esse grupo, a literatura atribui diferentes denominações: cargos de confiança, cargos políticos, burocracia política, cargos de livre provimento e cargos de livre nomeação (LOPEZ, 2015)

A presunção de haver vínculo negativo entre as nomeações fundamentadas pela competência discricionária e a conexão destas com a esfera político-partidária decorre da histórica patrimonialização do Estado, que retira a legitimidade da esfera política como instância de controle e definição dos rumos das políticas públicas (LOPEZ, 2015).

Nos sistemas presidencialistas exacerbados, em que o presidente tem poderes extraordinários (PACHECO, 2011), tomando as decisões mais importantes, com ou sem e até mesmo contra o posicionamento dos demais membros do governo (LIJPHART, 2019) permanece a ideia de que a ocupação dos cargos de livre nomeação ocorre por critérios políticos, ou políticos-eleitorais ou ainda por critérios clientelistas (PACHECO, 2011).

Além dos três critérios evidenciados por Pacheco (2011), outras estratégias podem ser utilizadas para nomear os altos cargos da burocracia. Buscando tal compreensão, Bárbara Geddes apresenta um estudo baseado em uma análise sobre as administrações presidenciais latino-americanas, na sua obra intitulada *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latina America*, e ilustra que os presidentes nomeiam **partidários leais**, quase, sem levar em consideração o critério de competência; outros dependem fortemente de **critérios técnicos**, outros ainda, se tratando de coalizão de governo, cedem o controle efetivo do processo de nomeação aos seus aliados e outros, obedecem a **critérios mistos** (GEDDES, 1994; WEBER, 2011; BORGES; COELHO, 2015).

No critério político, ainda que o nomeado possua passagem prévia por outros postos de alto escalão, a sua nomeação está vinculada ao capital político e eleitoral, o que envolve por exemplo posições de liderança ou destaque dentro do partido e a capacidade de representar determinadas constituências (BORGES; COELHO, 2015).

Max Weber, ao definir o termo política, a concebe como “conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado” (WEBER, 2011, 67). Assim, quando se diz que um ministro ou um funcionário é político, e que alguma decisão foi determinada pela política, duas coisas são passíveis de se compreender. A primeira é que os interesses de divisão,

conservação ou transferência do poder são fatores cruciais para se esclarecer a questão; e segundo, que os mesmos fatores (ser político/decisão baseada na política) condicionam a esfera de atividade do funcionário político, assim como, no último caso, determinam a sua decisão (WEBER, 2011).

O critério técnico se refere à nomeação ao cargo baseada em grande medida pela posse de títulos acadêmicos e conhecimentos especializados e/ou pela passagem por cargos de alto escalão em instituições públicas e privadas.

O critério misto se localiza entre o extremo político e técnico. Os nomeados baseados nesse critério, apresentam carreiras híbridas, marcadas pela circulação entre as organizações burocráticas e acadêmicas, de um lado, e pela atuação como membros do partido e técnicos leais ao governo, de outro (BORGES; COELHO, 2015). O critério clientelista se relaciona com a distribuição de cargos como mecanismo de recompensa aos seus apoiantes ou eleitores do partido (LOPEZ, 2015).

Com efeito, qualquer que seja a estratégia usada pelo presidente, depende de características bem definidas pelo ambiente político em que se encontra e as mesmas acarretam consequências, pois se um presidente nomeia partidários independentemente da competência pode prejudicar a capacidade do governo realizar eficazmente qualquer política (GEDDES, 1994; GRAEF, 2008). Outrossim, um presidente que nomeia apenas tecnocratas, pode levá-los a se sentirem excluídos, inclusive a obstruir todas as iniciativas presidenciais. Daí que, para um presidente governar com eficácia e eficiência, deve encontrar uma estratégia de nomeação que garanta competência suficiente na burocracia e também preserve o apoio político adequado (GEDDES, 1994). Isso é explicado por Weber (2011), que considera que os militantes e, em especial, os funcionários e dirigentes do partido esperam naturalmente, que a vitória do chefe lhes traga compensação pessoal, posições ou outras vantagens. Esperam, igualmente que, “no decurso da campanha eleitoral, a influência [...] da personalidade do chefe lhes assegure votos e mandatos, garanta a abertura das portas do poder, de sorte que os militantes contarão com as maiores possibilidades de obter a esperada recompensa pela devoção que demonstram” (WEBER, 2011, p. 111).

Na ótica de Geddes (1994), para entender como os presidentes fazem as suas escolhas entre as possíveis estratégias de nomeação, é preciso considerar as suas metas de longo prazo, tendo em conta que no exercício das suas funções, defrontam-se com mandatos limitados pelas Constituições dos seus países (LIJPHART, 2019). No caso Moçambicano, tal como preceitua o artigo n.º 147 da CRM (2004) o Presidente é eleito para um mandato de cinco anos e reeleito apenas uma vez. Porém, depois de eleito pela segunda vez consecutiva,

só poderá se candidatar cinco anos depois da última reeleição. Dito isto, pode-se presumir que os presidentes estão preocupados em maximizar o seu poder de influência política de longo prazo, tornando-se líderes influentes tanto dentro como fora dos ditames partidários (GEDDES, 1994).

Nesse caso, para um presidente maximizar sua influência projetando a sua posterior (re)eleição, três coisas devem ser feitas: (i) no caso de países com forte influência de militares, os presidentes devem sobreviver ao cargo superando ameaças dos militares para derrubá-lo, (ii) devem governar de forma eficaz criando um legado de desenvolvimento econômico e outras realizações que motivem os eleitores a devolvê-lo ao poder na sua próxima candidatura e (iii) os presidentes devem construir uma base política com fortes lealdades a ele enquanto líder para que possa ser mantida mesmo quando os recursos da presidência não estiverem mais disponíveis (GEDDES, 1994).

Por sua vez, a autora enuncia três objetivos compartilhados pelos presidentes: (i) sobrevivência no atual mandato, (ii) um governo eficaz e (iii) uma máquina leal ao seu governo. Entretanto, para que consigam governar com eficácia devem ter os seus programas de governação aprovados pelo legislativo e implementados pelo aparelho burocrático. Daí que, a competência da burocracia se torna essencial para o sucesso do presidente (GEDDES, 1994).

Além dos mandatos limitados, a posição do presidente no partido influencia a forma pelo qual as nomeações serão feitas. Assim, os presidentes que constroem seus partidos ou redes nacionais de apoio enquanto estão no cargo tendem a concentrar as nomeações entre os leais, colocando maior número possível de partidários no poder, muitas vezes, sem levar em conta a competência. Diferentemente, presidentes que concorrem como independentes, ou que são indicados pelo partido em que fazem parte, apesar da oposição da maioria do partido, estabelecida a liderança, tendem a contratar mais tecnocratas e, também, mais amigos pessoais do que os presidentes nomeados pelo consenso partidário. Eles, muitas vezes, tendem a construir a competência burocrática, mas apresentam um governo frágil, fato que reduz a sua capacidade de sobrevivência.

Já os presidentes que enfrentam apenas uma competição fraca de oposição dentro do seu partido e que podem contar com a disciplina partidária para garantir apoio legislativo tendem, em média, a compor burocracias mistas, nas quais as funções mais importantes para o desenvolvimento econômico são exercidas por tecnocratas isolados das pressões partidárias. Em sua oposição, os presidentes mais fracos em relação às suas oposições no partido, tendem a fazer mais nomeações partidárias e a ter menos sucesso na construção de agendas

competentes. Finalmente, os presidentes que sofrem ameaças de derrubada militar geralmente precisam alocar todos os seus recursos de nomeação para comprar apoio político (GEDDES, 1994).

Ainda no que diz respeito à relação entre os políticos e a burocracia, segundo Geddes (1994), os presidentes, também, usam a burocracia para construir suas próprias máquinas políticas. Este processo se baseia em duas vertentes: na primeira, os presidentes usam as nomeações para recompensar seus seguidores e para garantir a sua lealdade e na segunda, os presidentes espalham os leais a ele por toda a burocracia com o objetivo de distribuir benefícios a outros políticos e seus apoiadores. Em alguns casos, o executivo do presidente coincide mais ou menos com o seu partido. Portanto, as nomeações são recursos críticos usados no jogo político e quanto mais determinado cidadão ou membro se constitui apoiador político, maior será a sua posição na burocracia do Estado (GEDDES, 1994).

Borges e Coelho (2015) ao analisarem as nomeações, concluem que os funcionários nomeados com base na cor partidária não dependem em primeiro lugar de seus superiores dentro do serviço administrativo uma vez que suas carreiras não dependem destes e sim do partido. Assim, a ocupação de pastas na burocracia costuma servir como trampolim para a obtenção de cargos eletivos mais importantes na hierarquia política ou como forma de aumentar a sua influência e prestígio junto ao partido. Inversamente, os nomeados fora dos ditames partidários, costumam funcionar do ponto de vista puramente técnico e com maior exatidão, considerando que a qualidade e os aspectos puramente técnicos determinam sua seleção e futura carreira, apresentando alguma independência com respeito aos partidos políticos.

A partir de duas direções divergentes, Geddes (1991) ilustra como as nomeações afetam a burocracia e como ela pode ser usada. Na primeira direção, para o presidente conceder benefícios particulares a um grande número de eleitores precisa de partidários em todos os setores que lidam com o público. Os políticos devem ter colegas na burocracia a quem possam ligar para agilizar pagamentos, licenças de importação, aprovar empréstimo, escolher os professores para as escolas e encontrar exceções para qualquer coisa afetada pela regulamentação do governo. Os ministros e outros nomeados de alto nível, decidem nas suas áreas, quais círculos de cidadãos ganham os projetos, os programas, os contratos e os subsídios.

Inversamente, para se usar a burocracia para governar com eficácia, os presidentes precisam contratar administradores competentes, fornecendo-lhes recursos adequados e permitindo que estabeleçam critérios justos, apartidários e impessoais para a prestação de

serviços, aplicação de regulamentos, concessão de contratos e entre outros procedimentos. Na ausência dessas condições, os recursos destinados à promoção de metas de desenvolvimento tendem a terminar no bolso dos políticos, fato que desmoraliza os especialistas com qualificações para a implementação exitosa da política (GEDDES, 1994). Acrescenta Graef (2008, p.67)

Uma estrutura administrativa de confiança política muito alargada, desestrutura inevitavelmente o funcionamento das organizações públicas, causa descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para a sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção promovidos por critérios de confiança política.

O critério competência na administração não apenas garante a sua eficácia (GEDDES, 1994) como também se constitui como um **princípio** do próprio funcionamento da burocracia moderna (WEBER, 2004).

Ainda no que diz respeito a burocracia na perspectiva weberiana, o cargo é profissão e exige em primeiro lugar “uma formação fixamente prescrita, que na maioria dos casos requer o emprego da plena força de trabalho por um período prolongado, e em exames específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos da nomeação” (WEBER, 2004, p. 200).

Assim, as estratégias de nomeação utilizadas pelos dirigentes eleitos são influenciadas pelos sistemas de governo, particularmente baseada na relação entre o executivo e o legislativo (WOOD; WATERMAN, 1991; PACHECO, 1996), pelos critérios partidários, político-eleitorais e clientelistas (PACHECO, 2011), pela lealdade ao partido, pelo critério de competência técnica, pelo critério misto, pela forma pelo qual o dirigente foi eleito dentro do partido e, também, pelo ambiente político em que o presidente se encontra (GEDDES, 1994).

1.5.1 O controle político sobre a burocracia

No debate em torno do controle político sobre a burocracia, um dos principais argumentos utilizados é a garantia que os partidos políticos têm, que ao controlarem a burocracia estariam fazendo em nome da democracia (OLIVIERE, 2011). Os políticos por meio de eleição recebem a delegação do povo para governar e por isso precisam ser fiscalizados quanto à possibilidade de abuso de poder. Por sua vez, os políticos concedem

parte desse poder à burocracia, e por isso precisam do mesmo jeito impedir abusos e garantir o cumprimento do manifesto eleitoral e da definição de políticas públicas feitas por eles (OLIVIERE, 2011).

A burocracia representativa se encaixa como uma luva nesse debate. Entendida como um reforço, aperfeiçoamento e aprofundamento da democracia, caracteriza-se pela distribuição de cargos da burocracia pública entre eleitores, correligionários do candidato vencedor e pessoas comuns que representam as visões e moral dos seus semelhantes sociológicos (OLIVIERE, 2011; MOSHER, 2003). Segundo Oliviere (2011) a burocracia representativa não pode ser associada diretamente ao clientelismo, pois, visa realçar a antiga relação entre a democracia e a burocracia (OLIVIERE, 2011). Na compreensão de Mosher (2003), a inserção desses cidadãos responde às necessidades de outros que são semelhantes e legitima as ações do governo.

Na perspectiva de Divine (1979) a experiência da burocracia representativa norte americana, mostrou que não interessava escolher apenas os cidadãos com maior habilidade técnica para assumir determinados cargos, mas sim, os que melhor podiam representar os grupos sociais na administração, mesmo que possuíssem capacidades técnicas mínimas. A consequência disso foi ter permitido a entrada da política na burocracia e consequentemente a reprodução de divisões e diversos interesses sociais no executivo. Com efeito, Groeneveld e Van de Walle (2010) atentam que na análise da burocracia representativa é necessário o questionamento ‘quem representa quem’, pois, essa mesma burocracia pode espelhar a população da região, a elite dominante ou um grupo de clientes.

Com a institucionalização da burocracia meritocrática nos finais do século XIX, a relação entre a política e a burocracia foi reconfigurada. A burocracia passou a ser o lugar de profissionais que possuem expertise, conhecimento técnico e profissional. Os burocratas passaram a ser diferentes tanto dos demais cidadãos, quanto dos políticos. Estes passaram a administrar o bem público, sendo comandados pelos políticos que definem as políticas públicas e a serem politicamente irresponsáveis (OLIVIERE, 2011).

Com a separação entre políticos e burocratas, renasce a ideia do controle político sobre a burocracia, na medida em que o abandono da burocracia representativa, os burocratas deixam de representar grupos de interesses da sociedade dentro das estruturas do Estado, se abrindo a possibilidade deles não serem fieis às escolhas do povo (OLIVIERE, 2011).

2 DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE: DOS OBJETIVOS ÀS PRÁTICAS DOS ATORES - EM QUE POSIÇÃO MOÇAMBIQUE SE ENCONTRA?

O fenômeno da democracia é recente em Moçambique (MUCHACONA; ROMÃO, 2018). Adotada em 1990, na sua segunda Constituição, foi considerada como um instrumento de pacificação do país, que estava mergulhado na guerra civil (SALEMA *et al.*, 2020. NGOENHA, 2020; SITOIE, 2020; SANCHES, 2014). A assinatura do AGP, em 1992, criou uma expectativa generalizada em relação conservação da democracia, na medida em que os principais atores políticos envolvidos no conflito (FRELIMO; RENAMO) manteriam o compromisso por um período duradouro (SALEMA *et al.*, 2020).

A realização das primeiras eleições multipartidárias¹⁵ em 1994, marcaram um passo importante para a institucionalização da nossa democracia. A legitimação da atividade dos partidos políticos, através da Lei n.º 7/91 de 1991, abriu espaço político à existência de partidos opositores à FRELIMO, considerando que a existência da oposição é, na perspectiva de Levitsky e Ziblatt (2018) e Robert Dalh (2012), requisito fundamental num regime democrático.

As eleições marcaram ainda, o término da transição do regime de partido único para o regime democrático, uma vez que se instaurou um governo eleito em eleições livres e competitivas e se iniciou com o funcionamento das instituições democráticas (executivo e legislativo) com representantes eleitos e legitimados pela população (SALEMA *et al.*, 2020).

Não obstante, a democracia moçambicana ser caracterizada pelo sucesso nos seus princípios - aumento da consciência dos seus cidadãos e de instituições democráticas, apresenta-se frágil, sob ponto de vista de seus alicerces (NGOENHA, 2020). É também, considerada pelo autor como sendo uma democracia *Ready Made* na sua constituição, na separação de poderes e na estrutura dos partidos, resultante não da evolução política dos principais protagonistas e dos respectivos cidadãos, mas por se tratar de uma imposição ocidental, fruto do término da guerra fria.

O termo *Ready Made*, na sua tradução “pronto” ou “pronto a fazer”, é uma expressão criada pelo artista Marcel Duchamp que significa que os processos ou objetos, ao invés de serem fabricados em uma determinada esfera ou lugar, são escolhidos de um contexto

¹⁵ De acordo com Schumpeter (1984) as eleições são um mecanismo para alcançar o bem comum e a vontade do povo, uma vez que, tais condições se materializam por meio de eleições de indivíduos que se reúnem para cumprir a vontade do povo,

para o outro, neutralizando os hábitos, normas e as significações sociais (LAZZARATO, 2017).

Segundo Ngoenha (2020), os dois contextos que justificam a democracia de Moçambique, a guerra civil e a imposição internacional, constituem em si, o fulcro da própria crise da democracia no país. Além disso, outros problemas, tais como, a crise da representatividade habita na nossa democracia, ao se fazer uma democracia sem povo, mas se utilizando do povo para se legitimar e sendo na prática uma democracia oligárquica que vive sem o povo.

O debate sobre a crise das democracias nos remete às análises de autores como Bernard Manin (2018), Levitsky e Ziblatt (2018) e Adam Przeworski (2020). Porém, antes de falar sobre a democracia em crise, vale a pena destacar algumas características definidoras da própria democracia.

Segundo Dahl (2012, p. 2), uma democracia deve garantir a todos os seus cidadãos oito garantias fundamentais, são elas:

- (i) liberdade de formar e aderir a organizações; (ii) liberdade de expressão; (iii) direito de voto; (iv) elegibilidade para cargos públicos; (v) direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; (vi) fontes alternativas de informação; (vii) eleições livres e idôneas e; (viii) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Na perspectiva de Schumpeter (2017), a democracia é um método institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo com que o próprio povo decida sobre as questões mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade. Já para Lipset (2012), a democracia é um sistema político que fornece oportunidades constitucionais para a alternância de grupos no governo.

A partir da compreensão do que é uma democracia e de como a mesma deve se manter, os autores Levitsky e Ziblatt (2018) evidenciam uma série de cenários que subvertem a democracia, tais como a entrada/eleição de políticos autoritários no poder; consideração dos opositores políticos como inimigos, sendo perseguidos e/ou exilados; intimidação da imprensa livre e da liberdade de crítica ao governo; rejeição dos resultados eleitorais e; o uso do controle temporário das instituições em favor da máxima vantagem dos partidos no poder.

Acrescente-se à essa perspectiva, a instabilidade da relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos, na medida em que estes últimos tencionavam aos cidadãos programas políticos e eleitorais que se propunham a efetivar e a eleição dos dirigentes era um

meio pelo qual os cidadãos indicavam as políticas que desejavam ser executadas, ao mesmo tempo que permaneciam próximo de seus eleitores (MANIN, 2018).

A visão de crise, na perspectiva de Przeworski (2020), se apresenta intrinsecamente ligada à sua definição de democracia. Para o autor, à semelhança de Schumpeter (2017), democracia é um método segundo o qual os cidadãos escolhem governos por meio de eleições e possuem uma razoável possibilidade de remover governos de que não gostam. Nesse sentido, a crise é entendida pela existência de ameaças que tornem as eleições não competitivas ou inconsequentes para quem quer que permaneça no poder (PRZEWORSKI, 2020).

Se por um lado a discussão sobre a crise democrática nos leva a refletir sobre o declínio ou o mau funcionamento de instituições ou processos políticos de uma dada democracia (no sentido de já terem existido garantias definidas pelos autores), o que dizem os estudiosos e as instituições que classificam as democracias no mundo, sobre a democracia de Moçambique?

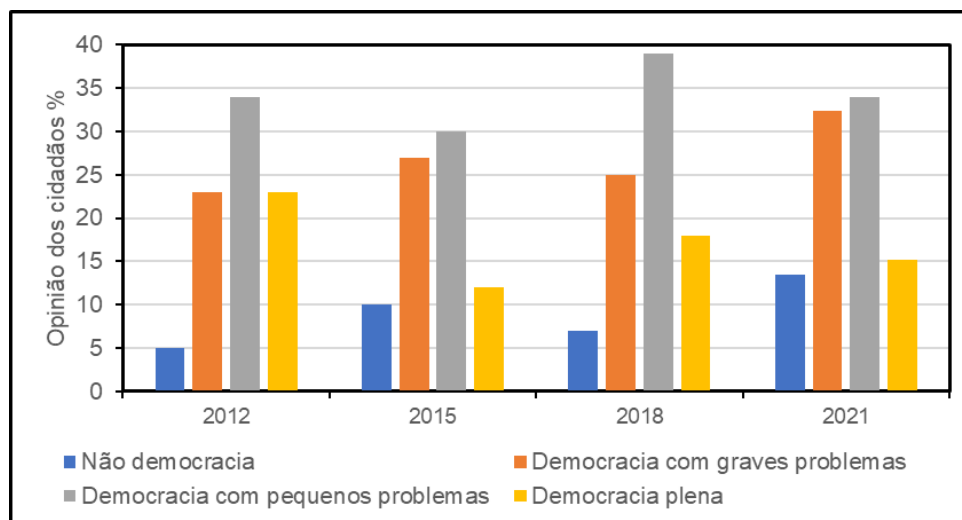
Segundo a Variedades de Democracia (V-Dem) um projeto de pesquisa preocupado com o estudo da democracia e democratização no mundo, Moçambique é uma autocracia eleitoral desde 1994, ano da primeira eleição multipartidária e, de 1975-1993 uma autocracia¹⁶ fechada. À semelhança de Moçambique, a maior parte dos países africanos são classificados como autocracias eleitorais. Assim, num total de 54 países existentes no continente, 23 são classificados como democracias e, destes, apenas seis como democracias liberais (V-Dem, 2023).

No inquérito de opinião pública do Afrobarômetro, 8ª rodada, 13,5% dos moçambicanos entendem que o país não é democracia, 32,4% que é uma democracia com graves problemas, 34% que é uma democracia com pequenos problemas e 15,2% considera uma democracia plena (AFROBARÔMETRO, 2021).

Relativamente ao nível de satisfação com democracia do país, as maiores percentagens situam-se entre dois polos, sendo que 26,4% se encontra muito satisfeito e 39,4% corresponde a não muito satisfeito (AFROBARÔMETRO, 2021). Um dado que merece destaque é que no intervalo de dez anos (2012-2021), o que corresponde a quatro relatórios do inquérito (2012; 2015; 2018 e 2021) se notabiliza uma inconstância em relação a qualidade de democracia e o seu nível de satisfação. Os gráficos 2 e 3 ilustram.

¹⁶ Por autocracia entende-se a forma de governo em que o detentor do poder o exerce de forma arbitrária, não dependendo do povo e nem de outros governantes subordinados a ele, tornando suas decisões não passíveis de serem freadas pelas instituições intragovernamentais (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

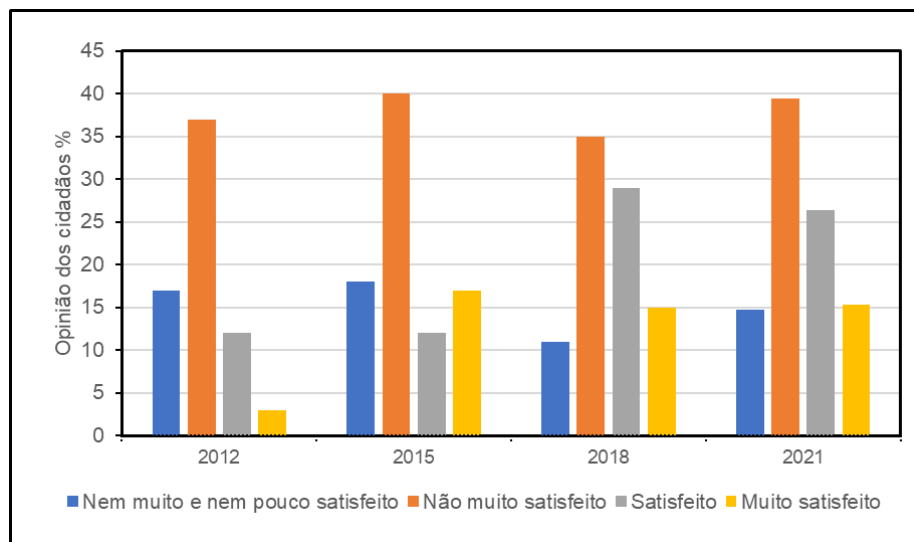
Gráfico 2 - Qualidade da democracia em Moçambique num período de 10 anos



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Afrobarômetro. Disponível em: <https://www.afrobarometer.org/countries/mozambique/>. Acesso em 14 mai. 2023.

Embora Moçambique tenha adotado a Constituição democrática, existe o entendimento por parte de alguns cidadãos que o país não é uma democracia. Essa compreensão teve menor porcentagem em 2012, correspondendo a 5%, em 2015 subido para 10%, em 2018 declinado para 7% e em 2021 aumentado, para 13,5%, tendo sido a maior porcentagem. Ou seja, com o passar do tempo, a compreensão que Moçambique não é uma democracia teve um aumento. Num sentido oposto, a democracia plena teve maior porcentagem em 2012, correspondendo a 23%, e nos períodos a seguir, foi caracterizada por uma variedade de descida, subida e descida novamente. Tais dados evidenciam um descrédito em relação a democracia do país uma vez que em 2012 menor número de cidadãos opinava que Moçambique não é democracia e maior número opinava que é democracia plena. Em 2021 a compreensão de que não é democracia teve maior porcentagem ao longo do tempo ao mesmo tempo que, a opinião de que é uma democracia plena é baixa apenas em relação aos dados de 2015. Ou seja, os cidadãos acreditavam na plenitude democrática em 2012, diminuíram sua crença em 2015, voltaram a acreditar em 2018 e desacreditaram em 2021.

Gráfico 3 - Nível de satisfação em relação a democracia em Moçambique num período de 10 anos



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Afrobarômetro. Disponível em: <https://www.afrobarometer.org/countries/mozambique/>. Acesso em 14 mai. 2023.

Conforme o gráfico ilustra, a insatisfação perante a democracia é maior e a mesma se apresenta com um padrão menos variável, situando-se entre 35% a 40%. O nível de satisfação se manteve em 12% tanto em 2012 quanto em 2015 e subiu em 2018 para 29% e, em seguida desceu para 26,4% e 2021.

As razões para a insatisfação e consequente descrença na democracia moçambicana são várias, a começar pelos motivos pelo qual o país optou pela democracia, tal como aponta Ngoenha (2020). Ainda nesse prisma, evidencia-se que a FRELIMO e a RENAMO não eram absolutamente defensores da democracia. A FRELIMO acedeu ao processo democrático pela imposição interna e internacional e a RENAMO, por uma espécie de oportunismo político. Uma das consequências desse cenário é o ressentimento pela ausência de democratas no país, quer como cidadãos comuns conscientes, que intervêm no exercício dos seus direitos e deveres, quer enquanto partidos políticos. Ademais, a postura das nossas lideranças partidárias é de autocratas que se colocam acima das próprias estruturas partidárias (NGOENHA, 2020).

Outras razões que podem ser evidenciadas são a captura do Estado pelo partido FRELIMO e a militância ativa nos locais de trabalho, principalmente para os que exercem cargos de chefia; fraca representação dos interesses do cidadão; baixos níveis de participação política e eleitoral; baixo nível de confiança nas instituições do Estado (FORQUILHA, 2011); a utilização da influência do partido sobre as instituições do Estado para manipular os

processos eleitorais (RONNING, 2010); a exclusão, intolerância política e partidarização da administração pública, princípios que desvirtuam a intenção do concurso público para o ingresso e progressão na função pública (MELO; MATERIAL; AZEVEDO-HARMAN, 2015).

Face aos desafios evidenciados acima, Siteo (2020), questiona sobre o rumo político do país. Na tentativa de fornecer algumas respostas, o autor recorre a outros autores e visualiza algumas possibilidades, são elas: (i) o regime híbrido, (ii) perpétua democratização sem consolidação (iii) pluralismo débil e (iv) sistema de partido dominante. É importante destacar que essas possibilidades já foram discutidas e referenciadas por pesquisadores moçambicanos e outros estudiosos interessados nos processos políticos de Moçambique.

O regime híbrido, por exemplo, que combina elementos de regimes autocráticos e democráticos, se caracteriza pela liberalização de direitos e liberdades individuais, mas controladas pelos interesses da classe política dirigente, ao mesmo tempo que estes últimos não prestam contas da sua ação governativa.

A perpétua democratização sem consolidação se caracteriza pela proteção dos interesses dos antigos governantes pela elite dirigente através da consolidação de práticas autoritárias dentro do regime democrático (SCHMITTER, 1996 *apud*. SITEO, 2020).

No pluralismo débil, por sua vez, existem liberdades políticas significativas, eleições regulares e alternância de poder entre os partidos políticos, porém, a democracia permanece superficial e problemática. Persiste a compreensão no seio dos cidadãos que as elites políticas dos principais partidos políticos são corruptas, egoístas, ineficazes e que não governam em prol dos cidadãos. Verifica-se também um elevado descontentamento dos cidadãos em relação à política (CAROTHERS, 2002).

O sistema de partido dominante é caracterizado pela existência de eleições competitivas periódicas, mas o partido no poder domina e os partidos da oposição tendem a ser enfraquecidos e a se enfraquecer a cada eleição. Habitualmente, os partidos que governam usam o seu poder sobre as comissões eleitorais para limitar o campo eleitoral antes das eleições e para cometer fraudes durante as eleições e em relação às contagens de votos (RONNING, 2010).

Dessa forma, os processos eleitorais tendem a funcionar como instrumentos para a continuação do governo semiautoritário, para além de que o órgão executivo, particularmente a presidência, tendem a ser fortes e, com as suas maiorias no parlamento, controlam o poder legislativo, não havendo um real equilíbrio entre esses dois poderes. Assim, o parlamento funciona apenas como um instrumento para promover os interesses do governo

e os governantes não precisam mais prestar contas ao parlamento, significando dessa forma, o fim do controle do governo pelo legislativo. Esta situação, apontada pelo autor, torna-se particularmente séria quando se relaciona a capacidade do legislativo em examinar os gastos públicos e gastos do governo, abrindo-se espaços para o uso indevido dos fundos e a corrupção (RONNING, 2010).

Ainda segundo o autor, nos sistemas de partido dominante, a máquina burocrática, a polícia e os militares são instituições bastante controladas e integradas na configuração do partido-Estado¹⁷. Os exemplos disso são as formas com os funcionários públicos fazem campanha em nome do partido que governa durante as campanhas eleitorais, tornando-se cada vez mais impossível fazer carreira em instituições estatais sem ter o cartão do partido.

Além de Ronning (2010), este tema foi debatido por Forquilha (2007), ao referir sobre a dificuldade de se distinguir o Estado do partido no poder e por Sanches (2014) ao analisar a evolução do sistema partidário moçambicano, tendo a autora concluído que ainda permanece difícil de imaginar que a FRELIMO seja derrotada por seus opositores em curto período de tempo. Tal constatação deve-se ao fato da crescente institucionalização do partido como a principal força política do país, facilitada por um lado, pelo controlo que detém sobre o aparelho do Estado e por outro lado, pela fragmentação e enfraquecimento dos partidos da oposição.

Considerando os argumentos dos autores, duas questões são levantadas: A democracia de Moçambique sempre esteve em crise, mesmo sem ter sido consolidada? Ou será que Moçambique nunca foi democracia? Tais questionamentos surgem num contexto em que alguns autores defendem que não existe um modelo de democracia aplicável a todas as realidades e que a mesma varia em função de particularidades intrínsecas de cada país (NETO, 2012; NGOENHA, 2020). Nesse caso, qual seria o nosso modelo de democracia?

2.1 Alternância política e democratização

Um dos desafios da consolidação da democracia moçambicana, tal como se visualiza na seção anterior é, principalmente, o controlo que a FRELIMO exerce sobre as instituições do Estado e sobre as liberdades e direitos dos cidadãos. Será que a alternância é uma alternativa para um modelo de gestão menos partidarizado?

¹⁷ O autor considera partido- Estado, os partidos que não estabelecem uma linha divisória entre o próprio partido por um lado e por outro, entre os poderes executivo e legislativo e as instituições públicas (RONNING, 2010).

A alternância do poder é um dentre vários aspectos importantes na análise da democracia. Considerada por Dahl (2012) e Przeworski (2020), como um dos princípios do processo democrático, o fenômeno tem sido alvo de debate quanto ao seu papel para o fortalecimento da democracia.

Entendida por alguns como um pilar da democracia, na medida em que num dado país se realizam eleições e as mesmas permitem a vitória de um outro partido e a respectiva transferência de poder (ISERN, 2018), evitando o excesso de poder, corrupção, tendências a autocracia e a preservação de interesses dos que governam (RICARDO, 2018), é por outros, considerada uma crença ingênua que a vitória da oposição garante a democratização (WAHMAN, 2010).

A concepção de Wahman busca sua compreensão no fato de estudiosos de eleições em contextos de regimes autoritários cometerem o erro de confundir o sucesso eleitoral oposicionista com a democratização. Nesse sentido, o autor questiona se a alternância pode realmente promover a liberalização política e em que circunstâncias pode consolidar a democracia (WAHMAN, 2010).

Segundo Isern (2018), mais do que a existência de condições necessárias à transferência de poder de um partido para o outro¹⁸, a alternância tem a ver com (i) o exercício eficiente do poder e (ii) a administração do mesmo com recursos suficientes. Tais critérios, na concepção do autor, condicionam a qualidade da democracia. Um dos exemplos ilustrativos da relação entre a alternância e suas duas categorias, pode se notar no estudo de Rosário (2015), ao evidenciar que em 2003, os municípios governados pela RENAMO sofreram inúmeros obstáculos do partido FRELIMO que detinha o poder central, principalmente de ordem financeira, com objetivo de boicotar a governação do partido.

Ainda considerando esse exemplo, a alternância melhora a qualidade da democracia quando os partidos que alternam desempenham eficientemente tanto a função do partido no poder, quanto a função da oposição, ou seja, ambos devem mostrar responsabilidade no exercício do poder e capacidade no exercício da oposição.

Outro aspecto importante ao relacionar a alternância com a democratização é a consideração de que não há razões, em geral, para acreditar que os partidos da oposição estarão mais inclinados aos requisitos democráticos. Os governos recém-eleitos também estão preocupados com a sua reeleição e abolição das vantagens de estar no poder, para nivelar o campo e jogo eleitoral, diminui as perspectivas futuras de reeleição (WAHMAN, 2010). Tal

¹⁸ Aqui se refere às condições antes, durante e depois da votação.

constatação, embora não se trate de um partido há bastante tempo no governo, mas exercendo o poder, corrobora a posição de Panebianco (2005, 126) ao colocar que “os partidos governistas gozam de multiplicidade de recursos públicos à disposição a serem usados na disputa política”.

Os estudos sobre alternância política em Moçambique, concretamente as experiências municipais, evidenciam que as mudanças de governação não têm representado mais democracia nesses espaços e sim a reprodução do padrão do funcionamento da administração central dirigida pela FRELIMO, o que tem contribuído para a má gestão da coisa pública (MACAMO, 2021; SALEMA, 2021; MARP, S/d) e a descontinuidade na prestação de serviços aos cidadãos (MACAMO, 2021).

Segundo Gloire (2019), a alternância do poder pressupõe a existência de duas condições necessárias, nomeadamente: (i) a existência de um Estado democrático (pluralismo político e eleições livres e justas e, (ii) um mínimo de consenso sobre as regras do jogo político (lei eleitoral, desenho das instituições, institucionalização do poder e continuidade do Estado).

Relativamente à segunda condição, essa sempre esteve atrelada aos interesses dos principais partidos políticos, a FRELIMO principalmente, e não da sociedade como um todo. Um dos exemplos é o processo de descentralização do país, que apresenta sinas de insustentabilidade e de dúvidas em relação a sua continuidade.

Além do mais, a falta de coordenação e sobreposição das autoridades provinciais se apresenta como um sério desafio e obstáculo ao sucesso do modelo escolhido e a FRELIMO parece não ter capacidade de superar esses desafios (GUAMBE, 2021). É um modelo caracterizado por fortes marcos de controle e centralização da FRELIMO e resultante, na sua maioria, de acordos políticos com a RENAMO como moeda de troca para o cessar fogo (BALOI, 2021). Tal foi em 1994 com os distritos municipais, impulsionados pelo AGP e com o projeto de eleição dos governadores e administradores viabilizados no âmbito das negociações entre o atual presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi e o ex-líder da RENAMO, Afonso Dhlakama, para o término do conflito político-militar na zona centro do país, motivado pela recusa da RENAMO em reconhecer os resultados eleitorais de 2014 (LUSA, 2017, 2023; CDD, 2023; CIP, 2023). As concertações entre Nyusi e Dhlakama culminaram com a revisão pontual da Constituição em 2018, com o objetivo de incorporar tais decisões, de olhos postos nas eleições gerais de 2019, tendo sido eleitos, pela primeira vez, os governadores provinciais, já perspectivando a eleição dos administradores nas eleições de 2024, o que significaria o encerramento do processo de descentralização em curso (GUAMBE, 2021; LUSA, 2023).

Porém, mesmo depois da reforma da Constituição, a FRELIMO, através da sua bancada parlamentar na Assembleia da República, considerou inoportuna a realização das eleições distritais em 2024, tendo, em seguida, proposto ao Parlamento uma revisão pontual da Constituição com a seguinte justificativa

todo o processo de descentralização deve ser gradual, seguro, viável e deve trazer mais valia para o funcionamento das eleições [...]. As eleições distritais não vão consolidar as instituições democráticas, além de que acarretam elevados custos para as finanças públicas, uma vez que seria necessário criar novos órgãos: novo administrador, representante do Estado e a assembleia distrital. [...] não só, tornaria a gestão complicada e criaria confusão nas pessoas porque colocaria em causa o papel do governador (CIP, 2023, p.1).

Estes acontecimentos ocorreram num momento em que algumas organizações da sociedade civil, académicos e partidos políticos defendiam que o País devia realizar as respectivas eleições. O Centro para a Democracia e Desenvolvimento (CDD), por exemplo, visualizava a possibilidade das eleições serem realizadas, sob fundamento que desde as primeiras eleições gerais em 1994 o apuramento dos votos se fazia nos distritos. Assim, ao invés de considerar o distrito apenas para o apuramento dos votos, o País adicionaria mais uma urna de voto que serviria de eleição dos membros da Assembleia Distrital. Com isso, apelavam ao partido para se conformar com os dispositivos constitucionais (CDD, 2023).

A RENAMO, por seu turno, esclarece que a expectativa é de se realizar as eleições, pois estão cobertas pela Constituição. Ademais, a não realização das mesmas constitui um desrespeito a memória de Dhlakama, pois tratou-se de um acordo entre as partes para pôr fim aos ataques no centro do país. (LUSA, 2023; SILVA, 2023). O MDM apresentou uma posição de repúdio quanto à atuação da FRELIMO e afirmou que seria inaceitável que a FRELIMO se utilizasse da maioria qualificada¹⁹ que possui no Parlamento para desvirtuar o sentimento do povo.

O Governo, por sua vez, por intermédio da Resolução n.º 11/2023 de 5 de abril de 2023, criou a Comissão de Reflexão sobre a viabilidade da Realização das Eleições Distritais em 2024 (CRED)²⁰, o que atçou as inquietações existentes em volta da realização das respectivas eleições. Os académicos e outros intervenientes sociais, por exemplo, questionavam os critérios de composição dos integrantes da Comissão bem como as razões para a não divulgação das personalidades que a compunham. Ao mesmo tempo, alguns

¹⁹ Maioria de dois terços de votos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

²⁰ A CRED é um órgão de consulta e assessoria técnica ao Governo sobre a viabilidade da realização das primeiras eleições distritais em 2024 (MOÇAMBIQUE, 2023).

entendiam que a respetiva comissão seria apenas para legitimar a vontade da FRELIMO (MIGUEL, 2023). Após realização do trabalho, a CRED recomendou o seguinte:

- a) Que não se realizem as primeiras eleições distritais em 2024;
- b) Que se aprofunde o diálogo ao mais alto nível com as forças políticas da oposição no sentido de buscar consensos sobre a inexistência de condições para o alastramento do modelo de governação descentralizado em implementação desde 2019 para os distritos;
- c) Que se proceda a revisão do número 3 do artigo 311 da Constituição da República de Moçambique;
- d) Que se mantenha o compromisso de realizar eleições distritais logo que estejam criadas as condições (TELEVISÃO DE MOÇAMBIQUE, 2023).

O número 3 do artigo 311 da Constituição da República de Moçambique apontado na recomendação do relatório, preceitua que “as primeiras eleições distritais, nos temos previstos na Constituição da República, têm lugar no ano de 2024” (MOÇAMBIQUE, 2018, p. 782).

Apenas com regras de jogo do funcionamento das instituições e processos políticos claros e não manipuláveis pelos interesses particulares e um espírito de agir democrático nos principais atores políticos é que a alternância será um mecanismo de consolidação da democracia, onde os partidos que alternam apresentam cada vez mais, melhores modelos de governação, com projetos de desenvolvimento como estratégia para assegurar a preferência do eleitorado, garantindo seu acesso ou manutenção no poder.

3 GÊNESE, IDEOLOGIA E DINÂMICAS INTERNAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS FRELIMO, RENAMO E MDM

3.1 Uma visão geral sobre os partidos políticos

O surgimento dos partidos políticos é um fenômeno recente na contemporaneidade (CHARLOT, 1982; DUVERGER, 1980; VIANA, 2003). A palavra partido vem do latim, do verbo *partire*, que significa dividir ou separar. Transmite a ideia de *parte*, inserida no verbo francês *partager*, que significa partilhar, tal como entra no inglês *partaking* que significa partilha, participação, para não se falar em *partnership* que significa associação e *participation* participação (SARTORI, 1982).

Até 1850 nenhum país do mundo, exceto os Estados Unidos, conhecia partidos políticos no seu sentido moderno. Existiam tendências de opiniões, clubes populares, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. A partir da segunda metade do século XX funcionavam na maior parte das nações consideradas desenvolvidas sendo que os outros se esforçaram para imitá-los (DUVERGER, 1980).

O seu desenvolvimento se associa ao da democracia, num período histórico de lutas de classe no século XIX, quando ocorrem mudanças nas formas capitalistas de organizar as relações sociais (VIANA, 2003). Com a extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares, os partidos políticos surgem também com o aumento da demanda de participação no processo de formação de decisões políticas e com o reconhecimento do direito ao povo de participar na gestão do poder político. O desenvolvimento das assembleias políticas, das suas funções e da sua independência, demandou dos seus membros a necessidade de se agruparem por afinidades, com o intuito de agirem de comum acordo (DUVERGER, 1980). Com a democratização do direito eleitoral, a estratégia utilizada para atrair as massas, foi a criação de associações democráticas e comitês eleitorais em todos bairros das cidades, com o objetivo de cooptar e enquadrar os cidadãos para que se tornassem portadores formais da política do partido a fim de canalizar os sufrágios em sua direção (DUVERGER, 1980; WEBER, 2004).

O nascimento dos partidos políticos goza de múltiplas perspectivas. Segundo os autores Stein Rokkan e Seymour Lipset (2001), os partidos políticos surgem de uma abordagem sociológica a partir das clivagens sociais. Baseados na questão: como os conflitos socioculturais podem se transformar em oposição entre as partes, os autores desenvolvem duas dimensões fundamentais para responder a sua indagação. A primeira que se preocupa com as

condições de expressão e de protesto e a segunda com a representação dos interesses em cada sociedade.

Com efeito, para se analisar o desenvolvimento das dimensões acima referidas, os autores formularam quatro requisitos. O primeiro incide sobre a tradição de tomada de decisão do Estado. Ou seja, quais as práticas (procedimentos de conciliação ou autoritárias) que orientam ao Estado? Quais as normas estabelecidas para a solução dos protestos e quais as medidas tomadas para controlar ou proteger as associações políticas, a liberdade de comunicação e a organização de manifestações.

O segundo questiona quais canais existem para o exercício da liberdade de expressão e mobilização de protesto? Existia um sistema de representação e, em caso afirmativo, em que medida os representantes eram acessíveis ao povo; quem tinha o direito de elegê-los e como eles eram escolhidos? Os protestos eram expressos recorrendo a manifestações diretas, greves, sabotagem, violência aberta ou poderia ser canalizado por meio de eleições regulares ou através da pressão sobre os representantes legitimamente estabelecidos?

O terceiro, preocupa-se com o relacionamento entre os movimentos antigos e os novos. Nesse sentido, questionam os autores sobre as oportunidades, resultados e os custos das alianças entre os movimentos no sistema. Em que medida os movimentos antigos estavam dispostos ou relutantes em ampliar suas bases de apoio e quão fácil ou difícil foi para os novos movimentos estabelecerem sua própria representação?

Por fim, o quarto requisito procura conhecer as possibilidades, consequências e as limitações da regra da maioria no sistema, isto é, que tipo de alianças provavelmente produziria o controle da maioria nos órgãos representativos? E que grau de influência essas maiorias poderiam exercer sobre a estruturação básica das instituições e distribuições dentro do sistema? Além dos quatro requisitos que geram oposição entre as partes, os autores enfocam suas análises refletindo sobre os processos de revoluções nacionais que têm consequências para a estrutura divisionária de cada nação, originando partidos de protestos nacionais (ROKKAN, LIPSET, 2001).

Na perspectiva de Maurice Duverger (1980), os partidos políticos têm duas origens. A primeira associada à origem interna e a segunda, associada à origem externa aos grupos parlamentares e ao ciclo eleitoral. Na visão de Sartori (1982) a palavra, partidos políticos, entra em substituição a palavra facção, demonstrando que o partido não é um mal, tal como era considerada a facção e por conta disso, considerados como instrumentos legítimos e fundamentais na governação.

Na acepção de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), os partidos políticos são associações orientadas, essencialmente, à conquista do poder político dentro de uma comunidade. Para Max Weber (2004) os partidos políticos são organizações criadas voluntariamente e baseadas no livre recrutamento de cidadãos com o objetivo de obter votos nas eleições para cargos políticos ou em corporações com voto.

Simone Weil, autora do livro pela “Supressão dos partidos políticos”, define os partidos políticos como organizações construídas de modo a exercer uma pressão coletiva sobre cada membro da sociedade, visando o seu próprio crescimento (WEIL, 2016). Na concepção dos autores Roeder e Braga (2017), constituem um grupo, cujos membros com ideias comuns, expressas em um programa político, pretendem agir para obter o poder político de determinada coletividade, usando-se de meios eleitorais ou não.

Os partidos políticos são, para Viana (2003, p. 12) “organizações burocráticas que visam à conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia de representação e expressam os interesses de uma ou outra classe ou fração de classes existentes”. Assim, na perspectiva do autor, quatro elementos principais caracterizam os partidos, são eles: (i) organização burocrática; (ii) objetivo de conquistar o poder do Estado; (iii) ideologia da representação como base de sua legitimação e (iv) expressão dos interesses de classe ou fração de classe (VIANA, 2003).

De forma geral, uma organização burocrática se caracteriza por funcionar com base na relação entre governantes e governados, sendo que, aqueles que governam, os burocratas, tomam decisões e controlam os governados. Os partidos políticos são organizações burocráticas, em virtude do seu objetivo que é adquirir o poder político.

Com efeito, tal pretensão demanda eficácia do partido, o que perpassa pela existência de recursos financeiros, disciplina e unidade. Para a conquista do poder, o partido precisa de um quadro de funcionários eficientes e disciplinados, precisa de movimentar elevadas quantias de dinheiro para realizar sua campanha e ações unidas (VIANA, 2003).

Os partidos políticos, segundo Maurice Duverger, apresentam estruturas diferenciadas. Os burgueses, do século XIX, que se apresentavam sob forma de partidos conservadores e liberais, baseavam-se em comités pouco amplos, e pouco independentes, que não procuravam multiplicar seus partidários e nem enquadrar grandes massas e sim juntar personalidades. Com um caráter semi- sazonal, suas atividades eram viradas às eleições e às combinações parlamentares. Seu arcabouço administrativo era embrionário e a sua direção se concentrava nas mãos de deputados, sendo caracterizada por um individualismo acentuado. Nesse tipo de partidos, o poder pertencia aos grupos parlamentares ou se concentrava em torno

do líder parlamentar. A ideologia dentro do partido desempenhava papel secundário e os partidos se ocupavam apenas de questões políticas. (DUVERGER, 1980; WEBER, 2011).

Os socialistas comportam um mecanismo organizado de filiação partidária, visando enquadrar o maior número possível de massas populares. Apresentam um sistema de cotização individual muito rigoroso, no qual se apoiam as finanças e as atividades do partido. Nesse tipo de partidos, suas finanças também são suportadas por donativos e subvenções de alguns sócios solidários, como por exemplo, comerciantes, empresários e outros. Além de orientar suas atividades no período eleitoral, se preocupam, igualmente, com a educação política de seus membros. Essa estrutura demanda dos partidos a criação de uma administração e funcionários permanentes e a instituição de autoridades partidárias (DUVERGER, 1980). Dessa forma, diminui-se o caráter pessoal dos dirigentes e se estabelece um sistema de órgãos e escalões, como por exemplo: Congresso, Comitês Nacionais, Conselhos, Bureaux e Secretariados, embasados num sistema de separação de poderes e constituídos a partir de um sistema eleitoral, onde os militantes do partido escolhem os candidatos (DUVERGER, 1980, WEBER, 2011) embora, na prática, funcionem as oligarquias em todos os escalões. A doutrina é importante para os partidos socialistas e se estende além do domínio político nas esferas econômica, social e familiar (DUVERGER, 1980).

Os partidos comunistas se caracterizam por serem de vanguarda, condutores da classe proletária durante as fases das lutas de classes e na passagem pelo socialismo em direção à sociedade comunista. Baseados no centralismo democrático, apresentam uma direção forte, com o poder centralizado nas mãos de uma burocracia, cujo objetivo é dominar os outros membros do partido e sociedade no geral, para garantir um desenvolvimento e combate organizado em comum. Os principais meios de organização, propaganda e agitação dos comunistas são as conversas pessoais ao domicílio e nas fábricas conduzidas pelos núcleos e frações do partido, a participação nas lutas dos movimentos da classe operária – sindicais e políticos, a distribuição da literatura do partido e a utilização da imprensa (ARAÚJO, 2011).

Os fascistas, por sua vez, possuem uma centralização muito desenvolvida e preservam uma disciplina muito rigorosa. Apresentam uma direção baseada em métodos autoritários e a influência de parlamentares é nula. Em termos doutrinários, o partido apresenta uma ideologia totalitária e atua contra as liberdades e direitos dos cidadãos em nome da nação. Não exige de seus membros apenas a sua filiação, mas sim, um engajamento absoluto, sem a separação entre a vida privada e pública (DUVERGER, 1980).

Nos Estados modernos, os partidos políticos se fundamentam em dois princípios internos básicos. Nesse sentido, a burocracia do partido passa a fazer parte da burocracia do Estado (VIANA, 2003). A representação de ideologia tem a ver com a transmissão dos fins políticos do partido através da tradição. Daí que o processo de mudança ideológica do partido acontece lentamente (WEBER, 2004).

Atualmente, os partidos políticos são influenciados pelo regime democrático no tocante a sua formação, estrutura e funcionamento. A democracia partidária funciona através do sistema eleitoral, parlamentar e partidário (VIANA, 2003). Ela se fundamenta no caráter de legitimidade que esta estabelece aos olhos da contemporaneidade (DUVERGER, 1980) e, na legalidade imposta pelo Estado (VIANA, 2003).

O poder dentro dos partidos políticos, por exemplo, está concebido para que seja transmitido por via de eleições e se exige a eleição de dirigentes em todos escalões, com sucessivas renovações, com um caráter coletivo e uma autoridade fraca. Apesar disso, o poder e a direção do partido tendem naturalmente a apresentar um duplo caráter. Por um lado, uma aparência democrática e, por outro, uma realidade oligárquica camuflada. Isto é, a verdadeira “classe dos chefes” com uma estrutura pouco fechada e de difícil acesso (DUVERGER, 1980) que comandam a elaboração dos programas e as listas de candidatos (WEBER, 2004).

Ainda na perspectiva de Duverger, na maioria dos partidos, os dirigentes são quase sempre eleitos pelos membros do partido e são investidos para um mandato curto. Em outros, como os fascista, por exemplo, trocam os procedimentos democráticos pelos autocráticos, caracterizados pela designação do líder partidário por ele mesmo que se mantém no poder por um período vitalício e pela nomeação de seus subordinados através do cooptação, apresentação e escolhas feitas pelo líder (DUVERGER, 1980).

Se associando aos dois autores citados, Panebianco (2005) visualiza a coalizão dominante como o mecanismo mais amplo e que melhor permite fotografar a efetiva estrutura de poder nos partidos políticos. Entende-se, por coalizão dominante a elite dirigente do partido constituída por agentes internos e/ou externos a si e que controlam as zonas de incertezas mais vitais e distribuem os incentivos do partido. As zonas de incerteza são fatores, tais como, competência, relações com o ambiente, comunicação, regras formais, financiamento e recrutamento, que permitem a certos agentes colocar a seu favor os jogos de poder. Na sua ausência podem ameaçar a sobrevivência da organização e/ou estabilidade da sua ordem interna. Os jogos de poder, por sua vez, são relações de poder (negociação e trocas de incentivos) entre líderes dos partidos, por um lado, e líderes e seguidores, por outro lado.

Voltando a coalizão dominante, estas podem ser (i) as forças internas do partido, nomeadamente os que exercem cargos ou os parlamentares; (ii) além dos primeiros, o poder pode estar também em associações e sindicatos e (iii) aliança transversal, composta por líderes nacionais, intermediários e/ou locais e líderes de organizações externas ao partido.

Os incentivos distribuídos pela coalizão dominante aos seus membros para garantir a participação dos mesmos podem ser benefícios ou promessas de benefícios futuros. Com efeito, destaca-se dois tipos de incentivos: (i) incentivos coletivos e (ii) incentivos seletivos. Os primeiros correspondem aos benefícios que os partidos devem distribuir igualmente a todos os membros, nomeadamente, os incentivos de identidade, de solidariedade e incentivos ideológicos. Nos primeiros, participa-se pela identificação com a organização; nos segundos, pela solidariedade aos demais participantes e, no terceiro, participa-se pela identificação com a causa da organização. Os incentivos seletivos são os que os partidos distribuem apenas para alguns militantes e de modo desigual. Podem ser incentivos de poder, de *status* e materiais e, caracterizam-se pelas disputas intrapartidárias entre as elites pelo controlo de cargos; pelas relações clientelistas onde se trocam os votos por vantagens materiais e pela busca de ascensão na carreira (PANEBIANCO, 2005).

3.2 O contexto moçambicano

Em Moçambique, os partidos políticos surgem com a adoção da Constituição de 1990 que introduz o Estado de direito e democrático, cujos alicerces se fundamentam no pluralismo político. Institucionalizados pela Lei n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 que estabelece o quadro jurídico para a formação e atividade dos partidos políticos, a FRELIMO não gozou da mesma prerrogativa legislativa para ter a sua atividade legitimada.

Após a independência nacional proclamada a 25 de junho de 1975, o movimento nacionalista Frente de Libertação De Moçambique, transformou-se em partido político, dirigindo os destinos do país de forma autoritária e unipartidária (BRITO, 2019). Tal como destacam os autores Lipset e Rokkan (2001), cuja abordagem se enquadra para a explicação do surgimento dos partidos em Moçambique, uma vez que, formulam algumas condições explicativas de como os conflitos socioculturais geram oposições entre as partes. A tradição autoritária de tomada de decisão pelo governo central da FRELIMO, tendo como base a opção marxista-leninista, o controle das liberdades políticas e civis dos cidadãos pelas estruturas do partido, nomeadamente os grupos dinamizadores, células e comités espalhados pela sociedade, a inexistência de canais de mobilização de protesto (BRITO, 2019), a

exclusividade aos membros da FRELIMO de se elegerem a cargos políticos, de direção e chefia, aliada à marginalização das lideranças tradicionais e as suas respectivas manifestações (MOÇAMBIQUE, 1975), fizeram com que parte dos cidadãos moçambicanos reivindicassem pelos seus direitos de cidadania pela força das armas, originando uma guerra civil de dezesseis anos (1976-1992) (FAITE, 2003) que opunha o governo da FRELIMO e a RENAMO, que era composta por líderes dissidentes da FRELIMO, cujo objetivo era aglutinar os interesses dos grupos marginalizados. À semelhança dos autores, a perspectiva sociológica de Panebianco, define os partidos políticos como “manifestações das divisões sociais em âmbito político” (PANEBIANCO, 2005, p.4).

Após o momento da institucionalização e legitimação da atividade dos partidos políticos, assistiu-se à emergência e proliferação de diversas formações políticas (SALEMA *et al.* 2020; ROSÁRIO; GUAMBE, 2020). O artigo 31 da Constituição da República de Moçambique, preceitua que “Os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são instrumentos fundamentais para a participação democrática dos cidadãos na governação do país” (CRM, 1990, p.4). Tal como aborda Viana (2003) sobre a legalidade democrática imposta pelo Estado aos partidos políticos, assegura a Constituição no número 2 do artigo 31, que estes devem obedecer uma estrutura interna e funcionamento democrático (MOÇAMBIQUE, 1990), além de serem considerados como os guardiões da democracia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

De acordo com o artigo 1 da Lei n.º 7/91 de 23 janeiro de 1991, que estabelece o quadro jurídico para a formação e atividade dos partidos políticos, os partidos são

Organizações de cidadãos constituídas com o objetivo fundamental de participar democraticamente na vida política do país e de concorrer, de acordo com a Constituição e as leis, para a formação e expressão da vontade política do povo, intervindo, [...], no processo eleitoral, mediante a apresentação ou o patrocínio de candidaturas (MOÇAMBIQUE, 1991, p. 1).

Os partidos dispõem de personalidade jurídica e detêm autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Cada cidadão pode se filiar apenas a um partido, sendo o processo voluntário, uma vez que emana da liberdade de os cidadãos se associarem em volta dos mesmos ideais políticos (MOÇAMBIQUE, 1991).

A formação, estrutura e funcionamento dos partidos políticos deve ter em conta o âmbito e defesa dos interesses nacionais, ao mesmo tempo que a contribuição para o exercício dos direitos políticos dos cidadãos, através da sua participação em eleições e na formação das opiniões públicas do cidadão.

O registo dos partidos políticos é feito pelo Ministério da Justiça e os atos de dissolução, fusão, coligação ou mudança de titulares dos órgãos centrais dos partidos políticos são informados posteriormente ao respectivo Ministério por intermédio de uma comunicação escrita (MOÇAMBIQUE, 1991).

Em 1992 foi aprovada a Lei n.º 14/92 de 14 de outubro de 1992, introduzindo algumas alterações aos artigos 1²¹, 5²², 6²³, 11²⁴, 14²⁵, 16²⁶ e 23²⁷ da Lei n.º 7/91. Esse contexto decorre da assinatura do Acordo Geral de Paz, no dia 4 outubro 1992, que pôs fim à guerra civil, tendo o Governo comprometido em não agir de forma contrária ao estabelecido e a não adotar e/ou aplicar leis ou medidas que contrariem o disposto nos protocolos (MOÇAMBIQUE, 1992). Nesse sentido, a Lei n.º 14/92 acomoda o preceituado no Acordo Geral de Paz.

O protocolo que faz menção aos partidos políticos é o Protocolo II e é intitulado, Dos critérios e modalidades para a formação e reconhecimento dos partidos políticos. Está estruturado em 6 itens, o primeiro aborda a natureza dos partidos políticos, o segundo, princípios gerais, o terceiro, direitos dos partidos, o quarto, deveres dos partidos, o quinto, registo e o sexto, implementação. Relativamente a implementação, o Protocolo estabelece que a RENAMO passaria imediatamente a usufruir da categoria de partido político, com direito de realizar suas atividades e sujeito a submeter, posteriormente, a documentação requerida por lei (MOÇAMBIQUE, 1992). Assim, o AGP abriu espaço para a transformação da RENAMO, de movimento de guerrilha para partido político e também para o aparecimento das forças políticas que haviam sido excluídas no momento da independência, com a adoção do monopartidarismo²⁸ (SALEMA, *et al.*, 2020; ROSÁRIO; GUAMBE, 2020;). Apesar desse

²¹ Ver as Leis n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 e 14/92 de 14 de outubro de 1992.

²² Ver as Leis n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 e 14/92 de 14 de outubro de 1992.

²³ Ver as Leis n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 e 14/92 de 14 de outubro de 1992.

²⁴ Ver as Leis n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 e 14/92 de 14 de outubro de 1992.

²⁵ Ver as Leis n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 e 14/92 de 14 de outubro de 1992.

²⁶ Ver as Leis n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 e 14/92 de 14 de outubro de 1992.

²⁷ Ver as Leis n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991 e 14/92 de 14 de outubro de 1992.

²⁸ Trata-se de alguns partidos cujas lideranças eram anti-FRELIMO e que não se tinham aliado a RENAMO; outros eram oportunistas e/ou empresários políticos interessados no dinheiro colocado à disposição por doadores e que serviu para ajudar os partidos políticos não armados a concorrer nas eleições de 1994. Alguns partidos que surgiram com a abertura política são: União Nacional de Moçambique (UNAMO); Partido do Progresso do Povo de Moçambique (PPPM); Movimento Nacional de Moçambique (MONAMO); Partido da Convenção Nacional (PCN); Partido Liberal de Moçambique (PALMO); Partido Democrático de Moçambique (PADEMO); Partido Social Democrata (SOL); Partido Revolucionário de Moçambique (PRM); Partido Revolucionário Democrático (PRD), Partido Independente de Moçambique (PIMO), entre outros. Os partidos renascidos em 1990 tinham a maior parte de seus dirigentes originários da província da Zambézia. Dentre eles, MONAMO, liderado por Máximo Dias; Frente da Ação Patriótica, José Palaco; UNAMO, dirigido por Carlos Reis e União Democrática, liderado por Martins Bilal e António Palange (ROSÁRIO; GUAMBE, 2020).

contexto, o registo do partido RENAMO e os demais partidos só ocorreu em 1993 (SALEMA *et al.*, 2020).

O Movimento Democrático de Moçambique, atualmente a terceira força política do país, cujo contexto de formação se distancia do período monopartidário, porém sua gênese se encontra igualmente nos conflitos intrapartidários, tendo como fundamento a gestão centralizadora e autoritária da RENAMO (ROSÁRIO; GUAMBE, 2021). É fruto de dissidentes da RENAMO, que por sua vez foram dissidentes da FRELIMO.

O partido FRELIMO, por sua vez, goza de uma dupla interpretação. Enquanto, por um lado, Brito (2019) afirma que com a proclamação da independência do país a FRELIMO deixava de ser um movimento de libertação para se tornar um partido no poder, SANCHES (2014) evidencia que a FRELIMO passou a usufruir de tal prerrogativa a partir de 1977, no seu III Congresso, que marcou sua evolução de uma “frente de libertação” para um partido político.

Para Rosário e Guambe (2020) a irrelevância dos novos partidos surgidos no contexto do AGP para canalizar as demandas sociais da população emana da trajetória de construção do Estado em Moçambique, que não criou bases e nem capacidades para fazer frente não apenas a FRELIMO, o partido dominante, como também a RENAMO, cuja base social foi construída durante a guerra civil.

Além do mais, até a atualidade, os partidos enfrentam dificuldades de construção de agendas alternativas, atraentes e com capacidade de mobilizar os diversos segmentos populacionais e se caracterizam pela forte centralização do poder nas lideranças fundadoras dos partidos, o que dificulta a sua adaptação às dinâmicas específicas da população no âmbito municipal (SALEMA, 2020).

A lei dos partidos políticos por exemplo, em vigor desde 1991 e adotado num contexto de negociações entre a FRELIMO e a RENAMO (ROSÁRIO; GUAMBE, 2020), não garante a manutenção e funcionamento dos partidos políticos. O artigo 17 desta Lei, a título de exemplo, prevê que o financiamento dos partidos político é feito pela (i) quotização dos seus membros; (ii) doações e legados; (iii) verbas inscritas no Orçamento do Estado e; (iv) outras formas diferentes (MOÇAMBIQUE, 1991).

Em relação ao orçamento do Estado, o artigo 20 da mesma Lei preceitua que “as verbas do Orçamento Geral do Estado referidas na alínea c) do artigo 17 são atribuídas aos partidos políticos proporcionalmente ao número de deputados eleitos para a Assembleia da República (MOÇAMBIQUE, 1991, p. 4). Considerando a trajetória do Parlamento Moçambicano, só a FRELIMO e a RENAMO tiveram assentos no parlamento desde as

primeiras eleições legislativas em 1994 à atualidade. A União Democrática conseguiu apenas nas primeiras eleições e o MDM a partir de 2009 com a sua entrada no xadrez político moçambicano (*AFRICAN ELECTIONS DATABASE*; SALEMA, *et al.*, 2020). A partir desse prisma, a legislação sobre os partidos políticos se caracteriza por ser restritiva, visto que concede verbas regulares apenas aos partidos com representação parlamentar e coloca os demais numa situação de contínua vulnerabilidade e sem margem para se consolidarem na arena nacional. Ademais, a falta de base social dificulta a possibilidade de receberem financiamento privado por não disporem de mecanismos para influenciar políticas centrais ou locais do seu interesse (ROSÁRIO; GUAMBE, 2020).

Relativamente aos três partidos políticos na atual legislatura (2020-2024), a FRELIMO com 184 deputados, a RENAMO 60 e o MDM 6 (MOÇAMBIQUE, 2020) permite a FRELIMO receber um maior bolo do orçamento do Estado em relação aos seus opositores. Aliado a isso, a categoria de partido governista que ostenta, tendo ao seu dispor os recursos públicos, lhe permite controlar o Estado e usá-lo em benefício privado, assim como criar uma rede clientelista maior, mediante os grupos interessados em medidas estatais. Segundo Panebianco (2005), os partidos que experimentam longos períodos na oposição não podem utilizar o Estado e seus aparatos e não dispõem de elevado apoio dos grupos clientelistas, contando em grande medida com a contribuição de seus membros. Este cenário acontece tanto com a RENAMO, quanto com o MDM.

A realidade dos partidos da oposição de governar municípios dependentes das transferências do poder central para o seu funcionamento administrativo, a falta de alternativas de governação e mobilização democrática dos cidadãos para o fomento das potencialidades locais em diversos setores; a incapacidade de cumprir com as promessas eleitorais, a vigilância administrativa do “Estado-Frelimo” nos municípios da oposição, o modelo de gestão neopatrimonial da FRELIMO e, outros desafios explicam a reprodução de práticas clientelistas nos espaços municipalizados pelos partidos da oposição (ROSÁRIO, 2015; GUAMBE, 2020). Essas redes vão explicar os incentivos seletivos que os partidos devem distribuir aos seus membros e demais apoiantes (PANEBIANCO, 2005). Além disso, aponta o autor que nas metas ideológicas dos partidos políticos, estes visam, por meio de suas ações a manutenção do *status quo* ou a mudança das condições sociais, econômicas e políticas existentes. Muitas vezes, o verdadeiro objetivo dessas organizações é a sua própria sobrevivência e salvaguarda das suas posições de poder.

A estruturação do poder nas organizações partidárias moçambicanas tem apresentado características do que Michels chamou de “lei férrea da oligarquia” com os líderes

partidários a assumirem posições de liderança por um período prolongado, tal como aconteceu com Daviz Simango (2009-2021) e Dhlakama (1979-2019) que dirigiram seus partidos até a sua morte, Raul Domingos que mesmo estando fora do país, na qualidade de embaixador de Moçambique no Vaticano, permanece presidente do partido PDD, que concorreu às primeiras eleições gerais em 2004, entre outros que fundaram seus partidos no período a seguir a abertura política e permanecem na liderança até a atualidade. Outra característica é a capacidade de manipular os congressos nacionais e outros eventos partidários (PANEBIANCO, 2005). Tais cenários permitem compreender a gestão dos partidos políticos nos municípios.

Segundo Panebianco (2005) as características organizativas de cada partido dependem, dentre outros fatores, da sua história, sua gênese e do seu processo de consolidação. Tais fatores exercem uma influência sobre seu modelo de organização e atuação, mesmo depois de décadas. No subitem abaixo, analisa-se os três partidos que fazem parte da pesquisa.

3.3 Partido FRELIMO

A FRELIMO surge a 25 de junho de 1962 em Dar-es-Salaam através da fusão de três movimentos nacionalistas (UDENAMO²⁹, UNAMI³⁰ e MANU³¹), com o objetivo de lutar pela independência de Moçambique (BRITO, 2019; PEDRO, 2018; PEXOTO; MENESES, 2013). De ideologia marxista-leninista, oficialmente assumida no seu III Congresso em 1977 (MACAGNO, 2009; MALOA, 2011; SANCHES, 2014; BRITO, 2019), a FRELIMO pretendia implantar uma democracia popular baseada na defesa dos interesses das classes trabalhadoras e que conduzisse o país rumo ao socialismo (FRELIMO, 1976). Na concepção de Duverger (1980) os países que adotam a ideologia socialista, além de guiar a esfera política, se estende também nas esferas econômica, social e familiar.

A ideologia assumida por um determinado partido não descreve apenas a composição social dos cidadãos, como também justifica o comportamento do próprio partido (PANEBIANCO, 2005). Nesse sentido, a FRELIMO passou de uma frente nacionalista e se

²⁹UDENAMU que significa União Democrática Nacional de Moçambique foi criada na Rodésia, atual Zimbabwe em 1960, sendo os seus membros trabalhadores e emigrantes das províncias moçambicanas do centro e do sul do país, na altura colônia portuguesa (PEDRO, 2018).

³⁰ A sigla UNAMI significa União Africana de Moçambique, fundada no Malawi por moçambicanos majoritariamente da zona norte (PEDRO, 2018).

³¹ A MANU significa Mozambique African National Union, fundada a partir de vários pequenos grupos de moçambicanos residentes na Tanganica e no Quênia (PEDRO, 2018).

instituiu como partido único e de vanguarda (MALOA, 2011) com a “missão de liderar, organizar e educar as massas, e de combater o capitalismo” (SANCHES, 2014, p. 45), por meio da criação e desenvolvimento de suas organizações de massas (SANCHES, 2014) e células de partido (BRITO, 2019), que tinham em vista assegurar o controle sobre o território e a sociedade (SANCHES, 2014; BRITO, 2019). Para Cuco (2016) estava claro que desde a declaração da independência do país, a FRELIMO não optaria pelo multipartidarismo.

Em 1989, no seu V Congresso, o partido abandonou oficialmente a ideologia marxista-leninista (BRITO, 2019; MALOA, 2011), para aderir às políticas neoliberais (CUCO, 2016) e, em 1990 com a adoção da democracia multipartidária, o partido teve que se adaptar ao novo cenário político. Porém, Brito, elucida que “seria, no entanto, errado pensar que, ao [abandonar a ideologia marxista], teria mudado de natureza” (BRITO, 2019, p. 145), até porque tais mudanças ocorrem paulatinamente (WEBER, 2004). Na perspectiva de Brito, a FRELIMO herda um passado e uma prática política que o remete para o mesmo modelo de partido único (BRITO, 2012). Acrescenta Cucu (2016) que a FRELIMO se confrontava com sérios problemas de adaptação ao multipartidarismo. Um dos exemplos pode ser constatado quando em 2004, seis meses antes das eleições que levaram o presidente Guebuza à presidência, a FRELIMO organizou em Nampula a sua Conferência Nacional de Quadros do partido, com a participação de todos os administradores distritais, seguido de uma sessão extraordinária do Comité Central para preparar as eleições. Quando Guebuza foi eleito, convocou uma sessão do Conselho de Ministros, onde participaram secretários provinciais da FRELIMO. Ao tomar esta iniciativa Guebuza mostra que as instituições estatais e a FRELIMO ainda estabeleciam uma relação forte e trabalhavam juntas (BRITO, 2014).

Outro exemplo faz menção às células do partido nas instituições públicas, uma prática que era utilizada no período monopartidário, como forma de obter mais poder e controle nos locais de trabalho e residência. Em 2008, a FRELIMO antevendo a realização das eleições municipais, provinciais, legislativas e presidenciais em 2009 anunciou o seu objetivo de criar 14.000 células do partido durante o ano de 2008 em locais de trabalho e residência, no sentido de reforçar sua presença (BRITO, 2014). Tal objetivo já tinha sido formalizado no Estatuto aprovado no 9º Congresso em 2006 e foi posteriormente introduzido no Manual da Célula do Partido aprovado em 2010. Segundo o art. 30 do Estatutos e o número XV do Manual da Célula, “a organização de base do partido é a Célula [e] [...] organiza-se em locais de residência e de trabalho” (FRELIMO, 2006, p. 30, 2010, p. 18).

As células, conforme o Estatuto aprovado no 12º Congresso do partido, realizado em 2022 fazem parte da estrutura geral do partido, concretamente, os órgãos locais do partido.

Dentre outros objetivos, as células visam: a) Defender os ideais, princípios, valores e Programa do Partido; b) Admitir novos membros da FRELIMO; [...] e) Organizar debates sobre assuntos do partido e da sociedade, sobre questões nacionais e internacionais entre membros e simpatizantes do partido; [...] m) Cobrar quotas aos seus membros (FRELIMO, 2022, p. 25). Em relação às cobranças de quotas, o anexo A ilustra.

Ainda conforme o atual Estatuto, “as Células do partido funcionam onde haja pelo menos cinco membros da FRELIMO” (FRELIMO, 2022, p. 23), retirando-se, neste caso, o local de seu funcionamento. Com tais práticas, a FRELIMO foi capturando cada vez mais o Estado (FORQUILHA, 2011), visto que “a militância activa nos locais de trabalho passou a ser obrigatória para os membros, especialmente para aqueles que exercem algum cargo de chefia nas instituições estatais a todos os níveis” (FORQUILHA, 2011, p. 39).

Desde 1990, com a adoção da Constituição democrática e a introdução do pluripartidarismo, a FRELIMO já se mostrava como um partido com uma estrutura institucional desenvolvida, uma vez que “os quinze anos de experiência anterior de governação unipartidária acabaram sendo determinantes para a FRELIMO, uma vez que já possuía uma estrutura institucional de decisão partidária em todos os níveis (local, bairro, cidade, distrital e provincial)” (CUCU, 2016, p. 149).

O partido apresenta uma estrutura de nível local e central. Ao nível local, compreende uma jurisdição provincial, distrital, de zona, de localidade, de círculo eleitoral e de célula. No nível central apresenta órgãos tais como, Congresso, Comité Central, Comissão Política, Secretariado do Comité Central, Comité de Verificação do Comité Central (FRELIMO, 2022).

O Congresso é o órgão máximo do partido, que “traça as opções político-ideológicas e decide sobre as questões de fundo da vida do partido” (FRELIMO, 2022, p.36). Segundo o artigo 65 do seu Estatuto, compete, de forma geral, ao Congresso apreciar e deliberar sobre os assuntos importantes da vida do partido. De forma específica:

- a) Definir a linha política do partido;
- b) Aprovar os Estatutos e suas revisões;
- c) Aprovar ou alterar os símbolos;
- d) Aprovar o programa e outros documentos fundamentais do Partido;
- e) Aprovar o respectivo Regimento;
- f) Eleger o Presidente da FRELIMO;
- g) Definir a composição do Comité Central e eleger os seus membros efectivos e suplementos [...];
- h) Aprovar o relatório do Comité Central;
- i) Aprovar resoluções, moções e outros documentos de orientação.
- j) Deliberar sobre a dissolução do Partido e sobre a fusão com outros partidos (FRELIMO, 2022, p.37).

Tal como evidenciado na alínea f) do art. 65, é no Congresso que se elege o presidente do partido. No último congresso, realizado nos dias 23 a 28 de setembro de 2022, foi reeleito, como Presidente do Partido, Filipe Jacinto Nyusi, atual presidente da República, com 100% de votos sendo o único candidato à sua própria sucessão, (LUSA, 2022). Para os militantes do partido, a reeleição de Filipe Nyusi revela coesão na formação política (O PAÍS, 2022), mas para alguns jornalistas significa a “morte” da democracia interna do partido (TCHAMBULE, 2022).

Antes do 12º Congresso, à semelhança da presidência do partido, foram reeleitos na base de candidaturas únicas os presidentes das organizações sociais do partido, tais como, a Organização das Mulheres Moçambicanas (OMM) e Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLIN).

O Congresso se reúne ordinariamente, de cinco a cinco anos, por convocação do Comité Central. É composto por membros do Comité Central, delegados eleitos nas Conferências Provinciais, membros do partido nos diversos setores da esfera política, económica, social e cultural do País, a serem designados pela Comissão política e delegados eleitos pelos órgãos do partido no estrangeiro. A data e o local da sua realização são decididos pelo Comité Central, sendo marcado com antecedência mínima de dois meses. Suas deliberações são de cumprimento obrigatório para todo o partido, podendo ser alteradas ou revogadas apenas por outro Congresso. (FRELIMO, 2022).

O Comité Central, por sua vez, é o órgão máximo do partido entre os Congressos. Composto pelo presidente do partido e 230 membros efetivos e 23 suplentes eleitos no Congresso, o Comité Central reúne-se ordinariamente de 1 em 1 ano, sendo convocado pela comissão Política e extraordinariamente, quando convocado pela Comissão Política, pelo Presidente do Partido ou a pedido de pelo menos um terço de seus membros ou dos Comités Provinciais. De forma geral, segundo o art. 71 do seu Estatutos, compete a esse órgão:

- a) Garantir a implementação geral da linha política definida pelo Congresso;
- b) Orientar os órgãos do Partido, no quadro dos princípios, programas e resoluções aprovados pelo congresso, tomando as decisões políticas pertinentes;
- c) Analisar a vida do partido e as grandes questões nacionais e internacionais e definir linhas de actuação; [...]
- e) Aprovar manifestos políticos e programas eleitorais do partido, sob proposta da Comissão Política;
- f) Deliberar sobre a participação do partido em coligações eleitorais;
- g) Aprovar os critérios de quotização dos membros do partido;
- h) Aprovar o regulamento e directivas do partido;
- i) Aprovar regulamentos e directivas do partido [...] (FRELIMO, 2022, p.40).

No âmbito do funcionamento dos órgãos, compete ao Comité Central:

a) Convocar e prepara o Congresso; [...] c) orientar e controlar as actividades dos órgãos centrais do partido; d) Deliberar sobre a suspensão do Presidente do Partido, por maioria de dois terços [...]; Eleger, de entre os seus membros, por maioria de dois terços, o Presidente do Partido, no caso de substituição por morte, renúncia ou incapacidade permanente, nos prazos estipulados no número 2 do artigo 84, sob proposta da Comissão política; f) deliberar sobre a eleição [...] do Secretário-Geral do Partido; g) Definir a composição da Comissão Política e eleger seus membros (FRELIMO, 2022, p. 40).

A Comissão política é o órgão que dirige e orienta o partido entre as sessões do Comité Central. É eleita pelo Comité Central, sendo composta por um número ímpar, entre quinze a vinte e um membros eleitos no Comité Central. É constituída pelo Presidente do partido, o Secretário-Geral, o Secretário do Comité de Verificação do Comité Central e os membros eleitos pelo Comité Central. As reuniões da Comissão Política acontecem ordinariamente de quinze em quinze dias, por convocação do Presidente do partido, ou extraordinariamente, também, por convocação do presidente, ou proposto pelo secretário-geral, ou ainda requerido por um terço dos seus membros (FRELIMO, 2022).

Podem, também, segundo o art. 75 do Estatutos do Partido, ser membros da Comissão Política, mas sem direito a voto, o Chefe da bancada do partido na Assembleia da República; Presidente da Assembleia da República e o Primeiro Ministro quando membros do partido (FRELIMO, 2022). No anterior Estatutos, aprovado em 2017 no 11º Congresso, juntava-se ao grupo dos membros sem direito ao voto o Presidente da República (FRELIMO, 2017).

Tal cenário vislumbrava a possibilidade do Presidente da República não ser, igualmente, o presidente do partido, porém, trata-se de uma realidade que nunca aconteceu, pelo menos, não por mais de três meses. Daí, uma possível razão para a sua retirada. Até 1990 com a adoção da democracia multipartidária, a presidência do partido antecedia a Presidência da República. Isso aconteceu tanto com Samora Machel, quanto com Joaquim Chissano. Depois de 1990, Chissano que concorreu para dois mandatos o fazia enquanto presidente do partido e os seus sucessores, Armando Guebuza e Filipe Jacinto Nyusi tornaram-se presidentes do partido após a sua eleição à presidência da república (TSANDZANA, 2015).

Segundo o artigo 76, as competências da comissão Política são:

a) Velar o cumprimento das deliberações dos órgãos superiores do partido; b) realizar análises sobre questões da vida nacional, internacional e do partido, tomar decisões e propor linhas de actuação ao Comité Central; [...] d) Convocar o Comité Central; [...] j) Homologar as propostas de candidatos a presidentes dos conselhos autárquicos; o) Aprovar o programa das instituições de ensino e das escolas do

Partido e nomear e exonerar os respectivos reitores e directores; q) Pronunciar-se sobre a composição do Governo da FRELIMO (FRELIMO, 2022, p.43).

O Secretariado do Comité Central é o órgão executivo do partido, de nível central, constituído pelo Secretário- Geral do partido e pelos Secretários do Comité Central. Compete a esse órgão garantir a execução das decisões do partido a todos os níveis, através de diretivas e instruções e outras medidas que garantam o correto funcionamento do aparelho do partido (FRELIMO, 2022).

O Comité de Verificação do Comité Central é o órgão encarregado de verificar, de acordo com os Estatutos e programa, a ética, assim como os regulamentos e demais diretivas do partido e o funcionamento dos órgãos do partido. É composto por vinte e um membros, incluindo o secretário (FRELIMO, 2022).

Um dos objetivos do partido, segundo os Estatutos, é: “Promover e defender uma sociedade democrática e socialista fundada num Estado unitário, de Direito moderno, assente em valores éticos, de humanismo e de Justiça social em que prevaleçam os interesses nacionais” (FRELIMO, 2022, p. 7).

Tal como apresenta Duverger (1980) ao abordar sobre as finanças do partido, os fundos do partido FRELIMO, segundo o art. 95 do seu Estatutos, “provêm da quotização dos seus membros, das suas iniciativas económicas e financeiras, doações e legados, verbas inscritas no Orçamento do Estado, das campanhas de fundos, assim como das contribuições de membros e simpatizantes” [...] (FRELIMO, 2022). Acrescenta Panebianco (2005) que o dinheiro é indispensável ao funcionamento do partido político.

3.4 Partido RENAMO

A RENAMO tem sua origem associada a dois contextos distintos. Um contexto interno e outro externo. Internamente, “a RENAMO é o fruto da traição da FRELIMO à independência nacional, com o seu modelo de governo que se baseava no socialismo marxista-leninista” (FERNANDO, 2021, p.199). É, igualmente, fruto de um “conjunto de razões, circunstâncias, vontades, sentimentos e ressentimentos da população sobre o modelo de governação chefiado por Samora Machel” (PINTO, 1994 *apud*. FERNANDO, 2021, p. 199).

No contexto externo, a RENAMO foi criada pelo regime de Ian Smith na antiga Rodésia (atual Zimbábue), como resposta à ajuda que o partido FRELIMO dava aos zimbabwuanos na sua luta pela independência. Inicialmente, era composta majoritariamente

por colonos portugueses, antigos soldados moçambicanos das forças especiais do exército e da polícia portuguesa (PEDRO, 2018) e dissidentes da FRELIMO que por diversos motivos haviam abandonado o regime (MASSEKO, 2019). A esse respeito, Michel Cahen, em uma entrevista realizada por Macedo e Maloa, mostra que apesar da RENAMO, inicialmente, apresentar uma posição pró-capitalista aliada ao *apartheid*, ela recrutava muito pouco nas elites, e efetuava em maiores números nas camadas mais pobres da população. O que significava, que o partido de orientação conservadora e capitalista *pró-apartheid*, tornava-se o partido dos mais desfavorecidos. Mas, tal como atenta Cahen, não significava que a RENAMO exprimia a ideologia da classe operária e do campesinato moçambicano (MACEDO; MALOA, 2013).

Dois anos após a independência, o país entrou numa guerra civil opondo o governo da FRELIMO e a RENAMO (na altura um grupo de guerrilha), liderado por André Matsangaíssa, um dissidente da FRELIMO, que se tornou o primeiro comandante em chefe da RENAMO, morto em combate, em 1979, pelas forças governamentais, durante a guerra civil, num ataque da RENAMO a uma posição das forças governamentais (MUHACHA, 2021). Com a sua morte, a liderança do partido foi assumida por Afonso Dhlakama, um líder carismático, “autoritário” e centralizador (ROSÁRIO; GUAMBE, 2021), que dirigiu a RENAMO primeiro durante o período da guerra civil e, posteriormente enquanto partido político, fruto da assinatura do AGP em 1992, por ele e pelo então Presidente da República Joaquim Alberto Chissano (MOÇAMBIQUE, 1992).

Segundo Masseko (2019) embora a RENAMO tenha perpetrado atos macabros durante a guerra, tais atos foram considerados como “panaceia”. Por conta disso, foi ganhando apoio popular, principalmente de camadas que se sentiam excluídos, tais como os camponeses e as autoridades tradicionais, uma vez que a FRELIMO tinha se tornado autoritária com o seu povo, não permitindo ideias contrárias às suas, fato que derrubava a democracia (MASSEKO, 2019).

Com o fim da guerra e a introdução do multipartidarismo, tendo sido uma das pautas da RENAMO, o partido se confrontava com problemas de adaptação a esse sistema (CUCU, 2016). Não dispunha de estrutura partidária estabelecida no início da transição democrática e lidava com os desafios de transição de um movimento militar para um partido civil. Ademais, o partido nunca desmobilizou completamente o seu exército, que, ao longo do tempo, se transformou em um instrumento político seguro de Dhlakama se fazer face ao governo da FRELIMO (MIGUEL, 2015; SALEMA, 2021).

Embora a RENAMO tivesse regulamentos necessários no papel, nunca funcionaram (CUCU, 2016). Além disso, Dhlakama, apresentava uma gestão centralizadora e personalista. Um dos exemplos desse tipo de gestão aconteceu com a expulsão de Daviz Simango, onde as motivações se associam a murmúrios indicando que Daviz Simango pretendia derrubar Dhlakama da presidência da RENAMO, fato que não teria agradado ao Dhlakama. À semelhança de Simango, Raul Domingos foi expulso em 2000 alegadamente por este ter traído o partido, num período em que era constantemente referenciado como o mais indicado para liderar a Renamo no lugar de Afonso Dhlakama (CHICHAHA, 2010).

De acordo com os Estatutos do partido, a RENAMO tem como objetivos a eliminação das sequelas do marxismo-leninismo e suas consequências na vida social; defender os direitos dos moçambicanos e promover o desenvolvimento equilibrado do país (RENAMO, 2020).

Conforme o art. 16, a estruturação do partido vai de acordo com as necessidades da conjuntura política e os desafios a vencer. Politicamente, estrutura-se em nação, província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação (RENAMO, 2020, p. 711). Os órgãos centrais do partido são, o Congresso, o Presidente, o Conselho Nacional, a Comissão Política Nacional e o Conselho Jurisdicional.

O Congresso é o órgão supremo da RENAMO e é composto pelo Presidente do partido, Conselho Nacional, Comissão Política Nacional, Conselho Jurisdicional Nacional, delegados eleitos pelas conferências provinciais, representantes do partido no exterior, representantes de cada uma das organizações especiais³² e convidados.

O Congresso se reúne ordinariamente de cinco em cinco anos e extraordinariamente a pedido do presidente do partido ou um terço dos membros do Conselho Nacional. As suas competências são as seguintes:

Definir a estratégia política dos partidos, apreciar a actuação de todos os órgãos e deliberar sobre todos os assuntos de interesse para o partido; b) Rever o programa e estatuto do partido; c) Aprovar ou modificar os símbolos do partido, a bandeira, o emblema e o hino; d) Eleger o presidente do partido, a Mesa do Congresso, o Conselho Nacional e o Conselho Jurisdicional Nacional (RENAMO, 2020).

O presidente é o dirigente máximo do partido e o garante sua coesão e estabilidade. Tem competências de: a) representar o partido diante dos órgãos do Estado e demais partidos políticos; “b) apresentar, publicamente, as posições do partido; c) Presidir à Comissão Política

³² Segundo os Estatutos, as organizações especiais do partido são a Liga Feminina da RENAMO e Liga da Juventude da RENAMO (RENAMO, 2020).

Nacional; [...] h) Nomear chefes dos departamentos e outros titulares de cargos nacionais; [...] j) Convocar o Conselho Nacional; k) Convocar o Congresso” (RENAMO, 2020, p. 47).

O Conselho Nacional é o órgão deliberativo no intervalo dos congressos, sendo composto por cem membros eleitos pelo congresso. Reúne duas vezes por ano e extraordinariamente a pedido de um terço dos seus membros ou quando convocado pelo presidente do partido. Tem competências para

d) Velar pela observância rigorosa dos estatutos e programa do partido; e) Eleger Comissão política Nacional sob proposta do presidente do partido; f) Eleger o secretário geral do partido sob proposta do presidente; f) Aprovar a as linhas gerais do programa eleitoral do partido e sua eventual participação em coligação [...]; [...] h) Aprovar o regulamento do partido; i) Emitir directivas sobre a composição das listas de candidatos a deputados das Assembleias da República, provinciais e municipais e do Presidente da República (RENAMO, 2020, p.47).

A Comissão Política Nacional é o órgão de direção política do partido, sendo composto pelo presidente do partido e dez membros eleitos pelo Conselho Nacional. Suas reuniões ordinárias acontecem uma vez por mês e extraordinárias sempre que o Presidente as convocar ou quando requerido por um terço dos seus membros. Dentre outras competências, a Comissão Política é encarregada de assegurar a realização do programa de atividades do partido estabelecido pelo Conselho Nacional (RENAMO, 2020).

O secretário geral é o órgão do partido que coordena as atividades político-administrativas a nível nacional. De acordo com o preceituado no art. 34 do seus Estatutos, tem como competências:

a) Representar o partido em juízo e na celebração de quaisquer contratos que possam traduzir-se em obrigações para o partido; [...] c) Dirigir o funcionamento dos serviços centrais do partido; d) Elaborar e submeter à Comissão Política Nacional a proposta do orçamento e o relatório [anual] de contas do partido; [...]; f) Velar pelo património do partido em todo território nacional e no estrangeiro; g) Manter atualizado o ficheiro dos membros e quadros do partido; [...] (RENAMO, 2020).

O Conselho Jurisdicional é o órgão encarregado de observar, ao nível nacional, pelo cumprimento das disposições legais e estatutárias pelo qual se rege o partido.

Ainda sobre a sua estrutura, o partido compreende organizações especiais, são elas: A Liga Feminina da Renamo, Liga da Juventude da Renamo e Associação dos Combatentes pela Democracia (ACOLDE). A liga feminina congrega todas as mulheres de Moçambique que lutam pela consolidação da democracia, paz, liberdade e direitos humanos,

sem distinção de raça, cor, etnia, crença religiosa, profissão, origem social ou lugar de nascimento (RENAMO, 2020).

A liga da juventude é a organização que congrega todos os jovens de Moçambique, com idade compreendida entre 15 a 35 anos de idade, que lutam pela consolidação da democracia, paz, liberdade e direitos humanos, sem distinção de raça, cor, etnia, crença religiosa, profissão, origem social ou lugar de nascimento (RENAMO, 2020).

A Associação dos Combatentes pela Democracia é uma organização composta por combatentes de luta pela Democracia, com objetivo de defender os princípios democráticos defendidos pela RENAMO (RENAMO, 2020).

No âmbito subnacional, o partido se organiza em província, distrito e localidade. Na província, o partido apresenta os seguintes órgãos: “a) Conferência provincial; b) Conselho provincial; c) Comissão política provincial; d) Conselho Jurisdicional provincial; e) Delegado político provincial” (RENAMO, 2020, p. 48). No âmbito do distrito, o partido se estrutura em: “a) Conferência Distrital; b) Conselho Distrital; c) Comissão Política Distrital e; d) Delegado Político Distrital (RENAMO, 2020, p.49). Na esfera da localidade, o partido se organiza em: “a) Conferência da Localidade; b) Conselho da Localidade; c) Comissão Política da Localidade e; d) delegado político de Localidade (RENAMO, 2020, p. 51).

Numa entrevista feita a Manuel de Araújo, presidente do município de Quelimane e membro do partido RENAMO, este acusou o seu partido “de ser antidemocrático por existirem membros da comissão política do partido que o pressionavam a desviar fundos do município que dirige, com objetivo de financiar as actividades daquela formação política” (MARTINHO, 2022). Em jeito de resposta, o partido RENAMO, representado por José Manteigas, distanciou-se dos pronunciamentos feitos pelo seu membro e teceu as seguintes palavras:

Não é, nunca foi e nunca será prática e nem cultura da RENAMO aproveitar-se da sua posição e muito menos instruir, obrigar ou por qualquer outra forma, forçar um membro ou quadro do partido a praticar atos ilícitos [...] os pronunciamentos deste membro constituem autênticas mentiras encomendadas e pretensão dolosa de manchar e caluniar o partido RENAMO e seus quadros (O PAÍS, 2022).

De acordo o estatuído, as receitas do partido provêm das quotas dos membros, militantes e simpatizantes do partido; de subsídios que o partido tenha direito por lei; de venda de produtos e materiais de publicação; de donativos dos membros ou qualquer entidade que nos termos da lei, queira financiar o partido e outras receitas de iniciativa do partido (RENAMO, 2020).

A RENAMO, na perspectiva de Brito (2012) herda um passado e uma prática política que os remete para o mesmo modelo de partido único, embora apresente suas origens, trajetórias e ideologias iniciais diferentes da FRELIMO.

3.5 Partido MDM

No dia 28 de Agosto de 2008, milhares de beirenses insurgiram-se contra as manobras e manipulações saindo à rua e lutando por aquilo e que acreditavam. Esta afirmação de dignidade corajosa galvanizou muitos outros moçambicanos até então obrigados a se conformarem com as opções oferecidas pelos outros partidos. Se aqueles moçambicanos da segunda maior cidade de Moçambique se tivessem resignado e conformado perante aquela atitude irresponsável e arrogante, da então liderança da oposição em Moçambique, o poder político no município teria sido, seguramente, conquistado pelo partido no poder. O desespero fez nascer a esperança que através de um candidato independente seria possível superar e vencer os candidatos alternativos, incluindo os que eram apoiados pelos dois grandes partidos com assento parlamentar. O movimento em defesa da democracia, ocorrido na Beira, em 2008, resultou numa vitória esmagadora e histórica a favor do poder local, participativo, renovador, unificador e determinado. Esta vitória demonstrou que os moçambicanos são capazes de se mobilizar, de se unir e de organizar para defender as alternativas com que se identificam; que são capazes de vencer manobras e atitudes destrutivas das iniciativas individuais e colectivas. É nesse contexto que surge o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) (MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE, 2009, p.4).

O MDM surgiu em 2009, na cidade de Beira, em Sofala, na sequência da expulsão de Daviz Simango do partido RENAMO (CHICHAVA, 2010; RABOCO, 2014; MUHALE, 2018). Preocupado com o futuro da democracia do país, o seu objetivo imediato era evitar que nas eleições provinciais e legislativas de 2009, a FRELIMO obtivesse uma maioria qualificada, ou seja, 2/3 ou mais votos, o que lhe permitiria governar sem maiores limites à sua atuação, podendo até mesmo alterar a Constituição (MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE, 2009). Essa realidade “validaria a efetivação de um monopartidarismo disfarçado de multipartidarismo assente numa democracia de fachada” (MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE, 2009, p. 4).

Também constituíam objetivos do MDM, romper com a bipolarização política que caracterizava o cenário político moçambicano dominado pela FRELIMO e pela RENAMO desde as primeiras eleições democráticas de 1994 (CHICHAVA, 2010; ROSÁRIO; GUAMBE, 2021); constituir alternativa política, contra o que considerava de letargia dos partidos da oposição, caracterizados por “falta de visão política” mais do que da propalada “falta de recursos financeiros”, ao mesmo tempo que pretendia trazer uma nova

forma de ser e estar na política moçambicana, renovando o cenário político do país (CHICHAVA, 2010).

Segundo o atual Estatutos do partido, o MDM incorpora para si a definição de partidos políticos concebida pela Lei n.º 7/91 de 23 janeiro de 1991, que estabelece o quadro jurídico para a formação e atividade dos partidos políticos e se denomina como:

Partido político, de carácter permanente, constituído com o objetivo fundamental de participar democraticamente na vida política do País e de concorrer para a formação e expressão da vontade política dos cidadãos, intervindo em processos eleitorais, mediante a apresentação de candidaturas próprias ou por si apoiadas (MDM, 2021, p. 2160).

É uma organização política que congrega moçambicanos independentemente da raça, etnia, religião, profissão ou extrato social (MDM, 2021). O seu surgimento incomodou bastante a FRELIMO e desde a sua tomada de posse enquanto presidente do município da Beira, Daviz Simango desacomodou muitas vezes a este partido. Aponta Chichava (2010), que a primeira vez foi quando Simango tentou reaver casas do Estado tomadas pela FRELIMO como suas propriedades para fins partidários e, a segunda, sucedeu em 2008, quando Simango atribuiu a uma praça pública da cidade da Beira o nome do primeiro presidente da RENAMO, André Matsangaíssa, o que foi contestado pela FRELIMO tendo sido considerado um desrespeito. Portanto, Simango, para a FRELIMO era um perigo que devia ser eliminado ou reduzido à insignificância.

O MDM é um partido construído no contexto do sistema multipartidário e se baseia nos princípios democráticos para a conquista do poder. Não evoca o passado histórico e nem procura glorificá-lo (RABOCO, 2014; MUHALE, 2018). Com o slogan “Moçambique para Todos” parece que o partido despertou algum interesse por parte dos jovens e algumas elites urbanas, a tal ponto que esse discurso rapidamente se solidificou pelo território nacional. Juntaram-se ao partido diversos quadros da “ala pensadora” do partido RENAMO e vários notáveis ao nível dos negócios, dos funcionários públicos e professores se mobilizaram em apoio ao partido (SALEMA, 2021).

Majoritariamente composto por jovens, o MDM vê na juventude moçambicana uma fonte inesgotável de quadros para o presente e não para o futuro (RABOCO, 2014; CHICHAVA, 2010). O seu primeiro Manifesto eleitoral, em 2009, apresentou os jovens como prioridade do seu governo. A juventude é para o partido “a grande esperança de um Moçambique novo e para todos[...] [e] será o eixo inspirador e condutor da acção governativa do MDM (MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE [MDM]. 2009, p. 20).

Para tal, o partido pretendia destinar 1% do PIB para financiar o Programa Nacional de Habitação para a juventude, criar postos de trabalho e Serviços de Ação Social Escolar (MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE, 2009).

Com pouco mais de uma década, os primeiros anos do partido foram importantes para a sua afirmação no cenário político moçambicano. Nas eleições gerais de 2009, por exemplo, conquistou o estatuto do terceiro maior partido da oposição com a eleição de deputados na Assembleia da República, uma realidade nunca conseguida por nenhum outro partido da oposição, excetuando-se a RENAMO (RABOCO, 2014; SANCHES, 2014; CHICHAVA, 2010; ROSÁRIO; GUAMBE, 2021). Além do que se constituía como uma potencial ameaça a posição solitária da RENAMO como principal partido da oposição (SANCHES, 2014).

Ainda nessas eleições, A FRELIMO, RENAMO, MDM e mais dezesseis partidos políticos participaram, nas eleições legislativas e apenas os três candidatos desses partidos, participaram nas eleições presidenciais. A FRELIMO obteve 74,4% e o seu candidato 75,2%, a RENAMO 17,7% e o seu candidato 16,3% e o MDM e o seu candidato conseguiram 3,9% e 8,6% respetivamente (CONSELHO CONSTITUCIONAL, 2009). A partir dos resultados eleitorais do MDM e do seu candidato, Chichava (2010) faz duas análises. Na primeira, mostra uma distância entre a vantagem de votos obtidos pelo candidato em comparação ao partido, o que pode ser explicado pelo fato do MDM não ter concorrido em todos os círculos eleitorais do país³³ e, na segunda, foca sobre três mandatos que o partido conseguiu na cidade de Maputo, uma realidade nunca concretizada por nenhum partido da oposição, por se tratar de um círculo eleitoral dominado pela FRELIMO. Assim, o autor inferiu que, os resultados de 2009 mostraram a existência de três categorias de eleitorado: (i) os cansados da FRELIMO; (ii) os “renamistas” desiludidos com a prestação do seu partido; (iii) o eleitorado que via no MDM uma oportunidade para se libertar tanto da FRELIMO quanto da RENAMO, independentemente do partido de Daviz Simango ter, ou não, uma ideologia ou um programa político alternativo (CHICHAVA, 2010).

Com as eleições intercalares de 2011 e, em seguida, autárquicas em 2013, o partido conseguiu governar algumas das principais cidades do país. Trata-se de Quelimane e Beira no centro do país e Nampula no norte (CONSELHO CONSTITUCIONAL, 2013).

³³ Em Moçambique, os círculos eleitorais coincidem com a área administrativa das províncias. Dos treze, nomeadamente (Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Sofala, Manica, Gaza, Inhambane, Província de Maputo, Cidade de Maputo, África e Europa), o MDM foi admitido em apenas quatro, a citar: cidade de Maputo, Inhambane, Niassa e Sofala (CONSELHO CONSTITUCIONAL, 2009).

Ainda nessas eleições, o partido conseguiu eleger membros para as assembleias municipais de 51 dos 53 municípios (LUSA, 2013). Em oito anos conseguiu realizar dois congressos ordinários, o primeiro em 2012 e o segundo em 2017, fato que revela uma forte capacidade organizacional e de mobilização, pese embora, não esteja completamente expandido no meio rural no país (RABOCO, 2014). Tal como aponta Panebianco (2005) os partidos da oposição, por não possuírem apoio da burocracia do Estado, precisam de estruturar uma organização forte e sólida, mobilizando com eficácia e continuidade seus apoiadores.

Apesar do contexto democrático que marcou o início da trajetória do partido, de 2016 a 2020, o MDM viveu um período de perda de seus quadros seniores e membros para outros partidos, com destaque para a RENAMO e outros ainda, preferiram criar novos partidos. Dentre outras razões, o partido era acusado por seus dissidentes de nepotismo, falta de transparência e democracia interna na concorrência ou escolha a cargos de relevo no partido (CHICHAVA, 2019; GUAMBE, 2019; SEBASTIÃO, 2020). Os quadros seniores, enquadrados na categoria de carreiristas, dentro da escala de participação no partido, possuem mais interesses nos incentivos seletivos, daí que as consequências da sua presença na organização são bastante visíveis, uma vez que compõem muitas vezes a base humana de divisões, representando uma área de turbulência e ameaças à ordem organizativa que os dirigentes devem se esforçar em neutralizar. Além disso, as suas migrações para outras organizações, são, geralmente, por cooptação (PANEBIANCO, 2005).

Esse cenário foi determinante para as eleições autárquicas intercalares no município de Nampula, nas autárquicas em 2018 e nas gerais no ano seguinte. Nas intercalares, por exemplo, ocorridas na sequência do assassinato do edil Mahamudo Amurane, no dia 4 de outubro de 2017, que exercia o poder político municipal pelo partido MDM, teria em vida manifestado pretensões de sair do MDM por desentendimentos com o partido (LUTXEQUE, 2017; MAPILELE; NETO, 2017; CHICHAVA, 2019). Nesse cenário, Mapilele e Neto (2017) anteviam a possibilidade de o MDM ser punido pelas divergências com Amurane em vida. Tal possibilidade parece ser comprovada ao olhar o resultado eleitoral do MDM nas respectivas eleições. O partido conseguiu apenas 10% de votos, tendo sido disputada uma segunda volta pela RENAMO e FRELIMO pelo fato de nenhum partido ter conseguido maioria absoluta, terminando o processo com a vitória da RENAMO. Essa nova realidade para o partido acentuou ainda mais a sua crise, visto que perdia um dos quatro municípios conquistados em 2013 (CHICHAVA, 2019).

Para as autárquicas de 2018, o partido se viu com mais perdas de quadros importantes para a RENAMO. Manuel de Araújo, na altura presidente do município de

Quelimane pelo partido MDM, é um dos exemplos (TAVARES, 2008; CHICHAVA, 2019), fato que terá contribuído para que o MDM perdesse em eleições autárquicas nesse município, mantendo-se apenas na cidade da Beira, mas sem maioria na Assembleia Municipal (CIP, 2018).

Nas eleições gerais (presidenciais e legislativas) em 2019, o Movimento Democrático de Moçambique foi considerado um dos maiores perdedores, tendo obtido os piores resultados desde a sua criação em 2009. Daviz Simango, candidato do partido às presidenciais conseguiu apenas 273.599 votos, menos do que os 314.759 que conseguiu em 2014 e 340.579 em 2009, na primeira vez que concorreu à Ponta Vermelha³⁴. Nas legislativas, o seu partido, dos oito deputados que conseguiu eleger em 2009, aumentou para dezessete em 2014, em 2019 conseguiu apenas seis (VERDADE, 2018). Segundo Salema (2021) Daviz Simango não conseguiu capitalizar o papel de liderança da oposição deixado vazio com a morte de Dhlakama a 3 de maio de 2018.

O MDM organiza-se em Nação, província, distrito, cidade ou vila municipal, posto administrativo, localidade, povoação e bairro. Seus órgãos nacionais são: Congresso, Conselho Nacional, Presidente, Comissão Política Nacional, Comissão Nacional de Jurisdição e Secretariado-geral (MDM, 2021).

Tal como apresenta Duverger (1980) em relação aos dirigentes do partido, afirmando que estes são quase sempre eleitos, no partido MDM, o Estatutos estabelece que, à excepção do Secretariado-geral, da Comissão Política Nacional e Comissão Nacional de Jurisdição, os demais órgãos do partido, nomeadamente: Congresso, Conselho Nacional, Presidente, são eleitos pelo sistema de votação secreto (MDM, 2021, p.2162).

O Congresso é o órgão deliberativo supremo do partido. Reúne-se ordinariamente de cinco em cinco anos, sendo convocado por uma resolução do Conselho Nacional com antecedência mínima de noventa dias, ou, extraordinariamente por intermédio da convocação do Conselho Nacional ou a pedido do Presidente do partido, com uma antecedência de trinta dias. (MDM, 2021). É composto por:

- a) membros do Conselho Nacional; b) Presidente em exercício e cessante; c) Membros da Comissão Política Nacional; d) Comissão Nacional de Jurisdição; e) Secretariado-geral; f) Presidentes Nacionais das Ligas; g) Gabinete Central de Eleições; h) Delegados eleitos ao Congresso; i) Delegados Políticos Provinciais; j) Presidentes Provinciais das Ligas e; k) Delegados dos Núcleos Externos (MDM, 2021 p. 2162).

³⁴ Residência oficial do Presidente da República de Moçambique.

Ao Congresso compete:

a) Traçar e definir a orientação política do MDM; b) Rever e aprovar os Estatutos e o Programa do MDM; c) Aprovar e modificar os símbolos do partido, a bandeira, o Emblema e o Hino; d) Eleger os membros do Conselho nacional; e) Eleger o Presidente do MDM e; Deliberar sobre a dissolução do MDM (MDM, 2021, p.2162).

O III Congresso do partido, realizado em dezembro de 2021, na sequência da morte de Daviz Simango, líder fundador e então presidente do partido, em fevereiro do mesmo ano, pôs a prova a democracia partidária do MDM. No ato de manifestação das candidaturas, dois grupos do braço juvenil, um que apoiava a candidatura de Lutero Simango, irmão de Daviz Simango, à presidência do partido e o outro, o secretário geral do partido, José Domingos, desentenderam-se, gerando um clima de tensão e agressão física (RAIVA, 2021).

No dia da votação, José Domingos desistiu da disputa eleitoral (BAPTISTA, 2021; SOICO TV, 2021), alegando que o protocolo do Congresso favorecia um determinado candidato (SOICO TV 2021). Manuel de Araújo, ex-membro do partido MDM, presidente do Município de Quelimane, pelo partido RENAMO, comentando sobre o Congresso do partido MDM, afirmou que o partido não quer líderes alternativos (MARTINHO, 2022).

O Conselho Nacional é o órgão deliberativo do partido entre os Congressos e reúne-se ordinariamente duas vezes por ano. Composto por oitenta e quatro membros eleitos no Congresso, oitenta e dois representam todas as províncias do país e dois membros representam a diáspora. Segundo o artigo 24 do seu Estatutos, o Conselho Nacional tem competência para:

b) fiscalizar e controlar as actividades do partido [...]; c) Convocar o Congresso, bem como a sua antecipação ou adiamento; d) Emitir diretivas sobre a composição das listas dos candidatos a Presidente da República e Presidente dos Conselhos Municipais, das listas de candidatos a Deputados da Assembleia da República, dos membros das Assembleias Provinciais e Municipais; e) Aprovar as contas e o orçamento anual do partido; f) Ratificar a nomeação do secretário-geral sob proposta do Presidente do Partido; g) Ratificar a nomeação dos membros da Comissão Política Nacional; h) Ratificar a nomeação dos membros da Comissão Nacional de Jurisdição; i) Aprovar regulamentos internos do partido; j) Autorizar a filiação do partido em organizações internacionais; k) Aprovar linhas gerais do Programa Eleitoral do Partido, bem como as coligações, no âmbito das eleições gerais, provinciais e autárquicas; l) Propor à aprovação do Congresso alterações ao programa e estatutos do partido; [...](MDM, 2021, p. 2162).

O presidente é eleito pelo congresso e tem competências para representar o partido na celebração de acordos que estabeleçam obrigações para o partido e em qualquer instância;

dirigir as reuniões da Comissão Política Nacional, nomear os chefes dos departamentos nacionais e delegados políticos provinciais (MDM, 2021).

A Comissão Política Nacional é o órgão de direção política, ideológica e de consulta permanente do partido. É composto pelo presidente, onze membros propostos e ratificados pelo Conselho Nacional, chefe da bancada parlamentar na Assembleia da República, Presidente da Liga Nacional da Mulher e Presidente da Liga Nacional da Juventude (MDM, 2021). Dentre suas competências, destacam-se a coordenação de todas as atividades do partido; o posicionamento sobre os problemas políticos e a deliberação sobre as candidaturas às eleições e aceitação de cargos públicos que se baseiam em nomeações (MDM, 2021).

A Comissão Nacional de Jurisdição é o órgão encarregado de velar, no âmbito nacional, pela observância das disposições constitucionais, legais, estatutárias e regulamentares pelo qual o MDM se rege. A sua composição compreende um presidente, um vice-presidente, onze vogais e três suplentes. Essa composição deriva da proposta do Presidente do partido e é ratificada pelo Conselho Nacional (MDM, 2021).

O secretariado geral é órgão que coordena as atividades políticas e administrativas do partido, sendo dirigido pelo secretário geral proposto pelo presidente do partido e ratificado pelo Conselho Nacional. É organizado em departamento, nomeadamente: Mobilização e propaganda, organização e informação; administração e finanças; formação e projetos; assuntos sociais, culturais e religiosos; governação local e relações externas (MDM, 2021).

O partido tem como organizações sociais a Liga da Mulher e a Liga da Juventude. A primeira tem como seu foco a promoção e mobilização da mulher e a segunda a juventude, que no exercício das suas funções articulam com o secretariado geral (MDM, 2021).

No exercício das suas atividades, o MDM “poderá empregar em regime de contrato de trabalho permanente ou eventual, de acordo com a legislação laboral vigente” (MDM, 2021, p.2165). Esse postulado estatutário é sugerido por Duverger (1980) e Weber (2004) ao afirmarem sobre a necessidade dos partidos políticos criarem uma administração e funcionários permanentes fixamente remunerados. Essa constatação deriva da importância de se garantir que nas máquinas partidárias sejam contemplados funcionários com conhecimento especializado e o saber oficial. O conhecimento especializado é adquirido na base de uma preparação específica e um saber técnico e o saber oficial é caracterizado pelo conhecimento acessível ao meio oficial que determina as ações do partido (WEBER, 2004).

Os partidos políticos FRELIMO, RENAMO e MDM, embora constituídos em períodos, circunstâncias, motivações e lideranças diferentes, apresentam segundo os autores

dissertados na presente seção uma tendência semelhante de nepotismo e falta de democracia intrapartidária. A razão poderia, por um lado, ser justificada pelo fato das suas lideranças emanarem de um mesmo centro? A RENAMO da FRELIMO e o MDM da RENAMO?

4 PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE E AS DINÂMICAS NA SUA GOVERNAÇÃO

A municipalização é um processo que se enquadra na descentralização política do Estado (BRITO, 2010; MANOR, 2011; FORQUILHA, 2011, 2016; GUAMBE, 2020, ROSÁRIO, 2020; THOMASHAUSEN, 2020). Inserida nas autarquias locais, definida, nos termos dos artigos 1º da Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto de 2018, e 272 da Constituição da República de 2004 como “pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses nacionais e da participação das populações respectivas [...]” (MOÇAMBIQUE, 2018, 2004). Consistem na transferência de poderes e recursos de nível superior para os órgãos eleitos em níveis inferiores (MANOR, 2011). É considerada um dos aspectos mais marcantes dentro das reformas de descentralização, visto que permite a formação de governos locais escolhidos pelos cidadãos e é importante para a institucionalização e reforço da democratização (FORQUILHA, 2016; MANOR, 2011). Além disso, é o único espaço onde se experimentou alternância da governação (BRITO, 2013).

Enquadrada no poder local, objetiva organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia (CRM, 2004). Segundo a Lei n.º 6/2018, os municípios têm como órgãos: Assembleia Municipal, Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal. A Assembleia Municipal é o órgão representativo com poderes deliberativos. O Presidente do Conselho Municipal é o órgão executivo singular do município e o Conselho Municipal é o órgão executivo colegial, composto pelos vereadores e o presidente do município, sendo dirigido pelo Presidente (MOÇAMBIQUE, 2018).

A Assembleia Municipal é constituída por membros eleitos pelos residentes na autarquia, por intermédio do sufrágio universal, direto e secreto. O número de membros para a sua composição varia em função do número de eleitores que o município dispõe. Segundo o art. 35 da Lei n.º 6/2018, quando o município tiver até 20 000 eleitores, a Assembleia será composta por 13 membros; quando tiver um número superior a 20 000 e inferior a 30 000 será composta por 17 membros; quando o número de eleitores superar 30 000 e for inferior a 40 000 será composta por 21 membros; 31 membros quando for superior a 40 000 e inferior a 60 000 e; 39 membros quando o número de eleitores for superior a 60 000. Nos municípios com mais de 100 000 eleitores é adicionado aos 39 membros mais 1 por cada 20 000 eleitores (MOÇAMBIQUE, 2018). O Conselho Municipal, segundo a mesma Lei, integra vereadores

escolhidos e nomeados pelo Presidente do Conselho Municipal e apresenta a seguinte composição:

11 membros para os municípios de população superior a 200 000 habitantes; b) 9 membros para os de população compreendida entre 100 000 e 200 000 habitantes; c) 7 membros para os de população compreendida entre 50 000 e 100 000; d) 5 membros para os de população inferior a 50 000 habitantes (MOÇAMBIQUE, 2018. p. 1805).

Os vereadores municipais, podem ser de regime de tempo inteiro ou parcial. É da competência do Presidente do Município nomeá-los e definir quais exercem funções em cada regime. Designados pelo Presidente de entre os membros da Assembleia Municipal ou fora dela, os vereadores são encarregados de dirigir uma ou mais áreas do município, sem prejuízo do poder geral de coordenação do Presidente (MOÇAMBIQUE, 2018).

O processo de municipalização é recente no país e se enquadra dentro das reformas políticas iniciadas em 1990 com a aprovação da primeira Constituição democrática e o fim da guerra civil em 1992 (FORQUILHA, 2016; GUAMBE, 2020). A sua instituição ocorreu em 1994³⁵ com a aprovação da Lei n.º 3/94 de 13 de setembro de 1994 pelo então Parlamento monopartidário³⁶ (BRITO, 2013; FORQUILHA, 2016; VINES, 2020). O número 2 do art. 1º da referida Lei, atribui aos distritos municipais órgãos representativos³⁷ e executivos³⁸ para que de forma autónoma prossigam os interesses da comunidade. Ainda de acordo com a Lei, o território municipal coincidiria com a área de circunscrição dos distritos, e a sua vigência na cidade capital do país e demais capitais provinciais seria em 1 de outubro de 1994, com a realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias do país e nos restantes distritos seria definido pelo Conselho de Ministros, como reza o artigo 69 (MOÇAMBIQUE, 1994). Não obstante, o preceituado no respectivo artigo não se

³⁵ Embora a institucionalização, considerada pelos acadêmicos como a primeira tentativa de municipalização, tenha ocorrido em 1994, o discurso sobre descentralização teve seu início um pouco depois da independência, oficialmente no decurso do IV Congresso da FRELIMO em 1983, em parte, como dificuldade do país se afirmar em toda a extensão do território, visto que vivenciava o momento da Guerra civil. Surge também, como fruto das negociações com as instituições de *Breton Woods*, nas quais se manifestou a necessidade do país abandonar a orientação socialista e “abraçar” a neoliberalista, como umas das condições para o acesso a apoios dessas instituições (GUAMBE, 2020).

³⁶ Pelo fato de Moçambique ter adotado a sua Constituição democrática em 1990 e ter realizado as suas primeiras eleições gerais e multipartidárias, que inclui eleições para o Presidente e o Parlamento em outubro de 1994, durante o período entre a nova Constituição e as eleições, a composição monopartidária do parlamento manteve, porém a designação foi alterada para Assembleia da República de Moçambique (LOMOSSE, 2017).

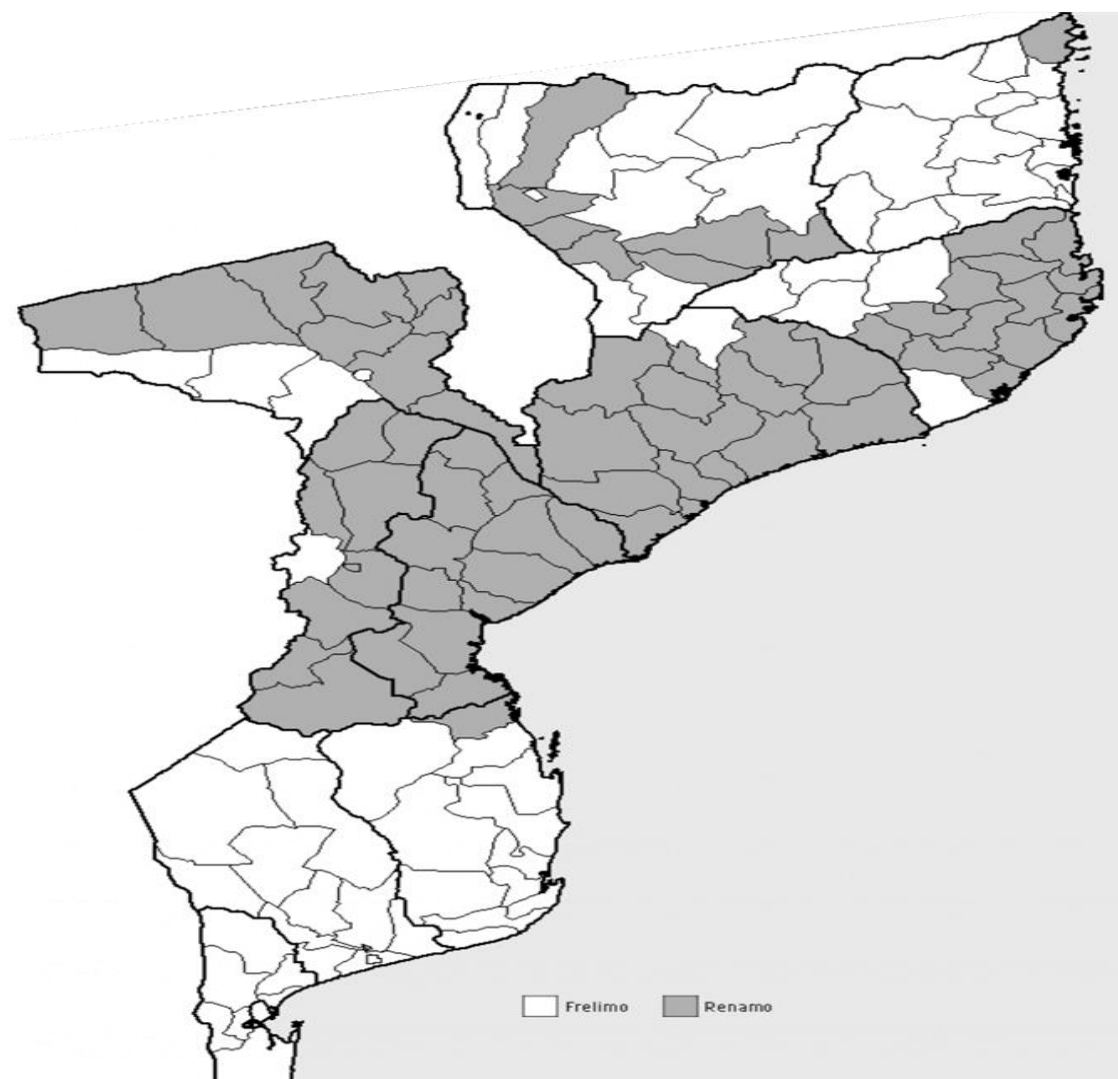
³⁷ O órgão representativo do distrito municipal, segundo o art. 11 da Lei n.º 3/94 é a Assembleia Municipal (MOÇAMBIQUE, 1994).

³⁸ Os órgãos executivos dos distritos municipais urbanos, segundo o art. 11 da Lei n.º 3/94 são o Conselho Municipal e o Presidente do Conselho Municipal. Nos distritos municipais rurais são o Conselho Municipal e o Administrador do distrito municipal (MOÇAMBIQUE, 1994).

concretizou. A lei não foi aplicada e não ficou clara a razão pela qual os distritos municipais foram excluídos das eleições de 1994 (BRITO, 2013).

Com a realização das primeiras eleições gerais em 1994, os resultados eleitorais (Figura 5) mostraram um apoio significativo ao partido RENAMO (BRITO, 2013; FORQUILHA, 2016). Brito (2013) considera que a não realização das eleições dos distritos municipais pode ter tirado a possibilidade da RENAMO de conquistar o poder municipal numa vasta extensão territorial do país, com maior expressão na região centro, particularmente nas províncias de Sofala, Manica e Zambézia e na região Norte nas províncias de Nampula e Tete.

Figura 5 - Partidos mais votados nas eleições legislativas de 1994, por distrito



Fonte: Brito (2013).

A figura 5 ilustra que a RENAMO tinha obtido votação superior a FRELIMO, em metade dos distritos do país, com maior expressão na região centro, particularmente nas províncias de Sofala, Manica e Zambézia e na região Norte nas províncias de Nampula e Tete. Essa realidade contribuiu para que as reformas sobre a municipalização voltassem à mesa de debate entre os ex-beligerantes e principais atores dos processos políticos moçambicanos, resultando na revogação da Lei n.º 3/94 de 13 de setembro de 1994 e a aprovação da Lei n.º 2/97 de 18 de fevereiro de 1997 (FORQUILHA, 2016; BRITO, 2013). Esta última, estabeleceu o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais e posteriormente, a realização das respectivas eleições, por intermédio da Lei n.º 6/97 de 28 de maio de 1997, em 33 municípios. Com base no princípio do gradualismo³⁹, em 2008 foram criados mais 10 municípios, passando para 43; em 2013 o número cresceu para 53 (NUVUNGA, 2012; FORQUILHA, 2016; ALI, 2017) e em 2022 foram adicionados 12 municípios, totalizando 65 municípios.

O gradualismo, tal como evidencia Forquilha (2016), não é um mero acaso. A sua dinâmica está relacionada com a trajetória do processo de construção do Estado moçambicano, marcado por forte centralização do poder. O que quer dizer, que ao se “preconizar uma autarcização gradual do território, expressa um certo receio que o partido que dirige o Estado tem em coabitar com outros partidos na ocupação do espaço, no âmbito da governação municipal” (FORQUILHA, 2016, p. 76). Acrescenta Guambe (2020) que esse princípio contribui para o recuo tanto do aprofundamento da democracia, quanto da melhoria dos serviços públicos. Uma vez que

a autarcização seria selectiva, o que ditava que seriam elevados às categorias de autarquia apenas os espaços previamente preparados, sob critérios muitas vezes partidarizados, de acordo com os interesses do regime do dia. Muito dificilmente, pode-se aferir o real critério objetivo empregue para a elevação de certas vilas e não outras à categoria de município. [...]. A temporalidade para as escolhas de locais a ascenderem é, pelo menos do ponto de vista oficial, igualmente, pouco clara. Do mesmo modo, depois da primeira vaga de elevação de locais à categoria de autarquia, em 1988, da segunda, em [2008], e da terceira, em 2013, tudo indicava que, de dez em dez anos, novos locais seriam promovidos à categoria de município. No entanto, nenhuma metodologia foi traçada. Ademais, o nível de autarquias de povoação é apenas de previsão legal, nunca foi concretizado, de facto (GUAMBE, 2020, p. 200).

³⁹ O termo gradualismo significa seguir um caminho cauteloso e sequencial das etapas da descentralização. Tanto na criação de novos municípios quanto na transferência de funções e seus respectivos recursos (WEIMER; CARRIHO, 2017). O art. 22 da Lei n.º 6/2018 apregoa que o “Estado transfere gradualmente para as autarquias locais os recursos materiais disponíveis que se mostrarem necessários para a prossecução das atribuições cometidas às mesmas. (MOÇAMBIQUE, 2018).

Os fatores de decisão sobre a criação, extinção e modificação das autarquias, segundo o artigo 7 da Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto de 2018, tem em conta: a) fatores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; b) interesses de ordem nacional ou local em causa; c) razões de ordem histórica e cultural; d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes estiverem cometidas. A criação, conforme o art. 112 da mesma Lei, é feita pela submissão de uma proposta do Conselho de Ministros à Assembleia da República, contendo as circunstâncias territoriais que reúnam condições para uma administração autárquica (MOÇAMBIQUE, 2018). Apesar desta tentativa legislativa, Guambe (2020) e Forquilha (2016), tal como apontado, fazem uma leitura pouco otimista em relação aos critérios estabelecidos pelo princípio do gradualismo. Acrescenta Forquilha (2016) que os critérios da Lei n.º 6/2018 são vagos e deixam muito espaço de manobra para o Governo que nos termos da lei, tem competência de propor à Assembleia da República novos espaços a serem autarcizados.

Um dos exemplos que ilustra as possibilidades de manobra do partido no Governo ao criar novos municípios é citado pelo mesmo autor, ao apresentar, que em 2008 os dez municípios criados eram lugares em que a FRELIMO tivera resultados favoráveis nas eleições gerais de 2004. Em 2013 o mesmo cenário ocorreu para o aumento de mais dez municípios, cuja base do Governo eram as eleições gerais de 2009. Isso significava, que se aumentava a possibilidade da sua vitória nesses novos municípios, o que realmente aconteceu (FORQUILHA, 2016). Esta constatação de Forquilha é, igualmente, observada por Thomashausen (2020, p. 221) ao colocar que “governos locais com evidente maioria da FRELIMO foram priorizados, enquanto as administrações locais em comunidades com uma maioria da Renamo eram mantidas sob controle direto e supervisão do governo central e seus governadores provinciais”.

A observação de Thomashausen é, igualmente, compartilhada por Rosário (2015) ao afirmar que a ideia do gradualismo adoptado pelo Governo, além de separar cidadãos do mesmo país em duas categorias, sendo a primeira, constituída pelos residente das cidades e vilas e a segunda, composta por habitantes dos distritos rurais, os primeiros eram considerados os pertencentes ao “mundo da Frelimo” e os segundo supostamente mais próximos da Renamo, que permaneciam assim impedidos de escolher seus representantes locais. Vale destacar, que no período da aprovação da Lei n.º 2/97 referente às autarquias locais, o gradualismo tinha sido recusado pela RENAMO durante as conversações com o Governo, tendo votado contra essa proposta no parlamento, por considerar a existência de outras vilas

com condições económicas e sociais que poderiam ser elevadas à categoria de município (ROSÁRIO, 2015; VINES, 2020).

A compreensão de Weimer (2012) e Guambe (2020) incide sobre a ideia de que a descentralização, onde se enquadra a municipalização, é uma condição necessária para a democracia, apesar disso, não permitiu ao país aprofundá-la e consolidar a paz. As dinâmicas de governação municipal variam de acordo com o partido que governa e a sua relação com o poder central. Aponta Rosário (2015) que com a vitória da RENAMO nas eleições autárquicas de 2003, o partido pretendia ter uma governação municipal boa e que pudesse servir de espelho para a governação nacional, já que as eleições gerais (Presidenciais e Assembleia da República) se realizariam em 2004. Com base nesse princípio, a RENAMO pretendia tornar o Presidente do Município e a Assembleia Municipal “responsáveis” perante os cidadãos, sendo intolerantes à corrupção, nepotismo e outras práticas que afetassem a boa governação.

Com a vitória da FRELIMO nas eleições gerais, o que significava no nível central, a detenção do poder político, económico e administrativo e no âmbito municipal o poder para decidir sobre a governação municipal, principalmente no que diz respeito a transferência de recursos financeiros, os municípios sob gestão da RENAMO foram submetidos a uma forte pressão da FRELIMO, que boicotava a sua governação (ROSÁRIO, 2015), comprovada por seguintes ações:

O encerramento das estações da rádio comunitária do município de Angoche por ela ser ilegal e por estar a servir os interesses particulares da Renamo;
A transferência do município de Angoche de toda a documentação administrativa e política da gestão municipal [...] da Frelimo (1998-2003) para a sede local do partido Frelimo. Era o fim da administração pública neste município. [...];
Em violação da lei nº 11/99 sobre as finanças e património dos órgãos locais, o Conselho Municipal de Angoche (Frelimo) continuou a fazer despesas (a última foi em 12 de janeiro) até alguns dias antes da investidura da Renamo (fevereiro de 2004), colocando o município de Angoche numa situação de dívida excessiva em relação aos seus fornecedores (ROSÁRIO, 2015, p.151-152).

Nesse sentido, o Relatório do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) (s/d) evidencia que a municipalização além de trazer algo novo, que é a descentralização, descentraliza também as más práticas do governo central e a interferência desse poder na governação local.

De acordo com Cistac (2012), o fraco impacto da municipalização na democracia local é devido à falta de abertura política do partido no poder, que exerce o controle do Estado e sobre as autarquias. Guambe (2020) acrescenta: (i) o modelo da sua configuração, baseada nos partidos políticos, que não permite que esse processo tenha ganhos suficientes, quanto a

sua proposta; (ii) a falta de clareza em relação às competências de gestão dos serviços públicos locais, uma vez que deixa dúvidas sobre a sua relevância no processo de afirmação da democracia e de melhoria de serviços públicos e (iii) o atual funcionamento das autarquias. Este último serve mais “como espaço de redistribuição clientelista dos recursos do Estado entre os partidos políticos relevantes no espaço político Moçambicano” (GUAMBE, 2020, p.202).

Os serviços públicos atribuídos à gestão municipal, segundo o art. 8 da Lei n.º 6/2018 são: a) desenvolvimento económico e social local; b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) abastecimento público; d) saúde [primária]; e) educação [primária]; f) cultura, tempos livres e desporto; g) polícia autárquica; h) urbanização, construção e habitação (MOÇAMBIQUE, 2018). Ainda segundo a Lei, essas atribuições são realizadas na base dos recursos financeiros ao seu alcance. Porém, nem todas as responsabilidades foram devolvidas e os recursos não eram correspondentes. Ademais, o papel das autarquias não é bem compreendido em Moçambique (ANAMM, 2009). Até agora, os municípios executam as seguintes funções: Organização e construção de mercados; Licenciamento de actividades económicas locais; Gestão de terrenos municipais, incluindo a atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) e licenças de construção; Construção e manutenção de estradas; Gestão de resíduos sólidos; Polícia municipal e; Gestão de cemitérios (WEIMER; CARRILHO, 2017).

O princípio do gradualismo tal como se observa acima é utilizado tanto na criação de novas autarquias, quanto na atribuição de competências (WEIMER; CARRILHO, 2017; NGUENHA, 2020). A expectativa de estudiosos desse campo, tal como aponta Nguenha, era de que passados mais de 20 anos de municipalização, os primeiros 33 municípios já deviam estar a exercer todas as funções que a Lei lhes atribui, ou pelo menos, com vilas sede de todos os municípios de Moçambique municipalizados. Depois de 1998, ano das primeiras eleições autárquicas, até então, foram criados vinte municípios e, em apenas cinco foram, parcialmente, incrementadas as seguintes atribuições: educação, saúde, transportes urbanos, comércio e indústria, no município de Maputo; transportes urbanos no município de Matola; educação, cultura, saúde e ação social, município de Xai-Xai; educação, cultura, saúde, ação social, para o município de Chibuto; educação e saúde para o município de Pemba (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL[MAE], 2013, *apud*. NGUENHA, 2020).

4.1 Partidos políticos, cultura política e Municipalização

Em 2003, Moçambique inicia um novo dilema da governação municipal, caracterizada pela alternância do poder. Pela primeira vez na história política e eleitoral do país, o poder político nas autarquias não estaria concentrado nas mãos da FRELIMO e sim, seria compartilhado com a RENAMO. O marco de 2003 pode ser justificado pelo fato da RENAMO não ter participado nas primeiras eleições autárquicas de 1998, contribuindo para a vitória do partido FRELIMO em todas as autarquias (HANLON, 1998; NUVUNGA, 2012).

Nesse período, apesar da gestão municipal se caracterizar pela existência de gestões partidárias diferentes, na prática, apresentavam manifestações semelhantes. Os municípios sob a gestão da RENAMO adotaram uma gestão clientelista e usaram a administração pública como instrumento de recompensa política (SALEMA, 2021). Esse cenário que caracterizou o partido RENAMO em 2003 e caracteriza o *modus operandi* dos partidos da oposição até a atualidade é explicado com o argumento de que “os partidos de oposição têm dificuldade de propor um modelo alternativo de gestão, diferente do modelo clientelista dos partidos no poder” (SALEMA, 2021), p. 8).

Em 2018, Moçambique iniciou um processo de reformas na estrutura administrativa de governação local. Nesse contexto, foi aprovada a Lei n.º 1/2018 de 12 de junho de 2018, que aprovou a Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique de 2018. Esse quadro é fruto das negociações entre a FRELIMO e a RENAMO, na tentativa de pacificar o país que vivenciava conflitos políticos e militares, na região centro do país, desde 2012, agravados pela contestação da RENAMO dos resultados das eleições gerais de 2014, o que retrocede os esforços de descentralização, iniciados na década de 1990 (GUAMBE, 2020). Além disso, esse acordo reforça a partilha clientelista das posições de acesso aos recursos do Estado, numa fórmula que pode gerar conflitos permanentes, uma vez que não favorece um clima de reconstrução pós-conflito e de construção da paz, pelo fato de não produzir uma cultura de paz e reconciliação nas práticas e conhecimentos locais (GUAMBE, 2020).

A revisão constitucional teve como uma das consequências, a modificação do modo de eleição do Presidente da Autarquia, onde, no lugar de eleição direta, passou a ser por via de listas dos partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores, eliminando-se a possibilidade de candidaturas independentes e sobretudo reforçando o poder das Assembleias Autárquicas, particularmente o partido vencedor, de onde emana o Presidente do município (GUAMBE, 2020). Esse novo modelo que se estrutura e desenvolve numa perspectiva de

arranjos político-partidários, na análise do autor, constitui “a ditadura dos partidos políticos que se institui no controlo do Presidente da Autarquia e da governação local em geral, fechando cada vez mais espaços de relação entre a administração e o cidadão” (GUAMBE, 2020, p.203). Aliás, Daviz Simango em uma entrevista realizada por Issufo (2018) se mostrou contrário a essa lei de descentralização, por considerar que anula o direito adquirido pelo cidadão em eleger diretamente seu presidente e empata a democracia moçambicana. Acrescenta Simango, que nesse modelo quem “canta” é o partido e a FRELIMO e a RENAMO, *a priori*, levam vantagem por serem os únicos partidos políticos conhecidos a nível de todo o país, prejudicando, nesse caso, os partidos que não desfrutavam da mesma prerrogativa.

A abordagem sobre a cultura política se refere ao “conjunto de representações e convicções, de orientações de valores, regras e estilos de comportamento que se desenvolvem no âmbito das relações políticas e governativas, influenciando diretamente estas últimas” (CRESPI, 1007, p. 278). A cultura política é, igualmente, o conjunto de comportamentos, orientações políticas, atitudes, crenças e hábitos que se tornam regras que podem ditar a postura dos membros de uma determinada sociedade na manifestação da vida política e que podem interferir de forma negativa ou positiva na efetivação da participação popular nas políticas públicas (ALI, 2017, p.92). Por orientações entendem-se “os aspetos interiorizados dos objetos e das relações pelos indivíduos. [Assim], quando falarmos da cultura política de uma nação, estaremos nos reportando à forma pelo qual o sistema político é interiorizado e expressado nas cognições, nos sentimentos e nas avaliações dos membros da sociedade” (BAPTISTA, 2016, p.665-666). De igual forma, a cultura política se refere ao conjunto de orientações e atitudes políticas compartilhadas pelos indivíduos de uma sociedade no que diz respeito ao sistema político e aos papéis que os mesmos assumem enquanto atores políticos (ALMOND; VERBA, 1963).

No que concerne à cultura dos partidos políticos, os que acederam ao poder ou que ganharam reconhecimento por via de luta armada, apresentam uma concepção de Estado que se opõe a um maior respeito pela cidadania (MACAMO, 2014). Exemplo disso, são a FRELIMO e a RENAMO. Essa concepção, remonta do período logo após a independência, em que o Estado teria adotado um sistema segundo o qual, a vida política dos cidadãos moçambicanos seria de maior responsabilidade do Estado. Tal ponto de vista, não ignora influências do período colonial, em que a população não era envolvida na vida política do país, uma vez que estava sujeita a cumprir com o que era decidido pelo país colonizador (ALI,

2017). Esses dois contextos, segundo o autor, influenciaram no que é a cultura política e a democracia moçambicana.

A compreensão de Ali (2017), corrobora com a visão de Macamo (2014) quando este último destaca que, a cultura política moçambicana é, igualmente, caracterizada pela ideia segundo a qual, alguém, ou um grupo, pode ser o intérprete da vontade popular, tendo competências para definir os limites da liberdade individual, ao mesmo tempo que os horizontes do poder legítimo do Estado. Baseia-se, igualmente, no discurso de que o protagonismo histórico dispõe de qualidades especiais para interpretar a “vontade do povo” (MACAMO, 2014).

O relatório da USAID de 2020, refere que a governação local é influenciada pela cultura política e pelos partidos políticos. A FRELIMO, por exemplo, aceitou o fim da Guerra civil e as implicações da introdução da democracia, mas nunca abandonou a sua concepção e *modus* de atuação em relação às liberdades individuais, que contrastam com os princípios democráticos (MACAMO, 2014).

A RENAMO, por sua vez, que ostenta a “paternidade” da democracia, como elemento que legitima o seu direito de falar em nome do povo, exerce-o mesmo que a definição de povo implique a exclusão de outros estratos da sociedade. Isso explica a razão pela qual o partido não considera, aparentemente, útil e oportuno reunir consensos sociais para formular suas exigências à FRELIMO (MACAMO, 2014). Assim, a cultura política moçambicana, considerada por Macamo (2014) como sendo autoritária, é influenciada e cimentada pelo seu contexto histórico, caracterizado pela hostilidade aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos. É a cultura política que se vive em determinado ambiente, que pode trazer consigo o respeito pelas regras de convivência democrática e a consciência tanto dos gestores municipais, quanto dos cidadãos residentes (ALI, 2017). A esse respeito, o deficiente pluralismo político moçambicano é devido a polarização política entre a FRELIMO e a RENAMO que inúmeras vezes atuam sem o respeito aos princípios do pluralismo e considerando-se os únicos representantes dos interesses dos moçambicanos (CUCO, 2016).

O Movimento Democrático de Moçambique, diferentemente da FRELIMO e da RENAMO, no seu contexto de surgimento, é considerado por Weimer e Carrilho (2017), como sendo um promotor da descentralização. O seu surgimento em 2009, tal como abordado no item sobre os partidos políticos, está, de forma geral, intrinsecamente ligado à governação municipal e, em particular, ao município da Beira e posteriormente Quelimane (2011-2018), Nampula (2013-2018) e Gurué (2013-2018). Com um passado não militar, o seu relativo

sucesso na eleição municipal de 2013, inclusive na capital Maputo⁴⁰, o aumento de deputados na Assembleia da República nas eleições gerais de 2014, apresentava o MDM como um partido com capacidade de eventualmente modificar as regras que ameaçam o domínio da FRELIMO e da RENAMO no âmbito municipal. Porém, o desenvolvimento do partido e a sua gestão nos anos que seguiram 2016, tal como abordado na seção sobre os partidos políticos, a falta de democracia interna, as nomeações com base em afinidades familiares e étnicas, descredibilizam o discurso do MDM contra a FRELIMO e a RENAMO (CHICHAHA, 2019), ao “acusá-los de não serem inclusivos, ou de serem apenas partidos de e para “alguns moçambicanos” (CHICHAHA, 2019, p.2).

A visão política dos partidos moçambicanos e as dinâmicas de sua sobrevivência se confundem com os interesses exclusivos dos seus fundadores (ROSÁRIO; GUAMBE, 2020). Apesar de cada um apresentar suas especificidades (ROSÁRIO; GUAMBE, 2020; CUCO; 2016), de forma geral, concentram um forte pendor do poder nas lideranças, ou nos seus fundadores (ROSÁRIO; GUAMBE, 2020). Embora a origem de alguns pequenos partidos seja pela via da dissidência, fundamentada pela marginalização enfrentada, no ato da direção, reproduzem o processo de marginalização, ao se concentrarem exclusivamente nos centros das suas lideranças. Tais dinâmicas de centralização não permitem que os partidos políticos se adaptem às dinâmicas da população local e suas realidades específicas. Acompanha-se, porém, a reprodução do centro do poder nos níveis mais baixos. Com efeito, essa dificuldade de adaptação contribui para o fraco recrutamento de maior número de membros e simpatizantes (ROSÁRIO; GUAMBE, 2020).

4.2 Democracia, Partidarização ou Partidocracia nos espaços municipalizados?

“A nossa descentralização nos últimos anos proporcionou mais democracia ou mais partidocracia?” Este subitem abre a seção com o questionamento do professor catedrático, Severino Elias Ngoenha, durante o seminário intitulado “Porquê Moçambique precisa de descentralização? Que modelos?”, organizado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), realizado no dia 11 de maio de 2023. Este questionamento surge da necessidade do autor trazer para o debate uma reflexão em torno do processo de

⁴⁰ O MDM conquistou a presidência de três grandes municípios, nomeadamente: Nampula e Quelimane; conseguiu garantir 30% do total dos assentos nas assembleias Municipais e seus candidatos conseguiram ficar com mais de 40% dos votos em 13 municípios, incluindo os considerados da FRELIMO como por exemplo, Maputo e Matola (VINES, 2020).

descentralização em curso. “Será que foram espaços que proporcionaram mais participação popular na determinação das suas vontades ou foram espaços em que as disputas de poder prevaleceram em detrimento do que é fundamental em qualquer democracia que é a participação popular?” (NGOENHA, 2023)

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o termo partidocracia foi utilizado depois da II Guerra Mundial, em referência a presença e a consolidação social e política dos partidos de massas. Estes partidos, representados pelos partidos socialistas, por um lado, redimensionaram o peso político dos pequenos partidos existentes e, por outro, quase monopolizaram a atividade política. Para os autores, a partidocracia não é apenas o governo dos partidos, mas também o domínio e a expansão da ambição de dominar.

De acordo com Garcia (2020), na partidocracia, que no sentido lato significa governo dos partidos, as decisões não são tomadas pelos parlamentares escolhidos para representar o “demos” e sim, pelos dirigentes do partido cuja influência não é visível pela opinião pública. As instituições deixam de ser o epicentro estrutural do poder e cedem o lugar aos partidos que dominam a cena política e supervisionam as instituições. A divisão tripartida do poder cede lugar à tensão dialética entre o partido do governo e a oposição e os partidos deixam de ser canais eleitorais para se tornarem os titulares do poder político.

Com o advento das democracias representativas, a partidocracia tornou-se um fenômeno endêmico nas democracias contemporâneas, pela simples razão de os partidos políticos serem o principal caminho de acesso e participação no poder (GARCIA, 2020). Ela se identifica com a dominância dos partidos nas esferas política, social e econômica e, se caracteriza pela necessidade de adentrar cada vez mais em novos e amplos espaços, visando controlar totalmente a sociedade. Objetivam monopolizar não somente o poder político, como também a própria vida política.

Embora a partidocracia tenha surgido com os partidos de massas, que por sua vez surgiram com a massificação dos direitos políticos dos cidadãos (DUVERGER, 1980), seus objetivos geraram muitas críticas. Nos anos 60 e 70, por exemplo, muitas críticas, inclusive com os movimentos da esquerda, foram feitas aos partidos totalizantes, com intenções de contrariar a monopolização das demandas políticas e do controle da expressão das novas necessidades (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Ainda na perspectiva dos autores, a partidocracia manifesta-se através de duas principais formas: (i) financiamento público ao partido (ii) atribuição de cargos nos diversos setores por critérios predominantemente políticos. Relativamente à primeira, manifesta-se quando se destina fundos ao partido e estes últimos não preveem o pagamento aos candidatos, financiamento de

atividades específicas e nem concessões aos espaços publicitários, salas, imprensa e propaganda rádio – televisiva. A segunda, considera a pertença partidária mais importante do que a competência e o profissionalismo e o recrutamento é feito entre as pessoas do partido e os seus fiéis, sem atender a nenhum título profissional.

Na tentativa de responder à questão do professor Severino Elias Ngoenha, cuja pergunta se encontra no início deste subitem, formula-se uma resposta a partir da análise de três cenários distintos de estruturação do poder e de funcionalismo administrativo que ajudam a compreender as dinâmicas do processo da descentralização. O primeiro compete ao período monopartidário, o segundo, a relação entre os três poderes e o partido no governo central e o terceiro corresponde as dinâmicas de governação local.

Relativamente ao primeiro cenário, Moçambique era caracterizado pelo regime de partido único, sendo a FRELIMO o único partido legítimo para representar os interesses dos cidadãos e de conduzir o destino do país, baseado na ideologia socialista, marxista-leninista (SANCHES, 2014; BRITO, 2019). Tal como destacam os autores Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) a partidocracia tem o seu contexto explicativo a partir da consolidação dos partidos de massas, precisamente os partidos socialistas. O período em que analisamos, Moçambique apresentava características de uma partidocracia, com a FRELIMO como um o partido totalitário (FERNANDO, 2020), com o controle de todos os órgãos de soberania (MOÇAMBIQUE, 1975), o funcionamento das instituições do Estado e os domínios da vida política, social e económica. Para além da partidocracia que se entende como um controlo mais generalizado, o país vivenciava também a partidarização, ao se utilizar do bem público em benefício do partido e de seus apoiantes (NHANTUMBO, 2015).

No segundo cenário, ocorrido com a democratização do país, a FRELIMO, foi fortificando o seu poder a cada eleição e isso tem lhe permitido, através da figura do presidente, que também se torna presidente do partido, nomear os titulares dos órgãos de soberania, mantendo o seu controle sobre as instituições sem os devidos freios e contrapesos e causando uma certa letargia no seu funcionamento (VAN DE WALLE, 2003; MACUANE, 2020). Além do mais, com o poder de tutela que o Ministério da Administração Estatal possui, o partido se privilegia do controle dos atos administrativos dos municípios (ROSÁRIO, 2015). Se considerarmos a colocação de Garcia (2020), a gestão central do país, apresenta características partidocráticas devido a fraqueza da separação entre os três poderes e a sua captura pela FRELIMO. Acrescenta-se o fato de que os dois principais partidos, desde o início do processo de democratização tiveram um grande protagonismo nas principais decisões dos processos e do funcionamento das instituições do país (MACUANE, 2020; CUCO; 2016),

incluindo o atual modelo de descentralização (BALOI, 2021). Segundo Ngoenha (2020), os parlamentares não representam os interesses dos eleitores e sim ficam em monocórdia com as vontades e interesses dos seus chefes no partido, os que garantem a sua presença no Parlamento.

O terceiro cenário, caracterizado pela alternância de poder em alguns municípios e algum protagonismo dos partidos da oposição na liderança do poder local, a visão totalizante do partido face às esferas política, económica e social que a partidocracia sugere diminuiu. Os textos de Rosário (2011, 2015) são ilustrativos ao demonstrar a pretensão da RENAMO de exercer uma governação diferente da FRELIMO, com alguma participação e inclusão e Guambe (2019), evidencia que o MDM apresenta uma abordagem mais técnica face à administração da coisa pública. Porém, tal como se mostra nas seções cinco e seis, o recrutamento dos servidores é feito com base na filiação partidária e, por vezes, sem atender a critérios profissionais.

5 O PREENCHIMENTO DE ALTOS CARGOS DA BUROCRACIA MUNICIPAL

5.1 Uma breve apresentação da burocracia municipal

Moçambique é um país democrático desde 1990. A municipalização é considerada como o processo de aprofundamento e consolidação democrática, dispondo de poder regulamentar próprio, limitando-se pela Constituição, leis e regulamentos, criados pelas autoridades que exercem poder de tutela⁴¹ (CRM, 2004). Na administração democrática, sob a perspectiva Weberiana, o poder de mando se apresenta de forma modesta, sendo o dominador considerado o “servidor” dos dominados e sentindo-se, também, como tal. É baseada no pressuposto da qualificação igual de todos para a direção dos assuntos e a diminuição do poder de mando (WEBER, 2004).

A organização e funcionamento da burocracia municipal, nomeadamente, os seus serviços técnicos e administrativos, são regulados pelo Decreto n.º 51/2004 de 1 de dezembro de 2004. O seu funcionamento se harmoniza com as normas dos serviços da Administração Pública do País, emanadas pela Constituição da República⁴²; pelo Decreto n.º 30/2001⁴³ de 15 de outubro de 2001, que aprova as normas de funcionamento dos serviços da administração pública; com a Lei n.º 16/2012, referente à probidade pública; a Lei n.º 6/2018 de 03 de fevereiro de 2018, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais e a Resolução n.º. 6/2004 de 10 dezembro de 2004, que cria as funções e ocupações específicas a vigorar nas autarquias locais e aprova os respectivos qualificadores profissionais para os cargos de direção, chefia e confiança nas autarquias.

O Decreto n.º 30/2001 preceitua a observância dos princípios de legalidade⁴⁴; prossecução do interesse público e proteção dos direitos e interesses do cidadão; justiça e

⁴¹ As autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado. A respetiva tutela consiste na verificação da legalidade dos atos administrativos dos órgãos autárquicos, nos termos da lei (MOÇAMBIQUE, 2004).

⁴² É aplicável aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do estado (MOÇAMBIQUE, 2004).

⁴³ Segundo o Decreto n.º 30/2001, as normas de funcionamento da Administração Pública aplicam-se aos órgãos e instituições da Administração Pública que no desempenho das respectivas funções se relacionam com particulares, pessoas singulares ou coletivas. Nesse sentido, constituem órgãos ou instituições da Administração Pública, aqueles que desempenhem funções administrativas do Estado, tais como: órgãos centrais e locais do Estado e instituições subordinadas ou independentes; institutos públicos, institutos de investigação científica e tecnológica e demais instituições autónomas tuteladas pelos órgãos do Estado; órgãos e instituições das autarquias locais.

⁴⁴ A obediência ao princípio da legalidade administrativa implica a conformidade da ação administrativa com a lei e o direito; Os poderes dos órgãos da Administração pública não poderão ser usados para a prossecução de fins diferentes dos atribuídos por lei (MOÇAMBIQUE, 2001, p. 2).

imparcialidade⁴⁵; transparência da administração pública⁴⁶; responsabilidade da administração pública⁴⁷ e; princípio da igualdade e da proporcionalidade⁴⁸ (MOÇAMBIQUE, 2001). A Lei n.º 16/2012, por sua vez, sistematiza os deveres, as responsabilidades e as obrigações dos servidores públicos com vista a assegurar a moralidade, transparência, imparcialidade, probidade pública e o respeito pelo património público (MOÇAMBIQUE, 2012). Já a Lei n.º 6/2018 estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais (MOÇAMBIQUE, 2018) e, a Resolução n.º. 6/2004 de 10 dezembro de 2004 cria as funções e ocupações específicas a vigorar nas autarquias locais e aprova os respectivos qualificadores profissionais.

A priori, o quadro legal municipal, *per-si* lança as diretrizes para responder às duas questões principais do neoinstitucionalismo: (a) como construir a relação entre instituição e comportamento e, (b) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem, e se modificam. Porém, tais questões nos remetem a uma análise mais específica nos subitens seguintes.

O funcionamento do órgão técnico e administrativo do município se adequa e se flexibiliza considerando os objetivos de desenvolvimento de cada município. Porém espelha a interligação entre os órgãos centrais e locais do Estado (MOÇAMBIQUE, 2004).

A estrutura administrativa do município compreende a existência de órgãos executivos e órgãos técnicos administrativos. Os órgãos executivos são o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal, sendo o Presidente o órgão executivo singular do município e o Conselho Municipal, o órgão colegial.

⁴⁵ No exercício das suas funções e no seu relacionamento com as pessoas singulares e coletivas, a Administração Pública se abstenha de praticar ou participar [...] de actos ou contratos administrativos, nomeadamente de tomar decisões que visem interesse próprio, do se cónjuge, parente ou afim, bem como de outras entidades com as quais possa ter conflitos de interesse, nos termos da lei (MOÇAMBIQUE, 2001, p.2).

⁴⁶ Os actos administrativos dos órgãos e de instituições da Administração Pública, nomeadamente os regulamentos, normas e regras processuais, são publicados de tal modo que as pessoas singulares e coletivas possam saber antecipadamente, as condições jurídicas em que poderão realizar os seus interesses e exercer seus direitos (MOÇAMBIQUE, 2001, p. 2)

⁴⁷ A Administração Pública responde pela conduta dos agentes dos seus órgãos e instituições de que resultem danos a terceiros, nos mesmos termos da responsabilidade civil do Estado, sem prejuízo do seu direito de regresso (MOÇAMBIQUE, 2001, p. 3).

⁴⁸ Nas suas relações com os particulares, os órgãos da Administração Pública regem-se pelo princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei e da proporcionalidade dos meios.

É vedado aos órgãos e instituições da Administração Pública privilegiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico um cidadão por motivo da sua cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, estado civil dos pais, situação económica, posição social, filiação partidária ou religiosa.

A proporcionalidade implica que, de entre as medidas convenientes para a prossecução de qualquer fim legal, os agentes da Administração Pública deverão adoptar as que acarretem consequências menos graves para a esfera jurídica do particular (MOÇAMBIQUE, 2001, p. 3).

De acordo com o Decreto n.º 51/2004 de 01 de dezembro de 2004, os vereadores têm como função, coordenar uma ou mais áreas de atividade dos municípios, nomeadamente: a) Gestão municipal, Legislação, Regulamentos e Posturas; b) Administração Geral, Finanças, Património e Fiscalização; c) Urbanismo Geral, Finanças, Património e Fiscalização; d) Educação, Cultura, Tempos Livres e Desporto; e) Documentação e Arquivo; f) Saúde e Acção Social; g) Abastecimento de Água e Energia; h) Transportes e Comunicações, Estradas, Pontes e Trânsito Rodoviário; i) Indústria, Comércio, Turismo, Agricultura e Pesca e; j) Mercados, Feiras, Jardins e Cemitérios, sendo que, segundo a complexidade da área, podem ser coordenadas por um ou mais vereadores (MOÇAMBIQUE, 2004).

Os diretores municipais, por sua vez, enquadrados na categoria de dirigentes dos serviços técnicos e administrativos, têm competências de organizar, planificar, coordenar e controlar o seu departamento, respondendo perante o Presidente e seu vereador. Tem poderes sobre a sua área de atuação, sendo nomeados na base de seguintes requisitos:

“possuir o 2º ciclo do ensino secundário ou o nível médio técnico profissional, ou equivalente e, pelo menos, 5 anos de serviço na administração pública, com boas informações; [b)] ou Estar enquadrado, pelo menos, na classe C da carreira de técnico de regime geral ou específico ou em carreiras correspondentes de regime especial e ter, pelo menos, 5 anos de serviço na administração pública, com boas informações (MOÇAMBIQUE, 2004, p. 65).

O Presidente dirige o executivo municipal, sendo eleito para um período de cinco anos, enquanto cabeça de lista do partido político vencedor nas eleições para a Assembleia Municipal. Tem competência em matérias de direção, nomeadamente “a) dirigir a actividade corrente do município, coordenando, orientando e superintendendo a acção de todos os vereadores e; b) dirigir e coordenar o funcionamento do Conselho Municipal” (MOÇAMBIQUE, 2018, p. 1806).

Por considerarmos as reformas legislativas do processo de municipalização, como mudanças institucionais é possível compreender que a trajetória histórica do país, caracterizada pelo monopartidarismo, que atribui supremacia ao partido político, dominando o aparelho estatal, o legislativo e se colocando acima deles, influencia o curso das novas instituições (SANCHES, 2014), tendo como consequência a diminuição da autonomia dos dirigentes eleitos.

No âmbito dos governos municipais, os procedimentos de admissão, concurso, nomeação, início de funções, tomada de posse e celebração de contratos são conduzidos pelo

Decreto n.º 28/2022 que aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, abreviadamente designado por REGFAE (MOÇAMBIQUE, 2022).

5.2 A composição dos cargos de direção e chefia da burocracia municipal

A análise da escolha para os cargos de competência discricionária do presidente, tal como é caso dos vereadores e diretores dos departamentos municipais não é importante apenas por conta da quantidade de cargos ou da posição relevante que parte significativa deles ocupa na estrutura do governo, mas também, e principalmente, porque afeta a governabilidade e a governança do sistema político-administrativo (OLIVIERI, 2007) e os direitos democráticos dos cidadãos de serem elegíveis para os respectivos cargos (DAHL, 2012).

Se por um lado, os presidentes encontram nas nomeações para os cargos de direção um instrumento para manter o seu controle sobre a burocracia (WOOD; WATERMAN, 1991) e sem ele, não tem como executar seu projeto de governo, e suas chances de cumprir um mandato bem sucedido diminuem (OLIVIERI, 2007), Borges e Coelho (2015) visualizam uma relação intrínseca entre a nomeação e comportamento na administração pública, ao mencionarem que os dirigentes cuja nomeação é determinada pelo seu grau de vinculação com os partidos políticos, inserção na arena partidária e eleitoral, devem apresentar comportamento diferente daqueles cuja nomeação se associa ao grau de vinculação com a burocracia pública, experiência profissional e formação académica.

Ainda segundo os autores, embora os dirigentes não detenham autonomia completa para dirigir suas áreas, realidade que também se conforma com o artigo 51 da Lei n.º 6/2018 ao estabelecer que “cada vereador é encarregue por decisão do presidente do Conselho Municipal da superintendência de uma ou mais unidades administrativas do município, sem prejuízo do poder geral de coordenação e superintendência do presidente” (MOÇAMBIQUE, 2018, p.1805), os dirigentes com perfil mais técnico tendem a buscar mais autonomia face aos partidos políticos, em oposição aos dirigentes políticos.

A apresentação do perfil dos nomeados torna-se necessária na pesquisa para facilitar a classificação dos vereadores e diretores em dois polos distintos: técnicos e políticos. Os técnicos são os que a sua promoção ao cargo decorre, em grande medida, pela posse de títulos académicos, conhecimento especializado ou experiência profissional acumulada em outros postos do alto escalão, tanto em organizações privadas quanto em públicas. Enquanto que os políticos, ainda que possuam passagem em posições de alto escalão, a sua nomeação é vinculada majoritariamente ao seu capital político e eleitoral, o que se relaciona, por exemplo,

com posições de liderança no partido e a capacidade de representar certas constituências. Entre os dois extremos, encontram-se os dirigentes mistos, que apresentam carreiras híbridas, caracterizadas, de um lado, pela passagem em organizações burocráticas e acadêmicas e de outro, pela atuação como membros de um partido e técnicos leais ao governo (BORGES; COELHO, 2015).

Embora os autores Borges e Coelho (2015) identifiquem o critério misto como um tipo de específico de critério, separado do político e do técnico, considerando que a pesquisa adota a definição de Gomes (2020) que entende a partidarização como filiação partidária numa determinada instituição, o critério misto é compreendido como uma categoria do critério político.

Tendo em conta o objetivo primeiro da pesquisa, além dos critérios políticos, técnicos e mistos mobilizados no parágrafo anterior, outros autores evidenciam critérios clientelistas (PACHECO 2011) e a utilização dos cargos de livre nomeação como fonte de patronagem (WEBER, 2004; BORGES; COELHO, 2015) e de alocação de outros benefícios divisíveis, com objetivo de (i) assegurar a governabilidade, (ii) recompensar copartidários e apoiadores, de forma a garantir base política própria e fortalecer sua liderança presidencial (GEDDES, 1994) e (iii) garantir que haja convergência entre suas preferências e as preferências do alto escalão da burocracia, com vista a atender o objetivo de influir sobre o processo de elaboração de políticas públicas (BORGES; COELHO *apud*. LEWIS; 2011). Esses critérios variam segundo o ambiente político partidário pelo qual o presidente está inserido, a forma pelo qual é indicado candidato do partido à presidência e suas metas ao longo prazo, (GEDDES, 1994). Nesse item, além de abordar sobre as competências do presidente, também se destaca o papel dos partidos políticos no jogo das nomeações.

5.3 Município da Beira

Na presente subseção, a identificação dos vereadores e diretores dos departamentos municipais da Beira é feita pelos códigos VB e DB respectivamente, onde as letras V e D significam vereador e diretor e a letra B se refere ao município da Beira. As letras são acompanhadas pelos números que correspondem ao número total de entrevistados. Nesse caso, VB4 significa o quarto vereador da Beira entrevistado e DB9 o nono diretor da Beira. Os apêndices B e C apresentam o perfil dos dirigentes e as tabelas 5 e 6 sintetizam.

Tabela 5 - Perfil dos vereadores do Conselho Municipal da cidade da Beira

Vereador	Idade ≥ 35	Sexo	Nível de escolaridade		Experiência na área	Ex-membro da Assembleia Municipal	Partido político
			Médio	Superior			
VB1	Sim	H		X	Sim	Não	MDM
VB2	Sim	H		X	Sim	Não	MDM
VB3	Sim	H		X	Sim	Não	MDM
VB4	Não	H		X	Não	Não	MDM
BV5	Não	H		X	Não	Sim	MDM
VB6	Não	H		X	Sim	Não	MDM
VB7	Sim	M		X	Sim	Não	MDM
VB8	Sim	M		X	Sim	Não	MDM
VB9	Sim	M	X		Não	Não	MDM
VB10	Sim	H		X	Sim	Não	MDM

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 6 - Perfil dos diretores dos departamentos municipais da cidade da Beira

Diretor	Sexo	Idade ≥ 35	Nível médio ou 12ª classe concluída		Experiência a na área	5 anos vinculad o ao Estado	Partido político
			Sim	Não			
DB1	H	Sim	X		Sim	Sim	Simpatizante do MDM
DB2	M	Sim	X		Sim	Sim	MDM
DB3	H	Não	X		Sim	Não	MDM
DB4	H	Sim	X		Sim	Sim	MDM
DB5	M	Sim	X		Sim	Sim	MDM
/DB6	M	Sim	X		Sim	Sim	MDM
DB7	H	Sim	X		Sim	Sim	Simpatizante do MDM
DB8	H	Sim	X		Sim	Sim	MDM

DB9	H	Sim	X	Sim	Sim	MDM
DB10	H	Sim	X	Sim	Sim	FRELIMO

Fonte: Elaborada pela autora

A Luz da definição de Gomes (2020), o executivo do CMCB é 100% partidário, sendo composto por vereadores que se identificam como membros fundadores do partido, porém, não necessariamente por fazerem parte das assinaturas exigidas para o reconhecimento legal do partido e sim, por marcarem sua presença no momento da “grande” revolução⁴⁹ que tornou Daviz Simango candidato independente às eleições de 2003 na autarquia da Beira. A candidatura independente foi uma prerrogativa instituída na primeira lei (Lei n.º 6/97) que regulou o processo eleitoral dos órgãos municipais e foi revogada pela legislação vigente aprovada em 2018.

As assinaturas dos membros, requisito fundamental para a criação de um partido político, nos termos do artigo 5 da Lei n.º 14/92 de 14 de outubro de 1992, compreende, pelo menos, duas mil assinaturas dos filiados com capacidade eleitoral ativa, para que um partido tenha reconhecimento legal (MOÇAMBIQUE, 1992).

Apesar do critério político na nomeação dos vereadores, analisando o perfil dos mesmos, deixa evidente a presença do critério misto nas referidas nomeações. Como se observa, dos dez nomeados, sete possuem experiência técnica na área que dirigem, aliado à formação superior em nove vereadores.

Dos dez vereadores nomeados, apenas um teve sua proveniência associada à Assembleia Municipal, confortando-se com a Lei n.º 6/2018 e os outros nove já eram funcionários do CMCB, sendo que três renovaram suas posições e seis já ocupavam cargos de direção e chefia.

O fato do MDM possuir um governo com alto grau de filiação partidária, o partido explica que as nomeações são da competência do presidente e não do partido, tal como a Lei prevê, porém, considera que a competência técnica tem sido verificada, como se pode observar:

⁴⁹ A grande revolução, tal como é apelidada pelos vereadores, decorreu no dia 28 de agosto, fruto do desentendimento dentro do partido RENAMO em que Daviz Simango, poucos meses para a realização das eleições autárquicas, não seria mais o candidato à sua própria sucessão. Em seguida, houve uma contestação generalizada apoiada por um lado, por alguns quadros seniores da RENAMO e por outro, pela população que em menos de três dias reuniu mais de dez mil assinaturas a favor da candidatura independente de Daviz Simango a presidência do município.

É verdade que os vereadores devem ser pessoas de confiança do presidente e também do partido, mas temos tido a diversificação na sua indicação. Para além de confiança política, também se coloca a questão do desempenho, da técnica e o enquadramento do membro na área a ser nomeado. O objetivo é que o nomeado não esteja muito aquém da área a dirigir (Representante do partido MDM na cidade da Beira, 2022).

É preciso salientar que, o atual presidente, Albano Carige, iniciou a sua governação no meio do mandato, a 5 de março de 2021, na sequência da morte de Daviz Simango, fundador do MDM e ex-presidente da cidade da Beira (2003-2021), ocorrido a 22 de fevereiro de 2021, e não fez nenhuma mexida no governo constituído em 2019. Nas suas palavras “O presidente Daviz Simango se baseava na confiança política e na competência [...] e uma equipa vencedora não se muda” (Albano Carige, Presidente do CMCB, 2022).

Relativamente à inclusão de outras forças políticas no Governo, o partido RENAMO, por sua vez, afirma não ter nenhum membro do seu partido a ocupar algum cargo de direção e chefia e que a prática da inclusão ainda é problemática no nosso contexto moçambicano. A compreensão da FRELIMO sobre a composição dos cargos de livre provimento no município da Beira a pesquisa não conseguiu captar uma vez não ter sido realizada a entrevista por razões de adiamento da mesma. Entretanto, chama atenção o fato de após ter submetido a solicitação da entrevista ao partido, este ter submetido a pesquisadora ao edifício do governo provincial, onde funciona o Conselho Executivo provincial (anexo B). Com esta atitude, o partido FRELIMO manifestou a sua característica neo-patrimonial ao não distinguir a esfera privada da esfera pública (WEBER, 2004).

Embora o representante do partido MDM reconheça a autoridade do presidente no que diz respeito ao poder de nomeação, a legislação vigente resguarda pouca liberdade para o efeito, uma vez que é eleito na qualidade de membro da Assembleia Municipal, e a mesma usufrui da competência de demitir o presidente, nos termos da alínea l) do artigo 45 da Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto de 2018. A respeito disso se comenta na entrevista:

Com a legislação vigente, em que o presidente é eleito como membro da Assembleia Municipal suportado pela lista partidária, após a sua vitória, é necessário que ele considere as pessoas que o apoiaram para que a vitória fosse possível e porque também está em nome do partido. Daí que, deve nomear uma parte dos membros do partido e, nas áreas pelo qual a técnica é fundamental e dentro do partido ninguém a possui, pode colocar funcionários de outros quadrantes (DB5, 2022).

Apesar da força do contexto, se destaca a ideia weberiana sobre a patronagem dos cargos, onde os partidos políticos visam colocar mediante as eleições seu chefe na posição de dirigente, para, na sequência, ocupar os cargos no Estado com outros membros e/ou funcionários do partido enquanto durar o domínio do partido (WEBER, 2004). Visualiza-se

também a necessidade que os filiados demonstram em receber os incentivos seletivos do partido (PANEBIANCO, 2005).

Além disso, o partido MDM também se utiliza de uma lógica clientelista, manifestada pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis (AVELINO FILHO, 1994) em forma de ajuda pública que os políticos têm em seu alcance em troca de legitimação e apoio eleitoral. Tal como se observa na entrevista:

Tem casos do partido que eu tenho que levar os membros ao hospital e por vezes para realizar certas consultas. Em momentos da campanha, quando sofrem alguma violência que resulte em ferimentos, devo levá-los ao hospital – é mais esse serviço que eu faço no partido. Eu dou acompanhamento a esse grupo, porque às vezes, por questões políticas, o Ministério acaba se esquecendo que a sua função é de atender a todos os cidadãos, independentemente da cor partidária. Isso é verificado quando os cidadãos aparecem trajados de vestimentas do MDM, sendo ignorados e com possibilidades de virar óbito. [...] Tem casos também que o atendimento é muito moroso, e considerando que sou da saúde e que os funcionários das unidades hospitalares me conhecem, consigo fazer um acompanhamento para que possam ser atendidos o mais rápido possível. Essa ajuda não é apenas para os membros do partido MDM, mas também para qualquer munícipe que precisar de ajuda na saúde (DB2, 2022).

Essa lógica de atuação, baseada na distribuição de incentivos seletivos, ligadas a serviços de assistência tem por objetivo garantir a manutenção da participação do potencial eleitor no partido (PANEBIANCO, 2005).

O MDM intercedendo pelos seus membros e demais cidadãos no acesso ao serviço público, estaria igualmente a fazê-lo não apenas mantendo o seu eleitorado (clientela) como também preterindo os demais cidadãos ou que não tem acesso ao partido ou que, não usufruindo de tal privilégio, se encontram em situações de espera para obter atendimento médico devido a morosidade administrativa. Num sentido contrário, hipoteticamente, considerando o MDM na direção do poder central, tais práticas seriam compreendidas como discriminatórias e que privilegiam seus membros e/ou os que interagem com o partido. Face a esse cenário e considerando a realidade factual, poderia o partido advogar pela observância dos princípios da legalidade, boa-fé, justiça, igualdade e demais princípios estabelecidos por lei, ao mesmo tempo que, pautar pelo mecanismo de denúncia de casos de mau atendimento e se apropriar de outros mecanismos legais para garantir ao cidadão o acesso aos seus direitos previsto na Constituição.

Ainda nesse quesito, além de Sanches (2014) considerar o clientelismo como uma das práticas do neopatrimonialismo, Forquilha (2007), na sua análise sobre o “Estado patrimonializado” no contexto dos espaços municipalizados, evidencia que estes herdaram do funcionamento da administração pública do Estado, entre outras práticas, o clientelismo.

Essa lógica de funcionamento contribui para que determinados funcionários filiados a outros partidos desenvolvam a compreensão de que devem apoiar o partido no governo, ou deixar de apoiar o seu partido (na oposição), se inibindo do exercício dos seus direitos políticos, por se manterem funcionários na instituição ou por progredirem na carreira.

O DB10, que é membro do partido FRELIMO e funcionário do CMCB há cerca de 35 anos, tendo sido contratado numa categoria baixa e com o passar do tempo, nomeado a outras posições chegando a diretor de um dos departamentos municipais, não usufrui parte dos seus direitos políticos para não comprometer o seu trabalho. Conforme se observa na entrevista, “Não fiz parte da campanha eleitoral de 2018 para o meu partido porque devia preservar a minha parte administrativa. [...] Pago cotas ao partido MDM porque faz parte do leque das minhas obrigações enquanto diretor, porque o município está sendo dirigido pelo MDM (DB10, 2022).

Essas ações explicam, o que o MARP considera de imiscuição do partido no Estado – comportamento que os partidos políticos manifestam através das suas práticas discriminatórias e excludentes (MARP, 2010).

Relativamente ao pagamento de quotas que o funcionário membro do partido FRELIMO canaliza ao MDM por ser dirigente da máquina administrativa municipal, permite buscar Wilson (1946) que defende a ideia, segundo a qual, a administração está fora da esfera política e que apesar da política determinar as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições.

De igual modo, possibilita visualizar que alguns servidores, compreendem que a instituição pública pertence ao partido que venceu as eleições, adquirindo o direito de nomear para os cargos de chefia seus membros ou apoiadores e que ao fazê-lo para as pessoas pertencentes a outros partidos políticos seria por favor, daí a necessidade de retribuir, com as quotas, e se apartando dos direitos políticos que tornam visíveis a sua ideologia política opositora, (como por exemplo fazer parte da campanha do seu partido) com o objetivo também de salvaguardar o seu posto de trabalho.

Tal prática pode, também, ser justificada se considerarmos o período pelo qual se vinculou ao município. Com 35 anos de serviço, o diretor se tornou funcionário da instituição em 1987, período em que Moçambique vivia o monopartidarismo, o poder local não estava descentralizado e a FRELIMO ainda se identificava com a ideologia marxista-leninista, que se baseava na ocupação dos cargos públicos apenas pelos membros do seu partido considerando o bem público como sua propriedade privada (SANCHES, 2014) e que com a democratização algumas das dinâmicas anteriores persistem. (FORQUILHA, 2007). Por um

lado, pode ser a compreensão do funcionário sobre a necessidade de pagar as quotas e, por outro, pode ser, o *modus operandi* do partido em cobrar a todos os que exercem os cargos de chefia e de direção. A ideia de que a trajetória histórica do país influencia o funcionamento das instituições e as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos.

Não obstante, ao considerarmos como *modus operandi* do partido, essa hipótese conflitaria com o posicionamento da maioria dos diretores entrevistados que apresentam de forma diversificada a ideia de que as quotas não são obrigatórias. Tal como se observa:

A quotização depende do membro... quando o membro quer tirar as quotas e sente que deve fazê-lo, o faz de sua livre e espontânea vontade, tirando do seu bolso. Não é uma obrigação, além do que, contribui-se com o que o membro tem – pelo seu sentimento (DB3, 2022).
Eu pago 10% do meu salário porque o funcionamento do partido depende das quotas (DB10, 2022).

Por ser simpatizante do partido, não pago mensalmente, mas tenho apoiado o partido (DB1, 2022).
A obrigatoriedade em pagar as quotas de 10% do salário é apenas para os que ocupam um cargo cuja proveniência é partidária, mas ainda assim há quem não paga (DB5, 2022).

Inicialmente, a quotização era feita manualmente, devendo o membro do partido efetuar o depósito do valor correspondente e, em seguida, apresentar nas estruturas partidárias o comprovativo. Porém muitos estavam a falhar e por conta disso, chegou-se ao consenso de se fazer a retenção na fonte. O que significa que, o partido elabora uma lista com a relação nominal dos seus membros e o respectivo valor a canalizar, conforme os estatutos do partido, e na base desse documento o Município faz a canalização do valor na conta do partido e posteriormente distribui pelos seus membros os respectivos comprovativos (DB6, 2022).

Não é feita a canalização direta e a contribuição é feito considerando o cargo que se ocupa. Eu por exemplo, recebo o meu salário e canaliza eu mesma o valor correspondente e em seguida recebo o comprovante (DB2, 2022).

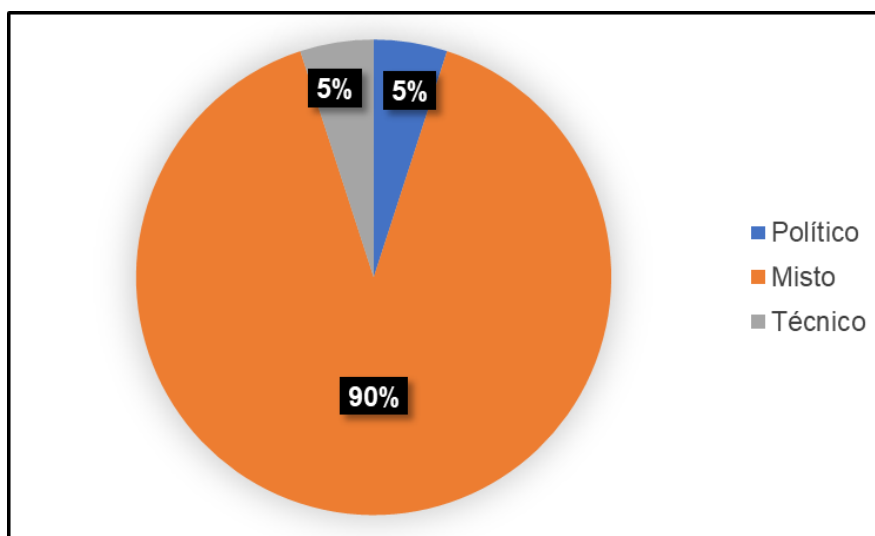
No Estatutos do partido, preceitua o artigo 14, alínea d) que os membros têm o dever de contribuir para as despesas do partido através da quota mensal e de outros meios possíveis. Ainda no mesmo documento, as quotizações se constituem como uma das fontes de receita do partido (MDM, 2021). O regulamento interno do partido vai mais a fundo e fixa dois tipos de quotas, partindo do pressuposto que os seus membros usufruem de rendimentos diferenciados. Assim, no primeiro tipo, considerada quota comum, subdivide-se em quatro níveis, nomeadamente: Primeiro nível - 5 meticais (quota mínima), segundo nível - 20 meticais; terceiro nível – 50 meticais e o quarto nível – 100 meticais, cujo membro segundo a sua condição financeira, poderá posiciona-se voluntariamente. Para uma melhor compreensão da equivalência do valor das quotas do partido, vale a pena destacar que na relação metical-dólar, 1 dólar circula na faixa de 63,5 meticais (consultado no dia 26 de julho de 2023).

O segundo tipo de quota é a chamada quota especial, que corresponde a 10% do salário auferido mensalmente. Nos termos do regulamento “a quota especial é devida pelo

membro do MDM que seja designado para um órgão do Estado por via de indicação ou em listas propostas pelo partido ou por quem seja titular de cargo político remunerado ou outro, resultante de filiação partidária (MDM, 2022, p. 9). O não pagamento das quotas, segundo o regulamento, dá direito a penalizações.

Relativamente a questão da inclusão política, por sexo e faixa etária, o município da Beira mostrou-se excludente a outros partidos além de que, suas nomeações recaem sobre seus membros fundadores que parte deles eram membros do partido RENAMO, deixando aberta a questão sobre a preservação dessa ala nos cargos da burocracia municipal e sobre a inexistência de novos membros com competência ou experiência na área. Concernente a faixa etária, compreendida entre os trinta e cinquenta e quatro anos, no cargo de vereador, dentre os dez existentes, um é jovem e três são mulheres e a mesma composição se repete nos diretores. Considerando as vinte nomeações analisadas, dez para cada cargo, visualizam-se dezanove nomeações de carácter político e uma de carácter técnico (gráfico 4).

Gráfico 2 - Critérios de nomeação dos altos cargos da burocracia municipal da Beira



Com 95% de membros do partido MDM a serem nomeados aos cargos de direção e chefia, embora imbuídos da técnica, o MDM se mostrou um partido cuja filiação partidária é importante para o acesso a esses cargos. Tal princípio de inacessibilidade aos cargos de chefia fere a concepção democrática de Robert Dahl. Essa análise pode se associar à compreensão de DB6 ao aferir que, na ausência de quadros do partido com conhecimento técnico específico de determinada área, nomeiam-se cidadãos de outras esferas políticas ou sociais. Nas suas palavras:

Na existência de uma área que exige técnica e essa técnica dentro do partido ninguém possui [pode nomear de outros partidos]. Nós temos vereadores que entram não por confiança do partido, mas por conhecimento e técnica que possuem. Temos, igualmente, diretores que estão aqui no município e que não são do MDM, mas porque na área onde estão são capazes de oferecer o melhor para a direção (DB6, 2022).

Além dos 95% serem membros e/ou simpatizantes, a sua relação com o partido se estabeleceu desde a fundação do partido.

Dos dez diretores abordados pela pesquisa, nove cumprem com os dois requisitos estabelecidos por lei, nomeadamente, nível médio ou 12^a concluída e 5 anos de vínculo com o Estado e um não, pela insuficiência do tempo de vinculação ao Estado. Por sua vez, o diretor que não cumpre é membro do MDM e, para além dele, mais seis diretores identificam-se como membros do partido, dois como simpatizantes e um como membro da FRELIMO. Os diretores membros do partido identificam-se como membros fundadores, tal como ocorre com os vereadores e os dois diretores simpatizantes embora não membros, apresentam um histórico de proximidade e apoio eleitoral ao partido, se constituindo como clientes do partido. Todos os diretores possuem experiência na área.

A relação entre os cargos de direção e chefia com os membros fundadores do partido justifica-se em parte pelo fato de que tais cargos atribuem maior prestígio a esses militantes, que Panebianco (2015) chama de carreiristas e serve para atrair e mantê-los a participar nas estruturas partidárias, considerando que os mesmos estão mais interessados no controle dos cargos, ascensão na carreira e no *status*. Em segundo, tal como constatou Macamo (2021) em um estudo sobre alternância do poder local em Quelimane que tais membros são considerados dentro da estrutura partidário do MDM como os mais importantes em relação aos demais.

5.4 Município de Mocuba

No Conselho Municipal da cidade de Mocuba a identificação dos vereadores é feita pelo código VM, onde a letra V significa vereador e M se refere ao município de Mocuba. As letras são acompanhadas pelos números que correspondem ao número total de entrevistados. Nesse caso, VM6 corresponde ao sexto vereador de Mocuba. O apêndice D apresenta o perfil dos dirigentes e a tabela 7 sintetiza.

Tabela 7 - Perfil dos vereadores do Conselho Municipal da cidade de Mocuba

Vereador	Sexo	Idade	Nível de escolaridade		Experiência na área	Ex-membro da Assembleia Municipal	Partido político
		≥35	Médio	Superior			
VM1	H	Sim		X	Sim	Não	FRELIMO
VM2	H	Sim		X	Sim	Não	FRELIMO
VM3	H	Sim	X		Não	Não	FRELIMO
VM4	M	Sim		X	Sim	Não	FRELIMO
VM5	M	Sim		X	Sim	Não	FRELIMO
VM6	M	Sim		X	Não	Não	FRELIMO
VM7	H	Sim	X		Sim	Não	FRELIMO
VM8	H	Sim	X		Sim	Não	FRELIMO
VM9	H	Sim			Sim	Não	FRELIMO

Fonte: Elaborada pela autora

O Conselho Municipal da Cidade de Mocuba (CMCM) é dirigido pelo partido FRELIMO e composto por 11 membros, sendo dez vereadores e um presidente. O presidente e os seus vereadores são membros do partido FRELIMO, o que caracteriza as nomeações como sendo políticas. Assim, se a partidarização é entendida como a filiação partidária numa entidade pública, o executivo municipal é 100% partidarizado.

Segundo o presidente, a razão para serem todos membros do partido FRELIMO se fundamenta na concepção de que os mesmos devem apresentar um perfil que transmita confiança ao presidente, devendo agir segundo suas orientações e em conformidade com o previsto nas normas e pela lei vigente no país. Deverão, igualmente, estar alinhados e seguir com o manifesto eleitoral escolhido pelo povo orientado para a resolução das demandas dos munícipes.

A associação entre a confiança e filiação partidária é uma das características do cenário político moçambicano, fruto da desconfiança entre os partidos políticos, com particular destaque a FRELIMO e a RENAMO, como consequência da Guerra Civil

(TERRENCIANO, 2016), que mesmo após a assinatura do AGP em 1992, parte do conteúdo dos seus protocolos⁵⁰ não foram efetivamente cumpridos.

Uma das razões apontadas pela literatura que justifica as nomeações com base nesse critério é a governabilidade. Segundo Oliviere (2007) sem tais nomeações, os presidentes, sob *umbrella* de um partido político não tem como executar seu projeto de governo, e suas chances de cumprir um mandato bem sucedido diminuem. Como se observa:

No período da campanha eleitoral diferentes partidos políticos apresentam seus manifestos, daí que, ao buscar alguém de outro partido, teríamos uma maior probabilidade de ter um vereador a trabalhar contra ou a sabotar as atividades do município. Além disso, o próprio vereador teria dificuldades de executar o plano (Representante do partido FRELIMO em Mocuba, 2022).

A literatura sobre a dicotomia política e administração apresenta um vasto debate sobre a composição dos cargos de livre nomeação, ao mesmo tempo que tem demonstrado um paradoxo entre as nomeações e o funcionamento da burocracia. Enquanto por um lado, se defende que ao diminuir os cargos de livre nomeação, diminui-se também a influência dos políticos sobre a burocracia, por outro lado, pode torná-la menos responsiva às preferências dos cidadãos manifestadas no momento eleitoral (LOPEZ; PRAÇA, S/d). A esse debate se juntam os autores Borges e Coelho (2015) advertindo que o funcionário nomeado pelo critério político privilegia as orientações do seu partido, onde a sua carreira depende e não do seu superior dentro da estrutura administrativa. Tal compreensão é visualizada na fala do vereador ao referir que, “o cargo de vereador é um cargo político, e é pela indicação do partido que os vereadores tomam posse, por isso que nós temos contas a prestar no partido e não dentro da instituição (VM1, 2022).

Rourke (1976), por sua vez, visualiza que um número excessivo dessas nomeações faz com que a competência do governo e a responsividade perante a sociedade reduza, visto que a competência demanda, em parte, de uma máquina profissional e contínua que fica imune de interferências e influências diretas da política.

Embora o cargo de vereador não seja permanente e obedeça a um mandato igual ao do presidente do município, cessando as suas funções na data de tomada de posse de um novo presidente ou na data que presidente os exonera, conforme o artigo 52 da Lei n.º 6/2018 de 2018, alguns vereadores apresentam um perfil marcadamente técnico. O VM2, por exemplo, que dirige uma das áreas desde o final do mandato 2014-2018, tendo sido convidado

⁵⁰ Um dos exemplos é o desarmamento, desmilitarização e reintegração (DDR) dos homens da RENAMO nas forças armadas e defesa de Moçambique (FADM) ou na vida civil, encontrado no protocolo IV- Das Questões Militares, que atualmente se encontra no seu processo final.

pelo partido e pelo presidente do município a permanecer no cargo no atual mandato, possui experiência profissional, assim como formação acadêmica na respectiva área desde o ensino médio até ao mestrado.

Embora não tenha um domínio claro sobre como funcionam as nomeações aos cargos de direção e chefia no município, para o seu caso, acredita que pesou, não só, o fato de ser membro com participação nas atividades do partido, mas também pela posição de Delegado Provincial de uma empresa pública, o que fazia que fosse convidado às sessões do partido. Considerando esses elementos, foi contratado pelo partido para ocupar o cargo na altura à disposição. De acordo com o entrevistado, “o partido e o presidente devem estar de acordo, pois o cargo de vereador é um cargo de confiança e o presidente precisa de colocar como vereadores pessoas da sua confiança” (VM2, 2022).

Embora o vereador seja membro do partido (atualmente), o fato de ser convidado a participar nas sessões do partido na qualidade de Delegado Provincial de uma empresa pública traz a debate a natureza patrimonial do Estado, discutido por Weber (2004) e por Sanches (2014), Forquilha (2007), no contexto dos processos da governação do partido FRELIMO, ao não distinguir o bem público do bem privado.

Além da manifestação neo-patrimonial evidenciada no parágrafo anterior, outras tais como patronagem e clientelismo têm sido práticas na governação do partido FRELIMO. As entrevistas demonstram:

A minha nomeação é baseada na confiança política - ou nomeia-se alguém que já é membro ou, quando não, após nomeação deve passar a ser, pois, se o partido FRELIMO está dirigir, automaticamente o vereador deve ser da FRELIMO (VM7, 2022).

O município está a ser gerido pela FRELIMO, qualquer pedido do partido o presidente deve autorizar ao vereador para ir dar resposta ao trabalho [...]. Nós estamos a cumprir o manifesto do partido FRELIMO, daí que, a prioridade número um é o munícipe, mas esse munícipe está a ser dirigido pela FRELIMO [...] qualquer hora que o partido desejar o trabalho do vereador o [mesmo] deve estar disponível para responder (VM7, 2022).

Além de se demonstrar como uma prática que se contrapõe à probidade pública, ao se realizar trabalhos partidários durante as horas normais de expediente, o vereador considera uma prática positiva, pois é o partido político quem os colocou no cargo. Nas suas palavras:

Acho boas e muito normais as solicitações do partido, pois, em algum, momento se isso não acontecer, podemos pensar que estamos aqui porque somos espertos. Então, temos que responder a qualquer pedido do partido FRELIMO para nos despertar a atenção de que viemos para cumprir o manifesto do partido FRELIMO, aquele que nos confiou para esse lugar (VM7, 2022).

A partir dessa fala, assume-se a existência da compreensão de que as nomeações podem ser feitas sem nenhum conhecimento técnico, apenas a partir de princípios políticos. O fato desse cenário não se apresentar como novo, no funcionamento da administração pública moçambicana, o relatório do MARP, em 2010, já recomendava que o recrutamento dos funcionários públicos fosse feito com base no mérito, com o objetivo de alcançar a eficiência e eficácia do serviço público (MARP, 2010).

Durante o trabalho de campo, a pesquisa constatou que parte significativa dos vereadores são membros do partido FRELIMO desde a sua infância, tendo a vinculação ao partido associada ao seu histórico familiar. Estudos que se preocupam com os fatores de participação dos cidadãos na política, evidenciam que as pessoas que se filiam a um partido tendem a ser mais propensas a ter um familiar filiado a um partido político (CROSS; YOUNG, 2008) e que o interesse pela política é despertado com frequência pela socialização que é feita tanto pela transmissão geracional quanto dentro da própria geração (CRUZ, 1990). Acrescenta Panebianco (2005, p. 51), “que a filiação é, em geral, fruto de uma solicitação familiar ou de amigos, um modo de uniformizar as escolhas políticas predominantes na comunidade a que o inscrito pertence”. Nas palavras dos entrevistados:

Eu me considero membro do partido FRELIMO desde que me dei como pessoa. Sou filha de membros do partido FRELIMO e cresci a ver o partido FRELIMO dentro da minha casa e na medida que ia crescendo ia me filiando nas organizações juvenis do partido. [Tenho 45 anos de idade] e sou membro há 45 anos – *made in FRELIMO* (VM6, 2022).

Os meus pais são membros do partido FRELIMO e nunca tive a necessidade de migrar para outro partido (VM3, 2022).

Desde a minha infância milito na FRELIMO (VM7, 2022).

Relativamente à inclusão nos cargos de direção e chefia no executivo municipal, o posicionamento dos partidos políticos com cadeiras na Assembleia Municipal é de que a FRELIMO é excludente. Acrescenta a RENAMO que não é esse o exemplo de governo que o país deve considerar e cita o município de Quelimane como exemplo de inclusão de outras forças políticas na governação. Aliás, segundo a RENAMO essa é a visão do partido, no que concerne à ocupação dos cargos de direção e chefia do Estado:

No município de Quelimane, nós temos inclusão e estão lá os membros do partido MDM a trabalhar. O que interessa é a qualidade do quadro e se ele corresponde às necessidades da população. Se ele implementar o seu conhecimento técnico-científico isso não é problema para nós. Por isso, Quelimane é um exemplo de que se futuramente estivermos no poder a nível nacional, não iremos olhar de que partido pertence, porque não é a nossa visão (Representante do partido RENAMO em Mocuba, 2022).

Aliada a exclusão apresentada pelos partidos políticos, a pesquisa denota uma dificuldade do partido FRELIMO conviver com outras forças políticas que pode ser fruto da unicidade da orientação política que caracterizou Moçambique no momento da construção do seu Estado-nação (CAHEN, 1996). Tal como se observa:

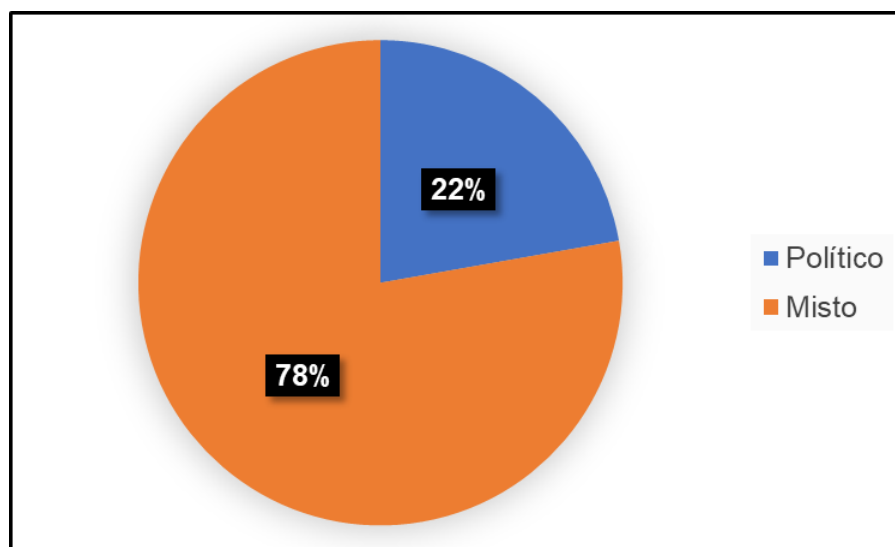
Embora se diga que boas ideias não têm cores partidárias, se tivéssemos que envolver vereadores que não são da nossa cor partidária, eu julgo que alguma coisa não cairia bem. Eles têm o espaço que podem apresentar as suas opiniões, que é na Assembleia Municipal – órgão que envolve todos os partidos políticos com assento na casa. Agora, se tivéssemos que lhes pôr como vereadores, penso que em algum momento não haveria de conciliar bem (VM7, 2022).

A RENAMO submeteu um documento a dizer que devia descontar do vencimento dos seus membros e canalizar para a delegação do partido. É um processo que está a ser feito – foi difícil gerir esta fase, mas percebemos, não estávamos habituados, não sabíamos como lidar com uma situação dessas. Mas houve um bom acolhimento por parte do executivo municipal (VM1, 2022).

Apesar desses posicionamentos, outros vereadores mostram abertura política e possibilidade de inclusão de pessoas de outras cores partidárias no governo. Tal como se observa,

Não tenho certeza sobre essa possibilidade, se olharmos sobre como funciona a autarquia. Mas para mim, o problema não são as pessoas. O mais importante é o que eles são como técnicos e o que podem dar aos munícipes e ao público em geral. Acho que isso é que devia pesar mais” (VM2, 2022).

Contudo, tal como evidencia Duverger (1980), os partidos políticos apresentam uma aparência democrática e uma realidade oligárquica, o que faz com que apenas poucos membros decidam sobre o partido. Assim, dentre as 9 nomeações analisadas, observa-se que o presidente se utilizou a 100% de estratégias políticas para nomear o seu executivo (gráfico 5).

Gráfico 3 - Critérios de nomeação dos vereadores no Conselho Municipal de Mocuba

Fonte: Elaborada pela autora

Com 100% de nomeações partidárias, a FRELIMO mostra que as nomeações aos cargos da burocracia municipal levam em conta, principalmente, o critério político. Porém destacam-se sete nomeações cujos vereadores possuem experiência na área, o que faz das nomeações mistas. Essa composição, denota a influência da trajetória histórica do país, manifestada pela importância dada à filiação partidária, bem como pela impossibilidade demonstrada pelo representante do partido e demais vereadores em partilhar tais cargos com membros filiados a outros partidos.

No que respeita à inclusão, em termos de sexo e idade, o executivo municipal possui três mulheres. Dos nove vereadores entrevistados, todos são membros do partido FRELIMO com mais de quinze anos de militância. Quatro são membros desde a sua infância, tendo participado de organizações infanto-juvenis do partido, influenciados pela filiação partidária dos seus ascendentes. Um dado que diferencia Mocuba de outros municípios, é que é o único município que comporta vereadores de regime parcial.

A compreensão dos vereadores em relação às estratégias de nomeação e/ou a posição que ocupam no município converge no que diz respeito ao papel do partido na indicação de seus nomes. A respeito, a ideia de representação do partido é muito presente no discurso dos vereadores. Nesse sentido, percebe-se a primazia do partido em detrimento das habilidades profissionais.

5.5 Município de Quelimane

À data da entrevista (abril de 2022), o Conselho Municipal da cidade de Quelimane era composto por nove membros, sendo um presidente e oito vereadores. Porém, considerando que a população do município é de 246, 915 habitantes, segundo os dados estatísticos divulgados em 2017, tal composição se encontrava desatualizada, uma vez que, a legislação municipal vigente, estabelece onze membros para os municípios de população superior a 200, 000 habitantes (MOÇAMBIQUE, 2018). Isso significa, que após a realização das eleições municipais em 2018 o executivo municipal não efetuou mudanças na sua composição, permanecendo com a composição do mandato de 2014 – 2018 quando possuía 195, 758 habitantes.

No Conselho Municipal da cidade de Quelimane, a identificação dos vereadores e diretores dos departamentos municipais é feita pelos códigos VQ e DQ respectivamente, onde as letras V e D significam vereador e diretor, e a letra Q, refere-se ao município de Quelimane. As letras são acompanhadas pelos números que correspondem ao número total de entrevistados. Nesse caso, VQ1 significa o primeiro vereador de Quelimane e DQ8 o oitavo diretor de Quelimane. Os apêndices E e F apresentam o perfil dos dirigentes e as tabelas 8 e 9 sintetizam.

Tabela 8 - Perfil dos vereadores do Conselho Municipal da cidade de município de Quelimane

vereador	Idade ≥35	Sexo	Nível de escolaridade		Experiência na área	Ex-membro da Assembleia Municipal	Partido político
			Médio	Superior			
VQ1	Sim	H	X		Sim	Não	RENAMO
VQ2	Sim	H		X	Sim	Não	RENAMO
VQ3	Não	H		X	Sim	Sim	RENAMO
VQ4	Não	H		X	Não	Não	RENAMO
VQ5	Não	H		X	Sim	Não	Sem partido
VQ6	Não	H		X	Sim	Não	Sem partido
VQ7	Sim	H	X		Sim	Não	MDM

VQ8	Sim	H	X	Sim	Não	Sem partido
-----	-----	---	---	-----	-----	-------------

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 9 - Perfil dos diretores dos departamentos municipais da cidade de Quelimane

Diretor	Idade ≥35	Sexo	Nível médio ou 12 ^a classe concluída		Experiênci a na área	5 anos vinculado ao Estado	Partido político
			Sim	Não			
DQ1	Sim	H		X	Não	Não	RENAMO
DQ2	Sim	H	X		Sim	Sim	RENAMO
DQ3	Sim	H	X		Não	Sim	Simpatizante da RENAMO
DQ4	Sim	H	X		Sim	Sim	Sem partido
DQ5	Sim	M	X		Sim	Sim	Sem partido
DQ6	Sim	H	X		Sim	Sim	Sem partido
DQ7	Sim	M	X		Sim	Não	RENAMO
DQ8	Sim	M	X		Sim	Não	RENAMO
DQ9	Sim	H	X		Sim	Sim	Não quis identificar
DQ10	Sim	H	X		Sim	Sim	Sem partido

Fonte: Elaborada pela autora

O perfil dos vereadores sintetizados na tabela 8, evidencia que o município da cidade de Quelimane, gerido pelo partido RENAMO, tem um governo inclusivo, sendo composto por quatro membros do partido RENAMO, um do MDM e três sem filiação partidária, no entanto identificados com a gestão do presidente.

Para o jornalista Tomás Vieira Mário e o académico Adriano Nuvunga, um governo inclusivo é aquele que integra membros dos partidos da oposição. Para Julião Arnaldo a inclusão não significa chamar para o governo os membros da oposição, e sim, levar cidadãos moçambicanos desde que sejam competentes e mereçam a confiança do dirigente máximo (MIGUEL, 2020).

A categoria dos três últimos vereadores “não membro, mas identificado com um quadro do partido”, apresenta-se um tanto quanto, *sui generis* à teoria dos partidos políticos.

Duverger (1980) ao apresentar sobre a designação dos membros dos partidos, divide-os em membros/adeptos e simpatizantes. Os membros são os filiados ao partido, possuem cartão do partido, pagam as quotas para a sustentação do partido, para além de votarem no partido nas eleições. Estes, segundo Panebianco (2005) posicionam-se na área intermediária do partido, entre o eleitorado fiel e os verdadeiros militantes, o “núcleo duro” do partido. Enquanto os simpatizantes se identificam com a doutrina do partido e por vezes dão o seu apoio, porém, permanecem fora da organização (DUVERGER, 1980).

Os vereadores identificados sem partido, apesar de não possuírem cartão de membro, o que os tornaria oficialmente membro, apresentam um histórico profissional ligado ao Conselho Municipal da Cidade de Quelimane. Ou seja, têm suas carreiras feitas na instituição. Apesar de tal proximidade, tais nomeações são enquadradas nas nomeações com base nas competências técnicas, uma vez que, possuem experiência profissional na área que dirigem, aliado a formação superior. Esse caso, se reproduz na nomeação do vereador membro do partido MDM, que ocupou a posição de vereador da mesma área em uma das cidades governadas pelo MDM, na altura em que o presidente do município era membro do respectivo partido. Apesar desse perfil técnico que norteia as nomeações ao nível do Município de Quelimane, há sinalização de uma tendência que denota nomeações com base na confiança pessoal do Presidente, que de acordo com Olivieri (2007) além de se basear na experiência reconhecida no seio institucional, se baseia, também em atributos pessoais, tais como integridade moral e ética e atributos relativos à rede social como amizade, indicação por pessoa próxima e/ou respeitável e afinidade de pensamento. Nas palavras dos entrevistados:

Inicialmente o partido teve uma quota de três e os demais foram na base da confiança pessoal, segundo os princípios de competência técnica. Na minha perspectiva governar não é sinónimo de levantar a mão no partido. Nesse sentido, podemos ter bons políticos que são maus gestores e, inversamente, maus políticos que são bons gestores. Acrescenta, ainda, que esta é uma relação que os partidos políticos precisam compreender, pois apesar de se tratar de cargos de confiança política, os critérios de avaliação dos funcionários são estabelecidos por lei e aplicados a todos os funcionários, daí a necessidade de se nomear funcionários a cargos de vereador, também, com base na competência técnica (Manuel de Araújo - Presidente do CMCQ, 2022).

O presidente do município compreendeu que não seria viável fazer uma mudança brusca no executivo municipal, embora se tratasse de um novo mandato (VQ6, 2022).

Entre os membros do partido RENAMO (VQ1, VQ2, VQ3 e VQ4), enquadrados nas nomeações partidárias, apenas um teve proveniência da Assembleia Municipal. O mesmo, tem graduação em Ciência Política e apresenta experiência profissional na área. Outros dois têm o nível médio e experiência na área e o último tem formação na área, sem experiência profissional. Essa composição, à semelhança dos municípios da Beira e Mocuba, denota que

além da nomeação ser feita com base no princípio da filiação partidária, o partido encontra dentro da sua estrutura interna, os que reúnem requisitos para ocupar determinado cargo na administração pública municipal. Alguns dados das entrevistas:

A RENAMO na sua governação não olha a 100% para os membros, mas sim para as pessoas que estão habilitadas a ocupar o cargo. O que temos vindo a apelar aos membros é que haverá oportunidades para todos, porém, as mesmas serão distribuídas em função das competências de cada um (Representante do partido RENAMO em Quelimane, 2022).

Apesar da posição do representante da RENAMO, evidenciando que o seu partido distribui os cargos em função da competência dos membros, os funcionários membros do partido que ocupam os cargos de direção e chefia apresentam uma compreensão de que os respectivos cargos se constituem como o direito dos membros, por se tratar do partido vencedor, tal como relata o entrevistado:

Eu sou um político, saio do partido RENAMO, portanto, o partido ganhador. Nesse caso, o meu nome saiu de lá para o Conselho Municipal, porque é de direito. Quando um partido ganha as eleições tem o direito de selecionar os seus quadros, pois trata-se de um poder político, por isso cá estou (DQ1, 2022).

Tendo em conta que o DQ1 ocupa um cargo técnico, que por lei exige pelo menos 5 anos de serviço na administração pública e possuir a 12^a classe feita, ou o nível médio técnico, se consideramos o seu vínculo com o município em 2019, ano da sua nomeação, concluímos que a nomeação foi baseada no critério partidário, além de não reunir os requisitos legais. Para além do DQ1, as DQ6 e DQ7 foram nomeadas, também, pelo mesmo critério.

A compreensão do DQ1 encontra fundamento na ideia de que os cargos de direção devem ser assegurados pelos membros do partido, independentemente da observância dos requisitos legais, mesmo quando tais cargos sejam de competência técnica. Ademais, evidencia Max Weber, que é na dominação patrimonial que o funcionário compreende o cargo como seu direito pessoal e não como consequência da sua especialização na área (WEBER, 2004). Nesse sentido, a referência sobre a dicotomia política e administração torna-se fundamental, pois demonstra a falta de clareza em relação ao espaço da parte técnica e operacional nos altos cargos da burocracia municipal e a persistência do passado histórico na compreensão sobre o funcionamento da burocracia.

Se por um lado, a nomeação do presidente aos seus partidários independentemente da competência técnica, pode prejudicar a capacidade do governo realizar eficazmente qualquer política (GEDDES, 1994; GRAEF, 2008), por outro, a nomeação de apenas

tecnocratas pode conduzir aos membros do seu partido a se sentirem excluídos e inclusive de dificultarem as iniciativas presidenciais. Por conta disso, para um presidente governar com eficácia e eficiência, deve encontrar uma estratégia de nomeação que garanta competência suficiente na burocracia e também preserve o apoio político adequado (GEDDES, 1994). Essa compreensão é notória em alguns vereadores:

A RENAMO não está a lutar apenas para colocar os seus membros como ocupantes das posições no Estado. O que [pretende] a RENAMO é assegurar a governação segundo seus princípios, [cujo fundamento] é a Constituição e para [tal] precisa de técnicos. Nem todo o membro da RENAMO é técnico e [por esse motivo] opta por aqueles que têm habilidade. Daí que, ser membro [...] não é relevante para ocupar [uma posição] no município [e sim] que seja técnico e concorra [para um determinado cargo]. Temos vereadores que não são membros e nem simpatizantes da RENAMO (Representante do partido RENAMO em Quelimane, 2022).

Um governo inclusivo, formado por técnicos e políticos é o melhor, pois no executivo formado apenas pela competência técnica sem a componente política, facilmente ocorre divergências entre o executivo municipal e o partido, por duas razões: (1) vezes há que o partido se interessa em saber sobre a “saúde” do município e, a interação não tem sido muito boa; (2) os partidos se constituem por membros que almejam por uma oportunidade de emprego ou de mostrar a sua valia para o partido e durante a governação temem que os nomeados fora do partido perpetuem atos de sabotagem ou traição (VQ6, 2022).

A ideia da inclusão de pessoas de outras cores partidárias ou apartidárias permite acumular experiências diversificadas e facilita a abertura para boas ideias (VQ1, 2022).

Em algum momento o que tem sido rígido é considerar que o vereador é um cargo político, então, o partido quando ganha as eleições forma o seu governo e nessa formação existe a linguagem que as pessoas de confiança é que devem formar o governo. [...] Nós não fomos só pelas cores partidárias, quisemos criar um ambiente homogêneo. Com a inclusão achamos que existe experiência do outro lado, assim como do nosso lado e, tendo pessoas do outro lado é só alinhar com o manifesto que o partido tomou como decisão e pediu votos ao povo, pois o manifesto não é só para o partido, mas sim para o povo- para atender as preocupações do munícipe (VQ1, 2022).

Porém, nem sempre tem sido fácil trabalhar com funcionários que são membros de outros partidos, pois enquanto moçambicanos ainda temos sequelas da guerra e, algumas pessoas [enquanto funcionários] não esquecem suas cores partidárias e em algum momento temos tido clivagens (VQ1, 2022).

Um dos exemplos de clivagens entre os funcionários no CMCQ é devido às quotas dos partidos. Entendidas no seio dos partidos políticos como uma fonte de receitas e dever de seus membros (RENAMO, 2020; MDM, 2021; FRELIMO, 2022), os funcionários que exercem cargos de chefia com proveniência partidária tem a responsabilidade de contribuir com uma quota especial, caracterizada por ser um valor acima do estatuído para um membro simples. Geralmente esse valor se situa entre 5% a 10% do seu salário, dependendo da posição que ocupa dentro da máquina administrativa. Porém, na realidade, tais contribuições não são canalizadas pelos membros do partido que deveriam o fazer, mas, no entanto, o que chama atenção é o fato de tais cobranças serem feitas aos funcionários não filiados ao partido e, inclusive, de se ter criado uma comissão de recolha de quotas na instituição municipal e não

pelos canais próprios e/ou estruturas partidárias, tal como se observa: “alguns vereadores que não são membros da RENAMO escusam-se de pagar as quotas e acham que têm que esquivar [...] eu tenho a plena certeza porque fiz parte da comissão de recolha das quotas ao nível dos funcionários, mas não temos a lista de todos” (VQ1, 2022). Acrescenta-se que: “fui convidada ao gabinete do vereador e fui sensibilizada a fazer as contribuições, tomando em consideração o cargo de direção que ocupava. Porém, recusei-me a pagar, justificando que era quadro do município há bastante tempo e nunca tinha sido exigida tal quota (DQ5, 2022).

Se analisarmos à luz da Lei n.º 16/2012 referente à probidade pública, que versa sobre a moralidade pública e ao respeito pelo património público, a comissão de recolha de quotas do partido RENAMO fere o artigo 15, no seu número 1 ao se usar o património público para fins partidários e, especificamente o artigo 25 alínea h) que preceitua que o servidor público é proibido durante o exercício das suas funções “recolher ou solicitar, direta ou indiretamente, nas horas de trabalho, contribuições ou quotizações de outros servidores públicos para qualquer fim” (MOÇAMBIQUE, 2012). Ademais, a ideia de inclusão torna-se falaciosa uma vez que não se respeitam as diferenças partidárias. Isto permite compreender também, que só é legítimo a fazer parte do elenco governativo, quem se dispõe ao pagamento das quotas, ou seja, a perpetuação da lógica clientelista, que apresenta a sua preocupação nas possíveis trocas entre os agentes. A isto se alia a ideia da herança do funcionamento da administração pública do Estado nos espaços municipalizados (FORQUILHA, 2007, 2008, 2018) influenciada pela trajetória histórica do país, marcada pela ausência do pluralismo político.

Os vereadores que não são membros informaram que receberam a orientação do partido sobre a canalização, todavia, explicaram que: “como não tem sido feito débito direto do CMCQ à conta do partido, resguarda alguma liberdade para os funcionários canalizarem ou não, parte do seu vencimento ao partido político. E não só, os funcionários que não pagam não estão a sofrer alguma represália” (VQ8, 2022).

As contribuições são de 10% para cada um dos elementos que entrou a partir da RENAMO, então, estando na governação do partido RENAMO, não posso ser especial - devo fazer a devida contribuição, pois, estou a ocupar o cargo de chefia. Diferentemente de quando se é técnico, tal como compreende o caso dos diretores, que a priori devem ser funcionários do Estado e posteriormente diretor, porque não se trata de um cargo político, como dos vereadores, mas técnico administrativo. Porém, no município de Quelimane se vivencia outra realidade. Há diretores que não são funcionários, são políticos e vem direto do partido para ocupar a posição. Portanto, esses sim, canalizam 10% para o partido. Os outros que já eram funcionários públicos, tendo sido nomeados para o cargo, estes não pagam porque não alinham com o partido (VQ7, 2022).

Ainda relativamente as quotas, o vereador membro do partido RENAMO com experiência de membro da Assembleia Municipal, esclarece que na anterior função sentia-se obrigado a pagar, pois tinha sido eleito pela lista do partido. Daí que devia canalizar ao partido a percentagem correspondente a função, além de que, no regulamento aparece de forma clarificada. No entanto, no início do exercício da atual função, viu-se o único a cumprir com as respetivas obrigações, pois, os outros vereadores do partido não canalizavam, justificando-se que os outros quatro que não são membros também não o faziam. Tendo se questionado em seguida, porquê que continuaria?

Acrescenta o mesmo vereador, que se considerarmos a relação entre os vereadores e partidos políticos, segundo a qual os vereadores participam em algumas reuniões do partido (embora raras vezes) e prestam contas frequentemente ao partido, surgiria a dúvida de quem teria sido indicado pela confiança do partido e quem teria sido pela confiança do presidente. Por conta disso, os vereadores que exercem esses cargos, tendem a contribuir a quota do membro simples e não a quota especial. Essa realidade no município de Quelimane, desperta algumas possibilidades de questionamento e dúvidas sobre o efetivo controle do partido político na administração municipal a partir da perspectiva do novo modelo de eleição do presidente

Embora o governo do município pareça inclusivo, a posição da FRELIMO é a de que o executivo municipal não é inclusivo, pois existem muitos funcionários marginalizados. O MDM, por sua vez, compartilha com posicionamento da FRELIMO em relação à falta de inclusão política e justifica com o argumento de que não se verifica no executivo municipal, nenhum membro de outro partido político. Acrescenta ainda, que os antigos que pertenciam ao seu partido, foram obrigados a renunciar à sua categoria de membro para se filiarem a RENAMO. Obrigados ou não, o fato é que em 2018, quando Manuel de Araújo, na altura presidente do município de Quelimane pelo partido MDM, renunciou a qualidade de membro do MDM para se filiar a RENAMO alguns funcionários que exerciam cargos de chefia no mandato do MDM também o fizeram, como se pode evidenciar: “Eu pertenço ao partido RENAMO, mas quando surgiu o MDM eu abracei a esse partido [...]. Entretanto, para além do partido, estávamos a seguir os ideais do nosso presidente Araújo. Assim, quando ele vai para a RENAMO nós também seguimos a ele para a RENAMO” (DQ2, 2022).

O ano de 2018 foi para o MDM, um período de perda não só de quadros seniores, como se debruçou na subseção sobre o MDM na terceira seção, mas também, de membros simples pelo qual tais quadros mantinham suas constituências. Um elemento que caracteriza o município de Quelimane, com a liderança de Manuel de Araújo, é a sua característica natural

de mobilizar parte significativa do eleitorado, adquirindo maior legitimidade em relação ao partido político, tal como conta:

Eu admiro o nosso presidente e se for a notar, a população de Quelimane [...] vota pelas ações [do presidente]. Quero com isso dizer que, por mais que Araújo se enquadre [...] em outro partido, as pessoas irão votar nele. No meu caso, nós nos enquadrámos no partido onde ele se torna membro (VQ6, 2022).

Eu estive com o edil no tempo do MDM, mas quando eu me apercebi que Araújo vai concorrer para a RENAMO e não pelo MDM, antes dele se apresentar, eu me antecipei e me apresentei na RENAMO. [...] Eu como conheço a ele, eu preferi ir me “inclinara onde ele [vai se filiar] (Secretária de Bairro de Quelimane 1).

A legitimidade que Manuel de Araújo auferiu, permite, em parte, compreender o preenchimento dos cargos de direção e chefia pelos funcionários não filiados ao partido RENAMO. Apesar da força e do modelo de eleição do presidente que empodera o partido em detrimento do candidato, esclarece Geddes (1994) que a análise das nomeações deve levar em conta o ambiente político pelo qual o presidente está inserido e a forma pelo qual é indicado candidato do partido. Manuel de Araújo se torna candidato através de um convite do partido, devido a simpatia e legitimidade que gozava dos munícipes de Quelimane. Com histórico de duas vitórias nas eleições autárquicas anteriores (uma intercalar e outra geral) Araújo era apetecível a RENAMO para governar Quelimane, uma vez que o partido não participou nas eleições autárquicas realizadas em 2013 e, conseqüentemente, não governava nenhuma parcela do país. As palavras do presidente e de um dos vereadores esclarecem:

Eu acho que tenho um capital político que me permite [governar nesses moldes]. Os outros presidentes do município não seriam capazes ou poucos estão na minha condição. Tenho uma experiência de governação municipal de 10 anos e já era presidente do município quando fui para o partido que represento agora. Tenho uma vida financeira que me permite, caso saia do município, continuar com uma vida melhor que a que tenho. [...] Eu tenho sonhos, académicos e carreira internacional, que parei durante dez anos. Eu sacrifiquei isso para uma causa. Portanto, não há ninguém, seja quem for, mesmo o presidente do partido, que vai me impor a fazer coisas que eu não concordo. Portanto, é uma situação singular, eu acho – permito-me a fazer coisas que eu acredito (Manuel de Araújo- Presidente do Conselho Municipal de Quelimane, 2022).

As decisões para nomeação dos vereadores deviam ser em função do consenso entre a Comissão Política do partido e o Presidente. Mas Araújo não está fazendo isso [...] ele é autônomo e deliberativo. Penso que é por conta do carisma que ele tem ganhado na sequência dos mandatos anteriores – o que lhe garante um suporte de qualidade, porém, ele não é muito comunicativo (VQ3, 2022).

Embora o presidente tenha princípios que orientem suas escolhas e que o mesmo encontre dentro da estrutura partidária alguma abertura, segundo alguns entrevistados, não tem sido fácil, pois, o presidente tem sofrido pressão do seu partido. “O presidente tem sido muito pressionado, pois, quando um partido ganha as eleições, pensa que apenas o seu pessoal

deve ocupar os cargos de chefia, mas o presidente tem sido forte e tem pautado pela mistura” (DQ10, 2022). Acrescenta-se: “O poder político é muito forte. Os que detém esse poder transmitem para o poder administrativo. Mas felizmente, a liderança do município, têm mostrado que não se pode fazer exatamente o que se condena do outro” (VQ8, 2022).

Também se verifica uma gestão neo-patrimonial, manifestada através de práticas de patronagem de cargos e clientelismo, que para além de contribuir para a “inflamação” do aparelho municipal com novos funcionários é considerada uma das causas para o mal-estar entre os funcionários. Para a análise desse cenário, vale a pena emprestar a ideia que sustenta o livro de Michela Wrong, *Its Our Turn To Eat* (2009), ao se referir sobre o contexto específico de Quênia. Com efeito, considerando que as práticas de favoritismo e gestão deficiente da coisa pública vão se reproduzindo nos governos seguintes, compreende-se que os partidos políticos têm em si o entendimento que após a vitória eleitoral “chega a vez deles de comer”. Tal como, como se observa:

Com a vitória do partido MDM em 2011, acompanhou-se a entrada de membros e apoiantes do partido MDM para os cargos de vereadores, diretores e funcionários simples que permanecem na instituição até a atualidade. O mesmo cenário de conceder emprego no período à seguir a eleição foi verificado no atual mandato com o partido RENAMO (DQ6, 2022).

O MDM governou e deixou o seu pessoal, agora é a vez da RENAMO. Assim, devem ingressar no CMCQ quadros do partido, tal como mandam os Estatutos e lei que enuncia que o partido tem o direito de atribuir cargos ao pessoal do partido para que o município esteja bem assegurado e que possa coordenar bem as atividades. São os cargos de confiança política que não podem ser indicados pessoas que não estão alinhadas com o Estatuto do partido (DQ1, 2022).

Essas entradas são justificadas pela ideia que existe que o município deve empregar e/ou acomodar os membros do partido vencedor e pessoas de sua confiança e, consequentemente, deixar de fora as pessoas com competência técnica (DQ6, 2022).

Quando temos excesso de mão de obra, a ideia é sempre ter rivalidades. Se formos a ver, na instituição temos muita gente sem tarefas – foram admitidas por várias razões e se calhar sem habilidades e ficam mais pelas fofocas. Quando isso ocorre, torna-se difícil de se relacionar adequadamente com os colegas e às vezes, os mesmos ambicionam estar no lugar daquele que cumpre com suas obrigações (DQ6, 2022).

Além dos relatos dos funcionários do CMCQ, os dados do próprio Conselho Municipal demonstram o nível de contratação a cada 5 anos. Para termos uma ideia, em 2010 no mandato do partido FRELIMO, o CMCQ tinha 116 funcionários efetivos e 143 contratados; em 2014, no mandato do MDM ficou com 107 funcionários e 475 contratados; em 2018, por sua vez, no mandato da RENAMO ficou com 610 funcionários e 140 contratados (Conselho Municipal da Cidade de Quelimane [CMCQ], 2022).

As novas contratações acontecem muitas vezes sem um concurso público, tal como conta um dos entrevistados: “A maioria dos funcionários entram na instituição sem um concurso público e só se fazem os concursos para formalizar, mas as pessoas já estão lá há bastante tempo. Isso não é só com a RENAMO, aconteceu com a FRELIMO e MDM” (DQ6, 2022).

Esse cenário também foi reportado pelo Ministério de Administração Estatal, no seu Relatório Geral de Assistência aos 33 Municípios de Moçambique, no âmbito da prestação da assistência aos municípios, em que, dentre outras deficiências de funcionamento das instituições municipais, encontram-se “trabalhadores sem contratos e sem requisitos para o provimento das vagas; funcionários que exercem funções de chefia sem nomeação legalizada; falta de abertura de concursos de ingresso a nível municipal e a não observância das regras de seleção e recrutamento” (ROQUE, 2006 apud. FORQUILHA, 2007).

Ainda no município de Quelimane, existe o entendimento por parte de alguns dirigentes, que a burocracia municipal deve apoiar o partido no governo, e que os funcionários devem ser seus simpatizantes pelo fato de estarem dirigidos por um partido político, como descreve:

Nunca fui pressionado [pela RENAMO] a ter algum cartão de membro. Na governação da FRELIMO, obtive por livre vontade porque conhecia as regras do jogo. No mandato do MDM não tive e fui chefe e, neste atual mandato também não tenho e fui nomeado diretor. Contudo, alinho com as políticas porque temos que apoiar os ideais do partido e das ações que estão a ser desenvolvidas (DQ3, 2022).

Embora o diretor não tenha recebido alguma orientação do partido no governo, o seu comportamento é influenciado pela ideia de que os funcionários públicos devem estar de acordo com as ações do partido e em alguma medida, se subordinando. Verifica-se aqui, o não abandono da ideia de que a administração está ao serviço da política, tal como era no período monopartidário. Tal como abordam os autores Hall e Taylor (2003, as políticas herdadas estruturam as decisões do futuro.

O fato de existir um número significativo de vereadores e diretores que não são membros do partido RENAMO, os funcionários consideram que o município de Quelimane deveria ser um exemplo de governação inclusiva, conforme se observa no depoimento: “Quelimane é um exemplo de convivência entre pessoas de diferentes partidos a trabalhar na mesma instituição sem que alguém fosse humilhado e desprezado. Eu acho que o presidente prefere mesmo ir pela competência de cada um, sem reparar de que lado vem e nisso ele está muito bem” (DQ9, 2022).

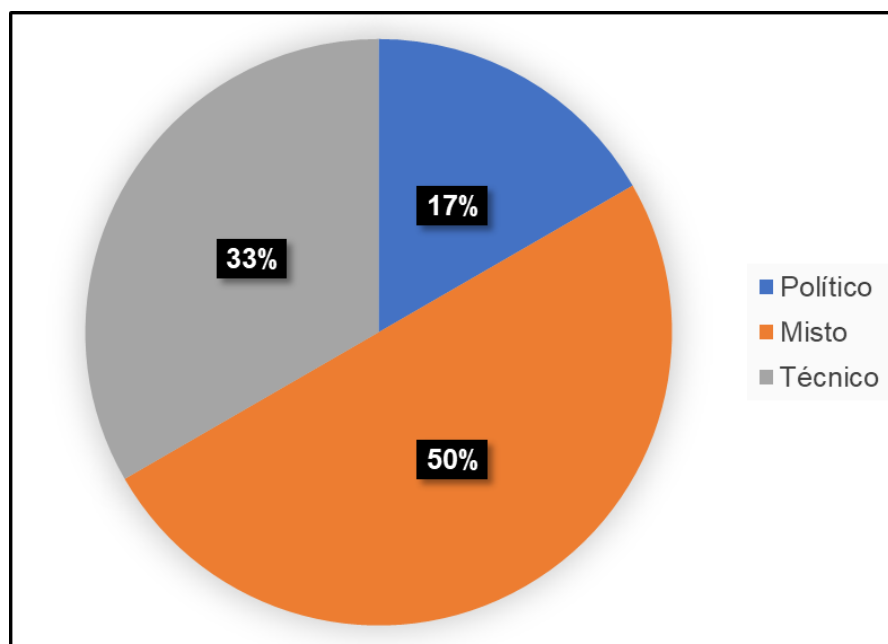
Porém, para além da intenção do presidente, do posicionamento satisfatório de parte dos funcionários, persistem desafios da convivência evidenciados por outros funcionários, principalmente os membros da RENAMO que identificam uma convivência não positiva dentro da instituição, caracterizada por impasses às suas atividades protagonizadas pelos seus colegas membros de outros partidos. Nas suas palavras “Não há colaboração entre os funcionários, há exclusão! Por se ter conhecimento da minha proveniência política, os colegas membros do MDM ou da FRELIMO criam impasses. [...] não valorizam os outros e sabotam o nosso trabalho para o partido ser mal visto” (DQ7, 2022).

Essa experiência também foi partilhada com outro diretor do partido RENAMO e ainda explicou que em algumas vezes o ambiente é de disputa – os da FRELIMO querem mostrar o seu potencial, os do MDM também, assim como os da RENAMO. Tendo em consideração que os da RENAMO possuem pouca experiência na administração municipal, tem saído em prejuízo, avança o diretor.

As dinâmicas apresentadas acima, permitem questionar e olhar de forma mais atenta sobre a chamada inclusão política e mais ainda, sobre quais bases, contextos e princípios esse processo está a ser edificado em Moçambique. Até porque, os municípios, diferentemente da governação central, são os únicos espaços onde tem se experimentado a alternância da governação e a experiência de Quelimane evidencia que sai o partido com o término do mandato, mas parte do seu pessoal permanece.

Relativamente a faixa etária, compreendida entre 24 a 60 anos de idade, dentre os oito vereadores, quatro são jovens, estando abaixo dos 35 anos de idade, o que demonstra a sua inclusão nos cargos de tomada de decisão e num sentido contrário, é em relação ao sexo - todos os vereadores são homens. No cargo de diretor, dentre os dez, três são mulheres e nenhum jovem. Assim, num total de dezoito nomeações analisadas, verifica-se que o presidente se utiliza de nomeações políticas e técnicas, sendo que, nas políticas se encontram as mistas (gráfico 6).

Gráfico 4 - Critérios de nomeação dos altos cargos da burocracia municipal de Quelimane



Fonte: Elaborada pela autora

O gráfico 6 evidencia que 33% das nomeações aos cargos de direção e chefia no município de Quelimane são feitas por critérios de competência técnica e 67% na base do critério político, onde se destaca 50 % o critério misto, o que significa que além do critério filiação partidária se considera a competência técnica. Além do mais, é o município que mais se utilizou do critério técnico.

Tal como referenciado no início do item, nem todas as nomeações para o cargo de diretor seguem os requisitos legais. Dos dez diretores nomeados, sete reúnem cumulativamente os requisitos legais, nomeadamente, pelo menos 5 anos de serviço na administração pública e possuir a 12ª classe feita, ou o nível médio técnico profissional; e três não. Dos que reúnem, um é membro do partido RENAMO, um é simpatizante também da RENAMO, quatro não estão filiados a partidos e um não quis identificar o seu partido. Os três que não reúnem são membros do partido RENAMO, onde dois não têm tempo de serviço suficiente na função pública e um se abstém dos dois requisitos. O fato das nomeações dos que não reúnem serem apenas aos membros do partido governante, torna a nomeação marcadamente política.

Embora a experiência na área não seja um requisito legal para o caso da nomeação dos diretores, adverte Weber (2004) que a vinculação aos cargos na burocracia deve basear-

se, também, na especialização de atividades tanto para os dirigentes quanto para os funcionários. O funcionário moderno está cada vez mais sujeito e de forma constante a treinamentos específicos e cada vez mais especializados. Nesse sentido, oito dos dez diretores mostram-se experientes na área pelo qual dirigem.

5.6 Município de Quelimane: Que diferencial apresenta dos outros municípios?

A ideia da desvantagem da eleição por cabeça de lista para a liberdade e autonomia do presidente do Conselho Municipal, face ao controle do partido sobre o executivo municipal e em algum momento sobre a instituição, tem sido discutida por pesquisadores da área de ciência política, bem como abordado pelos entrevistados. O município de Quelimane, dentre os três que fazem parte do estudo é o único que apresenta no seu executivo municipal vereadores identificados sem partido ou com proveniência de outro partido.

As entrevistas foram realizadas com os vereadores que no momento encontravam-se cessados, há cerca de 6 meses, mas em exercício, assegurando a área, enquanto não se realizavam as novas nomeações. A esse respeito, notabilizou-se um vazio legal nas leis das autarquias, pela não fixação do período de nomeação dos novos vereadores pelo presidente do conselho municipal, após os antigos serem cessados.

O Presidente do Município, no usufruto de suas competências discricionárias de nomear vereadores de entre os membros da Assembleia Municipal ou fora dela, optou por uma nova forma de escolher seus vereadores - uma forma nunca utilizada no âmbito dos governos locais para compor o órgão executivo colegial do município. Trata-se de nomeações a partir de candidaturas internas, conforme ilustra o anexo C, abertas a todos os funcionários do Município. A respeito das motivações, o Presidente declarou:

A prerrogativa legislativa sobre as nomeações não obriga que se siga esse procedimento e nem proíbe, deixando ao critério discricionário do presidente. No meu entendimento, essa é uma forma de conhecer o vasto leque das habilidades dos seus funcionários e não nomear apenas aqueles que já se conhece ou manteve contato. Ademais, revela o princípio da transparência e inclusão no governo Municipal (Manuel de Araújo – Presidente do Conselho Municipal de Quelimane, 2022).

A justificação que o Presidente atribui para a sua metodologia de escolha se fundamenta na sua experiência de governação de dez anos em que muitas das vezes, segundo o autarca, se perde talento pela falta de conhecimento sobre as potencialidades que existem dentro da instituição. Assim, na sua compreensão, essa prática, por um lado, permite governar com os mais competentes e, por outro, promove transparência e inclusão. Porém é uma

metodologia não pacífica dentre os vereadores com proveniência partidária, pois, estes entendiam que era uma forma de fazer com que os membros do seu partido não assumissem cargos de chefia. O partido RENAMO, por sua vez, não se mostrou contra. Nas palavras do representante:

O partido não está contra e consegue separar os atos administrativos dos assuntos políticos. E não só, o partido confiou ao Dr. Manuel de Araújo e continua a confiar. [Se ele tomou essa decisão, se baseou] em algum princípio legal e administrativo. A ser assim, o partido não tem nada a contrariar de alguém cuja posição foi confiada (Representante do partido RENAMO em Quelimane, 2022).

O argumento levantado pelo representante do partido encontra seu fundamento na contribuição de Wilson (1946) ao elucidar que a administração está fora da esfera da política, sendo que, suas questões, não são questões políticas. O representante ainda acrescenta que:

Esse é um concurso interno e inclui os funcionários que são membros da RENAMO e os que não são. Cada um, em função das suas habilitações, [...] sentindo-se capaz para assumir uma determinada área, poderá submeter a sua candidatura. Portanto, além de ser transparente é recomendável (Representante do partido RENAMO em Quelimane, 2022).

Embora as informações colhidas no campo demonstrem a constância de se utilizar o critério político – partidário (confiança política) na ocupação dos cargos de vereadores, Manuel de Araújo ensaia, a partir de uma perspectiva mais burocrática, uma nova forma de pensar o cargo. Além do mais, de acordo com o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos e demais normativas municipais, os vereadores são considerados dirigentes dos serviços técnicos e administrativos, o que na perspectiva weberiana carece de especialização (WEBER, 2004).

A partir desse pressuposto, se notabiliza, conforme o anexo C, o fato do Presidente do Município se utilizar dos mesmos requisitos de instrução do processo de admissão no aparelho do Estado, nomeadamente:

a) requerimento dirigido à entidade competente; b) certidão de registo de nascimento ou fotocópia de autenticada do Bilhete de Identidade; [...] d) atestado de sanidade mental e capacidade física compatível com a atividade que vai exercer na Administração Pública [...]; f) fotocópia autenticada do certificado de habilitações literárias exigidas para o provimento no lugar (REGFAE, 2022, p. 2).

Com base nos requisitos acima mencionados, com particular destaque o certificado de habilitações literárias, transmite a ideia, segundo a qual, o presidente do

município considera como requisito ao cargo de direção o conhecimento técnico - científico. Assim, a visão do Presidente é a seguinte:

Com o concurso público dá-se a oportunidade de concorrer a todos os funcionários que reúnam os requisitos estabelecidos no anúncio da candidatura, permitindo que o presidente tenha domínio sobre as competências, talentos e a experiência de um maior número de cidadãos e não de um grupo restrito de cidadãos que fazem parte da sua confiança pessoal ou do partido. Dessa forma a burocracia municipal será mais competente, profissional e democrática (Manuel de Araújo - Presidente do Município de Quelimane, 2022).

Explica, ainda, que a escolha de vereadores por meio de concurso, em parte, relaciona-se com o cumprimento do seu manifesto ao apregoar que o município de Quelimane seria governado na base de competência e inclusão e com indivíduos que queiram desenvolver o município. Por conta disso, uma das questões que os candidatos deveriam ter domínio seria o manifesto eleitoral do partido RENAMO, precisamente o que já tinha sido feito e o que faltava por fazer, o que permitiria desenvolver ações planejadas no manifesto e eleitas pelo povo.

Apesar do modelo de seleção visar resguardar transparência e salvaguardar outros princípios democráticos, o processo não foi tão transparente quanto era de se esperar uma vez que da lista de apuramento afixada, nem todos tomaram posse, tendo sido alguns apenas nomeados pelo Presidente.

5.6.1 Como compreender Quelimane?

Diversos autores discutidos ao longo do trabalho já evidenciam a natureza centralizadora dos três partidos políticos e as suas relações clientelistas, o que de certa forma explica a dificuldade de inserir pessoas sem um vínculo partidário no governo. A seção 5.7 aprofunda melhor este aspecto. O que explica o cenário de Quelimane com 33% de nomeações fora do controle da RENAMO? Que mudanças há na RENAMO, se em 2008, no município de Nacala Porto, a nomeação de figuras de outros partidos gerou conflitos entre o presidente do município e o partido, ao ponto deste último pedir a demissão do presidente? (ROSÁRIO, 2011). Que características diferenciam o presidente de Quelimane dos presidentes de Mocuba e Beira?

Autores como Linz (1978), Geddes (1994) e USAID (2020), apontam que existe uma relação entre o comportamento e as características dos presidentes e o tipo de nomeações que são executadas, bem como o modelo de gestão da coisa pública. Nesse sentido, vale

destacar algumas características do presidente do município de Quelimane. Manuel de Araújo é um académico e político moçambicano, filho da terra dos Bons Sinais⁵¹ e possui formação em Relações Internacionais (graduação), Estudos Políticos (mestrado), Estudos de Desenvolvimento - com opção de economia africana (mestrado) e Desenvolvimento Internacional (doutorado), pelo Instituto Superior de Relações Internacionais em Moçambique; pela Universidade do Zimbabwe; pela Escola de Estudos Orientais e Africanos da Universidade de Londres e pela Universidade da Ânglia Oriental na Inglaterra, respectivamente. Para além de ser académico, tem uma longa experiência na sociedade civil, trabalhou na Amnistia Internacional em Londres e é vice-presidente dos Governos Locais para a sustentabilidade.

Araújo iniciou a sua carreira política em 2004, enquanto membro da FRELIMO e de 2005-2009 foi deputado da Assembleia da República pelo partido RENAMO, tendo em 2011 se vinculado ao MDM quando concorreu e foi eleito pela primeira vez ao cargo de presidente de município. Em 2018, um ano caracterizado pela perda de quadros do MDM, principalmente para a RENAMO (CHICHAVA, 2019; GUAMBE, 2019; SEBASTIÃO, 2020), Araújo regressou a RENAMO como candidato ao mesmo cargo e a sua sucessão, tendo sido reeleito e a RENAMO vencido neste município pela primeira vez.

Considerado um dos autarcas com maior notoriedade em Moçambique (LUSA, 2022), Araújo é uma figura local que se identifica com o povo, luta a favor dos interesses dos cidadãos de Quelimane e para o desenvolvimento do município, mostrando-se capaz de se fazer face ao partido dominante. Possui capital político e legitimidade, bem como duas anteriores vitórias no mesmo município, o que poderá ter contribuído para a vitória da RENAMO e justificado a relativa autonomia que usufruiu na nomeação do seu executivo municipal. Embora o partido tenha controle sobre a patronagem dos cargos e de recursos para impor a disciplina partidária aos seus membros através de ameaças e outras sanções eleitorais tais como a ausência nas listas partidárias ou dinheiro para campanha (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) a presença de Araújo na lista da RENAMO era uma valia para o próprio partido. Além do mais, enquanto presidente do município, foi candidato do partido a governador da província nas eleições de 2019, tendo conseguido nas eleições intrapartidárias 37 votos a seu favor, contra três do segundo mais votado e zero para o terceiro candidato (BAPTISTA, 2019).

⁵¹ É o nome dado à cidade de Quelimane, pelo fato do rio dos Bons Sinais passar pela cidade.

Este cenário permite analisar a liberdade de ação dos líderes face às obrigações impostas pelas organizações, uma vez que

As decisões organizativas são, geralmente, o produto de negociações internas à organização e de influências recíprocas entre os agentes organizativos. Sendo assim, a chamada “liberdade de escolha” ou de ação é ao menos condicionada pela necessidade de manter o equilíbrio entre os interesses divergentes e pelas negociações que deles resultam dentro da “coalizão de decisões” (PANEBIANCO, 2005, p. 27-28).

Ainda na perspectiva do autor, é importante considerar que as organizações sediam uma multiplicidade de jogos estratégicos e os membros perseguem objetivos diferentes e interesses próprios, daí que sempre existe alguma liberdade de escolha, inclusive se forem mínimas. Contudo, os limites da liberdade são analisados caso a caso, de acordo com as potenciais parcerias a serem feitas.

Além das características pessoais do presidente do município, a sua identidade com os partidos políticos também oferece alguns subsídios. Diferentemente dos dois presidentes que possuem muitos anos de militância em seus respectivos partidos, Araújo possui pouco tempo de militância nos partidos em que passou, com período ininterrupto mais prolongado no MDM por aproximadamente oito anos na qualidade de presidente de município. Em ambos partidos foi quadro sénior e esteve em órgãos decisores. Portanto, sempre se beneficiou de incentivos seletivos dentro das estruturas partidárias. Com efeito, Panebianco (2005) adverte que são os incentivos coletivos, nomeadamente, a identificação com a organização, a solidariedade com outros participantes e a identificação com a causa do partido que garantem e alimentam a lealdade à organização.

Essa questão também foi apontada pelo jornalista moçambicano Fernando Lima, em uma entrevista alusiva à saída de figuras sonantes do MDM para a RENAMO. Na ocasião, o jornalista defendeu que os partidos políticos não podem se formar na base de pessoas notáveis e sim por militantes crentes, os que participam nas atividades do partido, que se identificam com a causa e que acreditam nas diretivas e ideologias do partido. Acrescentou ainda, que a política não se faz apenas com indivíduos que chegam diretamente para ocupar as posições de poder no parlamento e nos municípios, mas também, e principalmente, com os membros de militância mais profunda (TAVARES, 2018).

A ausência de incentivos coletivos, a impossibilidade do partido impor as suas vontades se utilizando dos mecanismos de disciplina partidária, a sua autonomia, capital político e o seu percurso académico e social, permitem compreender não apenas os 33% de

nomeações a membros não filiados a RENAMO, como também os seus posicionamentos face à governação do país. Araújo é um dos poucos políticos moçambicanos que consegue fazer críticas públicas aos partidos políticos incluindo o seu. A frequência com que tem defendido a tese de que não há democracia interna nos partidos políticos, é um exemplo. Numa entrevista dada à Lusa a 17 de novembro de 2021, à margem do Congresso Internacional da Universidade Católica de Moçambique (UCM), Araújo teceu a crítica nos seguintes termos:

A primeira estratégia [para que não surjam conflitos que minem a paz no país] é democratizar os nossos partidos. Os nossos partidos não são democráticos, a democracia está da janela para fora. Nós ficamos na janela e gritamos ‘viva a democracia’, mas se formos lá dentro dos partidos, não há democracia. Já estive na Frelimo, no MDM e agora na Renamo. [...] portanto, falo com conhecimento de causa (LUSA, 2021).

Em maio de 2022 teceu críticas semelhantes e acrescentou que não se faz democracia sem democratas. Citou como exemplo a comunicação do secretário-geral da FRELIMO ao proferir que nenhum membro do seu partido deve se candidatar aos órgãos partidários e sim devem esperar pela indicação do partido. Acrescentou ainda que os partidos da oposição gostam de imitar a FRELIMO e que a expectativa dele é que a RENAMO não implementasse esse modelo na sua reunião do Conselho Nacional que se avistava (MOSSE, 2022). Esses e outros posicionamentos, assim como determinadas atuações do presidente contribuem para a existência de conflitos com as suas lideranças partidárias, tanto no MDM, e principalmente na atualidade com a RENAMO (MOSSE, 2022; MUEIA, 2023).

5.7 **Tecnicização dos partidos? Que fatores explicativos?**

Um aspecto que se constatou na análise dos dados é a predominância do critério misto nas nomeações presidenciais. O município da Beira com 95%, Mocuba com 78% e Quelimane com 67%, a nomeação de filiados ao partido com qualificações para ocupar as vagas disponíveis, parece ser a resposta “consensual” entre as estruturas partidárias, atendendo o contexto específico de Moçambique, caracterizado pela (i) desconfiança entre os partidos políticos, com particular destaque a FRELIMO e a RENAMO, como consequência da transição inacabada de inimigos políticos no contexto da guerra civil, para adversários políticos no contexto do pluralismo político (AZEVEDO-HARMAN, 2013; BRITO, 2010; TERRENCIANO, 2016) e (ii) ausência de democracia na organização e funcionamento dos

partidos políticos, manifestada pela expulsão de filiados que ousam pensar com a “própria cabeça” e aversão ao debate de ideias (NGOENHA, 2020) .

Robert Dahl (2012), na sua análise sobre os caminhos que conduzem a poliarquia em regimes hegemônicos e oligarquias competitivas, aponta que na perspectiva dos governantes, a inclusão de outros atores nas decisões políticas acarreta novas possibilidades de conflito, fundamentados pela concepção de que eles e os seus objetivos podem ser substituídos pelos agentes incorporados. Assim, qualquer transformação que dê mais oportunidade aos opositores do governo de converterem seus objetivos em políticas aplicadas pelo Estado, levanta possibilidades de conflito com os representantes a quem eles substituem. Nesta senda, quanto maior o conflito entre o governo e a oposição, menor será a probabilidade de cada parte aceitar a participação de outra nas decisões políticas.

A tradição de exclusão, ou se quisermos chamar, de governo sem partilha, já vem desde as negociações entre FRELIMO e a RENAMO no âmbito do sistema eleitoral do país, que determinaria quem acede ao poder político, em que condições e como iria compor seu governo. No caso, instituiu-se o sistema eleitoral majoritário (MOÇAMBIQUE, 1990), que segundo Nicolau (2004) e Lijphart (2019), tem por objetivo garantir a eleição do candidato que obtiver mais votos, assegurando dessa forma, que o “vencedor leva tudo”, ou seja 100% da representação do candidato ou partido mais votado, enquanto que, os outros candidatos ou partidos, independentemente da porcentagem de votos obtidos, ficam sem representação.

A partir dessa lógica, a FRELIMO enquanto partido dominante, com sucessivas vitórias nas eleições presidenciais foi apostando numa governação que fortificasse o seu partido e enfraquecesse a oposição. Aliás essa sempre foi a estratégia da FRELIMO (ROSÁRIO, 2011; BRITO, 2014; VINES, 2020).

Graças a influência que exerce sobre o aparelho do Estado, a FRELIMO, por exemplo, se utilizou de todos os recursos à sua ordem para bloquear Nacala Porto, um dos municípios governados pela RENAMO, com o objetivo de recuperar e manter o seu poder a todos os níveis do Estado. Aliás, o discurso de um dos quadros seniores do partido ilustra essa vontade.

A oposição, no nosso país, não deve desaparecer, mas o partido Frelimo, no poder, deve prosseguir os seus esforços de forma a reduzir a oposição à mais estrita insignificância... Faremos tudo o que for necessário de modo que a Frelimo continue sempre no poder e que continue a melhorar a sua acção... Milhares de partidos podem ser criados e participar em todas as eleições, mas a Frelimo continuará sempre no poder neste país... Queremos que dentro de alguns anos a oposição não entre mais no parlamento; dito de outra forma, no futuro, todos os assentos no parlamento devem ser ocupados pelos nossos deputados... Não sou a favor do

desaparecimento da oposição, mas ela deve permanecer insignificante. (NOTÍCIAS, 2007 *apud*. ROSÁRIO, 2011).

Com tais posicionamentos, a FRELIMO vai demonstrando as suas intenções não democráticas, ao pretender ser o único partido relevante no cenário político moçambicano. Aliás, Ngoenha (2020) caracteriza a FRELIMO como um partido involutivo face aos princípios democrático.

Ainda no sentido de enfraquecimento da oposição, quando a popularidade da RENAMO aumentava, tal como aconteceu em 1999, a FRELIMO aumentava, também, o seu controle sobre as instituições do Estado. A governação de Guebuza, por exemplo, iniciada em 2004, foi caracterizada pela excessiva partidarização do Estado (BRITO, 2014, 2019; MACUANE, 2020), com uma agenda de revitalização das bases sociais do partido e a valorização da desconcentração do poder em lugar da descentralização, visando reforçar a presença do partido (GUAMBE, 2020). Assim, foram criadas/revitalizadas células do partido nas instituições públicas e a relação entre o partido e os administradores distritais foi dada uma atenção especial (FORQUILHA, 2011).

A relação entre a FRELIMO e a RENAMO sempre foi tensa, se agravando em períodos eleitorais. Nesses períodos, majoritariamente caracterizados por contenciosos eleitorais, vão desde episódios de violência verbal e física entre os apoiantes até a fraudes no recenseamento geral dos eleitores (FRANCISCO, 2019) contestação de resultados eleitorais motivados pela suspeita de enchimentos de urnas, abertura tardia das mesas de voto nos círculos entendidos como pró oposição, atuação parcial e conivente da Polícia da República e dos órgãos de gestão eleitoral a favor do partido no poder, abuso dos bens do Estado em benefício da FRELIMO e a inação dos tribunais perante as denúncias dos partidos da oposição (NGOENHA, 2020).

Se por um lado, a relação entre os partidos políticos é de inimizade, por outro lado, a partilha do poder torna-se quase impossível. O acesso ao poder político é entendido, no contexto moçambicano, como um meio de acesso à economia, a privilégios, mordomias e benesses materiais. Considerando que os representantes do povo, mais do que governar em prol do desenvolvimento do país e dos interesses dos cidadãos, estão preocupados com o seu círculo pessoal, familiar, as pequenas elites e a manter as suas clientelas, trazer para governo opositores ou diferentes estratos sociais significa também, partilhar os recursos do Estado com os grupos representados no governo (NGONHA, 2022).

Além da partilha do poder e dos recursos do Estado ser quase impossível, quando possível, causa constrangimentos nas agremiações. Um dos exemplos é apontado por Rosário (2011) e sucedeu em Nacala Porto, em 2004, quando a RENAMO nomeou quatro membros da FRELIMO que já ocupavam cargos de direção no anterior mandato da FRELIMO. Essa decisão, não só agitou os membros da RENAMO, como também a própria FRELIMO. Para os dirigentes da RENAMO, o procedimento do presidente do município era inadmissível, pois quando o município era governado pela FRELIMO (1998-2003), pertencer a RENAMO ou outro partido político era motivo para ser afastado do aparelho do Estado e do círculo económico local. Por essa razão, não entendiam porque é que o presidente tinha nomeado filiados da FRELIMO, enquanto que na RENAMO existiam muitos quadros no desemprego e com esperança de conseguir emprego no município como funcionários (ROSÁRIO, 2011).

A consequência dessas nomeações foi a instauração de um conflito entre o presidente e seu partido que culminou com a solicitação da demissão do presidente pelo partido, fato que não ocorreu devido a sua recusa, justificando que a inclusão de membros da FRELIMO no governo municipal deveria ser analisada fora dos assuntos partidários e sim, como um reforço administrativo, pois o município não corresponde a sede do partido e os nomeados possuíam elevadas qualidades administrativas. É importante salientar que com o novo modelo de eleição tal recusa seria insignificante, pois o partido, através da sua bancada na Assembleia Municipal pode demitir o presidente.

A FRELIMO, por seu turno, instaurou uma ordem disciplinar que culminou com a suspensão dos quatro nomeados por terem aceite trabalhar com a RENAMO (ROSÁRIO, 2011). Cenário similar a esse sucedeu em Quelimane, em 2011, quando o município deixou de ser governado pela FRELIMO e passou para o MDM. A FRELIMO ordenou que todos os vereadores e diretores das áreas do anterior governo deviam abandonar os seus cargos porque o município passaria a ser governado por um outro partido (SAVANA, 2013, *apud*. MELO, 2015).

Essas dinâmicas de intolerância política, ajudam a compreender o elevado índice de nomeações partidárias. Com efeito, as nomeações mistas carecem de mais explicações. Seria a adaptação dos partidos políticos às exigências do funcionamento da burocracia meritocrática? Ou seria apenas a falta de separação entre a política e administração? Ou as duas? Sem abordar de forma exaustiva, procuraremos trazer algumas respostas.

Os cargos de vereador e diretor são, dentro das áreas atribuídas para gestão do município, os cargos de direção, chefia e confiança mais altos. Para Weber, o cargo, na dominação burocrática, é a profissão. Isso significa que o seu exercício antecede a uma

formação prescrita, que na maioria dos casos requer o emprego de um período prolongado (WEBER, 2004).

Embora a legislação que regula os critérios de nomeação tanto dos vereadores, quanto dos diretores não considere, *per si*, o conhecimento especializado como requisito para ocupar tal vaga, a Resolução nº. 6/2004 de 10 de dezembro de 2004 que estabelece os qualificadores profissionais para os diretores prevê pelo menos a conclusão do 2º ciclo do ensino secundário ou o nível médio técnico profissional ou equivalente e pelo menos cinco anos de serviço no Estado com boas informações. Isso transmite a ideia de que os nomeados a esse cargo, no mínimo devem possuir conhecimento sobre o funcionamento da administração pública, incluindo informações relevantes para o cargo. Tal fato não ocorre com os vereadores. A Lei apenas preceitua que são pessoas da confiança política e pessoal do presidente, saídos da Assembleia Municipal ou fora dela (MOÇAMBIQUE, 2004, 2018). Será esse um mecanismo de alimentar as clientelas partidárias, garantir a representação política e manter o controle do partido sobre administração?

Alguns entrevistados da RENAMO entendem o cargo como um direito dos membros, os da FRELIMO como a confiança do partido e os do MDM como a recompensa pelo apoio que ofereceram ao candidato eleito. Contudo, os três partidos convergem ao relacionar a confiança no exercício do cargo com a filiação partidária e a garantia da exequibilidade do programa quinquenal do município, saído do processo eleitoral. Segundo as entrevistas:

Tenho feitos processos no âmbito da realização das atividades da minha área e os colegas da FRELIMO ou do MDM, conhecendo a minha filiação partidária que é a RENAMO criam impasses, não valorizam o trabalho dos outros e “sentam” por cima dos processos e assim, as atividades não avançam (DQ8, 2022).

Nem sempre tem sido fácil trabalhar com funcionários de outros partidos, principalmente nos cargos de chefia. Algumas pessoas não esquecem as suas cores partidárias quando estão na administração, mas depois refletimos e alinhamos ao único propósito que é criar o bem-estar dos nossos munícipes (VQ1, 2022).

Além do mais, as nomeações aos cargos de chefias são um meio pelo qual os partidos políticos distribuem os incentivos seletivos aos seus militantes carreiristas (PANEBIANCO, 2005). Tal como se constatou, no partido MDM as nomeações recaem sobre os membros fundadores, na FRELIMO aos filiados com mais de quinze anos de militância e alguns desde a sua infância e na RENAMO a alguns que já exerciam cargos de chefia dentro da estrutura partidária. A esse raciocínio se associa a ideia Weberiana que os partidos políticos objetivam colocar mediante as eleições seu chefe na posição de dirigente, e, na sequência,

ocupar os cargos no Estado com outros membros e/ou funcionários do partido enquanto durar o domínio do partido (WEBER, 2004).

Face aos objetivos partidários e as possibilidades que as leis proporcionam aos partidos políticos de influenciarem a composição e funcionamento da administração, a política e a administração parece que vão permanecer “casadas”. Até porque Rugge (2003) coloca que seria prejudicial a compreensão do sistema administrativo se o considerar afastado do quadro político e constitucional ao qual pertence.

A exigência para uma administração mais competente e que melhor garanta a prestação dos serviços básicos ao cidadão é cada vez mais solicitada ao Estado. Um dos mecanismos que o MARP apontou e recomendou ao Estado moçambicano no intuito de reforçar a capacidade administrativa dos funcionários públicos, é o recrutamento de cidadãos competentes e com base no mérito (MARP, 2010)

Nesse sentido, se a perspectiva dos partidos é garantir que os seus militantes ocupem alguns postos no Estado (excluindo os demais) e também manter as suas clientelas, as exigências atuais da burocracia moderna os coloca a selecionar dentre os seus, quais melhor se enquadram nas respetivas áreas. Esse posicionamento é defendido tanto pelos representantes da RENAMO em Quelimane quanto pelo do MDM na Beira.

6 INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS RENAMO, FRELIMO E MDM NA GESTÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

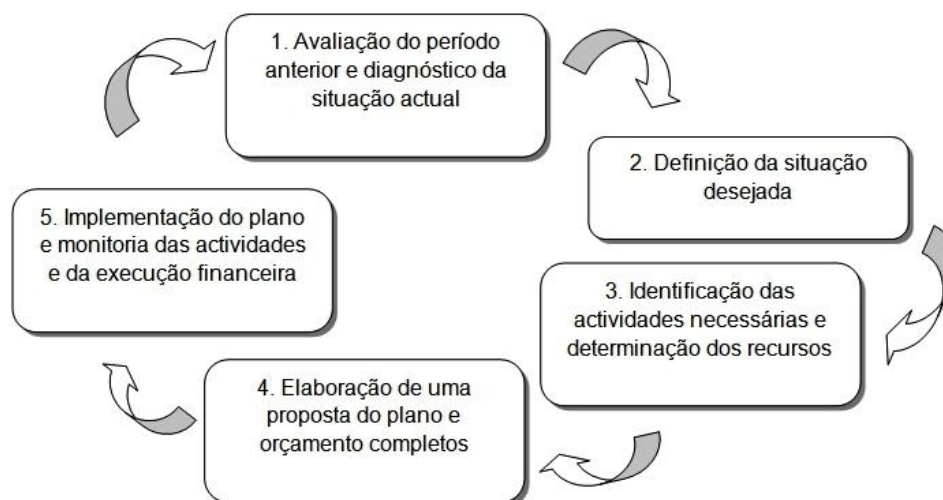
A presente seção contempla a análise da relação entre os partidos políticos, o Conselho Municipal e o cidadão. Os partidos políticos por se constituírem como os atores que conquistam o governo (PANEBIANCO, 2005), o Conselho Municipal por se tratar do órgão executivo do poder local com competência de fazer a gestão corrente dos assuntos municipais com base nas atribuições estabelecidas por lei, (MOÇAMBIQUE, 2018), e o cidadão por se tratar do destinatário das políticas públicas quer elaboradas na esfera municipal, quer na esfera nacional. Ou seja, a relação entre o partido que venceu as eleições e possui um manifesto a ser implementado, um órgão de gestão e implementação do manifesto e os beneficiários dos serviços a serem prestados pelo município.

Para tal, a seção será dividida em três subseções, onde a primeira versa sobre a relação entre os partidos políticos, o Conselho Municipal e o cidadão; a segunda sobre a relação entre os partidos políticos e os funcionários do Conselho Municipal e a terceira e última, sobre as implicações do modelo de eleição do presidente para o funcionamento da Administração Pública municipal.

6.1 Partidos políticos, Conselho Municipal e o cidadão, que relações se estabelecem?

A gestão do município compreende o conjunto de ações administrativas vigentes no plano de governo do Conselho Municipal, decorrente do manifesto eleitoral sufragado (BRASIL, 2020), considerando as competências emanadas por lei. No caso moçambicano compreende seguintes “a) desenvolvimento económico e social local; b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) abastecimento público; d) saúde; e) educação; f) cultura, tempos livres e desporto; g) polícia da autarquia; h) urbanização, construção e habitação” (MOÇAMBIQUE, 201, p.1800). Para a administração de tais ações, o município se baseia no ciclo de gestão do setor público do país que é composto por cinco processos-chave, nomeadamente: Planificação, Orçamentação, Execução, Monitoria e Avaliação, abreviadamente designado por POEMA (figura 6).

Figura 6 - Ciclo de Gestão POEMA



Fonte: Moçambique, 2013.

A avaliação do período anterior e diagnóstico da situação atual é caracterizado por ser o momento de reflexão conjunta sobre os progressos obtidos, com maior destaque aos pontos fortes e fracos verificados durante a implementação dos planos da instituição. A reflexão se baseia na análise de todas as fontes de informação disponíveis, tais como, relatórios de supervisão do ano anterior, o plano corrente e os dados estatísticos.

A definição da situação desejada centra-se na determinação dos objetivos e metas para o período seguinte. As metas devem levar em conta os objetivos estratégicos de cada área de intervenção e devem espelhar a situação desejada no futuro, a partir da definição do que é prioritário, considerando que recursos financeiros e humanos são limitados.

A identificação das atividades necessárias e determinação dos recursos é feita de forma coletiva e participativa com o objetivo de atingir a situação descrita na fase anterior. Na quarta fase, faz-se a elaboração de uma proposta de plano de atividades e orçamento correspondente completo e na quinta e última fase do ciclo de gestão se faz a implementação do plano, a monitoria das atividades e respetiva execução financeira. A monitoria é feita durante a implementação, através do acompanhamento coletivo e participativo das atividades em execução (MOÇAMBIQUE, 2013).

Uma boa gestão pressupõe o uso eficiente dos recursos disponíveis, que bem utilizados produzem resultados positivos e que se conformam com a realidade local (BRASIL, 2020a). Para tal, é necessário a promoção da participação dos cidadãos de diferentes faixas etárias e setores, para que a referida gestão atenda os anseios da comunidade (ANAMM, s/d). Para o caso de alguns municípios em Moçambique, os dados dos últimos relatórios *Barómetro*

da Governação Municipal, produzidos anualmente pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) em diferentes municípios do país, evidenciam que o direito à participação na planificação do município é o menos reconhecido pelos munícipes dentre outros direitos e deveres políticos (FORQUILHA, 2018a, 2018b, 2021).

No relatório publicado em 2018, por exemplo, cuja pesquisa se refere ao ano de 2017 nos municípios da Beira, Ilha de Moçambique, Manjacaze, Lichinga, Nampula, Pemba, Quelimane e Tete, apenas 35,6% dos munícipes reconhecem ter o direito de participar na planificação do Município (FORQUILHA, 2018a).

No relatório realizado e publicado em 2018, nos municípios de Chimoio, Dondo, Gurué, Inhambane, Moatize, Nacala e Xai-Xai apenas 29,8% dos munícipes reconhecem a participação na planificação municipal como seu direito (FORQUILHA, 2018b). Já no relatório correspondente aos anos de 2020/2021, publicado em 2021, ilustra que o direito em causa é reconhecido apenas por 26,2% dos munícipes (FORQUILHA, 2021). Num sentido contrário, o direito de participação mais reconhecido entre os munícipes é o voto, situado entre 96,9%, 97,6% e 97,7%, nos relatórios de 2018a, 2018b e 2020/2021, respectivamente. Esses dados nos permitem compreender que a maior parte dos munícipes entendem a participação política e os direitos de cidadania circunscritos ao direito de voto, que na maioria das democracias acontece apenas uma única vez durante a vigência do mandato. Isso permite dizer que, se por um lado o objetivo dos municípios é democratizar cada vez mais o Estado, por outro lado, a realidade evidencia que é necessário se investir e ensinar aos cidadãos outras formas de participação política.

Para além disso, o nível de confiança dos munícipes em relação as diferentes instituições municipais e no seu pessoal, o que dá uma indicação sobre a legitimidade e a qualidade da governação, é bastante variável, sendo que, nos relatórios Barómetro da Governação Municipal de 2018a, 2018b e de 2021 menos que 50% dos munícipes confia muito no Presidente do Município, nos membros da Assembleia Municipal, nos vereadores, nos chefes e funcionários do município, na polícia municipal e nos fiscais do município, fato que não ocorre com os secretários e líderes comunitários, onde mais que 50% dos munícipes responderam confiar muito (FORQUILHA, 2018a, 2018b, 2021).

Dentre esses municípios, os que passaram pelo processo da alternância política apresentam maiores resultados, acima do geral (tabela 10), com particular destaque aos municípios de Quelimane, Beira e Nampula, abrangidos pela pesquisa em 2017. Isso significa, que em alguns municípios, os partidos da oposição se apresentam com melhores qualificações.

Tabela 10 - Posição dos municípios que tiveram alternância política

			2017		2018	Geral	
			Quelimane	Beira	Nampula	Gurué	2017 2018
Informação sobre as atividades municipais		66,6%	70,9%	66,3%	54,6%	58,2%	55,7%
Crítica ao governo municipal		60,5%	63,15 %	64,7%	51,1%	56,2%	54,4%
Participação na planificação do município		41,7%	45,4%	44,7%	25%	35,6%	29,8%
Participação em movimentos e partidos políticos		71,2%	65,1%	72,3%	54,3%	56,5%	54,1%
Muito interesse nos assuntos municipais		54,0%	45,4%	54,1%	40,8%	50,8%	46,7%
Muita confiança no Presidente do município		45,5%	52,0%	65,5%	36,6%	43,2%	37,7%
Muita confiança nos vereadores		12,8%	14,0%	12,4%	21,1%%	19,1%	18,1%
Muita confiança nos funcionários		14,9%	17,6%	14,6%	19,1%	19,2%	19,0%
Muita confiança nos líderes comunitários		43,9%	40,3%	51,4%	51,9%	54,2%	51,5%

Fonte: Barómetro da Governação Municipal de 2017 e 2018.

Relativamente as autoridades comunitárias, a razão para o elevado nível de confiança dos cidadãos, pode se justificar pelo fato de serem reconhecidas pelas comunidades e possuírem a legitimidade para mobilizar a participação das comunidades locais na concepção e implementação de programas e planos em prol do desenvolvimento local (MOÇAMBIQUE, 2000, 2004). Além do mais, os secretários de bairros são considerados a extensão da administração municipal no bairro (JOSSIAS, 2004) e os articuladores entre os serviços municipais e os cidadãos (GUAMBE, 2019).

As autoridades tradicionais tiveram seu reconhecimento legitimado pela CRM de 1990 e o seu artigo 188 consagra que “O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário [...] e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país” (MOÇAMBIQUE, 1990, p.553-154).

Com a introdução do pluralismo político e as eleições gerais e municipais em iminência as autoridades tradicionais foram vistas como alianças importantes para os partidos

políticos conseguirem acessar, se manter e aumentar o seu poder político e conquistar os espaços municipalizados em disputa, sendo mobilizados, principalmente, em momentos de campanha eleitoral (FORQUILHA, 2009; LOURENÇO, 2009; CAMPOS, 2017). Aponta Panebianco (2005) que estas autoridades formam a coalizão dominante dos partidos.

Segundo o Diploma Ministerial n.º 80/2004 de 14 de maio de 2004, as autoridades comunitárias são “as pessoas que exercem uma certa forma de autoridade sobre uma determinada comunidade ou grupo social, tais como, chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pela respectiva comunidade ou grupo social” (MOÇAMBIQUE, 2004, p. 1). Os secretários de bairro, por sua vez, são “as pessoas que assumem a chefia por escolha feita pela população do bairro ou aldeia a que pertençam. [...] [sendo] escolhidos segundo critérios da respectiva comunidade local ou grupo social” (MOÇAMBIQUE, 2004, p.1-2). Dentre as suas funções, se destacam:

a) Dirigir e controlar as actividades do Bairro; [...] g) Divulgar as Leis, deliberações, posturas e outras informações sobre o Município e observar o seu cumprimento [...]; h) Garantir a ordem e segurança no bairro em coordenação com as entidades competentes; [...] j) Emitir pareceres sobre terrenos requeridos pelos munícipes; o) Mobilizar os Munícipes para o recenseamento dos moradores do bairro e das infra-estruturas; q) Emitir declarações para vários efeitos, pedidos pelos moradores sempre que estes pretendam tratar assuntos de seu interesse; r) Garantir a gestão e a correta utilização dos fundos do Bairro; s) Garantir e colaborar activamente na cobrança do Imposto Pessoal Autárquico (IPA) e o Imposto Predial Autárquico (IPRA), taxas por Actividades económicas (TAE) e de outras taxas). (MOÇAMBIQUE, 2012, p.64).

Tal como se depreende da Lei, as competências atribuídas aos secretários de bairros permitem que estes sejam os dirigentes mais próximos e pelo qual os moradores do bairro mantêm maior contato a nível da estrutura administrativa municipal. Segundo o Diploma Ministerial n.º 80/2004, após a escolha do secretário de bairro pela comunidade, (ato que corresponde a sua legitimação pela comunidade), compete ao representante da autarquia local, o reconhecimento formal das autoridades comunitárias, na base da identificação, registo e entrega de fardamento ou distintivo. No caso específico dos secretários de bairros dos municípios em análise, embora a Lei atribua ao Presidente apenas a competência do reconhecimento formal dos que representam a comunidade e na comunidade, estes são indicados de acordo com a filiação ao partido na gestão municipal. Como se pode observar nas entrevistas dos secretários:

Em relação ao processo de escolha, primeiro submeti a minha candidatura na zona urbana [do partido] e em seguida fui apurado, depois de observarem que reunia todos os requisitos para ser

secretário de bairro, nomeadamente, cópia de bilhete, cartão de membro do partido e currículo (Secretário de bairro de Mocuba 1, 2022).

O trabalho de secretário se aprende fazendo e ganhando experiência na base das orientações que recebemos do partido, do Conselho Municipal e do Presidente da Autarquia. Além do mais, temos recebido algumas formações do partido para captar cada vez mais o trabalho dos secretários dos bairros (Secretário de bairro de Mocuba 2, 2022).

Sou comerciante e gosto muito de fazer trabalhos tais como limpezas e sensibilização comunitária. Por conta disso, chamei atenção aos moradores [...] e a população achou melhor escolher a mim porque eu já vinha a exercer esses trabalhos com vista a ajudar a comunidade [...] sou membro fundador do partido MDM (Secretária de Bairro da Beira 1, 2022).

Quando começou o novo mandato e precisavam de novos secretários, o povo escolheu a mim. [Foi um processo] que primeiro o partido analisa quais pessoas merecem ser secretário e depois submete a votação (Secretária de Bairro de Quelimane 1, 2022).

Sou secretário do Bairro desde 2019, mas antes fui delegado político do bairro. Quando a RENAMO venceu as eleições, os membros do partido no bairro organizaram uma reunião com o objetivo de se saber quem poderia ser o secretário. O resultado da reunião foi que me indicaram secretário e por conta dessa missão deixei o cargo de delegado. [...] Não tem como um cidadão membro de outro partido ou apartidário ser secretário do bairro no governo da RENAMO, pois a reunião no bairro onde acontece a escolha é apenas com os residentes do bairro que são membros da RENAMO (Secretário de Bairro de Quelimane 2, 2022).

Apesar dos secretários de bairro serem considerados por Lei como autoridades comunitárias, o que acarreta para si a ideia de que a comunidade, antes do Município, os considera legítimo para dirigir o bairro, o seu modelo de nomeação cria condições para que os mesmos sejam eleitos com base na filiação partidária.

De acordo com o artigo 3 do Regulamento de Organização e Funcionamento das Estruturas Administrativas dos Bairros Municipais, o secretário do bairro é nomeado pelo Presidente do Município, sob proposta do vereador, para um mandato de cinco anos, o que corresponde à vigência do mandato do presidente e do vereador. Para a sua nomeação, os secretários devem possuir cumulativamente os seguintes requisitos: nacionalidade moçambicana; residência no bairro há mais de cinco anos; pelo menos trinta e cinco anos de idade; aptidão física e moral e estarem em pleno gozo dos seus direitos civis e políticos (MOÇAMBIQUE, 2012).

Considerando que o presidente já é membro do partido, e a prática de nomeação dos dirigentes dos serviços técnicos e administrativos municipais evidencia que se utilizam majoritariamente os critérios políticos, tal como se ilustra no capítulo anterior, a nomeação dos secretários fica dependente de dois órgãos cuja a sua permanência no cargo está associada ao partido político que governa. Construindo esse fio de pensamento, conforme os resultados das entrevistas dos secretários, a estratégia de nomeação por filiação partidária se mantém. Ademais, embora não seja um requisito estabelecido por lei, o secretário do bairro de Mocuba

1, informou que além das candidaturas serem apresentadas nas estruturas do partido, o cartão de membro também era um dos requisitos para a nomeação ao cargo.

Em Quelimane, por sua vez, o processo se mostrou menos democrático ainda, uma vez que o sufrágio não é universal e a escolha do secretário do bairro é feita apenas pelos moradores que são membros do partido RENAMO, tal como apresenta o secretário do bairro de Quelimane 2, excluindo a eleição do dirigente do bairro ao resto dos munícipes que no usufruto dos seus direitos políticos, ou se identificam com outros partidos ou com nenhum partido. O mesmo secretário acrescenta:

Isso é como um jogo. Ferroviário apoia o Ferroviário, Costa de Sol apoia o Costa do Sol e Maxaquene o Maxaquene. Então, eu [que não sou do Maxaquene] não posso ir à fila do Maxaquene. Vou fazer o que? Se eu for lá [...] podem me bater. [...] Servir a todos é outra coisa. Por exemplo, o Presidente do Município é da RENAMO, mas o Presidente não atende só os da RENAMO, deve atender a todos independentemente da cor partidária (Secretário de Bairro em Quelimane 2, 2022).

Embora a legislação deixe claro que cada comunidade local ou grupo social escolha os secretários de acordo com seus critérios, a partidarização da estrutura administrativa municipal vai se estendendo até aos órgãos administrativos da comunidade.

Uma das razões que pode justificar a escolha dos secretários de bairro com base no critério político-partidário é apontada por Guambe (2019) ao aferir que tal mecanismo permite ao partido controlar os secretários de bairro, que por sua vez organizam o processo de participação do cidadão nos assuntos municipais, por intermédio de reuniões de bairro. E não só, em diferentes contextos, a participação nessas reuniões é entendida como sinal de engajamento partidário.

Para além da participação dos cidadãos, o que Forquilha (2009) considera de discurso “explícito”, a existência das autoridades comunitárias se fundamenta na luta pela conquista dos espaços políticos no meio rural. Daí que, a criação e fortalecimento de alianças partidárias a nível mais baixo tornam-se fundamentais para os partidos políticos, uma vez inseridos no atual contexto de competição política.

Um dos efeitos da partidarização da máquina administrativa é a intolerância política, estigmatização da oposição (FORQUILHA, 2007) e a consequente exclusão do usufruto de direitos civis e políticos dos cidadãos. Não só, tal como refere Nhantumbo (2015), a partidarização se utiliza do aparelho do Estado para fins partidários e/ou em benefício dos membros ou dos seus apoiantes. Um dos exemplos dessa exclusão foi denunciado pelos partidos MDM e RENAMO, ao acusarem as autoridades da província de Inhambane (governo

da FRELIMO) de excluírem os seus membros e simpatizantes das listas dos beneficiários de subsídios da Covid-19. Segundo o MDM, muitos membros do partido não foram inscritos porque os secretários dos bairros tinham determinações sobre como e quem devia ser registado. Porém o Instituto Nacional de Ação Social, instituição do Governo responsável por fazer a canalização dos subsídios, refutou as acusações afirmando que o subsídio era para apoiar aos moçambicanos em situação de vulnerabilidade, com prioridade para os desempregados e reformados (CONCEIÇÃO, 2020).

Situação idêntica foi captada durante o trabalho de campo no município de Mocuba, quando o representante do partido MDM reportou que membros do seu partido eram marginalizados no processo de inscrição para receber o subsídio da Covid-19 e que nem todos os inscritos se enquadravam no perfil de beneficiário, tal como conta:

Nem todos os beneficiários eram cidadãos vulneráveis. Existiam alguns que eram financeiramente estáveis e ainda assim se beneficiaram do fundo. Os que verdadeiramente precisavam, nem todos tiveram acesso. Nos bairros, os secretários quando faziam esses levantamentos iam deixando para trás os que tinham conhecimento que eram membros de outros partidos. Isso aconteceu em muitos bairros aqui do município (Representante do partido MDM em Mocuba, 2022).

Tal como apontado no capítulo anterior, os espaços municipalizados herdaram do Estado moçambicano práticas de clientelismo. A análise de Guambe em relação ao primeiro mandato de implementação do processo de municipalização (1998- 2003), com todos os municípios sob a gestão da FRELIMO, evidencia que o mandato foi marcado pela simbiose entre as estruturas do partido e do município e por lógicas de atuação influenciadas pelas práticas utilizadas no período monopartidário (GUAMBE, 2019), o que permite concluir que o partido não operou significativas mudanças. A isso, acrescenta-se o fato de um dos munícipes da cidade de Mocuba, funcionário em uma instituição pública, ter relatado que na sua instituição de trabalho funciona uma célula do partido FRELIMO. Tal como se observa na entrevista:

O fato de não estar a participar nas reuniões da célula, eu e outros quatro funcionários fomos solicitados no partido, com o objetivo de saberem quais eram as motivações para não nos fazermos presentes às reuniões da célula. A nossa resposta foi porque o momento em que ocorrem as reuniões, na maioria coincide com o período em que temos outras atividades [laborais], pois muitas vezes quando se marcam as reuniões não consultam a disponibilidade dos funcionários. Contudo, iremos aguardar a próxima reunião (cidadão do município de Mocuba 1, 2022).

O cidadão ainda avança que o argumento dado às estruturas partidárias era apenas justificativa para rejeitar a sua participação nas referidas reuniões, pois, não concordava com

tal prática, sendo, por isso, conotado como opositor ao partido FRELIMO, e com risco de perder seu emprego ou outros benefícios que poderiam advir.

O assunto sobre as células do partido FRELIMO nas instituições públicas é um tema bastante discutido entre os cientistas políticos moçambicanos, dentre os quais cita-se Luís de Brito (2014, 2015, 2019) e Salvador Forquilha (2011, 2014). Para Brito (2015), por exemplo, a partir de 2002, a FRELIMO optou por reforçar o modelo de partido-Estado que tinha sido instituído durante o período monopartidário e que não tinha sido efetivamente abandonado, porém enfraquecido durante os anos que se seguiram ao AGP e as primeiras eleições multipartidárias. Nesse sentido, foi reconstruída a rede de células em todo o aparelho do Estado, desde o âmbito central até ao local, sendo reativado o princípio de que os dirigentes da máquina administrativa do Estado deviam prestar contas aos dirigentes do partido FRELIMO.

A existência de células do partido nas instituições do Estado evidencia mais uma das características neopatrimoniais do próprio Estado e/ou do partido, uma vez que não contribui para o estabelecimento da fronteira entre o Estado e o partido. Além disso, acarreta implicações no processo de institucionalização não apenas do Estado, como também da consolidação da democracia, na medida que condiciona a exclusão política, económica e social entre os cidadãos (FORQUILHA, 2014).

O representante do partido FRELIMO no município de Mocuba, por sua vez, confirma a existência de células do partido nas instituições, mas avança que o objetivo é de garantir o funcionamento adequado das instituições: “Se falamos sobre o mau atendimento nas instituições, a célula serve para vigiar e reprimir os maus comportamentos dos funcionários. Está para evitar que a instituição se manche e que os problemas se agravem, mas não para fazer política” (Representante do partido FRELIMO em Mocuba, 2022).

Ainda assim, se considerarmos a intenção do partido apresentada pelo seu representante, estes, por um lado, estariam a perpetuar práticas neopatrimoniais e se utilizando da instituição pública para fins partidários e, por outro, se outorgando o direito de monitorar o funcionamento das instituições do Estado, uma competência não atribuída a esse partido pelo Estado. Quanto a esse aspecto, a Lei n.º 7/2012 de 8 de fevereiro de 2012 é clara ao referir que a supervisão e fiscalização da administração pública é feita pelos órgãos administrativos e pelos cidadãos (MOÇAMBIQUE, 2012).

Tal como descrevem alguns autores, algumas práticas do partido FRELIMO se devem a herança do centralismo democrático, da época em que o partido da vanguarda era

mais importante que a administração (CAHEN,1985) que funcionava apenas como o transmissor de ordens do partido (GUAMBE, 2019).

Na realidade, tais células não correspondem ao único elemento que denuncia o carácter inacabado da transição interna da FRELIMO de um partido-Estado para um partido que se ajusta com as regras de funcionamento de partidos políticos num contexto democrático (FORQUILHA, 2014). A entrevista evidencia:

Sou funcionário de uma residencial cujo patrão é do partido [FRELIMO]. Fui insultado pelos meus patrões por conceder hospedagem a membros da RENAMO, mas eu não sabia que eram membros de outros partidos, até porque, quando eles telefonaram a solicitar o serviço, apenas disseram seus nomes e o número de dias que pretendiam ficar e não a sua filiação partidária. Por conta disso, fui ameaçado de perder o meu emprego (Cidadão de Mocuba 2, 2022).

Relativamente ao município da Beira governado pelo partido MDM, os cidadãos entrevistados responderam que não tem sentido uma interferência negativa do partido no seu dia-a-dia. Isso se observa na entrevista de um dos cidadãos ao explicar que: “O conselho municipal da Beira não discrimina e nunca o fez em relação a algum cidadão por razão de filiação partidária” (Cidadão do Município da Beira 2, 2022).

Essa narrativa pode encontrar algum fundamento no fato de que Daviz Simango, apesar do nepotismo e sua natureza centralizadora, em relação a gestão e controle dos outros municípios governados pelo partido, desenvolveu uma abordagem técnica em relação aos benefícios da administração municipal (GUAMBE, 2019), o que quer dizer que, apesar de nomeações marcadamente políticas, existe um alento em relação a interiorização de práticas democráticas e o respeito pelos direitos dos cidadãos não membros do partido no governo.

Um dos munícipes na Beira, denunciou que durante um concurso público para uma vaga de emprego na administração pública, foi questionado se possuía cartão de membro do partido FRELIMO.

A experiência vivenciada pelo cidadão descrito acima não é isolada e muito menos aleatória. É fruto da cultura política – “que define as regras e estilos de comportamento que se desenvolvem no âmbito das relações políticas e governativas” (CRESPI, 1007, p. 278) e que explicam os comportamentos políticos dos indivíduos perante o sistema político.

É dessa forma que valores, crenças, sentimentos e conhecimentos passam a ser apontados como elementos motivadores e norteadores das orientações e atitudes dos atores políticos (BAPTISTA, 2016). É nesse contexto, que os dirigentes das instituições ou o pessoal encarregado de selecionar cidadãos para vagas de emprego ou outras oportunidades, se atribuem o direito de questionar se o candidato possui o cartão do partido FRELIMO, ferindo

o princípio da liberdade de associação que os cidadãos possuem, e os cidadãos, por sua vez, por compreender o enraizamento de tais práticas no funcionamento das instituições do Estado, acreditam que a posse de tais cartões, se constitui como uma mais-valia, ou o conjunto de documentos de identidade do indivíduo, ou ainda, o meio caminho andado no alcance de determinados objetivos pessoais. Tal como se observa na entrevista:

Para mim, possuir cartão de membro da FRELIMO tem muita valia. Tem coisas que a gente pode entrar por lá, e não só, quando se é membro do partido conseguimos alcançar alguns objetivos [...] tais como emprego, e rapidez no processo de abrir um estabelecimento. Mas ainda não sou membro, admiro o partido e gostaria de ser (Cidadão do município da Beira 2, 2022).

Além de demonstrar as crenças e os códigos do funcionamento das instituições do Estado, evidencia uma lógica clientelista, cuja partidarização se insere. Em 2010, o relatório do MARP já constatou que o processo de recrutamento para o serviço público do país, os benefícios do acesso às oportunidades criadas pelo Governo e o usufruto dos direitos garantidos pela Constituição, embora informal, é com base na filiação partidária a FRELIMO (MARP, 2010). Aqui se destaca a perpetuação da administração neo-patrimonial. Acrescenta Guambe (2019) que muitos membros da FRELIMO que financiam o partido, filiam-se apenas para proteger seus negócios, obter vantagens fiscais, e privilégio na obtenção de contratos públicos. Nesse quesito, a FRELIMO se apresenta como o partido que mais distribui incentivos seletivos e tal como constata Panebianco (2005), a distribuição excessiva de incentivos seletivos e de forma visível, tira a credibilidade do partido, enquanto organização voltada para a representação dos interesses dos cidadãos, ao mesmo tempo que enfraquece a sua capacidade de distribuir os incentivos relacionados aos objetivos do partido (identidade, ideologia e de solidariedade).

O partido RENAMO, segundo Rosário (2015) e Guambe (2019), desde 2003, ano que iniciou a sua gestão nos territórios municipalizados (em Nacala-Porto, Angoche, Ilha de Moçambique e Beira) mostrou a reprodução de práticas clientelistas, associadas ao uso da administração como mecanismo de recompensa política. Em Angoche, para citar, a RENAMO tentou criar postos de trabalho para satisfazer o seu eleitorado e não só, trocou dirigentes que tinham trabalhado com a FRELIMO no anterior mandato, expulsou alguns funcionários que não distinguiam atividades políticas com as burocráticas e que segundo o partido, funcionavam de espões da FRELIMO e rescindiu contratos de alguns funcionários que continuavam a exercer suas funções com contratos expirados (ROSÁRIO, 2015). Nesse último aspecto, o partido levantou mais uma, entre outras deficiências do funcionamento dos

governos municipais, citadas por Roque (2006), constatadas no relatório do Ministério de Administração Estatal (ver o penúltimo parágrafo da pág. 128).

Entretanto, considerando o poder de tutela do Ministério de Administração Estatal, influenciado pelo partido FRELIMO, as medidas de expulsão aplicadas pelo município não surtiram efeitos desejados, tendo o Ministério obrigado a RENAMO a readmitir todos os funcionários expulsos. Nesse sentido, a rede clientelar da RENAMO em Angoche não era capaz de integrar muita gente, conseguindo apenas integrar alguns membros na estrutura administrativa do município para ocupar certos postos a nível mais baixo, tal como, na limpeza e, em outros, para lugares como vereadores e secretários de bairro através das nomeações do Presidente do Município (ROSÁRIO, 2015).

Uma das consequências de nomeações políticas a funcionários sem qualificações para executar as tarefas nas áreas indicadas pode ser a deficiente prestação do serviço ao público e a letargia no funcionamento da instituição, tal como descreve a entrevista:

A maioria das pessoas que vem aqui é por razões partidárias e algumas não sabem fazer. O Município, à semelhança de outras instituições públicas é, para essas pessoas uma escola e não uma academia, pois, na escola se aprende do zero e na academia a pessoa já possui uma “bagagem” e vai complementar. Nesse sentido, torna-se difícil em uma instituição que serve ao público ter que ensinar do zero [a seus funcionários]. É por conta disso que por vezes temos atendimentos não adequados ao público. Aliado a isso, a instituição não se planifica para mentorear essas pessoas e de uma forma geral, fazer reciclagem a todos os funcionários (Funcionária do Conselho Municipal de Quelimane 3, 2022).

Essa problemática não é recente e nem se associa ao funcionalismo municipal. Em 2010, o relatório do MARP constatou que a administração pública de Moçambique era caracterizada pela incompetência, ineficiência, corrupção e fraca prestação de serviços. Em parte, a razão de tais características era a insuficiência de pessoal qualificado, cuja responsabilidade estava muito além das suas capacidades, pois, o recrutamento não era baseado no mérito e sim pela filiação partidária, nepotismo e amizade, na sua maioria (MARP, 2010).

Essa constatação foi verificada por Lúcia Macamo (2021), no seu estudo sobre a relação entre alternância e descontinuidade político-administrativo no município de Quelimane, onde concluiu que a entrada de novos funcionários na base de relações clientelistas contribuiu para a descontinuidade na prestação de alguns serviços e atividades municipais. Em suma, Graef (2008) evidencia que estruturas de confiança política muito alargadas, desestruturam o funcionamento das organizações públicas, causando descontinuidade e ineficiência administrativa.

A mesmo respeito, o Barómetro de Governação Municipal referente ao ano de 2017, ao coletar informações sobre o nível de satisfação que os cidadãos expressam em relação aos diferentes serviços municipais, o que permite avaliar o desempenho da governação, evidencia um grau acentuado de insatisfação em relação aos serviços de limpeza de esgotos e drenagem, onde 40% mostram-se insatisfeitos e 30,6% satisfeitos; iluminação pública com 47% de insatisfação e 40% de satisfação; erosão com 40% de insatisfação e 24% de satisfação e por fim os serviços de transporte com 49% de insatisfação e 38% satisfação (FORQUILHA, 2018a).

Já em 2018, o relatório indica maior grau de insatisfação na recolha do lixo, com 46% contra 42% satisfação; limpeza de esgotos e drenagem 35% de insatisfação em oposição a 28% de satisfação; iluminação pública com 52% de insatisfação e 37% de satisfação e; erosão com 29 % de insatisfação contra 25% de satisfação. Num total de dez serviços analisados os munícipes avaliam com insatisfação a quatro serviços e mostram-se satisfeitos com a prestação de seis, nomeadamente a manutenção de estradas e passeios; de jardins e parques públicos; cemitérios; limpeza e construção de mercados; abastecimento de água e; serviços de transporte público (FORQUILHA, 2018b).

Relativamente ao último relatório publicado em 2021, os dados apontam que dos dez serviços municipais analisados, a insatisfação é com a gestão de problemas de erosão, correspondendo a 41% contra 22% de satisfação; a iluminação pública com uma percentagem de 62% contra 25% de satisfação; construção, manutenção e limpeza dos esgotos e drenagem com 35% de insatisfação e 21% de satisfação; manutenção dos cemitérios com 38% de insatisfação e 36% de satisfação e a recolha de lixo com 51% de insatisfação face a 33% de satisfação. Os dados indicam, igualmente, que a insatisfação dos munícipes em relação aos problemas de erosão, iluminação pública e esgotos e drenagens é manifestada em todos os municípios, sendo que os problemas de recolha de lixo em apenas dois municípios afetados pelos inquéritos do BGM.

Relativamente ao uso do bem público em benefício partidário, no município de Quelimane, para além de se utilizar as instalações do Conselho Municipal para se realizarem as cobranças de quotas partidárias, os funcionários abordam que nunca presenciaram outro tipo de atividades partidárias, tais como, células do partido ou mesmo reuniões do partido com os funcionários. O mesmo cenário se repete no município da Beira.

Em Mocuba, a maioria dos funcionários, ainda que refutado pela minoria, mencionam que membros do partido têm se dirigido ao município a fim de se reunir com os funcionários. Contudo, acontecem com pouca frequência, tal como evidencia a entrevista: “O

partido faz uma solicitação ao presidente, e após a autorização do presidente, convoco os colegas. [...] As reuniões são de pouca duração, no máximo 30 minutos” (Funcionária do Conselho Municipal de Mocuba 2, 2022).

Ao se constituir como verdade, com esta prática, o Conselho Municipal de Mocuba viola a Lei de Probidade Pública, precisamente o artigo 28 alínea b) ao se utilizar o edifício municipal para fins que não dizem respeito ao interesse público. Contudo, vale destacar que o relatório do MARP de 2010, apontava que “os membros da FRELIMO são permitidos organizar células no local de trabalho e realizar encontros durante a horas de expediente” (MARP, 2010, p.4).

6.2 Partidos políticos vs. funcionários do Conselho Municipal

As práticas neopatrimoniais que caracterizam os partidos políticos da pesquisa, têm influências negativas não apenas no dia-a-dia do cidadão, como também no funcionamento e no relacionamento entre os funcionários do órgão executivo municipal, sendo que, algumas dinâmicas, tais como a obrigação para o pagamento de quotas aos funcionários que não são membros do partido que governa, já foram identificadas na seção anterior.

A proposta deste subitem é analisar, de forma mais específica, a conexão existente entre os nomeados com base em critérios políticos e o funcionamento da administração, representada pelos demais servidores, considerando sempre o pressuposto da separação entre a política e a administração pública, sendo que esta última deve atuar de forma apolítica e imparcial e com base em uma sólida formação profissional, visto que o seu objetivo é funcionar de forma eficiente e económica (FARAH, 2010).

Uma das dificuldades de interação entre a burocracia efetiva (os que a sua permanença na instituição não depende dos mandatos presidenciais) e a temporária (normalmente os que mantêm conexões mais estreitas com a esfera político-partidária) e que detém, comparativamente ao primeiro grupo, mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas (LOPEZ, 2015) é que estes últimos, tendem a estabelecer com frequência metas e prazos tecnicamente difíceis para a execução de trabalhos, tal como um dos servidores explica:

Para mim, a coisa mais difícil aqui no município, ou na função pública é ter que receber orientações de trabalho sem respeitar o tempo tecnicamente possível. Ou seja, o gestor, geralmente político,

sem muita noção dos procedimentos, solicita um trabalho e pede em dois dias quando o mesmo corresponde a um mês e muitas das vezes não há espaço para opinar (DQ6, 2022).

Essa fala remete à reflexão suscitada por Max Weber (2004), ao colocar que a vinculação na administração deve entre outros princípios se basear na especialização de atividades incluindo para os dirigentes.

O início de um novo mandato, particularmente quando se trata da entrada de um novo partido, tem imprimido dinâmicas desafiadoras para os funcionários efetivos e, por vezes, se caracterizam por momentos e experiências pouco agradáveis. Tal cenário pode ser justificado pela desconfiança dos funcionários estarem agir contra o partido no governo (GUAMBE, 2019), tal como a entrevista demonstra:

Quando a gestão de Quelimane passou do [MDM] para o partido RENAMO, enquanto eu tratava o processo de uma viagem aérea da equipa do Presidente do Município, constituída pelo presidente, um vereador e dois técnicos, fui informada que o avião estava na sua lotação máxima e que não tinha espaço para o vereador naquele voo. Por conta disso, o vereador entendeu que ao lhe participar aquela situação, faria porque era membro do MDM, uma vez que era funcionária do município desde a altura de governação deste partido, tendo o mesmo dito “você não é nossa” e está a dificultar que eu vá a Maputo. Essa situação gerou mal-estar no aeroporto, porém, como já era conhecida no aeroporto, consegui fazer com que o vereador viajasse, através da substituição com os dos técnicos (Funcionária do Município de Quelimane 1, 2022).

Situação de desconfiança em relação ao apoio ou não ao partido que se encontra na gestão da coisa pública, no município de Quelimane por exemplo, tem contribuído para que os funcionários desenvolvam a ideia de que devem se simpatizar com o partido, tal como ilustra o entrevistado DQ3. Porém, por vezes, essa desconfiança tem sido agravada ao ponto dos dirigentes seniores do partido enviarem seus membros de confiança de um município para “organizar” o outro, tal como se ilustra: “Quando saímos do poder da FRELIMO para o poder do MDM o processo foi doloroso. Quase no meio do [mandato], vieram pessoas da Beira mandar [...]. Até porque entre nós [funcionários de Quelimane] não havia problemas, mas os outros achavam-se superiores” (DQ6, 2022).

A realidade vivenciada em Quelimane no período da governação do partido MDM não pode ser analisada numa perspectiva isolada. Deve também considerar o tipo de gestão centralizadora que caracteriza esse partido (GUAMBE, 2019). Um dos exemplos de tentativa de centralização do controlo dos municípios sob a gestão do partido MDM ilustrado pelo mesmo autor, é o caso do município de Gurué, localizado na província da Zambézia, onde “o município da Beira, por via do partido MDM, transferiu para lá alguns funcionários a fim de ajudarem a estruturar a administração do novo município gerido pelo MDM [...] tendo em

vista um objetivo de controlo” (GUAMBE, 2019, p.174o). Tais práticas foram rejeitadas simultaneamente pelos Presidentes do Município e da Assembleia Municipal e, também pela população, tal como a imagem abaixo ilustra.

Imagem 1 - Município de Gurué rejeita o controle do partido MDM na Beira.



Fonte: Guambe (2019).

Nessa imagem, além de se evidenciar a tentativa do Município de Gurué de se “soltar” das amarras do partido MDM na Beira, Guambe (2023), verifica a dificuldade encontrada pelo MDM para gerir de forma centralizadora não apenas Gurué como também outros municípios sob gestão de presidentes filiados ao partido.

Não só, o mesmo autor classifica a gestão do partido MDM como “localista” pela dificuldade do partido transformar a experiência de governação local no município da Beira como uma alternativa nacional face aos partidos FRELIMO e RENAMO. Além disso, os desafios do município da Beira e do seu partido gravitavam em volta de Daviz Simango e a força do partido está instalada na Beira, para em seguida se difundir em todo o país, mesmo quando a Lei dos partidos políticos apregoa que cada partido deve ter sua sede na capital do país.

Ainda em Quelimane, com o atual mandato pela RENAMO, embora a Funcionária do Município de Quelimane 1, levante questões que demonstram manifestações de assuntos políticos em processos administrativos, outros funcionários informam que não têm verificado privilégios atribuídos aos funcionários que são membros da RENAMO. Além disso, tal posicionamento também se observa na fala dos funcionários membros da RENAMO, que dizem serem alvos de sabotagens e que se ressentem da falta de apoio por parte dos seus colegas:

Os membros de outros partidos alegam que possuem um conhecimento exaustivo [sobre o funcionamento e procedimentos da instituição] em relação aos membros da RENAMO que entraram há pouco tempo. A finalidade desse posicionamento é de nos incapacitar. Porém, para não entrar em choque, optamos em fazer a atividade nós mesmos e evitamos mandar aos membros de outros partidos, pois, podem sabotar a atividade, uma vez que estão para mostrar o seu brilho ao partido vinculado e falar mal da governação do outro. Além do mais, ao nos submetermos a um vereador que não é da RENAMO, embora o presidente tenha iniciativa de inclusão e se diga que as boas ideias não têm cor partidária, o que tem acontecido é um desprezo pelos membros da RENAMO, principalmente no início do mandato, mesmo estando a usufruir de lugares que deveriam ser ocupados pela RENAMO (DQ1, 2022).

Visualizando a problemática em um outro prisma, a partir de um olhar de quem não é membro da RENAMO, a relação entre funcionários com proveniência partidária e os efetivos com mais experiência torna-se tensa porque por vezes os partidos enviam pessoas sem conhecimento técnico e administrativo e imbuídos de um ego de dominação, tal como aponta a entrevista:

O partido manda pessoas com uma idade avançada e acho que não é uma valia para uma instituição. Para além da idade, o mais agravante é a ausência de formação. E quando um outro funcionário que possui um conhecimento da área sugere uma forma diferente de fazer, mediante os princípios da função pública, se o novo funcionário não possui uma capacidade de percepção ou se o funcionário antigo não tem a capacidade de persuasão, o funcionário novo compreende mal a intenção do antigo e se introduzem questões partidárias no relacionamento (Funcionária do Conselho Municipal de Quelimane 3, 2022).

Neste mandato, o que eu notei com alguma frequência é o uso do termo “nós é que estamos a mandar”, o que eu penso que não devia por se tratar da administração pública. A consequência disso é o repúdio por parte de alguns funcionários e o uso de termos como “Já que eles estão a mandar, que tragam a experiência e façam”. É a partir daí que as coisas começam a cair, os processos dos municípios começam a se tornar morosos e a instituição fica com um mau desempenho (Funcionária do Conselho Municipal de Quelimane 3, 2022).

Relativamente ao município da Beira, os funcionários, ainda que membros de outros partidos, explicam que não tem sofrido discriminações por conta da sua filiação partidária e o tratamento entre os funcionários não é diferenciado, além do mais, a parte mais técnica da instituição pouco se relaciona com os partidos políticos, embora existam pequenas manifestações esporádicas.

Em Mocuba, por sua vez, diferentemente dos municípios de Quelimane e Beira que agregam funcionários de outras filiações partidárias, justificadas em parte pela alternância do poder, culminando com a entrada e permanência de cidadãos membros do partido na altura na gestão do município, todos os funcionários se identificam como membros da FRELIMO. No município da Beira, no que concerne aos funcionários membros da FRELIMO ou da RENAMO, estes são funcionários com muitos anos de vinculação ao município e a sua vinculação se associa ao período de governo do próprio partido. O mesmo cenário se repete

em Quelimane em que os anos de vinculação dos funcionários membros dos partidos FRELIMO e MDM se associam ao período do governo dos respectivos partidos.

Voltando ao caso do município de Mocuba governado pela FRELIMO desde 1998, a homogeneidade política que caracteriza a sua administração municipal, com membros do partido desde os dirigentes mais altos até os funcionários em escalões mais baixos, a sua composição pode constituir um bloqueio para a identificação de funcionários membros de outras filiações partidárias. Aliás, uma das funcionárias do município, vinculada há dois meses na instituição e com o mesmo período de vinculação ao partido, apresenta a seguinte compreensão:

Se existem funcionários que não são da FRELIMO, eu penso que eles não mostram, porque se forem a mostrar entrarão em confronto [com o município], porque no município os funcionários devem ser membros do partido FRELIMO. Caso não sejam e manifestem, é capaz de serem expulsos (Funcionária do Conselho Municipal de Mocuba 1, 2022).

A mesma visão sobre a “inexistência” de funcionários membros de outros partidos foi partilhada por mais de três funcionários. Como se observa, todos os funcionários entrevistados se identificaram como membros do partido FRELIMO, o que por um lado pode transmitir a ideia de extensão do partido na administração pública e por outro, a falta de liberdade política, associada ao controle das filiações partidárias vivenciada no município de Mocuba. Estas tentativas explicativas foram igualmente visualizadas pelo MARP (2010) no seu primeiro relatório, ao levantar uma série de alegações de práticas administrativas discriminatórias como um dos fatores que dificulta aos indivíduos de se identificarem abertamente com qualquer partido político que não seja a FRELIMO. Além do mais, demonstra a contínua subordinação do Estado aos interesses políticos da FRELIMO (MATSIMBE, 2017).

Diferentemente dos municípios de Quelimane e Beira em que as atividades políticas em períodos eleitorais contam com a presença de seus funcionários depois do horário normal de expediente, em Mocuba, os funcionários fazem uma escala dentro da instituição para que a mesma não encerre o seu funcionamento nesse período, tal como aponta a entrevista:

No período da campanha não saem todos os funcionários, faz-se um programa rotativo, porém é apenas no período da tarde, 1 hora antes do fim do período laboral. [...] Por vezes o partido emite uma informação ao Conselho Municipal, endereçada ao Gabinete do Presidente do município e o Presidente por sua vez dá o seu parecer e em seguida informamos aos colegas para podermos acompanhar a campanha de bairro em bairro, sensibilizando a população. E no dia seguinte vão outras pessoas (Funcionária do Conselho Municipal de Mocuba 2, 2022).

Sáimos em grupos de colegas para a campanha porta a porta, geralmente depois das 14 horas. Não interrompemos o dia todo porque precisamos de trabalhar. [...] Cria-se um grupo no Município para a distribuição do material, tais como camisetas, panfletos e chapéus (Funcionária do Conselho Municipal de Mocuba 3, 2022).

A eliminação desses cenários já tinha sido recomendada pelo MARP, com o objetivo de fortalecer o ambiente de livre concorrência ao poder e de promoção da democracia. Pois, tal prática irá beneficiar a todos os partidos políticos, o funcionamento das instituições do Estado e os respectivos funcionários (MARP, 2010).

Os mesmos cenários são analisados por Ronning (2010) em seus estudos sobre os partidos dominantes, característica que a FRELIMO apresenta com a sua permanência no poder central até a atualidade e no contexto municipal desde as primeiras eleições municipais. Tais práticas, são, para o autor, o reflexo da integração e o controle da máquina burocrática pelo partido, ao mesmo tempo que explica a “inexistência” de funcionários filiados a outros partidos no município de Mocuba.

A mesma rotatividade acontece com a participação em reuniões dos órgãos sociais do partido, onde os convites elaborados pelo partido são endereçados à instituição. Uma das motivações apresentadas pelos funcionários do município de Mocuba em se filiar ao partido FRELIMO, para além de ser o partido no governo, tal como aponta a funcionária 1, é o fato, à semelhança de alguns vereadores, de estarem filiados desde a infância em organizações infanto-juvenis do partido, tal como aponta a entrevista:

A FRELIMO é o partido que eu nasci e encontrei e sempre me indicaram que era o partido ideal. Fui membro da Organização da Juventude e enquanto menina, participei na Organização dos Continuadores cujas atividades, tais como cantar, me marcaram muito e não consegui trocar até hoje (Funcionária do Conselho Municipal de Mocuba 3, 2022).

A orientação marxista leninista que caracterizou o partido no pós independência, o vanguardismo que funcionava como farol do povo (MATSIMBE, 2017) e a criação de organizações de massas do partido, tais como a Organização dos Continuadores de Moçambique (OCM)⁵², que tinham o objetivo de mobilizar e enquadrar o povo nas estruturas do partido (BIZA, 2007) e difundir os ideais e defender os interesses do partido (SIMIONE, 2014; SUBUHANA, 2015), atualmente se configuram como um conteúdo material e simbólico do Estado e na vida dos cidadãos. Aliado a isso, é a falta de clareza que

⁵² Organização composta pelas crianças. À semelhança dos jovens, eram consideradas a fonte principal dos futuros quadros do partido e se constituíam como o viveiro, a reserva e fonte dos militantes do futuro (BIZA, 2007).

ainda permanece na distinção entre o partido libertador (categoria que ostenta o partido FRELIMO) e o Estado, na medida em que os libertadores se utilizam de um conjunto de pressupostos históricos para validar a sua manutenção e monopólio do poder (MATSIMBE, 2017). Um deles, tal como aponta o mesmo autor, decorre do período de partido único que os partidos libertadores e de vanguarda, se assumiram não apenas como os representantes legítimos do povo, como também a encarnação do próprio povo, ou seja, o partido era o povo. Tal concepção sobreviveu às reformas políticas ocorridas ao longo do tempo e permanece até agora.

6.3 Que implicações tem o novo modelo de eleição do presidente no funcionamento da Administração Pública municipal?

Em Moçambique, o modelo de eleição do presidente do município, assim como do Presidente da República, e, no geral, o sistema eleitoral do país busca sua compreensão na Constituição de 1990 e no Acordo Geral de Paz (BRITO, 2010; NGOENHA, 2013). O artigo 107 da Constituição estabelece que a eleição dos órgãos representativos do país é feita por meio do sufrágio universal direto, secreto, pessoal e periódico, e o seu apuramento pelo sistema majoritário (MOÇAMBIQUE, 1990) e o AGP, através do Protocolo III recomenda que a Lei eleitoral deveria estabelecer um sistema eleitoral que respeitasse os princípios de voto direto, igual, secreto e pessoal (MOÇAMBIQUE, 1992).

A primeira lei que estabelece o quadro jurídico para a eleição dos órgãos da autarquia local é a Lei n.º 6/97 de 28 de maio de 1997 e estabelece que o Presidente do Conselho Municipal é eleito na base do sufrágio universal, igual, secreto e periódico, para um mandato de cinco anos (MOÇAMBIQUE, 1997), numa lista uninominal, podendo ser apresentada pelos partidos políticos, coligações de partidos ou grupos de cidadãos eleitores apoiados por 1% de assinaturas correspondentes ao universo dos cidadãos recenseados na respectiva autarquia. É eleito o candidato que obtiver a maioria de votos validamente expressos e caso isso não ocorra, os dois candidatos mais votados disputam um segundo sufrágio, onde será considerado eleito o candidato com maior número de votos validamente expressos (MOÇAMBIQUE, 1997). A esse tipo de eleição, a literatura intitula de sistema eleitoral majoritário de dois turnos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998; NICOLAU, 2004; LIJPHART, 2019).

No boletim de voto, segundo o artigo 51 da respectiva Lei, constituem elementos de identificação os nomes completos dos candidatos, as suas fotografias e o lema da campanha

(MOÇAMBIQUE, 1997). Os membros da Assembleia Municipal são eleitos com base no sufrágio universal, direto, igual, secreto e pessoal, em listas plurinominais fechadas e bloqueadas, não sendo permitido a transferência de candidatos entre listas ou a alteração da respetiva ordenação. São eleitos para um mandato de cinco anos, com candidaturas suportadas por um número não inferior a 1% do universo dos cidadãos eleitores inscritos, sendo permitido coligações de um ou mais partidos políticos. A conversão dos votos em mandatos é feita na base no sistema de representação proporcional, segundo o método de Hondt⁵³ (MOÇAMBIQUE, 1997) que segundo Ngoenha (2013), é um método excludente, uma vez que tendencialmente favorece aos maiores partidos (GUIMARÃES; CÉU, 2022).

No boletim de voto, (imagem 1) ficam impressas as denominações, siglas, símbolos e bandeiras dos partidos ou coligações de partidos proponentes de candidaturas, dispostas uma abaixo da outra, onde na linha correspondente a cada partido ou coligação de partidos figura um quadrado em branco destinado a ser assinalado consoante a escolha do eleitor (MOÇAMBIQUE, 1997). Esse modo de eleição, desvaloriza o vínculo dos eleitos em relação aos eleitores (BRITO, 2010) e por conta disso, é fraco sob ponto de vista de prestação de contas, uma vez que os eleitos não dependem apenas da confiança dos eleitores, mas, principalmente, da boa relação com os responsáveis ou seus colegas do partido que podem influenciar a sua inclusão nas listas subsequentes ou em outras posições elegíveis (BRITO, 2010; MACUANE, 2020).

⁵³ O método de Hondt é um método utilizado para fazer a distribuição de cadeiras parlamentares entre os partidos em uma determinada eleição. O cálculo é feito pelo número total de votos obtidos por cada lista concorrente a dividir pelos números inteiros sucessivos, começando pela unidade (isto é, pelo número 1). O processo de divisão continua até finalizarem as cadeiras existentes a serem distribuídas. (NICOLAU; SCHMITT, 1995).

Imagem 2 - Boletim de voto das eleições legislativas

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES ELEIÇÃO DOS DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - 2018 RESISTO DO MUNDO			
PARTIDO FRELIMO	FRELIMO		
PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE	MDM		
PARTIDO RESISTÊNCIA NACIONAL MOÇAMBICANA	RENAMO		
PARTIDO ACÇÃO DE MOVIMENTO UNIDO PARA SALVAÇÃO INTEGRAL	AMUSI		
PARTIDO MOVIMENTO DA JUVENTUDE PARA RESTAURAÇÃO DA DEMOCRACIA	MJRD		
PARTIDO DE RECONCILIAÇÃO NACIONAL	PARENA		
PARTIDO OS VERDES DE MOÇAMBIQUE	PVM		
PARTIDO DE AMPLIAÇÃO SOCIAL DE MOÇAMBIQUE	PASOMO		
PARTIDO ECOLOGISTA MOVIMENTO DA TERRA	PEC-MT		
PARTIDO NACIONAL DE OPERÁRIOS E CAMPONESES	PANAOC		
PARTIDO TRABALHISTA	PT		
PARTIDO UNIÃO PARA MUDANÇA	UM		

Fonte: <https://www.dw.com/pt-002/minuto-a-minuto-contagem-de-votos-em-mo%C3%A7ambique/a-50849991>

De igual modo, as listas fechadas defendem e priorizam os interesses político-partidários em detrimento de agendas inclusivas e de defesa de interesses da coletividade, colocando em lugares cimeiros os membros que são mais próximos e leais a quem decide a ordem da lista (LUMBELA; COMISSÁRIO, 2020).

Assim, o comportamento dos que compõem a lista é condicionado pelas preferências dos partidos, baseado num cálculo que maximiza a satisfação das suas preferências (CARVALHO, 2018). A tabela 11 apresenta resumidamente os princípios da eleição do presidente do município e da assembleia municipal.

Tabela 11 - Princípios da eleição dos órgãos municipais (1998-2013)

Órgão	Princípios
Presidente do Município	- Mandato de cinco anos; - Eleito com base no sufrágio universal, direto, igual, secreto e pessoal; - Eleito em lista uninominal; - Candidatura suportada por pelo menos 1% de eleitores do município inscritos; - Regime de eleição: sistema majoritário de dois turnos (eleito com maioria absoluta - caso não ocorra os dois maiores candidatos se submetem ao segundo sufrágio).
Assembleia Municipal	- Mandato de cinco anos; - Eleito com base no sufrágio universal, direto, igual, secreto e pessoal; - Candidatura suportada por pelo menos 1% de eleitores do município inscritos; - Tipo de lista a eleger: plurinominal fechada (não se vê e não se altera a ordenação dos candidatos feita pelo partido); - Conversão dos votos: princípios de representação proporcional com o método de Hondt.

Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei n.º 6/97 de 28 de maio de 1997.

Esses princípios vigoraram até as eleições municipais de 2013, sendo alterados em 2018, baseado num consenso entre FRELIMO e a RENAMO, no âmbito das eleições municipais no mesmo ano. Com a aprovação da Lei n.º 7/2018 de 3 de fevereiro de 2018 foram introduzidas algumas alterações no modelo de eleição do presidente, passando a ser eleito numa lista plurinominal e pelo sistema majoritário simples (MOÇAMBIQUE, 2018), também denominado “*first past the post*”, em detrimento da eleição mediante a lista uninominal e pelo sistema majoritário de dois turnos.

Dessa forma, vence as eleições quem tem mais votos, seja por maioria simples (menor que 50%) ou absoluta (maior que 50%) (LIJPHART, 2019).

Conforme o art. 74 da respectiva Lei “cada eleitor só pode votar uma única vez no partido, na coligação de partidos políticos ou em grupos de cidadãos eleitores proponentes” (MOÇAMBIQUE, 2018, p. 1823) e, é eleito o presidente do conselho municipal, o cabeça de lista do partido, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes que obtiver maioria de votos validamente expressos nas eleições para a assembleia municipal. No caso de um empate, concorrem no segundo sufrágio apenas as duas listas mais votadas no primeiro sufrágio, porém, esse sufrágio não afeta os mandatos adquiridos no primeiro sufrágio

(MOÇAMBIQUE, 2018). Se anteriormente podia se eleger diretamente o presidente do município, atualmente o presidente emana do partido vencedor, como membro da assembleia municipal. A assembleia municipal permanece eleita pelos mesmos princípios. Ver tabela 12.

Tabela 12 - Princípios da eleição dos órgãos municipais (2018)

Órgão	Princípios
Presidente do Município	– Mandato de cinco anos; – Eleito o cabeça de lista do partido, coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores; – Eleito na lista plurinominal do partido; – Regime de eleição: sistema majoritário simples (eleito com maioria dos votos).
Assembleia Municipal	– Mandato de cinco anos; – Eleito com base no sufrágio universal, direto, igual, secreto e pessoal; – Tipo de lista a eleger: plurinominal fechada (não se vê e não se altera a ordenação dos candidatos feita pelo partido); – Conversão dos votos: princípios de representação proporcional com o método de Hondt.

Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei n.º 7/2018 de 3 de fevereiro de 2018.

O novo figurino da descentralização gera três impactos na governação municipal. O primeiro é a redução da autonomia do executivo, dirigido pelo presidente do município e a atribuição de um poder adicional às assembleias municipais até mesmo de o demitir (MOÇAMBIQUE, 2018; GUAMBE, 2021). O segundo é a retração da possibilidade de individualidades se apresentarem fora das balizas partidárias; e o terceiro é a concessão de mais poderes aos partidos políticos em detrimento de capacidades individuais dos candidatos à presidência das autarquias (GUAMBE, 2021).

Relativamente ao terceiro impacto, Guiliche (2023) visualiza que tanto no anterior modelo, quanto no atual, o *modus* de gestão, escolha de gestores para compor os executivos ou o próprio funcionamento da administração permanece igual, pois, tais decisões independentemente do modelo de eleição do presidente são feitas em fóruns partidários, a partir das respectivas chefias.

No caso da FRELIMO, por se tratar de um partido governista, “os políticos do nível sénior da FRELIMO são o partido; o partido é o Governo; e o Governo é o Estado” (MARP, 2005, p. 16). Segundo o artigo 76 do seu Estatutos, compete a Comissão Política pronunciar-se sobre a composição do Governo da FRELIMO (FRELIMO, 2022).

O caráter oligárquico dos partidos políticos, permite ao respetivo grupo elaborar os programas e as listas de candidatos (DUVERGER, 1980; WEBER, 2004). Na mesma senda, existe nos partidos a coalizão dominante constituída pela elite dirigente do partido que exerce o poder organizativo (PANEBIANCO, 20050). Acrescenta Guiliche (2023) que a legitimidade dos governantes escolhidos a partir desse modelo não deve ser posta em causa.

A essa visão se acrescenta a posição de Ngoenha (2023) ao colocar que mudaria algo na atuação dos membros partidários ou nos gestores se os mesmos tivessem alguma liberdade de atuação, pois, estes, sempre atuaram em função das lógicas e vontades partidárias, dada a gestão centralizada que os partidos possuem.

Já Jauana (2023) defende que esse modelo atropela os princípios do AGP ao retirar a candidatura uninominal do presidente do município, pois, os moçambicanos, mais do que votar nas listas, votavam no candidato.

Sem uma posição fechada, a composição dos executivos municipais e o funcionamento das instituições evidenciam três realidades distintas que merecem destaque nessa discussão. Um que se inclina para o reforço do controle do partido principalmente sobre as nomeações, constatado no município da Beira ao se colocar que o fato do presidente ser eleito como membro da Assembleia Municipal, “após a sua vitória, é necessário que ele considere as pessoas que o apoiaram para que a vitória fosse possível [pois] está em nome do partido” (DB5, 2022).

O segundo, no município de Mocuba cuja máquina administrativa se apresenta como a extensão do partido visto que todos os funcionários entrevistados se identificam como membros do partido e não visualizam possibilidades de algum se identificar com outro partido, o que *per si* convida a refletir sobre um controle que já existia e; o terceiro cenário no município de Quelimane, que abre possibilidades do presidente ir além das vontades partidárias, introduzir suas vontades e, inclusive, desenvolver ideias de se desvincular do partido político.

Contudo, vale recuperar a ideia de que os partidos políticos moçambicanos apresentam uma natureza centralizadora, concentrando-se quase que exclusivamente, nas suas intenções de proteger os interesses das suas elites e militantes. Acrescenta-se ainda, que os partidos dispõem de pouca representação das populações (GUAMBE, 2019; ROSÁRIO; GUAMBE, 2020; NGOENHA, 2020), o que pode explicar a fraca confiança nas instituições municipais e nos seus servidores, bem como a fraca prestação de serviços (FORQUILHA, 2018a, 2018b, 2021), inclusive a proibição a determinados cidadãos de usufruírem alguns dos seus direitos.

7 CONCLUSÕES

Esta tese analisa a partidarização no âmbito municipal mediante um estudo sobre os municípios da Beira, Mocuba e Quelimane, governados pelos partidos políticos MDM, FRELIMO E RENAMO, respectivamente, no período de 2018 a 2023. Investiga as práticas da partidarização que se manifestam em cada município e os seus fatores explicativos, a partir de um olhar sobre os critérios de nomeação aos cargos de vereador e diretor dos departamentos municipais e o funcionamento da administração pública municipal.

A pesquisa constatou como manifestações da partidarização as nomeações baseadas nos critérios políticos, a cobrança de quotas na instituição municipal e a funcionários não filiados ao partido, reuniões partidárias no edifício municipal, organização e mobilização de campanhas eleitorais pelos funcionários do conselho municipal e no horário de expediente, práticas clientelistas e de patronagem de cargos. Dentre os fatores explicativos, constatou-se o próprio modelo de eleição do presidente do município; a necessidade de consolidação das exigências democráticas, principalmente no que concerne ao papel dos partidos políticos e a compreensão que o acesso ao poder político é um meio para usufruir de oportunidades e benefícios privados. Porém, mais ou menos práticas da partidarização variam de acordo com o partido e com presidente na gestão, como evidenciaremos nos parágrafos abaixo.

Relativamente às estratégias de nomeação, verificou-se que a filiação partidária é o requisito mais usado pelos presidentes dos municípios e tem funcionado como “bússola” na maioria das nomeações entre os três partidos políticos. Apesar da filiação ser considerada como um requisito de acesso ao cargo, os nomeados, na sua maioria, apresentam credenciais académicas e/ou experiência profissional, constituindo assim, nomeações mistas. Esta realidade chama atenção a dois elementos fundamentais para a análise do funcionamento das administrações municipais: por um lado, a exigência de uma administração mais competente e por outro, a falta de separação entre a política e a administração.

Quelimane com 50% de nomeações mistas, Mocuba com 78% e Beira com 90%, a razão para esse tipo de nomeações se deve, por um lado, à transição inacabada de inimigos políticos no contexto de guerra civil, para adversários políticos no contexto do pluralismo político – o que contribui para a intolerância política e a negação de partilha de poder e, por outro, pela ausência de democracia na organização e funcionamento dos partidos políticos.

Evidencia-se, igualmente, que esses cargos são, na maioria dos casos, ocupados por militantes carreiristas. No caso da Beira, as nomeações recaem aos membros fundadores do MDM, parte deles dissidentes da RENAMO; no caso de Mocuba, aos vereadores com mais

de 15 anos de militância, sendo que, parte significativa tiveram contacto com o partido desde a sua infância. Na RENAMO, por sua vez, as nomeações recaem sobre os que exercem posições de chefia dentro da estrutura partidária, a militantes simples com mais de 6 anos de filiação partidária e a funcionários da confiança pessoal do presidente. Esta configuração permite compreender a que tipo de membros os partidos distribuem os incentivos seletivos.

Nos três partidos políticos a ideia de patronagem dos cargos e do clientelismo é presente. É entendida por alguns funcionários como o direito dos membros em ocupar o cargo, por outros, como recompensa por ter apoiado a candidatura e por outros, ainda, como o *modus* do funcionamento da administração pública municipal.

No que diz respeito ao funcionamento da administração pública municipal, em Quelimane, a experiência de governação marcada pela alternância dos 3 partidos políticos, em períodos de tempo não muito distantes um do outro, a FRELIMO de 1998-2011, o MDM de 2011-2018 e a RENAMO de 2018 à atualidade, conferiu heterogeneidade política aos seus funcionários, justificado, também, pela lógica clientelista e de patronagem de cargos, que se baseia na distribuição de postos de trabalhos como recompensa pelo apoio político eleitoral.

O município da Beira, igualmente com o histórico de governação dos três partidos políticos, FRELIMO de 1998-2003, RENAMO de 2003-2008, Daviz Simango na qualidade de candidato independente de 2008-2013 e MDM de 2013 à atualidade, caracteriza-se pelo domínio prolongado do MDM, e o fato do governo da RENAMO ser dirigido por Daviz Simango, significou a continuidade da sua gestão enquanto membro da RENAMO para o MDM. Apesar da sua característica de gestão centralizadora e o elevado nível de partidização dos cargos de direção, chefia e confiança, demonstrou menor, ou ainda, uma insignificante influência do partido na gestão da instituição e no usufruto dos direitos dos munícipes.

O município de Mocuba, governado pela FRELIMO desde 1998, apresenta-se como a extensão do partido na administração municipal, com todos os funcionários a serem membros do partido e com a realização de atividades políticas na instituição, tais como: reuniões de brigadas do partido com os funcionários e organização e mobilização dos funcionários para a participarem em campanhas eleitorais em apoio ao candidato do partido. O fato de ter sido a FRELIMO sempre no poder, tais práticas foram se tornando rotineiras.

Além disso, a relação entre partido-instituição, no município de Mocuba, atravessa os modelos burocráticos de governação, sendo influenciada, também, pelo passado histórico do país e pela representação simbólica do partido FRELIMO enquanto partido libertador e organizador das massas.

O modelo de eleição do presidente do município explica, em parte, a existência de práticas da partidarização, uma vez que, não só formaliza o controlo, como também exerce uma pressão direta sobre o funcionamento da máquina burocrática municipal. Porém, diversos estudos sobre os espaços municipalizados, olhados sob várias perspectivas evidenciam que as práticas neopatrimoniais, clientelistas e de partidarização já caracterizavam a gestão pública nesses espaços, o que significa que tais práticas permanecem cristalizadas nos *modus operandi* dos próprios partidos.

Também se associa a falta de amadurecimento democrático e a dificuldade de mudança de ideologia e modos de atuação dos partidos políticos, colocados em um contexto de “democracia pronta” sem antes terem experimentado a democracia e usufruírem das possibilidades de mudança que o tempo proporciona.

A partidarização se mostra como uma prática que se opõe à consolidação da democracia, visto que discrimina cidadãos por conta da filiação partidária e contribui para que os cargos públicos não sejam acessíveis a qualquer cidadão. Desde o topo com os vereadores até a base com os secretários do bairro, os cargos são, na sua maioria, direcionados aos filiados ao partido que governa. Além do mais, o processo de escolha dos secretários em Quelimane é exercido apenas pelos munícipes que são membros da RENAMO, o que desvirtua totalmente o caráter de legitimidade que a natureza da sua existência lhes confere.

Para o florescimento da democracia em Moçambique será necessário uma separação clara entre o partido e as instituições do Estado, um aprofundamento democrático dentro das estruturas partidárias e a definitiva transição de inimigos para adversários políticos - o que poderá garantir uma inclusão saudável no governo e uma convivência mais harmônica dentro das instituições municipais.

A cidade de Mocuba, classificada com o nível D, é o município com mais manifestações da partidarização, com 100% dos dirigentes partidários e com uma maior interferência política na gestão do município. A cidade de Quelimane com o nível C apresenta 67% de nomeações políticas e algumas manifestações partidárias no funcionamento da administração municipal. Beira com o nível B, apresenta 95% de filiações partidárias e uma insignificante interferência política na gestão da coisa pública.

A pesquisa contribuiu para os estudos sobre a partidarização na perspectiva subnacional que tem sido a menos estudada se comparada à perspectiva central, e para a comparação dos modelos de gestão dos três principais partidos políticos moçambicanos.

Considerando que a Tese não encerra o debate acadêmico sobre o assunto pesquisado, e sim, deixa caminhos em aberto para o seu aprofundamento e realização de novas descobertas, a pesquisadora identifica algumas questões para futuras reflexões:

- a) Aprofundar o debate sobre a relação entre partidarização e democratização, uma vez que a pesquisa constatou 100% de semelhança entre Mocuba e Beira na composição de seus executivos, ao mesmo tempo que 100% de diferença na atuação dos respectivos partidos políticos face a gestão da coisa pública e garantia de direitos dos munícipes.
- b) Analisar como as interações entre a política e burocracia podem melhorar a qualidade da democracia em Moçambique;
- c) Pesquisar sobre as regras de recrutamento político e os atores que intervêm no momento da decisão para a seleção e nomeação dos candidatos;
- d) Refletir sobre a fraca presença de mulheres nos cargos de direção, chefia e confiança e;
- e) Analisar a construção do Estado moçambicano numa perspectiva construtivista e não na perspectiva evolucionista, orientada pela lógica da democracia liberal e do Estado Weberiano.

Como forma de contribuir para que os gestores municipais tenham uma visão sobre a análise externa que é feita aos seus municípios, com o intuito de favorecer para mais inclusão e melhor gestão dos serviços e bem público, os resultados da pesquisa serão partilhados com as respectivas entidades.

REFERÊNCIAS

ALMOND, G. VERBA, S. **The Civic Culture**: Political attitudes democracy in five nations. Princeton University Press, 1963.

ANAMM, **Relatório Local Voluntário**: Avanços e Desafios de 16 Municípios de Moçambique. Disponível em: https://gold.uclg.org/sites/default/files/mozambique_2020_portuguese.pdf . Acesso em: 11 abr. 2023.

ARAÚJO, F. **A estrutura, os métodos e a ação dos partidos comunistas**: III Internacional Comunista, junho de 1921. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/1921/congresso/estrutura.htm>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL, Secretaria de Governo da Presidência da República. Secretara Especial de Assuntos Federativos. **Guia do Novo Prefeito + Brasil**. Brasília, 2020. 21 p.

AVELINO, FILHO. G. **Clientelismo e Política no Brasil**: Revisitando velhos problemas. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262501095_Clientelismo_e_Politica_no_Brasil_Revisitando_Velhos_Problemas . Acesso em: 21 mar. 2023.

ANTÓNIO. B. A Governação Municipal em Contextos de Alternância Política em Moçambique: Algumas notas a partir do município de Gurué (2014-2018). In: FORQUILHA, S. (Org.) **Desafios para Moçambique 2020**. Maputo: IESE, 2020 p. 121-137.

BALEIRA, S. Nações concorrentes: estratégias de construção de identidade. In: FREY, P. (Org.). **Moçambique: ensaios**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

BALOI, J. **A descentralização político-administrativa no contexto de um Estado unitário**: uma análise a partir de Moçambique (1998-2018). 2021 280 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação e Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

BAPTISTA, A. **Congresso do MDM: Lutero Simango eleito presidente do partido na “escola da democracia”**. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/congresso-do-mdm-lutero-simango-eleito-presidente-do-mdm/6340128.html>. Acesso em: 09 out. 2022.

BAPTISTA, A. **Renamo candidata Manuel de Araújo a governador da Zambézia, Elias Dhlakama recusa em Sofala**. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/renamo-candidata-manuel-de-ara%C3%BAjo-a-governador-da-zamb%C3%A9zia-elias-dhlakama-recusa-em-sofala/4977900.html>. Acesso em: 08 jun. 2023.

BAPTISTA, L. **O Conceito de Cultura Política**: Das origens na Ciência Política Norte-Americana à Historiografia Contemporânea. Anais do V Encontro Internacional UFES/Université paris-Est. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/ufesupem/issue/view/631>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BERNARDI, B. B. **O conceito de dependência da trajetória (Path Dependence):** Definições e controvérsias teóricas. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434> . Acesso em: 26 out. 2022.

BIZA, A. **Associações de Jovens, Estado e Política em Moçambique – Da herança a Novos Desafios.** Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/Biza,Adriano_Associacoes%20de%20Jovens%20%20Politica.pdf. Acesso em: 03 de mai. 2023.

BOBBIO, N. **O futuro da Democracia:** Uma defesa das regras do jogo. São Paulo: PAZ & TERRA, 2019

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** UnB, 1998.

BORGES, A; COELHO, D. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão Brasileiro: Análise comparada de dois Ministérios- Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. (org.) **Cargos de Confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL, Secretaria de Governo da Presidência da República. Secretara Especial de Assuntos Federativos. **Guia do Novo Prefeito + Brasil.** Brasília, 2020a. 21 p.

BRASIL, Secretaria de Governo da Presidência da República. Secretara Especial de Assuntos Federativos. **Guia do Novo Prefeito + Brasil.** Brasília, 2020b. 21 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção do Estado.** Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000300006. Acesso em: 04 mai. 2021.

BRITO, L. **A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983.** Maputo: IESE, 2019.

BRITO, L. Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização. In: BRITO, L (Orgs.). **Desafios para Moçambique 2013.** Maputo: IESE, 2013.

BRITO, L. O Sistema Eleitoral: Uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: BRITO, L (Orgs.). **Desafios para Moçambique 2010.** Maputo: IESE, 2010.

BRITO, L. Revisão da legislação eleitoral. In: BRITO, L. (orgs.). **Desafios para Moçambique 2011.** Maputo: IESE, 2011. p. 91-107.

BRITO, L. Uma reflexão sobre o desafio da paz em Moçambique. In: BRITO, L (Orgs.). **Desafios para Moçambique 2014.** Maputo: IESE, 2014.

BRITO, L. *et al.* **Revoltas da Fome: Protestos populares em Moçambique (2008-2012).** Maputo: IESE, 2015.

CAHEN, M. O Estado, Etnicidades a Transição Política. In: JOSÉ, Magode (ed.). **Moçambique: Etnicidades, Nacionalismo e o Estado, Transição Inacabada**. Maputo: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996.

CAMPOS, L.M. **As autoridades tradicionais nos processos de governação descentralizada em Moçambique**. 2017. 126 f. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24375>. Acesso em: 18 maio 2023.

CANALMOZ. **Sociedade civil não engole burla da constituição da CNE**. Disponível em: <https://macua.blogs.com/files/canalmoz---12.09.13-quinta-f-edicao-C3%A7-C3%A3o-1043.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CAROTHERS, T. The end of the Transition Paradigm. In: **Journal of Democracy**. Disponível em: https://libgen.is/search.php?req=thomas+carothers&lg_topic=libgen&open=0&view=simple&res=25&phrase=1&column=def. Acesso em: 16 mai. 2023.

CENTRO PARA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO [CDD]. **Há condições para a realização das eleições distritais em 2024** Disponível em: <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Ha-condicoes-para-a-realizacao-das-Eleicoes-Distritais-em-2024.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2023.

CARVALHO, C. H. A. Neoinstitucionalismo. In: GIOVANNI, G. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.
CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA [CIP]. **Eleições Autárquicas 2018**: Boletim sobre o processo político em Moçambique. Disponível em: https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/Eleicoes_Autarquicas_64-11Outubro2018-17h00.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

CARVALHO, C. H. A. Frelimo já decidiu: não há eleições distritais em 2024. Disponível em: <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/Boletim-das-eleicoes-36.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2023.

CHABAL, P. **A History of Postcolonial Lusophone Africa**. Indiana: Indiana University Press, 2002.

CHARLOT, J. **Os partidos políticos**. Brasília: UnB, 1982.

CHICHAVA, S. **Desempenho eleitoral do MDM e seus dissidentes nas eleições autárquicas de 2013 e 2018**. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/ideias-no-112/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

CHICHAVA, S. Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana? **Cadernos IESE**, n. 02, 2010. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf. Acesso em: 05 out. 2010.

CONSELHO CONSTITUCIONAL. **Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições do Órgãos das Autarquias Locais de 2013**. Acórdão n.º 4/CC/2014 de 22 de janeiro. Disponível em: Disponível em: <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/04-CC-2014>. Acesso em: 22 de nov. 2022.

CONSELHO CONSTITUCIONAL. **Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais, de 28 de outubro de 2009**. Acórdão n.º 30/CC/2009 de 27 de dezembro. Disponível em: <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/30-CC-2009>. Acesso em: 22 de nov. 2022.

COUTO, C. G. Instituições Políticas. In: GIOVANNI, G. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

CRESPI, F. **Manual de Sociologia da Cultura**. Lisboa: Estampa, 1997.

CUCU, A. F. **Frelimo**: De um movimento revolucionário a partido político. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/nep/article/download/46989/28182>. Acesso em: 04 out. 2022.

CUCU, A. F. **Caminhos e Descaminhos do Processo de Democratização de Moçambique**: Democratização Pacífica ou uma Trégua Tensa? 2016. 133 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/155994>. Acesso em: 04 jun. 2023.

CROSS, W.; YOUNG, L. Factors Influencing the Decision of The Young Politically Engaged to Join a Political Party: An Investigation of the Canadian Case. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068807088126>. Acesso em: 28 mar. 2023.
CRUZ, M. B. A participação política da juventude em Portugal – as elites políticas juvenis. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41010797> . Acesso em: 28 mar. 2023.

DEMIR, T. **The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations**. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40468967> . Acesso em: 08 mar. 2023.

DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ELAIGWU, I.; MAZRUI, A. Construção da Nação e evolução das estruturas políticas. In: MAZRUI, A.; CHRISTOPHE W. (Orgs.). **História Geral de África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010.

ERDMANN, G.; ENGEL, U. **Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept**. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14662040601135813?needAccess=true&role=button> . Acesso em: 16 mar. 2023.

EUSÉBIO, A. J.; MAGALHÃES, S. B. **Instabilidade político-militar, deslocamentos compulsórios e a vida cotidiana em Moçambique: uma agenda de pesquisa.** Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, V.49, n.1 p. 3449-374, mar./jun., 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/6365>. Acesso em: 20 ago. 2022.

FERNANDO, C. T. **O outro lado da história de Moçambique: surgimento da RENAMO entre (1977 e 1992) como alternativa para construção da democracia multipartidária e identidade moçambicana.** Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/7512/8157> . Acesso em: 05 out. 2022.

FERNANDO, C. T. **As três (3) transformações históricas da Renamo e a causa da guerra civil em Moçambique.** Oficina do historiador. Porto Alegre. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/download/34509/26468/>. Acesso em: 02 jun. 2023.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2001.

FORQUILHA, S. “Remendo Novo em Pano Velho”: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo da Governação Local em Moçambique. In: FORQUILHA, S. **Cidadania e Governação.** Maputo: IESE, 2008.

FORQUILHA, S. “Transformações sem mudança?” Os conselhos locais e o desafio da institucionalização da democracia em MOÇAMBIQUE. In: BRITO, L. (orgs.). **Desafios para Moçambique 2011.** Maputo: IESE, 2011. p. 35-53.

FORQUILHA, S. Democracia e Municipalização em Moçambique: Gradualismo, Participação Local e Serviços Básicos. In: BRITO, Luís (orgs.). **Desafios para Moçambique 2016.** Maputo: IESE, 2016. p. 73-91.

FORQUILHA, S. Do discurso da “história de sucesso” às dinâmicas políticas internas: o desafio da transição política em Moçambique. In: BRITO, Luís (orgs.). **Desafios para Moçambique 2014.** Maputo: IESE, 2014.

FORQUILHA, S. Introdução. In: BRITO, Luís (orgs.). **Desafios para Moçambique 2014.** Maputo: IESE, 2014.

FORQUILHA, S. O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. **Cadernos de Estudos Africanos.** Disponível em: <https://journals.openedition.org/cea/187>. Acesso em 03 mai. 2023.

FORQUILHA, S. (Org). **Barómetro da Governação Municipal 2017.** Relatório de dados quantitativos. IESE: Maputo, 2018a.

FORQUILHA, S. (Org). **Barómetro da Governação Municipal 2018.** Relatório de dados quantitativos. IESE: Maputo, 2018b.

FORQUILHA, S. (Org). **Barómetro da Governação Municipal 2019/2020**. Relatório de dados quantitativos. IESE: Maputo, 2021.

FRANCISCO JÚNIOR. **Em Moçambique existem 61 partidos políticos**. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/article-05-11-10-moz-opposition-93442964/1258321.html>. Acesso em: 26 nov. 2022.

FRANCISCO, A. **Se a Estatística não mente Porque há quem teime em usá-la para manipular o processo eleitoral?**. Maputo: IESE, 2019.

FRELIMO. **O Partido e as Classes Trabalhadoras Moçambicanas na Edificação da Democracia Popular**: Relatório do Comité Central ao 3º Congresso. Maputo, 1979.

FRELIMO. **Preparemos colectivamente o III Congresso da FRELIMO**: A FRELIMO e as classes trabalhadoras moçambicanas na edificação da democracia popular. Maputo: FRELIMO, 1976.

GARCIA, E. **Da democracia à partidocracia**: reflexos no crescimento da corrupção. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904650/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: Building State Capacity in Latina America. London: UNIVERSITY OF CALIFORNIA, 1996.

GLOIRE, G.B. **Le concept d'alternance politique**: conditions et pratique. Droit Public & Etudes Politiques. Disponível em: <https://wikimemoires.net/2019/11/le-concept-dalternance-politique-conditions-et-pratique/>. Acesso em 15 mai. 2023.

GOMES, D. P. **Politização e Partidarização na alta cúpula da burocracia federal**: o caso da secretaria federal de controle interno. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

GUIMARÃES, A. CÉU, B. **Método de Hondt continua a prejudicar partidos mais pequenos. O sistema eleitoral português ainda faz sentido?** Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/sistema-politico-portugues/parlamento/metodo-de-hondt-continua-a-prejudicar-partidos-mais-pequenos-o-sistema-eleitoral-portugues-ainda-faz-sentido/20281231/61f9a4540cf21847f0a89cad#> . Acesso em: 10 set. 2022.

GUAMBE, E. **Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique**: Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico. Nairobi: Africae, Aframo-CHS, 2019.

GUAMBE, E. Haverá eleições de administradores distritais em 2024? Atribuições funcionais na governação local. **IDeIAS**. Boletim N° 143P. Maputo: IESE, 2021.

GUILICHE, Pedro. *In*: Seminário: Porquê Moçambique precisa de descentralização? Que modelos?, 11., Maputo, MTP, 2023, Maputo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z6PICtQwxOI>. Acesso em: 20 mai. 2023.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do Neo-institucionalismo**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMP4fj75gb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 ago. 2022.

HANLON, J. Integridade Eleitoral em Moçambique: Uma perspectiva política e histórica. In: ROSÁRIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E (Orgs.). **Democracia Multipartidária em Moçambique**. Maputo: EISA, 2020.

HENRI, V. “**A Renamo não vai participar...**”: entrevista de Afonso M. Dhlakama, 15 de maio de 1998. In: Lusotopie, nº5, 1998. Des protestantismes em lusophonie catholique. Pp. 39-43.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Censo 2017**: IV Recenseamento geral da população e habitação. Maputo, 2019. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/mocambique/apresentacao-resultados-do-censo-2017-1>. Acesso em: 20 jun. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Projeções da população. Maputo, 2010. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-demograficas-e-indicadores-sociais/populacao/projeccoes-da-populacao>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ISERN, P. **Democracia, Alternância y Tiempo**. 2018. Disponível em: <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/1109>. Acesso em: 15 maio 2023.

ISSUFO, N. **MDM confia em melhores resultados nas próximas autárquicas**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/daviz-simango-temos-de-trabalhar-para-melhorar-a-nossa-performance/a-45961236>. Acesso em: 22 nov. 2022.

JAUANA, Pedro. In: Seminário: Porquê Moçambique precisa de descentralização? Que modelos?, 11., Maputo, MTP, 2023, Maputo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8CiDI0GgADY&t=1444s>. Acesso em: 22 maio 2023.

JOSSIAS, E. **Autoridades Locais em Moçambique: Dinâmicas e processos de sua articulação**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Autoridades-locais-em-Mo%C3%A7ambique%3A-din%C3%A2micas-e-de-Jossias/248fdd30b978402fa8e20f94cc78a7828e53e2cd>. Acesso em: 10 mai. 2023.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem?** Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: Desempenho e padrões de Governo em 36 países. Rio de Janeiro: CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 2019.

LIMA, R. dos S. **Os Indesejáveis da Nação**: Os campos de reeducação em entre as memórias silenciadas de Ungulani Ba ka Khosa. Disponível em: https://abralic.org.br/anais/arquivos/2015_1456107323.pdf. Acesso em: 13 mai. 2021.

LISBOA, O. **Moçambique:** Oposição diz que as eleições distritais devem acontecer em 2024. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20230430-mo%C3%A7ambique-oposi%C3%A7%C3%A3o-diz-que-as-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais-devem-acontecer-em-2024>. Acesso em: 17 maio 2023.

LISBOA, O. **Moçambique:** Comissão de reflexão afirma que não há condições para realizar as eleições distritais. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20230429-mo%C3%A7ambique-comiss%C3%A3o-de-reflex%C3%A3o-afirma-que-n%C3%A3o-h%C3%A1-condi%C3%A7%C3%B5es-para-realizar-as-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais>. Acesso em: 17 maio 2023.

LOPEZ, F. Introdução. In: LOPEZ, F. (org.) **Cargos de Confiança no presidencialismo de coalisão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOURENÇO, V. A. Estado, Autoridades tradicionais e transição democrática em Moçambique: Questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas. **Cadernos de Estudos Africanos**. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cea/189>. Acesso em: 18 mai. 2023.

LUMBELA, S.; COMISSÁRIO, D. Democracia, Relações de Género e Eleições em Moçambique. In: ROSÁRIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E (Orgs.). **Democracia Multipartidária em Moçambique**. Maputo: EISA, 2020.

LUSA. FRELIMO anuncia recondução de Nyusi com 100% de votos. DW Made for minds, Maputo, 26 set. de 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/frelimo-anuncia-recondu%C3%A7%C3%A3o-de-nyusi-com-100-de-votos/a-63236675>. Acesso em: 04 out. de 2022.

LUSA. **Frelimo vence em 50 municípios e o MDM em três**. Disponível em: <https://www.dn.pt/globo/cplp/frelimo-vence-em-50-municipios-e-o-mdm-em-tres-3571531.html>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LUSA. **Moçambique:** RENAMO ameaça abandonar negociações de paz. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/renamo-amea%C3%A7a-romper-com-negocia%C3%A7%C3%B5es-de-paz-depois-do-fiasco-das-aut%C3%A1rquicas/a-45875323>. Acesso em: 15 mai.2023.

LUSA. Nyusi e Dhlakama chegam a acordo para eleições provinciais. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/nyusi-e-dhlakama-chegam-a-acordo-para-elei%C3%A7%C3%B5es-diretas-dos-governadores-de-mo%C3%A7ambique/a-40660235>. Acesso em: 17 mai. 2023.

LUSA. **Renamo vai discutir posições sobre eleições distritais em Moçambique**. Disponível em: <https://visao.sapo.pt/atualidade/mundo/2023-03-08-renamo-vai-discutir-posicao-sobre-eleicoes-distritais-em-mocambique/>. Acesso em: 17 mai. 2023.

LUSA. **RENAMO acusa Manuel de Araújo de fazer mentiras encomendadas**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/renamo-acusa-manuel-de-ara%C3%BAjo-de-fazer-mentiras-encomendadas/a-61739151> . Acesso em: 08 jun. 2023.

LUTXEQUE, S. **Moçambique: Mahamudo Amurane em rota de colisão com MDM.** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-mahamudo-amurane-em-rota-de-colis%C3%A3o-com-mdm/a-39051492>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MACAMO, E. Cultura política e cidadania em Moçambique. In: BRITO, Luís (orgs.). **Desafios para Moçambique 2014.** Maputo: IESE, 2014. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/renamo-amea%C3%A7a-romper-com-negocia%C3%A7%C3%B5es-de-paz-depois-do-fiasco-das-aut%C3%A1rquicas/a-45875323>. Acesso em: 21 set. 2022.

MACAMO, L. A. D. **Da alternância do poder local à descontinuidade político-administrativa na gestão municipal: o caso do município de Quelimane (2011-2021).** Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2021. Disponível em: <http://monografias.uem.mz/jspui/handle/123456789/1865>. Acesso em: 15 mai. 2023.

MACEDO, V.M.C. e MALOA, J. **“Em Moçambique só há partidos de direita: uma entrevista com Michael Cahen.** Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/download/74428/78051>. Acesso em: 17 nov. 2022.
MACHEL, S. **Educar o homem para vencer a guerra criar uma sociedade nova e desenvolver a Pátria (mensagem à 2.ª Conferência do DEC).** Departamento do Trabalho Ideológico- FRELIMO, 1973.

MACUANE, J. J. Estrutura e Agência das Instituições de Soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020. In: ROSÁRIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E. (Orgs). **Democracia Multipartidária em Moçambique.** Maputo: EISA, 2020.

MACUANE, J. J. Liberalização Política e Democratização na África: Uma análise Qualitativa. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 004, 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/4329904/Liberaliza%C3%A7%C3%A3o_pol%C3%ADtica_e_democratiza%C3%A7%C3%A3o_na_%C3%81frica_uma_an%C3%A1lise_qualitativa. Acesso em: 02 ago. 2022.

MAGODE, J. KHAN, A. **O Caso unitário e a questão nacional: Uma reflexão sobre o caso moçambicano.** In: JOSÉ, Magode (ed.). **MOÇAMBIQUE: Etnicidades, Nacionalismo e o Estado, Transição Inacabada.** Maputo: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996.

MALOA, J. **O lugar do marxismo em Moçambique: 1975-1994.** Revista espaço Acadêmico N° 122- julho de 2011.

MAPILELE, F. S.; NETO, P. B. O. S. **Nampula nas intercalares: que cenário se espera?.** Disponível em: <https://paulobyron.jusbrasil.com.br/artigos/541930792/nampula-nas-intercalares-que-cenario-se-espera>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MANIN, B. **As metamorfoses do governo representativo.** Disponível em: https://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 12 mai. 2023.

MARCONI M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: EDITORA ATLAS S.A, 2003.

MARTINHO, E. **Manuel de Araújo diz que a Renamo e o MDM não querem líderes alternativos dentro dos partidos.** O PAÍS. Disponível em: <https://opais.co.mz/manuel-de-araujo-diz-que-a-renamo-e-mdm-nao-querem-lideres-alternativos-dentro-dos-partidos/>. Acesso em: 11 out. 2022.

MASSEKO, F. G. A Guerra dos 16 anos em Moçambique: causas nacionais e internacionais? **Revista Nordestina de História do Brasil**, Cachoeira, v. 2, n. 3, p. 120-136, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/historiadobrasil/article/download/1493/867>: Acesso em: 07 nov. 2020.

MATSIMBE, Z. Partidos Libertadores na África Austral: Reflexões sobre os Desafios para Moçambique. In: BRITO, L. (Orgs.). **Desafios para Moçambique 2017**. Maputo: IESE, 2017.

MATIAS, L. **Contra a partidarização das instituições públicas de Moçambique.** DW Made for minds, Maputo, 06 mar. de 2015. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/contra-a-partidariza%C3%A7%C3%A3o-das-institui%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-de-mo%C3%A7ambique/a-18300155>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MATIAS, L. **Contra a partidarização das instituições públicas de Moçambique.** DW **Made for minds**, Maputo, 06 de mar. de 2015. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/contra-a-partidariza%C3%A7%C3%A3o-das-institui%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-de-mo%C3%A7ambique/a-18300155>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MAZULA, B. **A construção da democracia em África: o caso moçambicano.** Maputo: Ndjira, 2002.

MECANISMO AFRICANO DE REVISÃO DE PARES (MARF). 2010.

MELO, C; MATERIAL, G. AZEVEDO-HARMAN, E. Convivência Democrática: A necessidade de despartidarização do Estado, estudo de caso Quelimane (2011-2013). **Livro de Actas “O papel da Universidade no processo de pacificação, Reconciliação, Democratização e Desenvolvimento da Sociedade.** Disponível em: <http://repositorio.ucm.ac.mz/bitstream/123456789/107/1/Livro%20de%20Actas%20do%20I%20Congresso%20da%20UCM.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2023.

MIGUEL, R. **Partidarização do Estado impede a Justiça eleitoral.** VOA, Moçambique, 02 de dez. de 2019. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/partidariza%C3%A7%C3%A3o-do-estado-impede-a-justi%C3%A7a-eleitoral-dizem-analistas/5189405.html>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MIGUEL, R. **Sem membros da oposição, Governo não é inclusivo, dizem analistas.** VOA, Moçambique, 22 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/sem-membros-da-oposi%C3%A7%C3%A3o-governo-n%C3%A3o-%C3%A9-inclusivo-dizem-analistas/5255942.html>. Acesso em: 22 mai. 2023.

MIGUEL, R. **Moçambique:** Comissão de Reflexão sobre eleições distritais continua no centro da polémica. VOA, Moçambique, 12 de abr. 2023. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/mo%C3%A7ambique-comiss%C3%A3o-de->

reflex%C3%A3o-sobre-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais-continua-no-centro-da-pol%C3%A9mica/7047458.html. Acesso em: 17 mai. 2023.

MOÇAMBIQUE. Constituição (1990). **Constituição da República de Moçambique** (1990). Maputo.

MOÇAMBIQUE. Constituição (1975). **Constituição da República Popular de Moçambique**. (1975). Maputo.

MOÇAMBIQUE. Constituição (2004). **Constituição da República de Moçambique** (2004).

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 13/1992 de 14 de outubro de 1993. Aprova o Acordo Geral de Paz. **Boletim da República** I SÉRIE- NÚMERO 42, Maputo, outubro, 1992.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 14/92 de 14 de outubro de 1992. Introduz algumas alterações à Lei n.º 7/91 de 23 de janeiro.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 18/2007 de 18 de julho. Estabelece o quadro jurídico legal para realização de eleições dos Órgãos das Autarquias Locais. **Boletim da República**. I SÉRIE - NÚMERO 29, Maputo, julho, 2007.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7/2012 de 8 de fevereiro. Estabelece as bases gerais da Organização e Funcionamento da Administração Pública. **Boletim da República**. I SÉRIE - NÚMERO 6, Maputo, fevereiro, 2012.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 3/94 de 13 de setembro de 1994. Aprova o quadro institucional dos distritos municipais. **Boletim da República** I SÉRIE - NÚMERO 37, Maputo, setembro, 1994.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial n.º 80/2004. Aprova o Regulamento de Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias. **Boletim da República**. I SÉRIE – NÚMERO 19, Maputo, maio, 2004.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 4/93 de 12 de janeiro de 1994. Estabelece o quadro jurídico para a realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias. **Boletim da República** I SÉRIE- NÚMERO 2, Maputo, maio, 1994.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 6/2013 de 22 de fevereiro. Estabelece as Funções, Composição, Organização, Composição e Funcionamento da Comissão Nacional de Eleições. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 16, Maputo, fevereiro, 2013.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 6/97 de 28 de maio de 1997. Estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 22, Maputo, maio, 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7/2013 de 22 de fevereiro de 2013. Estabelece o quadro jurídico para a eleição do Presidente do Conselho Municipal e para a Eleição dos Membros da Assembleia Municipal ou Povoação e revoga a Lei n.º 18/2007, de 18 de julho,

relativa à Eleição dos Órgãos das Autarquias Locais. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 16, Maputo, fevereiro, 2013.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7/2018 de 3 de agosto. Altera a Lei n.º 7/2013 de 22 de fevereiro de 2013, republicada pela Lei n.º 10/2014 de 23 de abril, relativa à eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 152, Maputo, agosto, 2018.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7/91 de 23 de janeiro de 1991. Estabelece o quadro jurídico para a formação e atividade dos partidos políticos. **Boletim da República** I SÉRIE- NÚMERO 4, Maputo, janeiro, 1991.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 9/2014 de 12 de março. Altera e republica a Lei n.º 6/2013 de 22 de fevereiro. que estabelece as funções, composição, organização, composição e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 21, Maputo, fevereiro, 2007.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 20/2002 de 10 de outubro de 2002. Cria a Comissão Nacional de Eleições. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 41, Maputo, junho, 2004.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 2/97 de 18 de fevereiro de 1997. Aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 7, Maputo, fevereiro, 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto de 2018. Altera a Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais. **Boletim da República**. I SÉRIE- NÚMERO 152, Maputo, agosto, 2018.

MOÇAMBIQUE. Ministério das Obras Públicas e Habitação. Direção Nacional de Edifícios. **Planificação do projeto de Obra**. Moçambique: 2013.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º 71/AM/2011 de 22 de junho. Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento das estruturas Administrativas dos Bairros Municipais. **Boletim da República**. III SÉRIE- NÚMERO 3, Maputo, junho, 2012.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º 11/2023 de 5 de abril. Cria a Comissão de Reflexão sobre a Viabilidade das Eleições Distritais em 2024, abreviadamente designada CRED. **Boletim da República**. I SÉRIE – NÚMERO 66, Maputo, abril, 2023.

MOÇAMBIQUE. Sistema político. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Cidadao/Informacao/Politica/Sistema-Politico>. Acesso em: 26 nov. 2022.

MOÇAMBIQUE. Governo eleva as vilas de Moatize e Vilankulo à categoria de cidade. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Governo-eleva-as-vilas-de-Moatize-e-Vilankulo-a-categoria-de-cidade>. Acesso em: 09 mai. 2023.

MOE, T. M. **Control and Feedback in Economic Regulation**: The case of the NLRB. *American Political Science Review* 79. p. 1094-1116.

MOLOCUÉ, Zambézia. Dissertação (Mestrado)- Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2022.

MOSSE, M. **Renamo e Manuel de Araújo em rota de colisão e pode estar perto novo divórcio.** Carta de Moçambique. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/politica/item/10591-renamo-e-manuel-de-araujo-em-rota-de-colisao-e-pode-estar-perto-novo-divorcio>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MUEUA, M. **RENAMO:** Carta sobre ruptura com Manuel de Araújo é “falsa”. DW MOÇAMBIQUE. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/renamo-carta-sobre-rotura-com-manuel-de-ara%C3%BAjo-%C3%A9-falsa/a-64625692>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MUHACHA, Benney. **Biografia de André Matsangaíssa.** Disponível em: <https://sopra-educacao.com/2021/01/29/biografia-de-andre-matsangaissa/>. Acesso em: 21 de nov. de 2022.

NGOENHA. S. **O papel das eleições em Moçambique.** Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/politica/o-papel-das-eleicoes-mocambique.htm>. Acesso em: 04 ago. de 2022.

NGOENHA. S. Democracia Disjuntiva. In: ROSÁRIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E (Orgs.). **Democracia Multipartidária em Moçambique.** Maputo: EISA, 2020.

NGOENHA, Severino Elias. In: Seminário: Porquê Moçambique precisa de descentralização? Que modelos?, 11., Maputo, MTP, 2023, Maputo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z6PICtQwxOI>. Acesso em: 20 mai. 2023.

NHANTUMBO, I. **Partidarização do Estado ou Revanguardização da FRELIMO?** Disponível em: https://www.academia.edu/14704992/Partidariza%C3%A7%C3%A3o_do_Estado_ou_Revanguardiza%C3%A7%C3%A3o_da_Frelimo. Acesso em: 07 abr. de 2019.

NICOLAU, J; SCHMITT, R. A. **Sistema eleitoral e sistema partidário.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/BjSPmwMm6zVht63jbNtCrnR/?lang=pt>. Acesso em: 05 mar. 2023.

NUVUNGA, A. Tendência nas eleições municipais de 1998, 2003 e 2008. In: WEIMER B. (Org.). **Moçambique: Descentralizar o centralismo.** Maputo: IESE, 2012.

O PAÍS. **Reeleição de Filipe Nyusi como Presidente da Frelimo mostra confiança, dizem membros.** Disponível em: <https://opais.co.mz/tag/reeleicao/>. Acesso em: 04 out. 2022.

OLIVIERI, C. Os **controles políticos sobre a burocracia.** RAP. V. 45, n 5, pp. 1395-1424, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000500007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 11 mai. 2021.

OLIVIERI, C. **Política, Burocracia e Redes Sociais:** As nomeações para o alto escalão do banco Central do Brasil. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6W9z4y9qQR4jwmSNRzzQfjh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 abr. de 2023.

PACHECO, R. S. **Critérios de Nomeação para cargos de direção no setor público.**

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/266910947_Criterios_de_nomeacao_para_cargos_de_direcao_no_setor_publico . Acesso em: 10 jul. 2022.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido:** organização e poder dos partidos políticos.

Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PAREDES, M. M. **A construção da identidade nacional moçambicana no pós-**

independência: sua complexidade e alguns problemas de pesquisa. V. 21, n. 40, pp. 131-161, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/anos90/article/view/46176>. Acesso em: 12 mai. 2021.

PEIXOTO, C. B. T; MENESES, M. P. **Domingos Arouca:** um percurso de militância nacionalista em Moçambique. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/topoi/a/7ktxGxcwz8KfS4kb88JyRBy/?lang=pt> . Acesso em 03 out. 2022.

PITCHER, ANNE. **As eleições de 2004 em Moçambique:** escolhas, implicações e visões.

Disponível em: http://www.ipris.org/files/28/05PIn28_PitcherS.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico:** Métodos e

Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. Rio Grande do Sul: Universidade Feevale: 2013.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia.** Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RABOCO, Ricardo Cardoso. **Partidos e comportamentos políticos:** o MDM como alternativa política a governação em Moçambique. Disponível em:

https://storiaefuturo.eu/partidos-comportamentos-politicos-mdm-como-alternativa-politica-governacao-en-mocambique/#identifier_2_3197. Acesso em: 07 out. de 2022.

RAIVA, F. **Apoiantes de Simango e Domingos à presidência do MDM em braço -de-**

ferro na Beira. Disponível em: <https://opais.co.mz/apoiantes-de-simango-e-domingos-a-presidencia-do-mdm-em-braco-de-ferro-na-beira/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

RDP ÁFRICA. MZ- **Parlamento moçambicano rejeita proposta de despartidarização do**

Estado. Disponível em: https://www.rtp.pt/rdpafrica/historia-de-africa/mz-parlamento-mocambicano-rejeita-proposta-de-despartidarizacao-do-estado_5011. Acesso em: 25 jun. 2022.

REZENDE, D. **Mulher no Poder e na Tomada de decisão.** Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10319/1/MulhernoPodernaTomadadeDecisoes_Cap_7.pdf . Acesso em: 02 abr. 2023.

RICARDO, J. **A importância da alternância no processo democrático**. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/a-importancia-da-alternancia-no-processo-democratico>. Acesso em: 15 mai. 2023.

ROCHA, J.A.O; ZAVALA, G.J.B. **O desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique**. Cadernos de Estudos Africanos. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cea/1879> . Acesso em: 10. jun. 2022.

ROEDER, K. M.; BRAGA, Sérgio. **Partidos Políticos e Sistemas Partidários**. Curitiba: InterSaberes, 2017.

ROKKAN, S; LIPSET, S. M. Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorale. In: ALMOND, G. A. *et al.* **Diez textos básicos de ciência política**. 2ªed. Ariel Ciencia Política. 2001.

RONNING, H. **Democracies, Autocracies or Partocracies?** Reflections on What happened when Liberation Movements were transformed to Ruling Parties, and Pro-Democracy Movements Conquered Government. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/proelit/Helge_Ronning.pdf. Acesso em: 07 mai. 2021.

ROSÁRIO, D. Eleições, Integridade e Justiça Eleitoral. In: ROSÁRIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E. (Orgs). **Democracia Multipartidária em Moçambique**. Maputo: EISA, 2020.

ROSÁRIO, D. Órgãos de Administração Eleitoral em Moçambique: Entre a (im)parcialidade, (in)dependência e a procura de transparência nas eleições “competitivas” em tempos de regimes híbridos: 1994-2019. In: ROSÁRIO, D.; GUAMBE, E.; SALEMA, E. (Orgs). **Democracia Multipartidária em Moçambique**. Maputo: EISA, 2020.

ROSÁRIO, D. Os municípios dos “outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche. Cadernos de Estudos Africanos. 2015. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/7968>. Acesso em: 01 jun. 2022.

ROSÁRIO, D. Descentralização em contexto de partido “dominante” In: BRITO, L. (Orgs). **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE, 2011.

ROSÁRIO, D.; GUAMBE, E. **Um dilema para a democracia moçambicana: Partidos políticos eleitoralistas, elitistas, carentes de inovação e com ausência de profissionalismo**. Maputo: EISA, 2020.

ROURKE, F. **Bureaucracy, Politics and Public Policy**. Boston: Little, Brown and Company, 1976.

SALEMA, E. **A quem beneficiam os partidos políticos viabilizados por políticos investidores?** Maputo: EISA, 2021.

SALEMA, E. **Iminente fim da oposição em Moçambique?** Maputo: EISA, 2021.

SALEMA, E. Introdução. In: ROSÁRIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E (Orgs.). **Democracia Multipartidária em Moçambique**. Maputo: EISA, 2020.

SEBASTIÃO, ARCÊNIO. **Moçambique: MDM volta a perder membros para a RENAMO**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-mdm-volta-a-perder-membros-para-a-renamo/a-55403188>. Acesso em: 07 out. 2022.

SELEMANE, T. **A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique**. Disponível em: <https://vidanova.org.mz/2023/02/26/a-partidarizacao-do-estado-trava-o-desenvolvimento-de-mocambique/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

SILVA, R. **Não realizar eleições “é desrespeitar memória de Dhlakama”**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/n%C3%A3o-realizar-elei%C3%A7%C3%B5es-%C3%A9-desrespeitar-mem%C3%B3ria-de-dhlakama/a-65217114>. Acesso em: 17 mai. 2023.

SIMIONE, A. A. **Participação Social, Desenho Institucional e Alcances democráticos: Uma análise dos Conselhos Locais em Moçambique**. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/31915/23474>. Acesso em: 03 mai. 2023.

SITOE, E. Lições da experiência moçambicana de democratização. In: ROSÁRIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E. (Orgs.). **Democracia Multipartidária em Moçambique**. Maputo: EISA, 2020.

SOICO TELEVISÃO. **Jornal da Noite**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=whll0d47dEE> Acesso em: 28 jul. 2022.

SOICO TELEVISÃO. **Jornal da Noite 11 08 2021**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZsziKOoFeWU>. Acesso em: 11 ago. 2021.

SUBUHANA, C. **Minha história/Trajectoria de vida inserida na problemática da construção da cidadania e da nação moçambicana**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281465300_Minha_historiatrajectoria_de_vida_inserida_na_problematika_da_construcao_da_cidadania_e_da_nacao_mocambicana . Acesso em 03 mai. 2023.

TAVARES, V. C. **Renúncia de Manuel de Araújo é “golpe muito duro para o MDM”**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/ren%C3%BAncia-de-manuel-de-ara%C3%BAjo-%C3%A9-golpe-muito-duro-para-o-mdm/a-44750935>. Acesso em: 22 nov. 2022.

TCHAMBULE, Reginaldo. **Ala Nyusi mata democracia interna e avança com candidaturas únicas**. **EVIDÊNCIAS**, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://evidencias.co.mz/2022/04/28/ala-nyusi-mata-democracia-interna-e-avanca-com-candidaturas-unicas/>. Acesso em 04 out. 2022.

TELEVISÃO DE MOÇAMBIQUE. **Eleições distritais: CRED diz não haver condições para a realização do escrutínio e 2024**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vqTXCnMANY8> . Acesso em: 04 jul. 2023.

TERRENCIANO, F. **Competição Política e Geografia eleitoral em Moçambique (1994-2014)**. Programa de Pós-graduação em Ciência Política- UFPA. Dissertação de Mestrado. 2016.

THAY, A. H. **Eleições e sistema eleitoral africano: desafios e perspectivas para Moçambique**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/99723>. Acesso em: 30 jul. de 2022.

TSANDZANA, Dércio. **Moçambique: Nyusi assume a presidência do partido Frelimo depois da renúncia de Guebuza**. Disponível em: <https://pt.globalvoices.org/2015/03/30/mocambique-nyusi-assume-a-presidencia-do-partido-frelimo-depois-da-renuncia-de-guebuza/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

UAMUSSE, I. **Há vícios que tornam ineficaz a Lei de Probidade Pública**. Disponível em: <https://www.opais.co.mz/ha-vicios-que-tornam-ineficaz-a-lei-de-probidade-publica/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

UNIÃO das cidades capitais de língua portuguesa. Disponível em: <https://www.uccla.pt/membro/quelimane>. Acesso em: 21 jun. 2021.

V-DEM. Disponível em: <https://www.v-dem.net/about/v-dem-project/methodology/>. Acesso em: 12 mai. 2023.

VOA. **MDM propões lei de despartidarização das instituições públicas**. Disponível em <https://www.voaportugues.com/a/mdm-lei-despartidarizacao-instituicoes-publicas/2658171.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

WAHMAN, M. **Democratization through Alternation?** Comparing the cases of Ghana, Kenya and Senegal. Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the Swedish Political Science Association, Gothenburg, 2010. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=4001fd4664be39cba99bf1e9dae6c9a5258a918>. Acesso em 15 mai. 2023.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. **The Dynamics of political Control of the Bureaucracy**. The American Political Science Review, v. 85, n 3, pp. 8001-828. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/dynamics-of-political-control-of-the-bureaucracy/B6BFAE8CACBB58014D5DE9663FAA1E9E#access-block>. Acesso em: 12 maio 2021.

XAVIER-ZECA, K. S. H. **Democracia representativa em África: Desafios das instituições democráticas em Moçambique no séc. XXI (2002-2015)**. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2020/4826-1589542521.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

YIN, R. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM FUNÇÃO DO PARTIDO VENCEDOR

	FRELIMO		RENAMO	MDM
Município	1. Lichinga	23. Sussundenga	1.Cuamba	Beira
	2. Metangula	24. Manica	2.Vila de Chiure	
	3.Mandimba	25. Dondo	3. Nampula	
	4.Marrupa	26. Nhamatanda	4. Angoche	
	5. Pemba	27. Marromeu	5.Ilha de Moçambique	
	6. Pemba	28.Inhambane	6.Nacala Porto	
	7. Montepuez	29. Massinga	7. Malema	
	8. Mueda	30. Maxixe	8. Quelimane	
	9.Vila de Monapo	31. Quissiko		
	10. Ribáué	32. Vilankulo		
	11. Alto Molocué	33. Xai-Xai		
	12. Gurué	34. Macia		
	13.Milange	35. Praia do Bilene		
	14.Maganja da Costa	36. Chibuto		
	15. Mocuba	37. Chókwé		
	16. Tete	38.Mandlakazi		
	17. Moatize	39. Cidade de Maputo		
	18. Ulongué	40. Matola		
	19. Nhamayabué	41. Boane		
	20. Chimoio	42. Manhiça		
	21. Catandica	43. Villa de Namaacha		
	22. Gondola	44. Vila de Gorongosa		

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Acórdão n.º 27/ CC /2018 de 13 de novembro.

APÊNDICE B - PERFIL DO ÓRGÃO EXECUTIVO COLEGIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DA BEIRA

O presidente do município, Albano Carige é um político moçambicano, que teve o início da sua carreira política como membro do partido RENAMO em 1990 e, em 2008 se filiou ao partido Movimento Democrático de Moçambique onde permanece até à atualidade. Foi secretário particular de Afonso Dhlakama e em 2004 foi nomeado chefe das relações públicas do Conselho Municipal da Cidade da Beira (CMCB) na altura governada pelo partido RENAMO. 2010 foi nomeado vereador de Construção e Urbanização, onde permaneceu até 2020. Com a morte de Daviz Simango, fundador do MDM e ex-presidente da cidade da Beira (2003-2021), ocorrido a 22 de fevereiro de 2021, foi eleito presidente do município pela Assembleia Municipal a 5 de março de 2021.

O VB1 exerce a função de vereador desde março de 2021. Vinculado ao município desde o ano de 2000, ocupou outros cargos de chefia e direção na administração municipal tais como, diretor de construção e urbanização, diretor geral de serviços autónomos de saneamento. Tem formação de nível médio e superior em Engenharia Civil e Ordenamento de Território. Foi membro da RENAMO, tendo mudado para o MDM no ato da fundação do partido.

O VB2 é vereador há 15 anos, tendo sido vinculado ao município há 20 anos. Tem 53 anos de idade e iniciou suas atividades na instituição como auditor. Tem graduação em economia e mestrado em auditoria. Foi membro do partido RENAMO, e se mudou para o MDM no momento da sua fundação, pela aproximação que tinha com o presidente Daviz Simango. É membro do Conselho Nacional de Jurisdição do partido e durante a campanha eleitoral do partido em 2018 esteve na comissão de logística.

O VB3 é funcionário do Estado há 35 anos e exerce a profissão de docente. Em 2015 iniciou suas funções como vereador a convite do presidente do município, Daviz Simango. É membro fundador do partido MDM e membro do Conselho Nacional.

O VB4 é vereador desde 2019 e é funcionário do município há 10 anos. É graduado em Filosofia e possui experiência de docência. Tem 35 anos de idade é membro desde a fundação do partido MDM.

O VB5 tem 34 anos de idade. Está vinculado ao município desde 2006 tendo sido técnico na vereação da juventude e desporto e em seguida membro da Assembleia Municipal da Beira pelo partido MDM, cuja filiação se deu no momento da sua fundação. Dentro do partido exerceu a função de chefe de mobilização e propaganda da cidade por cerca de 10

anos, foi chefe do Gabinete Provincial da Liga da Juventude de Sofala, presidente da Liga da Juventude do partido ao nível municipal e, atualmente, é membro do Conselho Nacional do partido. Nas últimas eleições, realizadas em 2018, esteve no gabinete de preparação das eleições. Tem graduação em Direito e foi membro do partido RENAMO. Tem a compreensão de que o cargo que ocupa é de confiança política e se o ocupa é porque o partido MDM está a governar.

O VB6 é formado em Enfermagem geral, tem uma larga experiência de trabalho com instituições do Estado, ONGs e outras organizações na área de saúde e foi diretor distrital da saúde no distrito de Buzi. É membro do partido MDM desde 2010 e tem 70 anos de idade.

A VB7 tem 47 anos de idade e seu vínculo com o município se deu em 2010, quando exerceu a função de motorista de resíduos sólidos por 4 anos. Concluiu a sua graduação na área de psicologia das organizações e foi nomeada, em 2014, vereadora em 2019. É membro do partido MDM desde 2010 e ocupa a posição de adjunta de formação e projeto.

A oitava é vereadora desde o ano de 2019, o que corresponde ao início do atual mandato. Tem 48 anos de idade, exerce a profissão de professora e possui formação superior. É membro do MDM desde a sua fundação e durante a campanha eleitoral esteve no grupo de formadores dos delegados fiscais e inclusive foi delegada fiscal no dia da eleição. Dentro do partido chefia o departamento de formação e projeto da Liga Feminina ao nível provincial.

A VB9 tem 48 anos de idade. Está vinculada ao CMCB há 17 anos, tendo ganhado experiência durante 7 anos como secretária do bairro, assessora do presidente e atualmente exerce o cargo de vereadora. É membro do partido desde a sua fundação e foi delegada política do partido.

O VB10 é vereador a 4 anos e está vinculado ao município a 13 anos. Durante esse período ocupou algumas pastas de direção, onde teve oportunidade de obter algumas formações de curta duração. De 47 anos de idade, é graduado na área de direito e membro do partido MDM desde a sua fundação. Participou do processo de criação do gabinete jurídico do município, foi delegado político provincial do partido, exerceu outras funções de chefia no partido e, no momento, é apenas membro.

APÊNDICE C - PERFIL DOS DIRETORES DOS DEPARTAMENTOS MUNICIPAIS DA CIDADE DA BEIRA

O DB1 é formado em engenharia civil e possui experiência acumulada desde 1994 no setor privado, nas áreas de desenhador de projetos de construção, diretor e fiscal de obras. Tem 50 anos de idade, é simpatizante do partido MDM e em 2008 foi fiscal de mesa da assembleia de voto em apoio à candidatura de Daviz Simango.

A DB2 exerce a função há 1 ano e 2 meses. Tem 40 anos de idade, é médica de profissão, tem experiência de trabalho no Ministério da Saúde e possui o grau de mestre em Saúde Pública. Está vinculada ao município há 10 anos e é membro do partido há 11 anos.

O DB3 é funcionário do Estado há 4 anos, tempo proporcional ao exercício do cargo. De 30 anos de idade, tem o nível médio nas áreas de ciências com Biologia e meio ambiente e, experiência adquirida no setor privado na área do meio ambiente. Pertence ao partido MDM há 7 anos, onde faz parte da sua ala juvenil e participou da campanha eleitoral do partido em 2018.

O DB4 tem 47 anos de idade, possui graduação em Administração Pública e está vinculado ao aparelho do Estado desde o ano de 2000. É membro do partido MDM desde o ano da sua fundação e faz parte do órgão de mobilização do partido.

A DB5 iniciou o seu vínculo com o município quando exercia a função de secretária de bairro, tendo dirigido mais de cinco bairros. Foi beneficiária de bolsas de estudo financiadas pelo município e se formou em administração pública e em seguida, Economia e Gestão. A sua experiência profissional está associada ao município, nas áreas de orçamentação e faturação, adquiridas no departamento de finanças.

A DB6 possui experiência de trabalho nas áreas de Comércio, Água, Saneamento, Meio Ambiente e Finanças. É formada em Economia e Gestão, com especialidade em Economia, mas também exerce a profissão de contabilista. É membro fundadora do partido MDM e no processo eleitoral de 2018 participou na mesa da assembleia de votação.

O DB7 está vinculado ao município desde 2005 e exerce o atual cargo desde 2010. Tem 52 anos de idade, possui graduação em Informática de Gestão e é simpatizante do partido MDM.

O DB8 é funcionário desde 2005 e exerce o cargo há 6 anos. De 48 anos de idade, possui formação média em Mecânica Geral e superior em Gestão Ambiental, Desenvolvimento Comunitário com habilidades em ecoturismo. Tem experiência de trabalho na área de oficinas e é membro do partido MDM, fazendo parte do órgão da Comissão Política.

O DB9 está vinculado ao município em 2009 e exerce o o atual cargo desde 2020. De 38 anos de idade, tem o nível médio concluído e é membro do partido MDM desde a sua fundação, onde iniciou sua experiência política partidária. Foi fundador na Associação de Jovens Amigos de Daviz Simango, motivados pelo desempenho de Daviz Simango enquanto representante do partido RENAMO. Fez parte da organização da revolução de 8 de agosto assim como do grupo de apoio à candidatura independente de Simango.

O DB10 está vinculado ao CMCB há 35 anos e é diretor há dois anos. É membro do partido FRELIMO e considera que a sua ascensão é devida às suas credenciais profissionais.

APÊNDICE D - PERFIL DO ÓRGÃO EXECUTIVO COLEGIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE MOCUBA

O VM1 é funcionário do Conselho Municipal há quatro anos e exerce o cargo em igual período. De 48 anos de idade, é empresário de profissão e membro do partido FRELIMO há 15 anos. Na qualidade de membro simples, participou na campanha eleitoral de 2018 na área de logística em apoio ao seu partido.

O VM2 é formado em Construção Civil (nível médio), Contabilidade e Auditoria (graduação) e Construção Civil e Edificação (mestrado). Possui experiência em trabalhos de construção e manutenção de estradas e pontes obtidos na Empresa de Construção e Manutenção de Estradas e Pontes (ECMEP). Na campanha de 2018, participou como chefe da brigada de assistência a base da zona autárquica.

O VM3 é vereador desde 2019. De 45 anos de idade, é membro do partido FRELIMO a mais de 30 anos e tem a sua filiação associada ao seu histórico familiar. Com pais membros do partido, nunca teve necessidade de migrar para um outro partido.

A VM4 é vereadora em regime parcial há 3 anos e exerce a profissão de professora. Tem graduação em pedagogia e é membro do partido FRELIMO desde 2007 e da Organização das Mulheres de Moçambique (OMM).

A VM5 é vereadora no regime parcial e atualmente cumpre o seu segundo mandato como vereadora, porém no mandato anterior (2014-2018) dirigia uma área diferente. De 50 anos de idade é graduada em Administração Pública e é membro do partido FRELIMO desde 1992.

A VM6 é professora de desde 1996 e exerceu cargos de chefia a nível das escolas primárias e secundárias. Tem 45 anos de idade e é membro do partido FRELIMO desde a sua infância.

O VM7 tem 53 anos de idade e tem o nível técnico em Agropecuária. É membro do partido FRELIMO desde a sua infância, tendo passado pelos grupos juvenis do partido.

O VM8 dirige a área há 3 anos. Tem um histórico de filiação em organizações da sociedade civil e foi, durante sete anos, secretário distrital da Organização da Juventude de Moçambique, (OJM⁵⁴) no distrito de Mocuba. É membro do partido FRELIMO desde o ano de 2000 e graduando em Administração Pública. Participou na campanha eleitoral de 2018 como chefe do grupo de choque da juventude do partido.

⁵⁴ Organização Juvenil do partido FRELIMO.

O VM9 é membro do partido FRELIMO desde 1986, na época da sua infância.
Não é vinculado ao Estado e é negociante.

APÊNDICE E - PERFIL DO ÓRGÃO EXECUTIVO COLEGIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE QUELIMANE

O Presidente do Município, Manuel Alculete de Araújo é membro da RENAMO desde 2018, ano em que concorreu às quintas eleições autárquicas pelo respectivo partido, tendo se filiado através de um convite formulado pelo partido, num momento em que era membro do MDM e que detinha um grande capital político⁵⁵ ao nível do município de Quelimane.

O VQ1 é membro do partido RENAMO há sete anos, tendo sido antes membro da FRELIMO. De 60 anos de idade, exerceu a profissão de professor de 1982 a 2017, ano da sua reforma, na modalidade 10 classe + 3. É vereador desde 2019, ano que iniciou o seu vínculo institucional com o município.

O VQ2 é membro da RENAMO desde 1991 e exerce uma função de destaque dentro das estruturas partidárias. De tem 54 anos de idade, obtém formação superior em história e geografia, além de uma experiência de trabalho de dez (1995-2005) na área pelo qual dirige. O seu vínculo institucional com o Conselho Municipal teve início em 2019.

O VQ3 é membro do partido RENAMO desde 2014. Iniciou suas funções na autarquia de Quelimane enquanto membro da Assembleia Municipal em 2019 e em 2020 foi nomeado vereador. De 27 anos de idade é formado em Ciência Política e Relações Internacionais e tem uma experiência de trabalho nos sindicatos, defendendo os interesses dos trabalhadores jovens. É também ativista social, membro da liga da juventude do partido e membro da plataforma jovem líder. No período de campanha eleitoral, em 2018, foi delegado de candidatura e observador nos municípios da província da Zambézia.

O VQ4 é membro da RENAMO desde 2017. É formado em oceanografia e no município de Quelimane obteve a sua primeira experiência de trabalho.

O VQ5 estabeleceu vínculos com o município há mais de cinco anos. Além do cargo de vereador que exerce desde 2020, ocupou a posição de diretor em uma das áreas que dirige durante três anos na governação de Manuel de Araújo, enquanto membro do partido MDM. Não é membro de nenhum partido, embora tenha recebido convites tanto do MDM quanto da RENAMO.

O VQ6 estabeleceu seu vínculo profissional com o Município de Quelimane em 2018 tendo sido contratado para exercer funções na posição de técnico. Tem trinta anos de

⁵⁵ Capital político é o reconhecimento pelos seus pares, financiadores de campanha, eleitores e sociedade no geral, sobre a legitimidade de um indivíduo para agir na política (BOURDIEU, 1980).

idade e é possui formação superior na área que dirige. Não é membro de nenhum partido, mas se identifica com a ideologia e objetivos do presidente.

O VQ7 está vinculado ao Estado há dez anos. É membro do partido MDM, tendo sido vereador no município de Gurué durante cinco anos (2014-2018) na área que atualmente exerce, na altura que o município era governado pelo seu partido. Importa frisar que na altura em que o MDM governava Gurué, Manuel de Araújo era membro do partido MDM.

O VQ8 tem formação em planificação, administração e gestão educacional. Teve seu contrato com o município em 2012, no primeiro mandato do MDM resultante de eleições intercalares em 2011, onde exerceu vários cargos de chefia. Tem 48 anos de idade e não é filiado a nenhum partido político. Contudo, assegura que foi convidado tanto pelo MDM, enquanto partido no governo, quanto pela RENAMO no atual mandato para se filiar ao partido.

APÊNDICE F - PERFIL DOS DIRETORES MUNICIPAIS DA CIDADE DE QUELIMANE

O DQ1 é funcionário do Estado há um ano e seis meses e na altura da sua nomeação tinha a nona classe. É membro do partido RENAMO desde 1996 e ocupa uma posição de chefia no partido.

O DQ2 tem o seu vínculo com o município desde o mandato do partido MDM (2014-2018) onde era membro. Porém, a qualidade de membro foi renunciada em 2018, quando Manuel de Araújo, na altura presidente do município pelo MDM, também, o fez a favor do partido RENAMO.

O DQ3 é funcionário do município desde 2005, tendo entrado para o quadro municipal por intermédio de um concurso público e, até 2019, altura da sua nomeação, exerceu funções em diferentes setores. Tem formação em Administração Pública, não é membro de nenhum partido político, mas simpatizante do partido RENAMO.

O DQ4 é graduado e mestre em Engenharia Civil e Ambiental, respectivamente e especialista em Água e Saneamento. Tem 46 anos de idade e é funcionário do Conselho Municipal há dois anos, com experiência de trabalho na área em outras instituições do Estado.

A DQ5 possui graduação em História Política e Gestão Pública e mestrado em Administração e Gestão Educacional. Tem 54 anos de idade, é funcionária do Conselho Municipal desde 2010 e exerce o cargo de diretora da mesma área há mais de cinco anos e não está filiada a nenhum partido político.

O DQ6 tem mais de 20 anos no Conselho Municipal e possui formação em estradas e pontes. Anterior ao departamento que chefia, dirigiu outros da mesma área, inclusive já ocupou o cargo de vereador da área que superintende.

A DQ7 é funcionária do Estado há dois anos. É membro do partido RENAMO e faz parte do grupo dos desmobilizados da guerra civil. Tem o ensino médio concluído e tem experiência de trabalhos sociais durante o período em que esteve ao serviço da guerra. Durante a campanha eleitoral de 2018 marcou a sua presença nas marchas, passeatas e em outras atividades em apoio ao seu partido.

A DQ8 é funcionária do Estado há 4 anos, é membro do partido RENAMO e antes da nomeação para o cargo de diretora foi membro da Assembleia Municipal pelo partido RENAMO. Possui o nível de 12ª classe e outras formações e experiências na área de liderança da mulher.

O nono é diretor desde 1997. Foi militar das Forças Populares de Libertação de Moçambique (FPLM) desde 1980 e desmobilizado em 1988. Possui graduação em Planificação Administração e Gestão de Educação e formação de curta duração em Gestão Financeira Autárquica, tendo experiência na área de contabilidade.

O DQ10 tem 47 anos de idade e é funcionário do conselho municipal há mais de 21 anos, estando no exercício da atual função a 10 anos.

ANEXO A - COMISSÃO DE ANGARIAÇÃO DE FUNDOS DO PARTIDO FRELIMO APRESENTA LISTA DE CONTRIBUINTES DO PARTIDO NA REUNIÃO DE PLANIFICAÇÃO DO SETOR DA EDUCAÇÃO DO DISTRITO DE MUSSURIZE

Administrador de Mossurize acusado de cobranças ilícitas para reabilitar sede da Frelimo

se em greve silenciosa devido a alegada prática de cobrança ilícita e coerciva de valores monetários, perpetrada pelo administrador daquele distrito, Fernando Samuel, alegadamente para concluir a reabilitação e apetrechamento da sede distrital da Frelimo.

Nota-se através das redes sociais em que alguns funcionários de Estado afectos no distrito de Mossurize, denunciam em anonimato as práticas nocivas e inconstitucionais perpetradas por Fernando Samuel, administrador daquela circunscrição há mais de cinco anos.

Informações na nossa posse indicam que funcionários da educação é que mais sofrem com as cobranças ilícitas, pois Fernando Samuel cobra coercivamente aos funcionários simples um valor de 500.00 meticais mensal, e 1.000.00 meticais, aos empregados de Estado que exercem algum cargo de chefia naquele distrito da província de Manica.

Actualmente Mossurize possui cerca de 1.500 empregados de Estado do sector da educação,

qualidade de administrador, usa do seu poder para cobrar dinheiro alegadamente a favor do seu partido político, uma acção cabritescas de acordo com a Constituição da República de Moçambique.

Está patente no número um do artigo 53 da Constituição da República de Moçambique que todos os cidadãos gozam da liberdade de constituir ou participar em partido político, no entanto o número dois do mesmo artigo esclarece ainda que, "a adesão a um partido político é voluntária e deriva da liberdade dos cidadãos de se associarem em torno dos mesmos ideais políticos", lê-se na CRM.

Olhando para as denúncias, esta acção em si, não só viola o princípio de adesão aos partidos políticos, como também alguns direitos fundamentais na vida dos funcionários daquela área administrativa.

Ademais tendo em conta que Mossurize faz parte de Moçambique, um Estado democrático, as práticas denunciadas revelam que Fernando Samuel tomou aquele território como se



O semanário Zambeze procedeu a uma entrevista via chamada telefónica com o referido administrador, como forma de apurar a veracidade dos factos, ao que contrariou todas as denúncias feitas ao seu respeito, a contribuição está sendo feita apenas pelos membros do referido partido político.

"Nós estamos a reabilitar a nossa sede distrital. O secretariado do comité distrital reunido, teve

broz seniores do partido Frelimo lá no distrito, a contribuição é de 1.000.00 meticais, aquele que é membro não sénior, funcionário e não funcionário, a contribuição é de 500.00 meticais", afirmou.

Na sua versão, Fernando Samuel referiu que as referidas contribuições não são de carácter obrigatória, aliás, ninguém está sendo coagido a participar no acto.

"É uma contribuição do par-

-se de uma contribuição, não é de carácter obrigatório, esta iniciativa foi lançada no princípio de mês de Abril até agora as coisas estão a andar, agora isso está a soar assim porque nós a comissão de angariação de fundos fez a questão de apresentar a lista na reunião de planificação da educação onde constava alguns membros, para simplesmente cada um reconhecer que o dinheiro dele já chegou no comité distrital", disse.

A fonte afirma ainda que regista-se no seu distrito cenário de perseguição perpetrado por alguns funcionários do Estado, para denegrir a sua imagem enquanto administrador.

"Há alguns funcionários por exemplo que ouvi a insultar a mim, tipo administrador é ladrão mas eu não respondo isso, para mim é normal porque não é a primeira vez que fazem isso para mim. Na verdade nós não estamos fora da regra, nós não estamos a mandar contribuir coercivamente as pessoas, agora aquele que não está para contribuir, dei-

Fonte: Jornal Zambeze, Maputo, 17 de junho de 2021.

**ANEXO B - O COMITÉ PROVINCIAL DO PARTIDO FRELIMO EM SOFALA
REMETE A PESQUISADORA AO CONSELHO EXECUTIVO DA PROVINCIAL**



**SEDE DO COMITE PROVINCIAL DE SOFALA
GABINETE DO PRIMEIRO SECRETARIO**

À:

Universidade Estadual do CEARÁ - UECE

N/Refa. Nº. 06/GPS/SPPFS/2022

Beira, 05 de Abril de 2022

Assunto: **Resposta do v/ofício nº.06/2022**

Em resposta ao v/ofício nº.06/2022, sem data, transcreve-se na íntegra o Despacho do Camarada Primeiro Secretário do Comité Provincial da FRELIMO em Sofala, cujo teor é o seguinte:

"A Interessada deve contactar ao Conselho Executivo Provincial".

Ass: Luís Sidione Makaza Nhanzozo

05/04/2022

**60 ANOS DA FRELIMO,
CONSOLIDANDO A UNIDADE NACIONAL, PROMOVENDO A PAZ E O D
DESENVOLVIMENTO DE MOÇAMBIQUE!
FRELIMO, A FORÇA DA MUDANÇA!**

O Chefe do Gabinete

(Salomão Zeferino)

ANEXO C - ANÚNCIO DE CONCURSO PARA O PREENCHIMENTO DE LUGARES VAGOS AO CARGO DE VEREADOR



MUNICÍPIO DE QUELIMANE
CONSELHO MUNICIPAL
VEREACÃO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
SERVIÇO DE GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

Anúncio de Concurso para o Preenchimento de Lugares Vagos

1. O Presidente usando das competências que a alínea c) do n.º2 do artigo 62, da Lei n.º6/2018, de 3 de Agosto, que altera a Lei n.º2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, poderá sempre que necessário, escolher, nomear e exonerar livremente os vereadores.
2. Neste âmbito, o Presidente do Municipal da Cidade de Quelimane decidiu pelo aprofundamento do processo democrático na gestão municipal, anunciando que o preenchimento de lugares para os cargos de Vereadores seria por concurso público interno.
3. De acordo com o despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, de 16/03/2022, está aberto um concurso para celebração de contrato por tempo determinado, para o preenchimento de **10 Lugares** previstos no Estatuto Orgânico do Conselho Municipal, aprovado pela Resolução n.º8/2020, de 23 de Julho, da II Sessão Ordinária da Assembleia Municipal, homologado pelo Despacho Conjunto n.º417/2021, de 21 de Abril, dos Ministérios, da Administração Estatal e Função Pública e da Economia e Finanças.

Eis a disposição dos lugares a preencher:

N.º	Vereação	N.º Lugares
1	Planificação e Desenvolvimento Municipal	1
2	Administração e Finanças	1
3	Educação e Cultura	1
4	Juventude e Desportos	1
5	Saúde, Criança, Género e Acção Social	1
6	Saneamento e Água	1
7	Meio Ambiente, Energia e Mudanças Climáticas	1
8	Fiscalização, Transportes e Gestão da Frota Municipal	1
9	Actividades Económicas	1
10	Urbanização e Infra-estruturas	1

4. Requisitos exigidos:

- a) Nacionalidade moçambicana;
- b) Registo de identificação tributária;
- c) Idade igual ou superior a 18 anos;

Avenida Josina Machel nº 1.018. Caixa Postal nº68, email, cmcq@gmail.com

- d) Sanidade mental e capacidade física compatível com a actividade que vai exercer no Município;
- e) Habilitações literárias compatíveis com a área que se candidata.

5. Instrução do pedido de admissão

- a) Requerimento dirigido ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, com **assinatura reconhecida**;
 - b) Carta de motivação para a área que se candidata, explicando na carta as principais razões do seu interesse;
 - c) Fotocópia de Bilhete de Identidade ou outro documento válido-**autenticado**;
 - d) Certificado de habilitações literárias para o provimento no lugar- **autenticado**;
 - e) Curriculum Vitae (CV) actualizado;
6. O processo de candidatura deverá ser entregue nos Recursos Humanos do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, sita na Avenida Josina Machel, nº 558, Caixa Postal nº 68, email: cmcq@gmail.com, 1.º Andar-lado direito, em envelope selado.
7. Os Termos de Referências (TdR's) dos Lugares a preencher poderão ser vistos nos Recursos Humanos.
8. A selecção dos candidatos será feita através do método de entrevista, por um painel constituído por **3 personalidades a serem indicadas pelo Presidente**.
9. Fica no critério discricionário do Presidente a nomeação dos Vereadores para os lugares em concurso.

Quelimane, 16 de Junho de 2022

O Chefe de Serviço

Félix Fernando Nihoca

/Técnica Superior de N1/

AA