



Diálogos Governança



Newsletter do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais

QUARTA-FEIRA | 01 DE SETEMBRO DE 2021 | NÚMERO 002 | EDITORES: EGÍDIO P. GUAMBE, DOMINGOS M. DO ROSÁRIO & EDUARDO J. SITO E | PORTUGUÊS

O que são e para que servem os Sistemas de Garantia de Qualidade (SGQ) do Ensino Superior?

Eduardo J. Siteo

PROFESSOR NO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Este texto visa demonstrar que o Governo de Moçambique, relativamente ao ensino superior, muito apropriadamente, decidiu instituir no País, a partir de 2007, um Sistema de Garantia de Qualidade (SGD). No entanto, muito rapidamente perdeu fé na viabilidade desse sistema. Consequentemente, no seu lugar enveredou por um caminho de regulamentação e fiscalização governamentais para atingir os mesmos propósitos, então preconizados pelo SGQ. Examinam-se no texto três dispositivos político-regulamentares, designadamente o Decreto nº63/2007 de 31 de Dezembro que cria o Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade (SINAQES); o Decreto nº48/2010 de 29 de Setembro que estabelece o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior; e o Decreto nº46/2018 de 1 de Agosto que altera dispositivos relevantes do Decreto nº48/2010 de 29 de Setembro sobre o mesmo assunto. De modo exploratório, o texto visa indicar que a prevalente tensão entre as lógicas de autonomia universitária versus a regulamentação e fiscalização governamentais pode resultar de leitura deficitária dos desenvolvimentos ulteriores que estas alterações político-regulamentares implicaram. Para uma exposição clara destes argumentos, o texto apresenta, (i) no primeiro plano, o racional da qualidade da educação superior e, em segundo, (ii) os principais indicadores e desafios que influenciam essa qualidade dentro da lógica da visão de autonomia universitária e gestão directa administrativa do sector.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUA GARANTIA

O Decreto nº63/2007 de 31 de Dezembro foi concebido como um sistema de normas, mecanismos e procedimentos coerentes e articulados que visam concretizar os objectivos da qualidade no ensino superior e que são operados pelos actores que nele participam. Estes actores foram definidos como sendo o Conselho Nacional do Ensino Superior, na sua qualidade de órgão consultivo do Conselho de Ministros; as instituições de ensino superior com a intervenção, nestas, do que se consideram “sub-actores”, designadamente gestores, estudantes, professores, investigadores e corpo técnico-administrativo; os empregadores; as organizações da sociedade civil; e as ordens e organizações sócio-profissionais. A justificativa da instituição deste Sistema de Garantia de Qualidade assentava em dois pressupostos, i.e., a crescente expansão das instituições de ensino superior e a necessidade de harmonização do ensino superior a nível nacional, regional e internacional. E o objectivo expresso do estabelecimento deste Sistema de Garantia de Qualidade era, consequentemente, o de adequar o ensino superior do país às necessidades internas e aos padrões regionais e globais de qualidade.

Houve na altura, evidentemente, um contexto mais global que determinou a inauguração do Sistema de Garantia de Qualidade – representado pelo SINAQES – no nosso país. Como muito bem sistematiza a Universidade de Kigali do Ruanda na sua declaração da Política de Garantia de Qualidade (2017) até há quatro décadas atrás, as Universidades eram tidas como honestas, auto-dirigidas e centros de aprendizagem conscientes da qualidade¹. No entanto, mais recentemente, começaram a ser levantadas questões sobre se esta confiança tradicional continuava bem fundada e se ainda era válida. Na sequência destes questionamen-

¹ D. Huseyin, Quality Assurance Policy, University of Kigali, 2017.

Por um Entendimento da Intervenção Militar Ruandesa no Combate ao Jihadismo em Cabo Delgado

PÁG.3

Domingos M. do Rosário

PROFESSOR NO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

O Regresso à Política das Armas: como a Renamo “exorcizou” os actores locais além dos seus antigos combatentes?

PÁG.6

Albano R. Brito

CENTRO DE ESTUDO: OCÉAN INDIEN: ESPACES ET SOCIÉTÉS (OIES)

Descentralização como Mecanismo de Aprofundamento da Democracia: existe espaço da autonomia política local?

PÁG.8

Pedro M. Guiliche

DOCTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA, IESP-UERJ, BRASIL.

HOMENAGEM PROF. CARLOS SOTOMANE (1960-2021)

É com profundo pesar e consternação que, os Professores, o Corpo Técnico Administrativo e os Estudantes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da UEM comunicam o desaparecimento físico do Prof. Doutor Carlos Sotomane, ocorrido a 29 de Agosto de 2021. Em vida, o Prof. Sotomane inspirou colegas e estudantes com o seu profissionalismo e dimensão humana.

À família enlutada, apresentamos as nossas
mais sentidas condolências.



SIGA-NOS EM: [facebook.com/UEMDCPAP](https://www.facebook.com/UEMDCPAP)

Link DCPAP: <http://www.flcs.uem.mz/index.php/departamentos-administrativos/deptos-academicos/dcap>

tos começaram a ser sugeridos mecanismos externos de monitorização e avaliação da solidez do que estava a acontecer dentro das universidades. Foi assim que ao longo da década de 1990 foram estabelecidas mais de 50 Agências de garantia de qualidade do ensino superior em vários países do mundo. Ou seja, o surgimento dessas agências de garantia da qualidade resulta da percepção de que os controlos académicos tradicionais estavam desajustados relativamente aos desafios de uma educação superior moderna e, principalmente, na sequência de quatro desenvolvimentos importantes: (i) a exigência de maior responsabilidade e eficiência face ao financiamento público; (ii) a tendência para a massificação do ensino superior mesmo face à diminuição de recursos; (iii) exigência de maior escrutínio dos processos e resultados da educação superior por parte dos actores interessados; e (iv) falta de confiança na eficiência e eficácia dos mecanismos internos de garantia de qualidade.

Os questionamentos relativos à “confiança tradicional” nas IES acerca da sua consciência de qualidade, não significam que estas não constituem pilares fundamentais do edifício do sistema de garantia de qualidade. Com efeito, a prática universal é a da existência de uma Agência externa – autónoma – que realiza a coordenação do sistema, sendo as IES responsáveis pela auto-avaliação e a produção do respectivo relatório, sobre o qual recai a revisão de pares, as posteriores recomendações de melhoria, e cujo relatório serve de base para a acreditação. Em rigor, a inspecção governamental pode visar o compromisso e efectividade com que as IES implementam as recomendações da avaliação externa, produzidas por pares e na base de indicadores desenhados pelas entidades que coordenam o sistema em articulação com as próprias IES. A inspecção governamental pode, igualmente, visar a robustez e eficácia dos métodos e procedimentos do próprio sistema de garantia de qualidade. A ideia do sistema de garantia de qualidade é de oferecer uma plataforma de prestação de contas das IES perante os seus clientes, i.e., os estudantes e a sociedade no geral.

O percurso que leva ao estabelecimento do Sistema de Garantia de Qualidade no nosso país – o SINAQES – pode ser traçado a partir do lançamento, em 2000, do Plano Estratégico do Ensino Superior em Moçambique para o período 2000-2010 e a criação do Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia (MESCT). Foi, justamente, na sequência da implementação deste Plano Estratégico que foram estabelecidos órgãos para a direcção e coordenação das intervenções do Estado ao nível do ensino superior, designadamente, o Conselho do Ensino Superior (CES) e o Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES). Este edifício político-regulamentar consolida-se com a criação de quatro dispositivos que visavam assegurar a qualidade e relevância do ensino superior no país, nomeadamente: (1) o SINAQES – Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior; (2) o QIF – Fundo para a Melhoria de Qualidade e Inovação; (3) o SNATCA – Sistema Nacional de Acumulação e Transferência de Créditos Académicos; e (4) o QUANQES – Quadro Nacional de Qualificações do Ensino Superior.

O SINAQES – principal objecto de análise deste texto – foi estruturado em três subsistemas, i.e., o subsistema de auto-avaliação, considerado como ponto de partida do Sistema de Garantia de Qualidade e baseado em normas e procedimentos operados pelas próprias instituições de ensino superior; o subsistema de avaliação externa, assente na auto-avaliação e concebido para fornecer elementos fundamentais ao processo de acreditação; e, finalmente, o subsistema da acreditação. É, justamente, no subsistema da avaliação externa onde estão plasmados os indicadores que, concebidos pelo órgão implementador do SINAQES em coordenação com as instituições de ensino superior, deveriam captar todas as dimensões de aferição da qualidade do ensino superior no país.

Tais indicadores foram definidos como seguem:

1. Missão: sua formulação, relevância, actualidade e divulgação
2. Gestão: democracia, governação, prestação de contas, descrição de fundos e tarefas, adequação da estrutura de direcção e administração à missão da instituição e mecanismos de gestão da qualidade;
3. Currículos: desenho curricular, processos de ensino e aprendizagem e avaliação de estudantes
4. Corpo Docente: processo de formação, qualificações, desempenho e progressão, razão professor/estudante, regime de ocupação, condições de trabalho, vinculação académica e à sociedade
5. Corpo Discente: admissão, equidade, acesso aos recursos, retenção e aprovação, desistência, participação na vida da instituição, apoio social
6. Corpo Técnico e Administrativo: qualificações e especializações, desempenho, razão Corpo técnico e Administrativo/Docente, adequação do Corpo Técnico e Administrativo aos processos pedagógicos
7. Pesquisa e extensão: impacto social e económico, produção científica, relevância da produção científica, estratégia e desenvolvimento da investigação, cooperação, ligação com o processo de ensino e aprendizagem e pós-graduação, recursos financeiros, interdisciplinaridade, monitoramento do processo e vinculação científica
8. Infra-estruturas: adequação ao ensino, pesquisa e extensão, salas de aulas, laboratórios, equipamento, bibliotecas, Tecnologias de Comunicação e Informação, meios de transporte, facilidades de recreação, lazer e desporto, refeitórios,

gabinetes de trabalho, anfiteatros, manutenção de instalações e equipamentos e Plano Director.

Os indicadores assim definidos captam, efectivamente, todas as dimensões da aferição da qualidade do ensino superior comuns às IES de vários quadrantes do mundo. A título ilustrativo, a Universidade da Namíbia (2015) no seu documento de Política da Qualidade, elenca do modo seguinte às actividades-chave e serviços de apoio incorporados no seu sistema de garantia de qualidade: (1) os processos de ensino e aprendizagem, incluindo aqui dispositivos específicos atinentes ao Corpo discente e a avaliação deste; (2) a pesquisa e publicações; (3) a extensão universitária; (4) a adequação das infra-estruturas ao processo de ensino e aprendizagem, incluindo dispositivos sobre higiene e segurança, espaços de lazer para a comunidade académica, desporto e serviços de apoio social; e (5) o pessoal da academia – corpo docente e CTA – incluindo dispositivos acerca da formação e desenvolvimento contínuos do pessoal da academia.

PRINCIPAIS DESAFIOS DOS INDICADORES DE QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

Acontece, porém, que no mesmo ano, 2009, em que começam os esforços de constituição e estruturação do órgão que deveria assegurar a implementação do SINAQES, o Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade (CNAQ) é aprovada a nova lei do ensino superior, a Lei nº27/2009 de 29 de Setembro em substituição da Lei nº5/2003 de 21 de Janeiro e, nesta lei, está inserido o artigo 32 atinente à regulamentação governamental do ensino superior nos termos seguintes: “sem prejuízo da autonomia de que gozam as instituições de ensino superior, compete ao Conselho de Ministros regulamentar a presente Lei, nomeadamente quanto aos procedimentos, requisitos e condições para a criação e funcionamento das instituições de ensino superior, para a criação de programas e abertura de cursos, para o sistema de acreditação e controle da qualidade do ensino superior, a forma, requisitos e sistema de créditos académicos, bem como sobre todas as matérias que se vierem a revelar necessárias para a exequibilidade da presente Lei”. Com efeito, na sequência deste comando político-regulamentar foi subsequentemente aprovado o Decreto nº48/2010 de 29 de Setembro que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das instituições de ensino superior.

Fundamentalmente, o Decreto nº48/2010 retira do escopo do Sistema de Garantia de Qualidade (SINAQES) dois dos seus principais indicadores – corpo docente e infra-estruturas – e coloca-os sobre a alçada da regulamentação e fiscalização governamentais.

Sobre o corpo docente determina: 1) O ensino superior realiza-se com docentes altamente qualificados, habilitados com o grau académico de Doutor na área científica, técnica ou artística a que se candidatam para leccionar. (...) 3) A composição inicial mínima do corpo de docentes nas instituições de ensino superior varia de acordo com a classe a que a instituição pertence, de acordo com o grau de exigência ou do tipo de formação superior, nos seguintes termos: 3.1) O corpo docente inicial das instituições de ensino superior da classe A é de um terço do total de docentes necessários a tempo inteiro, sendo metade dos quais com qualificação académica de Doutor. 3.2) O corpo docente inicial das instituições de ensino superior das classes B, C, D e E é de um quarto do total de docentes necessários a tempo inteiro, sendo metade dos quais com, pelo menos, o grau de Mestre. 4) As instituições de ensino superior devem possuir, no acto da sua criação, um plano de formação do corpo docente a ser fiscalizado no prazo de cinco anos, após a entrada em funcionamento da instituição. 5) O corpo docente das instituições de ensino superior das Classes A, B, C, D e E, deve estar composto por pelo menos 30% de doutorados e mestrados, dez anos após a criação da instituição.

Sobre infra-estruturas estipula: 1) As instalações das instituições de ensino superior devem possuir no mínimo os seguintes elementos iniciais: a) terreno para a instalação do campus; b) área de salas de aula com altura e superfície adequadas, conforme as normas de construções dos edifícios escolares em vigor no país; c) sala multiuso para o desenvolvimento de actividades várias; d) área para o corpo docente; e) Área administrativa; f) Espaço livre suficiente para os estudantes; g) área da biblioteca; h) área de laboratórios; i) instalações para a prática de actividades desportivas; j) instalações sanitárias construídas separadamente para os estudantes dos dois sexos; k) instalações sanitárias para o corpo docente e técnico – administrativo. 2) nenhuma instituição de ensino superior deve abrir delegações sem que as suas infra-estruturas reúnam os requisitos mínimos exigidos nas alíneas b), c), d), e), f), g) h), j) e k) do nº 1 do presente artigo.

Para dissipar qualquer interpretação no sentido de que estes dispositivos seriam apenas válidos para novas instituições de ensino superior, o Decreto nº48/2010 insere um artigo sobre “conformação” nas suas disposições transitórias e finais com o conteúdo seguinte: “as instituições de ensino superior em actividade antes da entrada em vigor deste Regulamento devem proceder à sua regularização no prazo de cinco anos”.

O Decreto nº46/2018 de 1 de Agosto veio introduzir algumas especificações aos dispositivos já constantes do Decreto nº48/2010 sobre o corpo docente e as infra-estruturas. Sobre o corpo docente estabelece, entre outros, o seguinte: (i) o corpo docente das IES da classe A deve dispor no conjunto dos docentes e in-

vestigadores que desenvolvam actividade docente ou de investigação, a qualquer título na instituição, no mínimo, um doutor por cada 150 estudantes por curso; e (ii) pelo menos metade dos doutores a que se refere a alínea anterior devem estar em regime de tempo inteiro. Quanto às IES das classes B, C, D e E os dispositivos correspondentes são os seguintes: (i) o corpo docente das IES destas outras classes deve dispor no conjunto dos docentes e investigadores que desenvolvam actividade docente ou de investigação, a qualquer título, na instituição, no mínimo de um detentor do título de mestre ou grau de doutor por cada 50 estudantes por curso; e (ii) pelo menos 15% dos membros do corpo docente devem ser doutores em regime de tempo inteiro e pelo menos 35% devem ser detentores do título de mestre e, adicionalmente, os detentores do título de mestre devem desenvolver uma actividade profissional na área em que foi atribuído o título. Quanto às infra-estruturas o Decreto nº46/2018 introduz dois novos dispositivos relevantes: (1) as IES devem possuir registo académico digital; e (2) às infra-estruturas das IES devem estar adaptadas às pessoas com necessidades especiais.

CONCLUSÃO

Ficou aqui patente que o Estado moçambicano ao instituir o SINAQES através do Decreto nº63/2007 de 31 de Dezembro, visava concretizar os objectivos da qualidade no ensino superior, pela via de normas, mecanismos e procedimen-

tos coerentes e articulados operados pelos actores que intervêm no sistema. No entanto, dois anos depois precisamente com a aprovação da Lei nº27/2009 de 29 de Setembro – Lei do Ensino Superior – o Governo chamou para sua responsabilidade, sem prejuízo da autonomia das IES, o controle da qualidade do ensino superior. Subsequentemente fê-lo, mais precisamente, através do Decreto nº48/2010 passando para a regulamentação e fiscalização governamentais os dispositivos relativos aos indicadores do corpo docente e das infra-estruturas constantes do sub-sistema de Avaliação Externa do SINAQES. Tendo estes dispositivos adquirido outras especificações de detalhe pela via do Decreto nº46/2018 de 1 de Agosto. Isto significa que diante de pronunciamentos de entidades do Governo – sobre matérias relativas ao corpo docente e infra-estruturas – aduzir circunstâncias de conflito entre as lógicas de autonomia universitária versus regulamentação e fiscalização governamentais é simplesmente falacioso atentando para aquilo que o corpus político-regulamentar sobre o ensino superior determina no país. Muito provavelmente, o Governo de Moçambique nunca chegou a acreditar na adequabilidade do Sistema de Garantia de Qualidade do ensino superior que o SINAQES pretendia ser, especificamente quanto aos indicadores-chave de corpo docente e infra-estruturas.

Por um Entendimento da Intervenção Militar Ruandesa no Combate ao Jihadismo em Cabo Delgado

Domingos M. do Rosário

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

A África Subsaariana tem sido afectada por conflitos, cuja grande maioria são de ordem interna, e até mesmo guerras civis. Para responder a estes conflitos, multiplicaram-se intervenções militares estrangeiras, sobretudo europeias, em particular da França. Os Estados Unidos pouco interessados em intervenções militares desde a fracassada na Somália², deram muitas vezes o aval a França. As intervenções da França são muitas vezes justificadas pela necessidade de assegurar a defesa dos interesses económicos, políticos, estratégicos e da protecção de seus cidadãos³. Mas são as operações de manutenção da paz (MP) ao abrigo do mandato da Organização das Nações Unidas (ONU) ou delegadas em organizações regionais, que têm tentado conter ou reduzir a violência que graça a maioria dos países africanos.

Moçambique é um caso típico de um país afectado por conflitos internos. Pouco depois da independência (1975) e da proclamação da Frelimo como Marxista-Leninista e partido de Vanguarda, iniciou uma guerra de agressão, movida pelos regimes racistas e minoritários da África do Sul e da Rhodesia. Este conflito viria a se transformar posteriormente, a partir dos meados dos anos 1980, logo depois da assinatura do acordo de Nkomati (1984), numa guerra civil⁴. Diferentemente de Angola, em que houve uma intervenção das Forças cubanas para combater a invasão das tropas sul africanas⁵, Moçambique nunca solicitou apoio militar internacional para combater directamente a agressão estrangeira. O conflito que opunha o governo Moçambicano a guerrilha da Renamo causou cerca de um milhão

de mortos e vários deslocados de guerra⁶, e viria a terminar com a assinatura em 1992, do Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma. De seguida realizaram-se em 1994 as primeiras eleições multipartidárias.

Apesar destas eleições terem sido conduzidas de forma exemplar, as reformas eleitorais operadas a partir de 2007 não permitiram que a realização sucessiva de eleições garantisse a paz e a estabilidade política. As contestações nas eleições realizadas neste período, aliado as desigualdades sociais materializadas pelos crescentes níveis de pobreza sobretudo nas regiões central e norte, a corrupção generalizada em benefício das elites ligadas ao aparelho do Estado⁷ romperam com o clima da paz, se diga precária, que se vivia em Moçambique. O que resultou no retorno daquilo que alguma literatura, apelidou de segunda guerra civil⁸. Este novo conflito que afectou em grande parte a região central do país e se prolongou mesmo depois da assinatura, em 2014, do acordo de cessação das hostilidades, um compromisso assinado entre o Presidente Armando Guebuza e o líder da Renamo Afonso Dhlakama, para viabilizar a realização das eleições Presidenciais, legislativas e provinciais de 2014. Aliás, depois destas eleições Moçambique começou a viver momentos traumáticos⁹. À contestação da Renamo aos resultados das eleições de 2014, se juntou pouco tempo depois, a divulgação em 2016 do escândalo das dívidas ocultas¹⁰ e posteriormente em 2017 ao início, em Cabo Delgado, dos ataques do grupo jihadista Ansar al Sunnah ligado ao Estado Islâmico da África Central¹¹, que desde o início das suas operações causou a morte de cerca 3000 pessoas e o deslocamento de mais de 1 milhão de pessoas¹².

2 "Ending a Failed U.S. Military Intervention in Somalia". <https://quincyinst.org/press/new-report-ending-a-failed-u-s-military-intervention-in-somalia/>. Acessado no dia 23 de agosto de 2021.

3 P. Dabezis, « L'Afrique sur la scène Internationale ». *Defense* nº 78, junho, 1997. Desde a independência dos países africanos até os anos recentes a França interveio militarmente em 40 ocasiões em África para defesa de seus interesses. Vide <https://rwandaies.com/2011/01/les-interventions-militaires-francaises-en-afrique/> acedido a 21 de julho de 2021

Depuis l'indépendance de ses anciennes colonies, la France est intervenue militairement une quarantaine de fois en Afrique en vertu d'accords de défense et de coopération ou afin de venir en aide à ses ressortissants

4 E. Morier-Genoud, M. Cahen & Domingos M. do Rosário, (Eds.) *The War Within: New Perspectives on the Civil War in Mozambique, 1976–1992*, Suffolk: James Currey, 2018.

5 E. George, *The Cuban Intervention in Angola, 1965-1991. From Che Guevara to Cuito Cuanavale*. Routledge, 2005;

6 W. Finnegan, *Complicated War: The harrowing of Mozambique*, Berkeley & Los Angeles: University of California press, 1992.

7 O custo da Corrupção entre 2002 e 2014 foi de 4.9 biliões de Dólares ou seja 30% do PIB. Vide ID4D "Mozambique: from natural gas fields to Islamist insurgency". In <https://ideas4development.org/en/mozambique-gas-fields-islamist-insurgency/>. Acessado no dia 9 de agosto de 2021.

8 C. Darch, *The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong?* Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018. M. Cahen, « Se nos roubar, vamos queimar! » *Vers une nouvelle guerre civile au Mozambique?*, LAMenparle, 2015 <<https://lamenparle.hypotheses.org/162>> [accessed 19 August 2020].

9 P. Bois, *Paysans de l'Ouest*, Paris : Flammarion, 1971

10 C.N Castel-Branco, F. Massarongo, et al. 'Mozambique's Secret Debt: The Impact on the Structure of the Debt and the Economic Consequences', IDelIAS, no.86, Maputo: IESE, 2016.

11 M. Svcevic, "The Legality of a SADC Intervention in Cabo Delgado in the Absence of Mozambican Consent" In

<http://opiniojuris.org/2020/11/02/the-legality-of-a-sadc-intervention-in-cabo-delgado-in-the-absence-of-mozambican-consent>. Acessado no dia 21 de julho de 2021.

12 Club of Mozambique, "Cabo Delgado insurgency grows amid Rwandan and SADC deployment". In <https://clubofmozambique.com/news/cabo-delgado-insurgency-grows-amid-rwandan-and-sadc-deployment-defenceweb-197268/>. Acessado no dia 11 de agosto de 2021.

A barbaridade dos ataques perpetrados por este grupo, caracterizados por acções muito violentas, fuzilamentos, decapitações de civis e destruição de infraestruturas públicas e saque dos bens da população, chamou a atenção do Mundo no geral e da sociedade Moçambicana em particular. A incapacidade das Forças de Defesa e Segurança (FDS) em lidar com este grupo, que se tinha rapidamente alastrado e ocupado de forma efectiva (2020) as sedes dos distritos de Mocimboa da Praia, algumas localidades dos distritos de Quissanga, Ibo e Muidumbe, nomeadamente a Base N'tchinga – coração das zonas libertadas da Frelimo¹³, levantou o debate sobre a incapacidade do Estado Moçambicano em proteger a soberania nacional e garantir a segurança dos seus cidadãos. Apesar das reformas que o Exército tinha conhecido nos anos 1990, as críspações existentes entre os antigos beligerantes, corrupção generalizada por parte das estruturas centrais¹⁴, falta de compromisso, maus salários problemas de logística e material militar obsoleto tinha provocado descontentamento generalizado das forças no terreno e resultado em actos de indisciplina, assaltos a estabelecimentos comerciais e bancos e extorsão a cidadãos indefesos em Palma.

Factores sociais económicos e políticos¹⁵, a existência de uma identidade cultural particular das populações desta região fortemente ligada ao oceano indico nunca tida em conta pelas elites sulistas da Frelimo durante o processo de construção da “nação” Moçambicana¹⁶ e a histórica fraca ou quase ausência do Estado, desde o período colonial até depois da liberalização política nesta região¹⁷ justifica em parte a adesão dos jovens a insurgência. Países Ocidentais incluindo Estados Unidos, França e Portugal, e em particular a África do Sul se tinham prontificado para ajudar militarmente Moçambique a travar o avanço do Ansar al Sunnah. Estas ofertas foram recusadas pelo governo¹⁸ que em nome da “soberania” nacional preferiu, mesmo sem informar o parlamento, assinar contratos com empresas privadas de Defesa, nomeadamente a sul africana Dyck Advisory Group e a Russa Wagner Group¹⁹ para fornecimento de apoio militar e armamento às Forças de Defesa e Segurança de Moçambique²⁰.

Em resposta as análises até então predominantes sobre a origem e motivações da insurgência, nomeadamente a pobreza e a marginalidade em que se encontrava a maior parte dos jovens desta região, o governo de Moçambique anuncia na mesma altura, para estancar o avanço do terrorismo, a criação da Agência do Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN). Este organismo tinha como objectivo de promover o crescimento económico e social da região norte de Moçambique, através da assistência humanitária às vítimas do terrorismo, garantia do ensino básico, serviços de saúde, provisão de água e saneamento às populações afetadas por eventos extremos, garantia da segurança alimentar das populações, incluindo a criação de condições para a sua auto produção²¹. Se um dos objectivos específico, a criação da ADIN está, portanto, relacionado com interesse de combater a pobreza na região e sobretudo nas camadas mais jovens, e teoricamente impedi-las de se aliarem à insurgência, um ano depois do lançamento do projecto, não se conhecem os impactos que esta agência tenha produzido para alcançar os objectivos traçados. Pelo contrário, a insurgência alastra-se para o interior da província de Cabo Delgado e para as províncias vizinhas, de Nampula e Niassa²².

Foram os ataques à Palma, próximo de Afungi em março de 2021 e que culminaram com a decapitação de 12 estrangeiros, na sua maioria trabalhadores das

empresas contratadas pela Total, e a decisão de retirar todos os trabalhadores do Projecto de Gaz Moçambique devido a “evolução da situação de insegurança no norte da província de Cabo Delgado”²³, que alterou a perspectiva anteriormente defendida pelo Governo de Moçambique. De facto em Abril de 2021 o Conselho de Defesa e Segurança (CDS) admitiu pela primeira vez, que Moçambique era alvo de agressões “terroristas” em Cabo Delgado²⁴, abrindo assim espaço, para o governo reconhecer, numa reunião de líderes da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) realizada em Maputo, que só uma “resposta coletiva” podia enfrentar o terrorismo em Cabo Delgado. Contudo, ao invés de solicitar apoio à África do Sul, com um Exército mais bem equipado em África, Moçambique virou-se para o Ruanda como parceiro estratégico de apoio no combate ao Ansar al Sunnah em Moçambique²⁵.

Neste pequeno ensaio argumentamos que a intervenção militar ruandesa em Moçambique se circunscreve no âmbito de um clientelismo diplomático mais alargado. A França endossou a intervenção militar ruandesa não apenas para defender seus interesses económicos em Moçambique, mas também para conseguir em troca a retomada de relações diplomáticas e económicas com o Ruanda, uma das economias mais prósperas do continente, com o qual tinha rompido relações depois do genocídio de 1994. Para desenvolver este argumento, discutimos (i) os contornos por detrás da recusa da intervenção militar ocidental a favor da intervenção militar ruandesa (ii) para de seguida, mostrar como é que a reunião das economias africanas realizada em Paris, foi determinante nas negociações entre Paris e Maputo para viabilizar a intervenção ruandesa em Moçambique, numa altura em que a França tentava a todo custo, não só reactivar as relações económicas com Kigali suspensas desde 1996, depois do genocídio no Ruanda, mas tentava também encontrar um parceiro estratégico para intervir em defesa de seus interesses económicos em Moçambique, ameaçados pelos jihadistas; (iii) na terceira parte falamos da intervenção militar ruandesa propriamente dita, e mostramos que, apesar do aparente sucesso, a perspectiva de intervenção de repelir Ansar al Sunnah, limpar a área para assegurar o retorno do projecto de LGN, não é sustentável, no sentido em que pode resultar na rápida expansão interna do conflito, como aliás se tem verificado com os recentes ataques na província do Niassa. Para concluir, propomos que existe a necessidade de se repor, não só a autoridade do Estado, mas implementar também políticas públicas, e não transformar a Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN) em mais um mecanismo de acomodação clientelista a favor de certos grupos, o que iria agudizar mais este conflito.

PORQUE É QUE MOÇAMBIQUE REJEITOU INTERVENÇÃO MILITAR OCIDENTAL E ALIOU-SE AO RUANDA?

Nas dinâmicas de alianças para fazer face ao conflito em Cabo Delgado, podemos avançar uma hipótese forte de que a intervenção ruandesa em Moçambique se enquadra no âmbito mais complexo da tentativa de retomada de relações diplomáticas entre a França e o Ruanda. Situado na região dos Grandes Lagos, o Ruanda recebeu uma atenção internacional considerável devido ao genocídio tutsi, ocorrido em 1994 durante a guerra civil ruandesa. Depois do genocídio, Kigali havia acusado o Exército Francês de não ter feito nada para impedir o genocídio e para marcar seu distanciamento definitivo, cortou relações diplomáticas com a França em 2006²⁶. Na sequência, operou reformas económicas e sociais estruturais, que consistiram não só na ancoragem da economia do Ruanda a dos países anglo-saxónicos (Estados Unidos, e Grã-Bretanha e África do sul), mas também a instituir o inglês como língua oficial, abandonando o Francês que era dominante²⁷. Estas reformas transformaram o país num eldorado económico tendo registado um crescimento económico de 8 a 10% por ano, e colocou em 2019 o Ruanda, na segunda economia mais competitiva em África²⁸. Este crescimento económi-

13 “FDS reocupam base N'tchinga em Muidumbe”, Notícias, 28 de agosto de 2021, p. 2.

14 “O negócio da guerra em Cabo Delgado”, Canal de Moçambique, 2 de junho de 2020.

15 S. Habibe, S. Forquilha & J. Pereira, “Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique. O Caso de Mocimboa da Praia”. Cadernos do IESE, nº 17, 2019.

16 D. M. Rosário, Les Mairies des Autres. Une analyse socio-politique et historique des trajectoires locales. Les cas d'Andoche, de l'île de Moçambique et Nacala Porto. Thèse de Doctorat en Science Politique, Bordeaux-Université de Bordeaux IV, 2009. ; R. da Conceição, Entre Mar e Terra. Situações identitárias do Norte de Moçambique. Maputo, Promédia, 2006

17 E. Guambe, Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, Mueda e Quissico. Maputo: Aframo CHS, 2019.

18 “Portugal e EUA ofereceram ajuda militar a Moçambique, mas apoio foi rejeitado”. In <https://sicnoticias.pt/mundo/2021-03-28-Portugal-e-EUA-ofereceram-ajuda-militar-a-Mocambique-mas-apoio-foi-rejeitado-65e07d19>. Acessado no dia 21 de Julho de 2021.

19 DW, “Cabo Delgado: Recusa de tropas externas é por receio de descoberta de “fragilidades”?”. In <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-recusa-de-tropas-externas-%C3%A9-por-receio-de-descoberta-de-fragilidades/a-56075730>. Acessado no dia 29 de Julho de 2021.

20 “Nyusi da ordens para contratar militares da Africa do Sul para cabo Delgado”. In <https://www.diarieconomico.co.mz/2020/12/10/economia/nyusi-da-ordem-para-contratar-militares-da-africa-do-sul-para-cabo-delgado>. Acessado no dia 21 de julho de 2021. O governo de Moçambique recusou a intervenção directa destas portenciais, contudo aceitou apoio em treinamento militar e armamento as forças de defesa e segurança e a policia da Republica de Moçambique.

21 “Insurgência. No lançamento da ADIN, Nyusi ameaça reagir em caso de atentado a coesão”. In <https://www.msn.com/pt-pt/noticias/africa/insurg-c3-aancia-no-lan-c3-a7amento-da-adin-nyusi-amea-c3-a7a-reagir-em-caso-de-atentado-a-coes-c3-a3o/ar-BB18yNrU>. Acessado no dia 6 de agosto de 2021. Mas também, de acordo com Filipe Nyusi, visa “criar oportunidades de emprego e formação para os jovens, promover iniciativas de investimento para o desenvolvimento sócio-económico das comunidades, através de micro, pequenas e medias empresas e promover a construção de infraestruturas para o melhor acesso aos mercados e serviços”

22 L. de Brito, geografia eleitoral e Insurgência em Cabo Delgado. In S. Forquilha (org). Desafios Para Moçambique 2020. Maputo: IESE, 2020, pp. 57-64

23 “Total retira todos os seus trabalhadores de Afungi”. Canal de Moçambique, 5 de abril de 2021.

24 “Moçambique/Ataques: Conselho de Defesa e Segurança admite agressões “terroristas” em Cabo Delgado”. In <https://www.impala.pt/noticias/politica/mocambique-ataques-conselho-de-defesa-e-seguranca-admite-agressoes-terroristas-em-cabo-delgado>. Acessado no dia 29 de julho de 2021.

25 «Cabo Delgado Ruanda's new fight». The Economist, 14 August 2021.

26 Em 2006 o Ruanda cortou relações diplomáticas com a França em função de disputas legais que tinham mesmo visado o presidente Kagamé no quadro do atentado de 6 de abril de 1994 que provocou a morte do ex-presidente do Ruanda, Juvénal Habyarimana, e seu homologo burundes Cyprien Ntaryamira. Na altura Kagamé comandava a Frente Patriótica ruandesa (RPF), uma força rebelde baseada no Uganda que invadiu o Ruanda em 1990 e era uma das partes do conflito durante a Guerra Civil do Ruanda. RFI « Comment la France et le Rwanda ont réussi à apaiser leurs relations ». In <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210527-comment-la-france-et-le-rwanda-ont-r%C3%A9ussi-%C3%A0-apaiser-leurs-relations>. Acessado no dia 9 de agosto de 2021.

27 “Why did Rwanda join the Commonwealth while it is not a former British colony?”. In <https://www.quora.com/Why-did-Rwanda-join-the-Commonwealth-while-it-is-not-a-former-British-colony>; “Visite du président Français au Rwanda : Macron reconnaît la responsabilité de la France dans le génocide des Tutsi ». In “<https://www.elwatan.com/edition/international/visite-du-president-francais-au-rwanda-macron-reconnait-la-responsabilite-de-la-france-dans-le-genocide-des-tutsi-29-05-2021>. Acedido no dia 9 de agosto de 202

28 K. Schwab « The global The Global Competitiveness Report 2017–2018 ». Genève :

co gerou uma nova onda de eventos no sentido de reaproximar os dois países, a França e o Ruanda. Com efeito, desde o início do Mandato de Macron em 2017, a França começou um trabalho de reaproximação ao Governo de Kagamé, apesar de uma imprensa ocidental o reconhecer como regime autoritário duro. Em 2009 o antigo presidente Francês, Nicolas Sarkozy, tinha tentando se reaproximar do Ruanda, sem, contudo, lograr atingir esse intento. Para atingir este objectivo, a França de Macron adoptou duas estratégias, a saber:

A primeira registou-se em 2018, quando a França apoiou vivamente a candidatura da antiga ministra dos negócios Estrangeiros do Ruanda, um país que tinha adoptado em 2010, o inglês como língua oficial²⁹, para o cargo de Secretária Executiva da Francofonia. Ao adoptar esta iniciativa, a França de Macron aplicava um “clientelismo diplomático” útil junto desta instituição internacional. A eleição de uma ruandesa, suscitou grande crítica por parte da oposição francesa, que acusou Macron de ser anti-francofonia não só por ter apoiado um país que tinha adoptado o inglês como língua oficial, mas também por ser um país que viola sistematicamente os direitos humanos, o que era contrário aos princípios da francofonia, que são de defesa dos direitos humanos³⁰.

A segunda teve lugar em 2019, quando Macron nomeia uma Comissão de historiadores encarregues de estudar o papel da França no genocídio dos tutsis em 1994. O relatório desta comissão foi publicado em 2020. De acordo com o relatório, “Paris tinha responsabilidades pesadas e avassaladoras no genocídio devido a sua política de apoio ao regime extremista Hutu”³¹. Se tal não era novidade, em termos de narrativas, esta conclusão confirmou uma tentativa da França em renutrir relações estratégicas com o Ruanda, numa altura em que se apresentava como uma potência essencial para intervenções em África. Efectivamente, a publicação deste relatório levou Macron ao Ruanda, onde reconheceu a responsabilidade da França no genocídio Tutsi, atitude felicitada por Kagamé. Esta visita culminou com a troca de embaixadores e a retomada de cooperação económica e militar³².

Na ausência de acordos bilaterais de Defesa e segurança com Moçambique e não podendo intervir militarmente de forma directa, uma vez que o regime de Maputo se distanciava de qualquer intervenção ocidental, na defesa de seus interesses económicos e geopolíticos estratégicos e evitar que fosse interpretada como uma ingerência estrangeira, a França endossou a defesa de seus interesses económicos em Moçambique, através da intermediação do Ruanda. É preciso igualmente reconhecer, que ao entregar a responsabilidade de intervir militarmente em Moçambique, a França ajudava-se também a si a desanuviar o clima de descrédito em que estavam mergulhadas as suas intervenções militares em África. Nos últimos anos, o Exército Francês tinha sido não só acusado pela ONU de ter assassinado de forma negligente 19 civis numa aldeia no interior do Mali, o que tinha provocado fortes críticas provenientes da sociedade civil local contra a sua atuação, mas também ao recente fracasso na luta contra os jihadistas do Sahel e que obrigou Macron a anunciar o fim da Operação Barkhane e a “transformar profundamente” a estratégia de combate ao terrorismo islamita naquela região. A credibilidade da França em África, ao mesmo tempo suspeita na sua relação com as ex-colónias, tinha se deteriorado, mormente devido ao impasse nas negociações monetárias com os países oeste-africanos. Existe, com efeito, uma narrativa quase que generalizada de que a França defende interesses exploradores em África.

REUNIÃO SOBRE AS FUTURAS ECONOMIAS AFRICANAS? OU O FUTURO DA INTERVENÇÃO MILITAR EM MOÇAMBIQUE?

Na verdade, o ponto de partida para a intervenção militar Ruandesa foi, em concreto, dado no encontro entre Filipe Nyusi e Emanuel Macron à margem da reunião sobre o futuro das economias africanas, realizado em Paris em 2021. Ao nível diplomático, a França defende a ideia segundo a qual, todos os Estados têm o direito de solicitar assistência exterior para assegurar a sua defesa. Nesta reunião Nyusi reuniu não só com Macron, mas também com o presidente da Total. E no fim da reunião Nyusi havia afirmado ter recebido o apoio da França para o combate ao terrorismo em Cabo Delgado. Na sequência, um pouco depois da conferência, Macron fez uma visita relâmpago ao Ruanda, onde reconheceu a responsabilidade da França no genocídio Tutsi³³, e posteriormente visitou a África do Sul, para garantir os apoios necessários junto de Ramaphosa e assim ultrapasar

a oposição³⁴ da SADC em relação a intervenção Ruandesa em Moçambique³⁵. Nesse encontro, para além da discussão em torno do apoio que a França iria prestar a África do Sul no acesso a vacina contra a Covid-19, a questão de segurança no norte de Moçambique foi também discutida³⁶.

O apoio foi mais tarde concretizado na visita de Nyusi ao Ruanda. Nesta visita, Nyusi confirmou ter “discutido a experiência deste país no combate ao terrorismo e extremismo violento”³⁷, ao que se seguiu o envio de duas delegações militares do Ruanda a Moçambique. A primeira em maio, para estudar as condições do envio das tropas³⁸ e a segunda em junho, para reconhecimento militar³⁹, antes do envio em julho do contingente militar de 1000 homens para combater o Ansar al Sunnah em Moçambique. Ao aceitar intervir militarmente em Moçambique, o Ruanda capitalizou esta intervenção, não só para ganhar um novo aliado (Moçambique) na região, mas também para evitar que rebeldes hútus e dissidentes do regime de Kagame sediados na região dos grandes lagos (em especial na República Democrática do Congo) se aliassem de forma estruturada com os jihadistas do norte de Moçambique e provavelmente abrissem uma frente militar a qualquer altura.

INTERVENÇÃO MILITAR RUANDESA EM MOÇAMBIQUE

A intervenção militar do Ruanda em conflitos internos em África não é nova. Embora de forma não oficial, o exército ruandês desempenha um papel activo no conflito na República Democrática do Congo. É, igualmente, acusado de conduzir operações contra grupos político-militares ruandeses baseados em solo congolês, com anuência do governo de Kinshasa. Contudo, é no âmbito de acordos bilaterais de Defesa, primeiro, com a Missão de Apoio Internacional africana para à República Centro-Africana (MISCA) em 2014⁴⁰ e, depois em 2020 na Missão multidimensional de estabilização integrada das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA) que as forças de Defesa do Ruanda (RDF) intervieram militarmente na República Centro Africana (RCA) para combater os rebeldes da Coligação Patriótica para a Mudança (CPC) de F. Bozizé, garantir a segurança do Presidente, Faustin-Archange Touadéra e assegurar a realização das eleições Legislativas e Presidenciais de 2020 neste país⁴¹.

Verdadeiro “corpo social guerrilheiro”⁴², as Forças de Defesa do Ruanda (RDF) são compostas na sua maioria por antigos rebeldes da Frente Patriótica Ruandesa (FPR), uma das partes da guerra civil ruandesa, que baseadas no Uganda, invadiram em 1990 o Ruanda e participaram de forma activa no atentado, que em 1994, provocou a morte do ex-presidente do Ruanda, Juvénal Habyarimana, e seu homólogo burundês Cyprien Ntaryamira. A bravura e disciplina no teatro das operações das RDF impediu os rebeldes do CPC de Bozize, de tomar a capital Bangui, depois da primeira volta das eleições de 2020. Restabeleceram o poder do Estado em muitas regiões do país ocupadas pelos rebeldes.

Em Moçambique em menos de um mês de actuação, Forças de Defesa do Ruanda (RDF) mataram 70 terroristas e recuperaram, primeiro Awasse, uma pequena aldeia estratégica localizada perto de Mocimboa da Praia, e mais recentemente a vila de Mocimboa da Praia que estava na posse do Ansar al Sunnah desde março de 2020⁴³ e a vila de Mbau de onde resgataram mais de 100 pessoas que

World Economic Forum, 2019.

29 France Info «Francophonie: le choix de la secrétaire générale provoque une polémique ». In <https://www.francetvinfo.fr/politique/emmanuel-macron/francophonie-le-choix-de-la-secretaire-generale-provoque-une-polemique-2982347.html>. Acessado no dia 9 de agosto de 2021.

30 « Francophonie : pourquoi la nomination d'une Rwandaise soutenue par Macron fait polémique ». <https://www.lejdd.fr/International/francophonie-pourquoi-la-nomination-dune-rwandaise-soutenue-par-macron-fait-polemique-3776558>.

31 V. Duclert, «La France, le Rwanda et le génocide des Tutsi (1990-1994)». Paris: Armand Colin, 2021.

32 “A year to remember for Rwanda’s diplomacy”. The New Times, 18 de outubro 2018.

33 « Visite du président Français au Rwanda : Macron reconnaît la responsabilité de la France dans le génocide des Tutsi ». In <https://www.elwatan.com/edition/international/visite-du-president-francais-au-rwanda-macron-reconnait-la-responsabilite-de-la-france-dans-le-genocide-des-tutsi-29-05-2021>

34 “Kagame’s Push to Fight in Mozambique Runs Into Roadblock—Southern African Development Community Does not Want Rwanda’s Strongman in the Region”. <https://orinocotribune.com/>. Acessado no dia 3 de agosto de 2021.

35 Um pouco antes desta visita, Kagamé havia enviado seu Ministro dos Negócios Estrangeiros a SADC para pressionar por um papel activo do Ruanda no conflito em Cabo Delgado.

36 « Coronavirus: Emmanuel Macron en visite en Afrique du Sud sur la lutte contre l'épidémie ». <https://www.20minutes.fr/politique/3049707-20210528-coronavirus-emmanuel-macron-visite-afrique-sud-lutte-contre-epidemie>. Acessado no dia 10 de agosto de 2021.

37 MINEC, « Presidente Nyusi em consultas com o Presidente Kagame”. In <http://www.minec.gov.mz/index.php/imprensa/destaques/545-presidente-nyusi-em-consultas-com-o-presidente-kagame>. Acessado no dia 5 de agosto de 2021.

38 “Kagame’s Push to Fight in Mozambique Runs Into Roadblock—Southern African Development Community Does not Want Rwanda’s Strongman in the Region”. In <https://orinocotribune.com/>. Acessado no dia 5 de agosto de 2021.

39 “Rwanda’s second reconnaissance mission in Pemba continues in Nacala as SADC gets restless”. <https://www.africaintelligence.com/eastern-and-southern-africa-politics/2021/07/12/rwanda-s-second-reconnaissance-mission-in-pemba-continues-in-nacala-as-sadc-gets-restless,109679042-art>. Acessado no dia 5 de agosto de 2021.

40 « Centrafrique : 850 soldats rwandais en renfort ». In <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/01/16/plus-de-800-soldats-rwandais-partis-pour-la-centrafrique-4348840-3212.html>. Acessado no dia 4 de agosto de 2021.

41 “Le Rwanda a envoyé des troupes en Centrafrique ». <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/le-rwanda-a-envoye-des-troupes-en-centrafrique-20201221>. Acessado no dia 11 de agosto de 2021.

42 «Corps social guerrier», designando assim um objeto de antropologia social no seio das praticas de guerra: A guerrilha se torna para o antropólogo um corpo social vivendo da e para a guerra, qui nasceu de convergências de posições marginais – económicas, políticas e guerreiras – vis-à-vis o Estado. Vide Ch. Geffray, A causa das armas em Moçambique. Antropologia de um Guerra civil. Paris: Karthala, 1990. O Exército Ruandês possui mais ou menos a mesma trajetória.

43 “Forças ruandesas dizem ter reconquistado Mocimboa da Praia, em Cabo Delgado”. In <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20210808-for%C3%A7as-ruandesas-dizem-ter-reconquistado-moc%C3%ADmboa-da-praia-em-cabo-delgado>. Acessado

viviam com os insurgentes⁴⁴. A recuperação das áreas retiradas dos insurgentes vai, não só garantir a manutenção da ordem e segurança, mas também o retorno da presença do Estado nesta região, e responder assim o anseio das autoridades moçambicanas e francesas de retomada do projecto de Gás.

"Vamos garantir a manutenção da ordem, operações de segurança, patrulhas e depois vamos consolidar e desenvolver as forças de segurança locais"⁴⁵.

Se é verdade que pacificar a região é importante para os projectos de Gás, também é fundamental para implementar os objetivos do ADIN. Contudo, existem no nos^o entender dois grandes perigos nesta abordagem de colocar o foco na reabertura do projeto do gás:

O primeiro está relacionado com a rápida expansão e início dos ataques jihadistas em outras províncias, como aliás tem acontecido nos últimos dias, em Niassa. O formato dos recentes ataques em Cuamba⁴⁶ em que, indivíduos desconhecidos queimaram uma igreja e uma escola primária; e, em Mavago - em que homens armados emboscaram e alvejaram oficiais da polícia⁴⁷, se assemelha à forma como

do no dia 16 de agosto de 2021.

44 "Mozambican and Rwandan forces take Mbau." In <https://allafrica.com/stories/202108230141.html>. Acessado no dia 23 de agosto de 2021.

45 «Rwanda : du Mozambique à la Centrafrique, les raisons du déploiement tous azimuts de Kigali». In <https://www.jeuneafrique.com/1215998/politique/rwanda-du-mozambique-a-la-centrafrique-les-raisons-du-deploiement-tous-azimuts-de-kigali/>. Acessado no dia 13 de agosto de 2021.

46 "Desconhecidos queimam igreja e escola primária em Cuamba". A carta de Moçambique, 3 de agosto de 2021.

47 "homens armados emboscaram e alvejaram oficiais da policia". A Carta de Moçambique,

os ataques do al Shabab iniciaram em Cabo Delgado;

O segundo está ligado ao facto de esta abordagem não estar a se focar nas causas do conflito, o que pode radicalizar ainda mais a situação. Enquanto a sociedade local continuar fora de um Estado⁴⁸ completamente ausente, registarem-se na região altos níveis de pobreza e não existirem políticas de combate a corrupção, endémica, que beneficia as elites ligadas ao aparelho do Estado⁴⁹, não serão as RDF que vão acabar com a insurgência. Aliás o fracasso das tropas francesas no combate ao jihadismo no Sahel é um exemplo recente a reter, do qual as autoridades Moçambicanas, as tropas do Ruanda e da SADC devem tirar muitas lições.

Uma das grandes conquistas que esta intervenção militar ruandesa pode trazer é reconquistar o território e permitir que o Estado Moçambicano exerça de facto, o monopólio da violência legítima não só sobre a população, mas também dentro destes territórios⁵⁰ que estiveram sempre fora do controle do Estado. A ADIN pode nesse contexto, desempenhar um papel muito importante, desde momento que não sirva, como tem sido historicamente nesta região, um mecanismo de acomodação clientelista a favor de certos grupos supostamente "legítimos" em detrimento de outros.

23 de agosto de 2021.

48 G. Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Berkeley, University of California Press, 1980.

49 "Mozambique: from natural gas fields to Islamist insurgency". In <https://ideas4development.org/en/mozambique-gas-fields-islamist-insurgency/>. Acessado no dia 12 de agosto de 2021.

50 M. Weber, *Le savant et le politique*. Paris, Union Générale d'Éditions, 1963.

O Regresso à Política das Armas: como a Renamo "exorcizou" os actores locais além dos seus antigos combatentes?

Albano R. Brito

CENTRO DE ESTUDO OCÉAN INDIEN: ESPACES ET SOCIÉTÉS (OIES)

Moçambique está em crise desde 2010 e sofre de uma "herança institucional" da guerra fria. A esta herança junta-se o falhanço da consolidação da autoridade do Estado pós-colonial. Esta herança pode ser vista através de alguns indicadores, nomeadamente: (i) o regresso militar da Renamo na região central do país⁵¹; (ii) precariedade dos novos acordos de paz (2014 e 2018) e (iii) fragilidade do novo processo de Desmilitarização, Desmobilização e Reintegração (DDR) e por fim (iv) o centro do país que assiste a transição da violência armada da Renamo para a autoproclamada junta militar da Renamo. A este ciclo de instabilidade juntam-se dois episódios centrais. Por um lado, a descoberta de dívidas ocultas, que para além de precipitar a crise financeira do país, levaram à retirada do apoio financeiro ao orçamento do Estado. Por outro lado, a insurgência islâmica liderada pelo grupo jihadista «Ansar Al-Sunna» localmente apelidados por Al-shabab^{52,53} no norte do país.

Com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) em 1992 entre o governo da Frelimo e a guerrilha da Renamo (Resistência Nacional de Moçambique), a realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias de 1994, permitiu Moçambique passar de um Estado socializado pelas armas, para uma sociedade pós-conflito animada pela conversão estatutária da Renamo, de um movimento de guerrilha para partido político semi-convencional⁵⁴. A entrada da Renamo no parlamento nacional depois das eleições de 1994, e o apoio eleitoral que granjeia nos

seus redutos militares, deu credibilidade a institucionalização de uma democracia pós-conflito.

A adopção das reformas neoliberais nos anos 1980 que resultou no surgimento de um sector privado embrionário, e a formação de um pequeno tecido da classe média, isso permitiu ao país passar do estatuto de uma economia de baixo rendimento, para uma economia de pequena prosperidade. Assim, o estabelecimento de uma paz relativa e estabilidade de alguns indicadores macroeconómicos permitiram também que uma miríade de ONGs internacionais tornassem Moçambique sua esfera acção para reconstrução pós-conflito. Tratava-se de ONGs que operavam no país durante o conflito armado e, com a transição da guerra para a paz, elas foram dadas primazia de acção no período pós-guerra. Por via da estabilização destes indicadores, Moçambique entrou para a lista dos *darling* dos actores internacionais⁵⁵ e igualmente passou a ser visto como paradigma da transição da guerra para paz⁵⁶. Nestes termos, Moçambique representava um caso atípico e anedótico de transição das armas para a paz que não apelou a reconciliação nacional, a autonomia territorial e partilha do poder⁵⁷ nem à justiça de transição⁵⁸.

A justiça de transição (TJ) é um conceito agregado aplicado a inúmeras situações que têm essencialmente em comum o carácter transicional - seja da ditadura à democracia ou de várias situações de conflito à paz⁵⁹. Entre os anos 2000-2012, embora o país estivesse em pleno boom económico, esse ciclo de estabilidade foi interrompido com a reativação das bases militares da Renamo⁶⁰. Na verdade, estas bases militares nunca foram efectivamente encerradas depois da guerra, pelo facto da Renamo sentir-se vulnerável e desconfiada da Frelimo. Assim, seus ex-combatentes residiam nelas, esperando a integração económica fora deles. Estas bases além de manter intacta a coesão entre ex-combatentes e Afonso Dhlakama foram

51 R. Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators." In *State Failures and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: The World Peace Foundation & Brookings Institution Press, 2003.

52 E. Morier-Genoud, "The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning," *Journal of Eastern African Studies*, 14 (129), 2020, pp. 1-17.

53 Makaita N. Mutasa & Cyprian Muchemwa, "Ansar Al-Sunna Mozambique: Is It the Boko Haram of Southern Africa?" *Journal of Applied Security Research*, (2021), pp. 1-16.

54 A. Brito, *De la guérilla au parti politique semi-conventionnel, des armes aux urnes: l'itinéraire de la dédiabolisation de la Renamo au Mozambique*, Dissertação de mestrado, 2020; C. Manning, "Armed Opposition Groups into Political Parties: Comparing Bosnia, Kosovo and Mozambique", *Studies in Comparative International Development* 39 (1), 2004, pp. 54-76 ; J. Pearce, "From rebellion to opposition: UNITA in Angola and Renamo in Mozambique". In W. Okumu & A. Ikelegbe (eds), *Militias, Rebels and Islamist Militants. Human Insecurity and State Crises in Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies, 2020

55 R. Nakanabo Diallo, «Élites administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, vol. 126 (12), 2012, pp. 143-161.

56 D. Gwinyayi & Motsamai, Dimpho, "Renamo's War Talk and Mozambique's Peace Prospects". Policy Brief, Institute for Security Studies, 2013

57 D. Bekoe, *Implementing peace agreements: lessons from Mozambique, Angola, and Liberia*, New York, Palgrave MacMillan, 2008.

58 B. Bortolio, « Transitional Justice Mechanisms: A Case Study of Sierra Leone and Mozambique », *Small War Journal* 2014;

59 C. Almeida, E. Sanches & F. Raimundo "Bringing fighters together". A comparative study of peacebuilding and transitional justice in Angola and Mozambique, 2010.

60 N. Wiegink, "Former Military Networks a Threat to Peace? The Demobilisation and Remobilization of Renamo in Central Mozambique. Stability" *International Journal of Security & Development*, 4 (1), pp. 1 - 16.

local de formação de famílias para estes combatentes⁶¹.

O regresso militar da Renamo, junta-se a crise da reputação internacional do país, com seus doadores. Esta crise foi gerada pela descoberta de dívidas ocultas, contraídas sem consulta ao parlamento, que entre outras coisas, mergulhou o país numa crise de solvência financeira. Entretanto, depois de duas décadas de “história de sucesso”, actualmente Moçambique revive dois conflitos armados. Por um lado, o aparecimento na região centro, da Junta militar da Renamo, e por outro lado, a eclosão do jihadismo no norte do país. Com o aparecimento da Junta militar da Renamo, notou-se a sua capacidade de mobilizar actores sociais que nunca tinham tido qualquer ligação com memória do conflito armado de (1976-1992).

Por meio da abordagem designada democratização pós-conflito e State-Building⁶² este ensaio questiona como é que depois de quase três décadas depois do Acordo Geral de Paz, a Renamo e ou através da junta militar conseguiram (re) mobilizar para seu «corpus social de guerrilha», actores sociais para além dos seus antigos-combatentes? Argumentamos que, para lograr a Renamo, explorou o tenso contexto político para ganhar o apoio moral de seus combatentes. Ademais politizou a condição social dos seus guerrilheiros nas matas, utilizando o discurso que deviam reaver o que lhes era devido pelo Estado durante anos. Isto permitiu que à Renamo se afirmasse como uma espécie de “porta-voz” da coalizão dos marginais locais revoltados com o Estado. Mas também explora as queixas em torno da Frelimo para obter apoio moral para o seu regresso. No entanto, a Renamo não beneficiou totalmente do apoio dos militares dos jovens, mas estes deram alguma legitimidade à sua remobilização. Espacialmente, este facto permitiu-lhe recrutar para o seu «corpus militar» grupos de militares na reserva, em territórios onde reativou suas bases militares.

A mobilização de apoio social dos actores locais, além de seus ex-combatentes expressa a ideia de que o Estado e suas instituições neste território perderam sua autonomia e capacidade de legitimação moral, face a crescentes crises. No sentido da geopolítica local, a Renamo estabelece uma relação íntima com a região central do país. Deste modo, o regresso às arma nesta região, permitiu a Renamo e depois a Junta militar exorcizar os seus antigos aliados históricos locais, as suas espiritualidades, isto é, curandeiros locais, aqueles que no imaginário da Renamo fortificam o corpo dos militares contra os seus «inimigos».

DA RECONSTRUÇÃO «PÓS-CONFLITO» AO RETORNO ÀS ARMAS

Moçambique viveu depois da independência uma violenta guerra civil (1976-1992). Essa guerra fratricida não pode ser interpretada apenas por factores étnicos⁶³. Também pode ser explicada pela configuração da geopolítica regional marcada pela presença de regimes pouco favoráveis à institucionalização do marxismo e da política burocrática centralizada da Frelimo⁶⁴. A Renamo foi apoiada pela Rodésia do Sul e mais tarde pelo apartheid da África do Sul. Durante o período inicial da guerra, até meados da década de 1980, o governo da Frelimo tratou os combatentes da Renamo como «bandidos armados» e terroristas e afirmou repetidamente de que “Moçambique não negociaria com bandidos armados, criminosos e malfeitores⁶⁵. Este conflito termina com o Acordo Geral de Paz assinado em Roma em 1992. Na base deste acordo, a Renamo comprometeu-se a não usar as armas como mecanismo de reivindicações políticas, o governo por sua vez comprometeu-se a respeitar os termos do mesmo acordo.

Entre outros termos acordados, o AGP previa o desarmamento da Renamo e a reintegração dos seus soldados no exército nacional. Renamo devia devolver ao Estado os territórios que estavam sob a sua gestão para a administração unificada. Para materialização destes termos e num contexto em Moçambique vivia sob regime de ajuda internacional⁶⁶ os doadores criaram um fundo fiduciário de quase \$ 17,5 milhões para ajudar a transformar a Renamo de um movimento de guerrilha num partido político, o mesmo fundo seria usado para lançar a campanha eleitoral em 1994 e organizar suas estruturas político-administrativo locais. Contudo, apesar da transformação da Renamo num partido político semi-convencional, parte do seu «corpo social guerrilha»⁶⁷ permaneceu armado⁶⁸. Esta continuidade do corpus armado em tempos de paz foi justificada pela Renamo como recurso

a protecção do líder do partido. Embora pareça difícil quantificar com precisão⁶⁹ parece que mais de 20 Mil armas ainda estavam na posse da Renamo. Na verdade, a estratégia de tornar a Renamo em um grupo armado não estatal em tempos de paz permitiu-lhe manter a opção militar aberta para explorá-la para fins políticos. No entanto, é deste modo que em quase três décadas após a assinatura do AGP de 1992, Moçambique voltou a mergulhar em conflito armado. Este conflito assume características regionais e de baixa intensidade.

Entre as diferentes questões em torno do regresso às armas, podem ser destacadas algumas, nomeadamente: o facto de a Renamo não se ter tornado verdadeiramente um partido político convencional. Com efeito, se por um lado, a Renamo seguia a política convencional, nas áreas urbanas do país, por outro lado, as suas bases militares nas áreas rurais continuaram activas e seus guerrilheiros. Aliado a esses factores está o ressurgimento de um Estado semi-autoritário, manifestado pelas práticas do partido-Estado, tal que as células partidárias na administração pública, e as tentativas de silenciar a liberdade de expressão.

O regresso militar da Renamo foi igualmente marcado por um contexto económico muito sensível e tenso, motivado pela exploração de recursos minerais na região centro e pela descoberta do maior projecto energético africano, no norte de Moçambique. A Renamo para obter o apoio moral dos seus guerrilheiros e outros actores locais explorou internamente o discurso do abandono dos seus guerrilheiros nas matas desde o fim da guerra, mas também intensificou também o discurso em torno da pobreza social dos jovens que ingressaram na polícia na República de Moçambique. Este tradicional argumento da Renamo foi reaproveitado pela junta militar em 2019, que conseguiu colocar nas suas fileiras quase 22 jovens no distrito de Morrumbala.

DO REGRESSO AS ARMAS AO EXORCISMO LOCAL DA RENAMO

Para os grupos armados competirem pelo poder por meio de voto e não de balas, é crucial transformá-los em partidos políticos capazes de sustentar a paz⁷⁰. Essa transformação fornece canais para a articulação de interesses e o engajamento do processo político, que por sua vez, deve contribuir para a paz, estabilidade e democracia⁷¹. Deste modo, nas últimas três décadas, as Nações Unidas (e não só) gastaram milhões de dólares no desarmamento e desmobilização de ex-combatentes da Renamo e na sua reintegração na sociedade após a sua participação em conflito armado. De facto, as fragilidades do desarmamento moçambicano, ou seja, o inacabado DDR, transformaram o cenário político moçambicano numa espécie de «paz armada, aliada a questões da gestão do Estado pós-conflito, minaram a estabilidade do país. Esta instabilidade marca o regresso militar da Renamo.

Em Outubro de 2012, Dhlakama restabeleceu uma das mais importantes bases militares e estratégicas da Renamo em Satunjira, nas montanhas da Gorongosa, onde se juntaram a cerca de 800 homens armados da Renamo e ao longo dos anos isto teve um efeito dominó noutras bases militares⁷². Após dois anos de guerra de baixa intensidade, um acordo de cessar-fogo foi assinado em setembro de 2014. O acordo de cessação das hostilidades de 2014 permitiu a participação de Dhlakama nas eleições de outubro do mesmo ano. Entre outras coisas, o acordo previa a integração das forças residuais da Renamo num exército nacional. Os resultados das eleições mostraram ganhos substanciais da Frelimo no parlamento.

A Renamo rejeitou os resultados, alegando fraude organizada pela Frelimo. Afonso Dhlakama exigiu concessões políticas e territoriais, primeiro para um governo de unidade e depois para a Renamo assumir o controle do governo provincial nas províncias que tinha saído vitoriosa nas eleições, prometendo não desmobilizar seus homens até que as suas exigências fossem satisfeitas. Com a morte de Afonso Dhlakama, à 3 de maio de 2018; seu sucessor, Ossufo Momade, foi eleito no congresso de 2019, na Serra da Gorongosa. A eleição de Ossufo Momade foi contestada dentro do partido o que gerou o surgimento da autoproclamada junta militar, liderada por Mariano Nhongo, que critica o acordo de paz firmado entre o governo e Ossufo Momade. As negociações entre Nyusi e Ossufo Momade conduziram ao acordo de paz de 2019 e respectivas reformas de descentralização.

O regresso militar da Renamo esteve limitado, geográfica e militarmente no centro do país, nas províncias de Manica, Sofala e com alguns ataques esporádicos na Zambézia. Mas também, o regresso às armas ficou marcado pela reactivação da base militar da Renamo, em particular das presentes em tempos de guerra na serra da Gorongosa, Maringue, Chibabava e Buzi. No plano legal, essa guerra assumiu três características fundamentais. Em primeiro, não foi tipificada legalmente, uma vez que desde o início da insurgência o Governo não declarou Estado de guerra. E mais, embora o assunto tenha sido debatido na mídia tratou-se de uma guerra não oficial, mas secreta⁷³. Em segundo lugar, a guerra foi de guerrilha

61 Idem.

62 D. E. A Curtis, “The Limits to statebuilding for Peace in Africa”, South African Journal of International Affairs, 20 (1), 2013, pp. 79-97.

63 K. Ginisty & J. Vivet, «Territorialités d’un parti politique en ville - L’exemple du Frelimo à Maputo, capitale du Mozambique », L’Espace Politique, 2015

64 M. Cahen, Mozambique : La Révolution implosée. Étude sur 12 ans d’indépendance (1975-1987), Paris, L’Harmattan, 1987 ; F. Folio & M.-Annick Lamy-Giner, «Mozambique du megaprojets à l’international, les clivages internes ». In Le Mozambique sur le canal du Mozambique, une espace de l’heure et des opportunités et défis, 2019

65 V. Igreja, “Frelimo’s Political Ruling through Violence and Memory in Postcolonial Mozambique”. Journal of Southern African Studies, 36 (4), 2010, pp. 781-799.

66 R. N. Diallo, Politiques de la Nature et la Nature de L’Etat. (Redeploiement de la Souveraineté de L’action Publique au Mozambique. Tese de doutoramento em Ciência Política, Science Po Bordeaux 2013;

67 Ch. Geffray C. La Cause des armes au Mozambique : anthropologie d’une guerre civile, Paris, Karthala ; Nairobi : CREU, 1990

68 A. Vines, The bargains and political deal project: Mozambique case study. Stabilization Unit, 2019

69 R. Della Rocca, Moçambique da guerra à paz: historia de uma mediação insolita, Maputo, Livraria Universitaria, Universidade Eduardo Mondlane 1998

70 G. M. Sindre, & J. Soderstrom, Special Issue: Understanding armed groups and party politics, Civil Wars 2016

71 J. Ishiyama, ‘From Bullets to Ballots: the Transformation of Rebel Groups into Political Parties’ Democratization, Vol. 2016, pp. 969-971.

72 N. Wiegink: Former Military Networks a Threat to Peace? The Demobilisation and Remobilization of Renamo in Central Mozambique, 2015.

73 E. Morier-Genoud, « Proto-guerre et négociations. Le Mozambique en crise, 2013-2016 »,

limitada geograficamente, no centro do país⁷⁴. Neste sentido, é provavelmente mais cauteloso falar de proto-guerra⁷⁵. A Renamo ao optar por manter a sua estrutura militar semi-activa e explorá-la em contexto pós acordo de paz, nos sugere que sempre se sentiu vulnerável e desconfiada da Frelimo. Do lado da Frelimo, a vulnerabilidade resultou do medo de integrar os membros da Renamo na administração central do Estado.

Renamo politizou o interesse de um discurso social que encontrou uma certa legitimidade nas camadas sociais sentindo-se excluídas e prejudicadas pelo Estado. A necessidade da Renamo explicar e justificar suas agendas e ações na base de discursos localizado, é porque ela precisava de apoio material e moral das comunidades⁷⁶. Ao fazê-lo, a Renamo pretendia tornou-se porta-voz das populações marginalizadas pelas dinâmicas de acção pública. É verdade que a concentração do poder político e económico na região da capital Maputo, localizada no extremo sul do território, intensifica esta sensação de abandono sobretudo para as populações do centro e norte de Moçambique. A Renamo gozava de uma popularidade significativa no centro e no norte do país. Este facto permitiu igualmente que a Renamo exorcizasse, por um lado, os seus soldados na reserva, mas por outro lado, mobilizasse actores locais jovens, que vivem a experiência do abandono do Estado local nestes espaços geográficos.

Embora a maior parte dos recrutados para voltar às armas em dois e doze fossem seus ex-combatentes. A Renamo recorreu à mobilização de novas gerações de jovens e a região centro do país ocupava um lugar geoestratégico e simbólico para as estruturas militar da Renamo. Alguns desses jovens que contestavam o Estado a partir de território militar da Renamo foram excluídos da Política dos Sete Milhões, um programa destinado a reduzir as taxas de pobreza rural. Em vez ser

distribuídos a projetos económicos viáveis foi usado pelos governos distritais para comprar a lealdade partidária local. Neste sentido, pode-se dizer que a Renamo militarizou os sentimentos sociais. Ao militarizar a penúria local, por um lado, a Renamo pretendia contestar a forma como a Frelimo pretendia implantar, localmente na base dos 7 milhões.

CONCLUSÃO

Moçambique, «pós-conflito» é perturbado por sucessivas crises eleitorais e pós-eleitorais. Em quase três décadas após o AGP, o país enfrenta insurgências armadas. No epicentro desses conflitos armados destacam-se, por um lado, o retorno militar da Renamo e da então emergente Junta militar da Renamo na região central do país. O norte de Moçambique, território que alberga o maior Investimento Directo Estrangeiro africano no sector energético e bastião da Frelimo na Luta de Libertação Nacional (1964-1975) está enfrentando uma guerra de guerrilha jihadista, cujas causas ainda não são totalmente compreendidas. Deste modo, com o regresso armado da Renamo em 2012 na região central de Moçambique, entre outras coisas, notou-se a sua capacidade de mobilizar actores locais que nunca tinham tido qualquer ligação com memória do conflito armado de (1976-1992).

Este estudo questionou como em quase três décadas do AGP, com o regresso militar, a Renamo conseguiu (re) mobilizar para seu «corpus social de guerrilha» actores para além dos seus antigos-combatentes, isto é, jovens, curandeiros locais e nova geração de políticos baseados na cidade da Beira. Na base destes últimos, a Renamo viria a «micro-internacionalizar» o seu campo de acção. Para este estudo, sugerimos que geo-estrategicamente, o retorno militar da Renamo no centro de Moçambique, entre outras questões, permitiu-lhe exorcizar as suas espiritualidades locais, os seus curandeiros. Por outro lado, por via de um discurso populista que explora as tensões sociais entre o Estado e as áreas rurais, a Renamo conseguiu maximizar e militarizar seus apoiantes locais, num território impulsionado pelo grande mega-projecto do Carvão.

Politique africaine, vol. 145, no. 1, 2017

74 Idem.

75 Ibidem, 2017

76 J. Pearce, "History, legitimacy, and Renamo's return to arms in central Mozambique" Africa 90 (4), 2020, pp. 774-95

Descentralização como Mecanismo de Aprofundamento da Democracia: existe espaço da autonomia política local?

Pedro M. Guiliche

DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA, IESP-UERJ, BRASIL

O objetivo deste artigo é analisar as implicações do processo de descentralização para a consolidação da governação democrática em Moçambique. Pretendemos compreender em que medida o modelo de descentralização em curso, em Moçambique, contribui para a autonomia política dos níveis locais (províncias), com vista ao aprofundamento da democratização da governação. Argumentamos que as tendências de recentralização⁷⁷ num contexto de descentralização, fazem deturpar a essência do processo de descentralização. A falta de uma visão socialmente construída sobre o tipo de Estado a construir e o modelo de sistema político a adoptar, em contraposição ao socialismo, justifica esta abordagem.

Para sustentar o nosso argumento nos apoiamos na literatura relevante sobre descentralização assim como em nossas pesquisas anteriores. O texto está estruturado da seguinte forma: para além da presente introdução, discutimos teoricamente os elementos de aprofundamento da democratização através da descentralização como dispositivo essencial. Em seguida apresentamos sumariamente uma proposta de debate baseado nas diferentes dinâmicas que ditaram as gerações da descentralização e finalmente apresentamos a conclusão.

BASES CONCEPTUAIS DE GOVERNAÇÃO, DEMOCRACIA E DESCENTRALIZAÇÃO

A temática da descentralização ganhou força, no mundo nas últimas três a quatro décadas. A implementação da descentralização diferencia-se, no entanto, de país a país, de acordo com especificidades históricas, coalizões sociais e arranjos institucionais. Neste estudo, a descentralização é definida como "um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efectiva de poder decisório a governos subnacionais"⁷⁸. No âmbito

da descentralização, os governos subnacionais adquirem autonomia para escolher seus governantes; comandar diretamente sua administração; elaborar normas referentes às competências que lhes cabem e; gerenciar as estruturas tributária e financeira. A descentralização em Estados unitários pode até repassar um efectivo poder político, mas esse processo sempre provém do centro e não constitui direitos de soberania aos entes subnacionais⁷⁹. Com efeito, o essencial do processo é relativo a autonomia que os espaços subnacionais concretizam.

De acordo com Freitas do Amaral, a autonomia local, é "o direito e a capacidade efectiva dos órgãos descentralizados (incluindo as Autarquias locais), regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos"⁸⁰. A autonomia local pressupõe, entre outros o direito de participar na definição das políticas públicas nacionais que afectam os interesses das respectivas populações locais; o direito de compartilhar com o Estado; o poder de decisão sobre as matérias de interesse comum; o direito de regulamentar as normas ou planos nacionais de maneira a melhor adaptá-las às realidades locais. Isto significa que, para além de comportar um domínio reservado à intervenção exclusiva dos órgãos descentralizados, o princípio da autonomia local, abranja a ideia de participação⁸¹. É justamente por aqui que Guimarães⁸², sustenta que a discussão sobre a descentralização se fundamenta em dois planos: jurídico e político-institucional. (i) no plano jurídico, a descentralização é concebida como um processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro de um mesmo órgão, enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à ideia de desconcentração, ou delegação de funções; (ii) no plano político, a descentralização é concebida como ruptura de um vínculo hierárquico pré-existente e relaciona-se basicamente com a ideia de competências exclusivas.

Desafios do Governo Lula. Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

79 Op. Cit.

80 F. do Amaral, Curso de direito administrativo Vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 2ª ed., 5ª reimpressão, 2001, n.º 129.

81 Idem

82 M. Guimarães, O Debate Sobre a Descentralização De Políticas Públicas: Um Balanço Bibliográfico, 2002. disponível em <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>.

77 B. Weimer, Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012.

78 L. F. Abrucio, A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os

Efectivamente, Bobbio⁸³, adverte que a centralização e a descentralização, em geral, não são instituições jurídicas únicas, mas fórmulas contendo princípios e tendências, modos de ser de um aparelho político ou administrativo. Ademais, para Bobbio, se for verdade que centralização e descentralização representam dois tipos diferentes e contrapostos de ordenamentos jurídicos, é também verdade que se trata de figuras encontradas na sua totalidade somente em teoria. Assim, se de um lado, a descentralização total leva a romper a própria noção de Estado, de outro, fica saliente o carácter utópico de uma centralização total no Estado moderno, caracterizado por uma grande quantidade e complexidade de finalidades e de funções. Não existe um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a optimização uma ou de outra forma de organização do Estado. Consequentemente, o entrelaçamento dos dois princípios, mesmo em sistemas limitados da organização de um Estado, a descentralização e centralização muito dificilmente se encontram em estado puro, mas sim aparecem de forma imperfeita, resultantes das dinâmicas da sua operacionalização. Tanto um como outro modelo de organização são objecto de permanente aperfeiçoamento.

GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA E A TEORIA DE DESCENTRALIZAÇÃO SEQUENCIAL DE FALLETI

A proposta metodológica de teoria de descentralização sequencial de Falleti⁸⁴ assenta no entendimento de que este processo ocorre de três formas: i) administrativa; ii) fiscal e; iii) política. E este depende dos interesses territoriais dominantes que determinam o balanço final de poder. A partir dos casos da Argentina, da Colômbia, do Brasil e do México, o autor conclui que os resultados da descentralização variam. O foco da proposta teórica de Falleti é o processo de descentralização que se inicia com a transição de um tipo de Estado “desenvolvimentista” para um Estado do tipo “bem público”, isto é, de um Estado desenvolvimentista para um Estado orientado para o mercado (ou neoliberal)⁸⁵.

Na análise de Falleti⁸⁶, quando actores se unem em torno do nível de governo (central, intermediário ou local) que defendem, esses interesses predominam sobre coalizões partidárias. Sem restringir os participantes ao executivo dos governos, Falleti defende que os representantes do governo central irão preferir a descentralização administrativa, seguida da fiscal e por último a política. Essa sequência garante um poder maior ao nível mais elevado de governo sobre os subnacionais, pois transfere primeiro as responsabilidades e só depois os recursos para implementá-las, permitindo assim ao governo central manter um controle político ainda que a descentralização política venha a seguir. Já para governadores ou edis, a ordem preferida é a inversa: primeiro a descentralização política, depois a fiscal e por último a administrativa. Assim, os governos locais garantem maior autonomia para governar e mais liberdade para defender suas demandas ante o governo central. Com maior poder de barganha, a reforma fiscal provavelmente virá a seguir, e só então serão transferidas as responsabilidades de provisão de serviços aos governos locais. O resultado da descentralização será fortemente influenciado pela prevalência de um ou outro grupo de actores ao longo do processo.

A hipótese da descentralização administrativa é de que a mesma tem impacto positivo ou negativo na autonomia dos Executivos subnacionais. Se a descentralização administrativa melhorar as burocracias locais e estaduais, fomentar o treinamento dos governantes locais ou facilitar o aprendizado através da atribuição de novas responsabilidades, melhores serão as capacidades organizacionais dos governos subnacionais. Entretanto, se a descentralização administrativa ocorrer sem a transferência de recursos, a reforma pode reduzir a autonomia dos governantes subnacionais, tornando-os mais dependentes das transferências financeiras nacionais ou aumentarão a dívida subnacional para que possam prover os serviços sociais públicos. De forma semelhante, a descentralização fiscal pode ter impacto positivo ou negativo no grau de autonomia da esfera subnacional. O resultado dependerá, em grande parte, do desenho da política de descentralização fiscal a ser implementada. Níveis mais elevados de transferências automáticas de recursos aumentam a autonomia dos governantes subnacionais, pois estes se beneficiam das transferências sem serem responsáveis pelos custos, políticos e burocráticos, da arrecadação dessas receitas. Em sentido oposto, delegar autoridade sobre a colecta de impostos para unidades subnacionais sem capacidade administrativa para colectá-los, pode trazer sérias restrições aos orçamentos locais e aumentar a dependência dos governantes locais no que se refere às transferências do centro. Por fim, a descentralização política, de acordo com a definição acima, deveria, quase sempre, aumentar o grau de autonomia dos governantes subnacionais em relação ao centro.

Ao decompor a descentralização dessa maneira, vemos que, dependendo do desenho institucional, as políticas descentralizadoras podem aumentar ou diminuir o poder dos governantes subnacionais em relação ao Executivo central. Ou

seja, não se deve presumir que a descentralização sempre aumenta o poder dos governantes subnacionais. Ao invés disso, a distinção entre os diferentes tipos de políticas descentralizadoras revela que o aumento ou não do poder de governadores e edis depende, em grande parte, do tipo e do desenho de cada política descentralizadora. Dessa forma, dependendo do nível de governo que os políticos representam, eles terão preferências distintas em relação aos diferentes tipos de políticas descentralizadoras.

GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA E DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

A governação democrática é fundamentada na nova Constituição de 1990, que institucionalizou a democracia multipartidária. Com efeito, as eleições de 1994 tinham sido antecedidas de um ambiente de tensão e ansiedade, duas razões principais. O país acabava de sair de uma devastadora guerra civil de 16 anos (1976-1992) que destruiu parte considerável de infra-estruturas económicas e sociais que originou cerca de um milhão de mortes. O difícil processo de transição pós conflito entre o Governo da Frelimo e a guerrilha da Renamo, fazia pairar entre muitos o receio de retorno à guerra e a incerteza da paz⁸⁷.

A abertura do espaço político em Moçambique, consagrada na Constituição de 1990, criou as bases para o processo de reconfiguração do Estado, sob a forma de descentralização. Neste contexto, o então Parlamento monopartidário aprovou em 1994 o quadro institucional dos distritos municipais, através da Lei n.º 3/94⁸⁸. Todavia, os desenvolvimentos subsequentes do processo político moçambicano, nomeadamente os resultados eleitorais de 1994 e as discussões parlamentares que se seguiram, viriam a ditar o curso dos acontecimentos, levando a que a lei n.º 3/94 fosse revogada. A revogação foi seguida por uma emenda constitucional em 1996⁸⁹, que estabeleceu o quadro legal do poder local e conduziu à aprovação, em 1997, da lei n.º 2/97⁹⁰, sobre as autarquias locais. Esta foi alterada pela Lei n.º 6/2018⁹¹.

O boicote das eleições locais pela oposição, em 1998, indicava o prenúncio de uma caminhada difícil do processo de descentralização no país. Com efeito, a descentralização em muitos momentos foi assumida como um processo para garantia da paz e partilha de recursos entre as duas maiores forças políticas do país.

Do ponto de vista da devolução do poder do centro para a periferia, a lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, alterada pela lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, representava um recuo em relação à lei n.º 3/94, na medida em que duma administração local exclusivamente circunscrita aos distritos municipais, enquanto espaços inteiramente autónomos, passou-se para uma administração diferenciada existindo espaços não autarcizados⁹². Concebeu-se um processo de descentralização a dual: uma descentralização política, implicando a devolução de poderes para as Autarquias e uma descentralização administrativa, significando uma simples desconcentração para o resto dos órgãos locais do Estado, nomeadamente os distritos, maioritariamente em zonas rurais, cujo quadro legal se encontra na lei n.º 8/2003 (sobre os órgãos locais do Estado)⁹³ e o seu respectivo regulamento – o decreto 11/2005⁹⁴. Este quadro legal foi recentemente alterado pela Lei n.º 7/2019⁹⁵, pelo denominamos de terceira geração.

O contexto que conduziu a esta terceira geração de reformas de descentralização implicou a revisão pontual da Constituição (através da Lei n.º 1/2018) como um mecanismo para alcance da paz. As negociações iniciadas por Afonso Dhlakama e que vieram a concretizar-se com Ossufo Momade, foi um processo gerido mais ao nível de uma partilha clientelista, do que necessariamente baseado numa abordagem tecnicamente sustentada e capaz de tornar o Estado e os serviços públicos mais próximos dos cidadãos. A partilha clientelista do Estado entre a Frelimo e Renamo, advinha-se insustentável a médio e longo prazo. Se observarmos os resultados eleitorais de 2019 e todo o processo de suspeição envolto, fica claro que a Frelimo se esforçou para garantir a manutenção do controlo do poder ao nível provincial. O “sucesso eleitoral” da Frelimo foi na verdade, fruto de uma estratégia de garantia de controlo do poder, mas que já estava acautelada no figurino de descentralização que previa a existência de secretários de Estado, actores umbilicalmente implantados para garantir o controlo do poder pelo “governo central”, em caso de insucesso nas eleições.

Do lado da Renamo, fica, mais uma vez notória a pouca astúcia nos momentos negociais com potencial de reinventar o Estado e sua máquina burocrática, desta

83 N. Bobbio, (1998) Dicionário de política I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1.

84 T. Falleti, “Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada” Sociologias, n.º 16, jul/dez 2006, pp. 46-85.

85 Idem.

86 Idem.

87 J. Macuane, (2000). Instituições e Democratização no Contexto Africano e Democratização no contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique (1994-1999), (Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política).

88 Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro.

89 Lei 9/96, de 22 de novembro.

90 Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro.

91 Lei n.º 6/2018, de 3 de agosto.

92 A representação do Estado nos espaços municipalizados é reforçada mais tarde com a publicação de dois decretos. Ver Decreto 65/2003, de 31 de dezembro; Decreto 52/2006, de 26 de Dezembro.

93 Lei n.º 8/2003, de 19 de maio.

94 Decreto 11/2005, de 10 de Junho.

95 Lei n.º 7/2019, de 31 de maio.

feita descentralizada. Em lugar de um projecto emancipador do Estado através das reformas, a Renamo, orientou as suas propostas de descentralização por uma racionalidade clientelista, limitada em garantir a possibilidade de acomodação de seus membros no Estado através dos novos postos criados ou reformulados através da descentralização.

De acordo com o art. 267 da CRM⁹⁶ “a descentralização tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano. A descentralização apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos”. Nesse sentido, a CRM estabelece os objectivos a serem prosseguidos pela descentralização, contudo a sua materialização carece de estruturas e um grau de autonomia suficiente para permitir a realização concreta dos interesses e fins consagrados pela CR.

A descentralização compreende, nos termos do n.º 1 do artigo 268 CRM, “os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais. Já no n.º 2 do mesmo artigo, o Estado mantém nas entidades descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania, nos termos definidos por lei”. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 277 da CRM, “são órgãos da província: a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial. O representante do Estado nos termos do n.º 2 do artigo 277, conjugado com o n.º 3 do artigo 141 ambos da CRM é um órgão de representação do Estado na Província, nas áreas exclusivas e de soberania do Estado”. Ora, o legislador não clarifica as funções de soberania exclusivas da representação do Estado.

CONCLUSÃO: DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA EM MOÇAMBIQUE

A descentralização não é um fenómeno novo em Moçambique. Para analisar as implicações do modelo de descentralização adoptado em Moçambique, é necessário olhar para as reformas legais (Constituição de 1990) e as três gerações de reformas de descentralização orientada pelas leis n.3/94; n.2/97 e n. 6/2018.

96 Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

Existem aqui dois níveis de debate que devem ser considerados. Ou seja, tanto a transição democrática, quanto a descentralização em particular, não foram processos alicerçados em “convicções” democráticas, mas sim em processos de arranjos institucionais para a manutenção da paz e distribuição clientelista de recursos pelos ex-beligerantes (Frelimo e Renamo).

Considerando o princípio de gradualismo que orienta a descentralização, nos parece razoável, por exemplo, questionar se o processo que conduz a criação de novas autarquias, que começou com 33, tendo passado para 53 (ainda que os critérios que conduziram a ascensão de algumas vilas a categoria de municípios possam ser questionáveis) qual será a orientação seguinte. O quadro legal sobre esta matéria abre, uma vez mais, dúvidas sobre o que acontecerá a partir de 2024. Com as eleições ao nível distrital iremos parar de “promover” algumas vilas a categoria de autarquias?

Portanto, no caso do actual modelo adoptado, eventualmente precisaríamos reparar criticamente de forma adicional, para o assunto através das seguintes questões:

Do ponto de vista de economia política do sector público e da democracia representativa, que ganhos foram obtidos?

Como se aproximou os governantes dos governados, em termos de participação em políticas publicas;

Em que medida a máquina da administração pública tornou-se menos pesada e mais eficiente na prestação de melhores serviços aos cidadãos?

Que dinâmicas em termos de relações de poder e emergência de novos actores políticos surgiram para alterar a lógica da centralidade das decisões, transferindo-o para o nível local?

Finalmente, mas não menos importante, parece-nos importante questionar a visão política do Estado sobre a descentralização e como a sociedade (academia, sociedade civil, sector produtivo e o terceiro sector) se revê e participa nela? Pelas análises das dinâmicas de avanços e recuos do processo de descentralização, é nosso entendimento que existem sinais claros de recentralização do processo de governação local. Este facto pode dever-se a falta de uma visão socialmente construída sobre o tipo de Estado a construir e o modelo de sistema político a adoptar. Deste modo, arguimos que o processo de descentralização tem se orientado por experimentação e replicação da redistribuição clientelista do poder entre os principais intervenientes políticos, sempre sacrificando a intervenção dos demais actores da sociedade.

Diálogos de Governação  é um Newsletter do Departamento de Ciência Política e Administração Pública (DCPAP) da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

SOBRE OS AUTORES:

Para este número os autores foram: Albano R. Brito; Domingos M. Rosário; Eduardo Siteo; Pedro M. Guiliche

NOTA: as opiniões expressas nestes textos não vinculam à Instituição, são exclusivamente da inteira responsabilidade dos autores.

Comissão de Pós-graduação: Carlos Sotomane; Domingos M. do Rosário; Eduardo J. Siteo; Egídio Guambe; Francisco da Conceição; José Jaime Macuane; Salvador Forquilha; Sónia Chone

Cursos de Pós-graduação: Mestrado em Ciência Política, Mestrado em Administração Pública

Design Gráfico: Chahide Filipe, mestrando em Ciência Política

© DCPAP 2021, Todos os Direitos Reservados

Breves

“TO BE REGISTERED? YES. BUT VOTING?” – HIDDEN ELECTORAL DISENFRANCHISEMENT OF THE REGISTRATION SYSTEM IN THE 2014 ELECTIONS IN MOZAMBIQUE.

Domingos M. Rosário & Elisio Muendane

Publicado em 2016, na prestigiada revista francesa *Politique Africaine*, se encontra disponível a tradução inglesa do artigo científico de Domingos M. do Rosário e Elisio Muendane, docentes do DCPAP, com o título “To be registered? Yes. But voting?” - Hidden electoral disenfranchisement of the registration system in the 2014 elections in Mozambique. Traduzido por Laura Garmeson e editado por William Nylén. Com foco em um dispositivo (o registo eleitoral) e um objeto (o cartão de eleitor), este artigo discute de forma inovadora a materialidade do voto no mercado eleitoral durante as eleições gerais (presidenciais e legislativas) e provinciais de 2014 em Moçambique. Baseado em trinta entrevistas e na observação participante nas províncias de Nampula, Zambézia, Manica e Maputo, e neste artigo desvenda-se o “sens caché” ou o sentido oculto e politizado da tecnicidade das eleições, sobretudo o registo eleitoral biométrico. O artigo retrata as várias modalidades através das quais o cartão de eleitor foi apropriado e desviado do seu uso convencional por actores relevantes no processo eleitoral (partidos, candidatos e eleitores) para benefício próprio. Em breve, esta proposta de leitura dos “autores da casa” é uma porta da entrada inovadora e tão pouco explorada para a compreensão do mercado eleitoral a partir dos seus objectos, sua biografia, modos de apropriação selectiva e controvérsias políticas a elas associados. Para uma leitura mais aprofundada encontre em inglês e francês artigo no link a seguir:

https://www.cairn-int.info/article-E_POLAF_144_0073--to-be-registered-yes-but-voting.htm (versão inglesa).

<https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2016-4-page-73.htm> (versão francesa).