

RENEGOCIAR A CENTRALIDADE DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE

MUNICIPALIZAÇÃO NA BEIRA, EM MUEDA E EM QUISSICO



Egídio Guambe

REGARDS CROISÉS
FRANÇA/MOÇAMBIQUE

AFRAMO CHS

Associação Franco-Moçambicana
de Ciências Humanas e Sociais

AfricaE
monographs

Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique

Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico

Egídio Guambe

DOI: 10.4000/books.africae.3552
Editora: Africae, Aframo-CHS
Lugar de edição: Nairobi
Ano de edição: 2019
Online desde: 21 junho 2022
coleção: Africae Monographs
EAN electrónico: 9782493207005



<https://books.openedition.org>

Edição impressa

Data de publicação: 1 janeiro 2019
EAN (Edição impressa): 9789892097930
Número de páginas 328

Refêrencia eletrónica

GUAMBE, Egídio. *Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique : Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*. Nouvelle édition [en ligne]. Maputo : Africae, 2019 (généré le 09 juin 2023). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/africae/3552>>. ISBN : 9782493207005. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.africae.3552>.

RESUMOS

Nos últimos anos tanto os Estados do Sul como os do Norte empenharam-se em sucessivas reformas administrativas que parecem seguir os mesmos modelos. A maior parte das leituras destes processos, no que se refere aos países do Sul, nomeadamente os africanos, persistem em invocar o seu carácter de imposição a que os doadores os submetem. Sem que se faça uma verdadeira análise a nível local e sem estudos aprofundados, estas reformas têm sido apresentadas grosso modo como fracassos. Este trabalho pretende por isso contribuir para uma leitura crítica da sua execução e das práticas resultantes da respectiva aprendizagem, como modos de exercício do poder.

A partir de uma reconstituição empírica da implementação das medidas de descentralização, através do funcionamento dos municípios da cidade da Beira e das vilas de Mueda e Quissico, este livro pretende mostrar que a aprendizagem de uma reforma é influenciada pela historicidade das relações entre Estado e sociedade dentro do espaço da sua execução.

Combinando diversas abordagens de sociologia histórica para o estudo da administração, através destas reformas sucessivas, de sociologia de construção do Estado e de sociologia de acção pública, o trabalho defende a ideia de que a reforma da administração, nomeadamente a descentralizadora, ao permitir uma modificação das formas de articulação entre administração e cidadãos, participa na recomposição do Estado. Com efeito a observação empírica do funcionamento quotidiano dos municípios permite percebê-los como novas arenas de difusão e de aprendizagem entre Estado e administrados. Trata-se de um processo que deve resituar-se forçosamente na intersecção dos desafios específicos dos lugares de implementação e dos quadros subjacentes às reformas.

EGÍDIO GUAMBE

Egídio Guambe é Professor de Administração Pública e Ciência Política na Universidade Eduardo Mondlane e trabalha nas questões da construção de políticas públicas a partir dos actores directamente envolvidos, das transformações das burocracias e políticas de reforma da administração e da construção do Estado. É Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos de Bordéus (França).

**RENEGOCIAR A CENTRALIDADE
DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE**
MUNICIPALIZAÇÃO NA BEIRA, EM MUEDA E EM QUISSICO

TÍTULO

RENEGOCIAR A CENTRALIDADE DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE

MUNICIPALIZAÇÃO NA BEIRA, EM MUEDA E EM QUISSICO

AUTOR

Egídio Guambe

PREFÁCIO

José Jaime Macuane

CAPA

As fotografias integradas na capa deste livro foram recolhidas em gabinetes de comunicação dos municípios e algumas são de autorias desconhecidas, estando todas devidamente referenciadas no corpo do texto.

CONCEPÇÃO GRÁFICA E PAGINAÇÃO

MinervaCoimbra

NÚMERO DE REGISTO

9961/RLINICC/2019

ISBN

978-989-20-9793-0

IMPRESSÃO

Ngray MC

1.ª EDIÇÃO

Setembro, 2019

EDIÇÃO

AFRAMO-CHS

Associação Franco-Moçambicana de Ciências Humanas e Sociais

Av. Samora Machel, 468, Maputo – Moçambique

aframo.chs@gmail.com

DISTRIBUIÇÃO em Portugal e Espanha: Ngray, Lda – Torre do Arnado

Rua João de Ruão, n.º 12-1, 3000-229 Coimbra, Portugal

mig.ngray@gmail.com Telf: +351 927224974

EGÍDIO GUAMBE

**RENEGOCIAR A CENTRALIDADE
DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE**
MUNICIPALIZAÇÃO NA BEIRA, EM MUEDA E EM QUISSICO

AFRAMO-CHS

ÍNDICE

Prefácio	9
Agradecimentos	15
Introdução	17
1.ª PARTE – UMA ADMINISTRAÇÃO PARA «FABRICAR» MOÇAMBIQUE.	33
CAPÍTULO I. A situação administrativa colonial: que efeitos sobre a municipalização pós-colonial?	37
CAPÍTULO II. A administração «unificada» do Estado Novo: de um projecto uniformizador a uma prática diferenciada	69
2.ª PARTE – A CONSTRUÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO- -NAÇÃO: A UNIFORMIZAÇÃO COMO VECTOR DE DOMINAÇÃO . . .	111
CAPÍTULO III. O autoritarismo modernizador do Estado. De uma administração excludente ao desejo de inclusão da municipalidade	115
CAPÍTULO IV. A legitimidade do Estado numa administração inexistente na época pluralista	151
3.ª PARTE – REINVENTAR O ESTADO PELO QUOTIDIANO DOS MUNICÍPIOS. A CENTRALIDADE DO LOCAL	199
CAPÍTULO V. Os serviços públicos e a formação do Estado: uma encenação municipalizada	203
CAPÍTULO VI. A reconfiguração administrativa com as experiências situadas: uma coprodução da acção pública?	247
CONCLUSÃO GERAL. O ESTADO EM NEGOCIAÇÃO	297
A reforma administrativa na governança negociada	298
Referências Bibliográficas	309

PREFÁCIO

Eis que nos chega às mãos este livro, que se propõe analisar, de forma combinada, o trinómio construção do Estado moçambicano, reformas administrativas e a organização da sociedade. O objectivo central é estudar as relações entre o Estado e a sociedade a partir das reformas da descentralização, tendo como base a administração pública como a arena onde confluem os ajustes mútuos (do Estado e da sociedade) gerados pelas reformas. Conforme o seu autor indica, o livro analisa os fundamentos da sociologia das reformas da administração. Neste âmbito, busca entender o Estado através da administração e particularmente a partir das reformas da descentralização e, com estas, das novas dinâmicas que se criam nos municípios como novas formas de materialização da dominação estatal, mesmo no contexto das dificuldades existentes.

Para o leitor atento à realidade moçambicana, este tema é muito actual, principalmente tendo em conta as mudanças em curso na área de descentralização, sobre as quais repousam muitas esperanças e ambições, entre elas a paz sustentável, nem sempre antecedidas da profunda reflexão que se impõe.

Um elemento estruturante do livro é a ideia de conflito entre tendências centralizadoras e forças locais, uma dialéctica típica do processo de descentralização. A definição da lógica centralizadora das reformas é apontada como proveniente de dois tipos de influência (i) dos movimentos globais de reformas do sector público e a sua transposição ao contexto nacional, como ditame da inserção do país na economia política internacional; (ii) no contexto nacional, uma definição centralizada das reformas no período pós-independência e o desafio de sua implementação num espaço de aprendizado de práticas administrativas diferenciadas, influenciado pela forma como a administração colonial se foi construindo nas diferentes regiões do país.

No debate público sobre a construção do Estado pós-independência, a Administração Pública tem a marca indelével da Frelimo,

consubstanciada na ideia de partido-Estado e partidarização da administração pública, apresentada como resultante das dinâmicas de libertação nacional e do período socialista, vistas como as mais importantes na definição da dinâmica estatal. Este livro não rejeita, mas desafia esta visão e nos traz uma abordagem original que recorre a elementos pouco explorados na compreensão do Estado pela Administração Pública, dentre os quais a história (pré, colonial e pós-colonial), a geopolítica da colonização da região Austral da África, a ocupação de Moçambique por uma potência colonial periférica que é Portugal. Estes elementos abrem espaço para formas diferenciadas de ocupação e administração do território moçambicano, com as suas inerentes práticas administrativas. Dentre estes elementos, de destacar o papel das companhias majestáticas nas regiões centro e norte do país e a administração directa no Sul (esta subsidiária à economia sul-africana), cujas nuances determinaram a criação de uma Administração Pública com práticas nuançadas, e que fazem parte da complexa equação e dinâmica da dominação. A partir do esboço histórico e das práticas administrativas daí decorrentes nos três casos estudados mais a fundo e representativos das regiões centro, sul e norte, respectivamente – Beira, Quissico e Mueda – o livro apresenta uma leitura interessante sobre a municipalização e de como esta se constitui numa forma de reconfiguração do Estado na busca da sua legitimação e das elites que o controlam ou buscam controlá-lo. Por exemplo, são interessantes, para não dizer surpreendentes, os *insights* sobre os elementos históricos e particularmente a influência da Companhia de Moçambique na mítica “rebeldia da Beira”, aqui denominada, de forma mais austera e menos valorativa, de “cultura administrativa autonomista”. De igual modo, é interessante a reflexão sobre a influência da Companhia do Niassa nas bases para o posicionamento de Mueda como “berço da luta armada” e de como o alinhamento das elites de Cabo Delgado com a Frelimo é menos linear do que se pensa, no que concerne à construção do Estado e da Administração Pública no período pós-independência. Também é interessante a análise de como a “diplomacia chope” é parte da explicação de como Quissico teve uma municipalização tardia e de como esta é controlada por grupos que surgem como fruto das complexas relações entre o Estado colonial e pós-colonial com as gentes do sul do país, produtoras de um tipo peculiar de actores políticos e administrativos.

Os três municípios aqui indicados oferecem uma interessante ecologia regional da administração pública moçambicana. Isto é interessante como contraponto à parte do pensamento sobre o Estado Moçambicano em que impera o mito de domínio e onnipresença da Frelimo e suas elites encasteladas em Maputo, na determinação da dinâmica estatal centralizada e uniformizadora que se impõe sobre a administração pública a nível local, supostamente lhe dando forma. Este livro desafia estas perspectivas e mostra que, apesar da assimetria de poder entre o central (como Estado e como grupos políticos de elite) e o local, o jogo de dominação e legitimação do Estado é mais complexo e nuançado, e que actores e contextos a nível local se contrapõem à essa perspectiva uniformizadora do Estado central, conferindo diferentes formas de apropriação ou resistência às reformas vindas do centro. Nesta perspectiva, embora o autor descarte a discussão sobre as causas do sucesso das reformas administrativas e apenas à ela se refira *au passant* e por “cortesia académica”, a favor de uma discussão mais ampla sobre a construção do Estado, o livro dialoga com o debate teórico mais amplo sobre esses assuntos, do qual se pode destacar três eixos:

O primeiro é o debate sobre as reformas gerenciais, apresentadas como uma onda global (Kettl 2005), em certa medida na linha centralizadora definida pelo autor. Esta perspectiva suscitou críticas de autores como Lynn Jr. (2006), que sugere que há um equívoco nesta visão da aplicação das reformas gerenciais à escala global, o que leva ao exagero das similaridades e à subestimação das suas variações e de como as estruturas e processos, as práticas gerenciais e os valores institucionalizados influenciam como as reformas são implementadas e têm sucesso nos diferentes contextos nacionais. O livro também subsidia a discussão sobre o hibridismo institucional que caracteriza as reformas da administração pública contemporânea, incluindo no contexto africano, onde podem conviver diferentes formas construídas ao longo da história, dentre as quais o (neo)patrimonialismo, a administração clássica weberiana, o modelo neo-Weberiano e a perspectiva gerencial (Pollitt & Bouckaert 2017; Ayee 2008).

O segundo eixo é relativo à discussão sobre escolha, finalidade e desempenho das instituições, cara ao debate (neo) institucionalista sobre as reformas. Neste contexto, ao analisar como as práticas administrativas nos diferentes contextos regionais do País são influenciadas por práticas

e escolhas do passado e por relações de poder entre diferentes actores, o livro apresenta uma contribuição pertinente sobre a importância de olhar para a dependência da trajectória e da assimetria de poder como elementos importantes para a compreensão das reformas e construção do Estado. Numa outra vertente do debate institucionalista, o livro analisa as implicações do isomorfismo mimético (a tendência de imitar e reproduzir instituições de outros contextos), mostrando como a adopção de reformas muitas vezes segue uma lógica de adequação do que necessariamente pelos potenciais ganhos de eficiência e eficácia que daí possam advir, o que nos remete às suas possibilidades de sucesso.

O terceiro elemento, ligado ao anterior, é sobre as dificuldades de as reformas conciliarem os projectos nacionais e a heterogeneidade das realidades onde devem ser aplicados. Neste contexto, o livro discute a realidade comum a muitos países africanos, a chamada “agonia de legitimidade”, resultante do divórcio entre o Estado como uma abstracção e as realidades nacionais, e vê em Moçambique um exemplo radical de uma administração pública esvaziada da realidade social onde se insere.

O debate apresentado no livro também contribui para a discussão de alguns aspectos específicos da construção do Estado em Moçambique, com destaque para dois elementos.

O primeiro é a relação entre o alinhamento político étnico e regional à Frelimo e a adesão ao projecto nacional desta. Neste ponto, o livro analisa como a falta de compreensão mais profunda e menos ideologizada das razões que levaram à adesão da população à luta de libertação nacional limita o conhecimento sobre a aceitação do projecto nacional da Frelimo no período posterior à independência. Neste âmbito, a reprodução das lealdades históricas secundarizou o projecto de construção de instituições de Administração Pública capazes de intermediar os interesses, o que, no limite, coloca em perigo o projecto de dominação aí subjacente, seja do Estado central sobre as estruturas administrativas locais, assim como das elites centrais sobre as elites e populações a nível local.

O segundo elemento é a visão corrente de se atribuir o modelo híbrido de descentralização híbrida (a combinação entre descentralização política [autarquias locais] e desconcentração [órgãos locais do Estado]) do país ao legado centralizador do Estado pós-independência, principalmente derivando dos receios fragmentadores presentes na

gênese da Frelimo, composta por movimentos originalmente de forte cariz regional. De forma similar e mais recentemente, coloca-se o projecto de descentralização em curso como fruto das pressões mais incisivas da relação historicamente conturbada entre a Frelimo e a Renamo. Este livro explora mais a fundo as origens do hibridismo institucional (no sentido formal e informal) e revela que os seus fundamentos são mais antigos do que se pode pensar. Também vasculha a história e nos fornece uma visão mais elaborada de como a descentralização é um projecto de construção do Estado e da nação muito mais amplo, sob o qual subjazem interesses de elites regionais, que perpassam linhas partidárias. Deste modo, as reformas da descentralização também constituem um projecto compartilhado de legitimação do Estado e de dominação das elites centrais e locais, potencialmente de diferentes partidos. Neste sentido, o livro relança o debate sobre a construção do Estado e da ordem política, e nestas do papel da administração pública em Moçambique.

No momento em que o País se prepara para discutir a operacionalização do seu pacote de descentralização, recentemente aprovado como expediente de solução do conflito entre a Renamo e o Governo da Frelimo, embora não o faça de forma explícita, o livro é um alerta para a necessidade de se olhar à reforma do Estado moçambicano e da construção da nação de forma mais profunda, o que inclui recorrer à história e de como ela foi produtora de instituições e práticas administrativas, num misto de rupturas e continuidade. Olhar à essas dinâmicas do processo de transformação do Estado e de como a administração pública e suas práticas constituem um elemento importante para entender as relações daquele com a sociedade é, indubitavelmente, uma visão inovadora de como se pode e deve entender as reformas e os seus resultados em Moçambique.

Sem dúvida, estamos diante de uma contribuição valiosa para a o debate e compreensão da construção do Estado Moçambicano e, particularmente, da administração pública do País.

Maputo, 20 de Fevereiro de 2019

José Jaime Macuane

Professor Associado de Administração Pública e Ciência Política,
Universidade Eduardo Mondlane.

Referências

- POLLITT, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform: a comparative analysis, into the Age of Austerity*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017. Fourth Edition.
- LYNN JR., Laurence (2006). *Public Management: old and New*. Nova Iorque: Routledge.
- KETTL, Donald (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institution Press. Second edition.
- AYEE, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*. Dakar: CODESRIA Green Book.

AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado de uma pesquisa empírica que efectuei nos municípios da Beira, de Mueda e Quissico, entre 2011 e 2016, no âmbito da dissertação de mestrado e da tese de doutoramento.

A publicação deste livro conta com o apoio da Embaixada da França em Moçambique, do *Institut Français d'Afrique du Sud* (IFAS) e da Associação Franco-Moçambicana de Ciências Humanas e Sociais. A estas três instituições, endereço um profundo agradecimento.

Os textos académicos dos quais este livro resulta foram escritos em Francês. Fátima Mendonça (escritora moçambicana, tradutora e professora aposentada da UEM) apoiou-me na passagem das ideias do Francês para o Português; depois, Michel Cahen (Investigador Sénior do CNRS em Sciences Po Bordeaux) leu atentamente todas as versões anteriores deste texto. Agradeço imensamente aos dois. Agradeço igualmente a Domingos Manuel do Rosário (Professor Associado de Ciência Política na UEM) e Sónia Chone (Professora de Administração Pública na UEM) pelas discussões iniciais sobre a delimitação do objecto de estudo da investigação que deu origem a este livro. A imersão no estudo das administrações africanas devo muito a Dominique Darbon (Professor Catedrático de Ciência Política e Administração Pública em Sciences Po Bordeaux, Director do Centro de Investigação “Les Afriques dans le monde”). Devo ainda um reconhecimento aos comentários de Rozenn Nakanabo-Diallo (Professora Assistente de Ciência Política em Sciences Po Bordeaux), Joana Pereira Leite (Professora de história no Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa), Valérie Lozac’h (Professora Associada na Universidade de Estrasburgo, França) e Gilles Massardier (Professor na École Normale Supérieure de Lyon, França), membros do júri da minha prova de doutoramento, cujos relatórios sobre a pesquisa realizada ajudaram-me a refinar alguns argumentos deste livro.

Agradeço também aos diversos sujeitos que concederam entrevistas e outras informações que constituem evidências desta investigação. Agradeço particularmente a Pedro Guiliche (Professor na Universidade Pedagógica e Director Nacional-Adjunto do Ensino Superior) e Cândido Canaiba (Funcionário no Município da Vila de Mueda) o apoio no trabalho de campo.

A José Jaime Macuane (Professor de Ciência Política e Administração Pública na UEM), agradeço o prefácio.

Egídio Guambe, 20 de Agosto de 2019

INTRODUÇÃO

“O aparelho do Estado não conseguiu ser instrumento para realização integral das decisões do partido. O aparelho do Estado não conseguiu ser instrumento eficaz de exercício do poder do povo. Quer dizer não está devidamente estruturado, nem organizado para assumir o seu papel histórico [...]. Em resumo, o aparelho do Estado não está em condições de dirigir integralmente o combate contra o subdesenvolvimento. Ele transporta ainda uma carga impura” (Samora Machel, «Escangalhar as estruturas de Estado colonial», *Tempo*, n.º 488, Maputo, 17 de Fevereiro de 1980: 13).

“O município é o Estado Local que se associa com as populações para juntos pensar os problemas e procurar as soluções [...]. O Estado se faz presente a partir dele. É pelo município que o Governo participa na vida das pessoas, nas suas actividades. Ele se associa mesmo com o camponês, com o guarda [...]. Sinto que o município entrou nas casas, ele tem contacto com os problemas. O Governo do distrito via somente de longe, mas o município, é a emanção do quarteirão e está em conexão directa com os problemas” (Mobiro Namiva, antigo presidente do município da vila de Mueda, entrevista, 22 de Abril de 2015).

Estes excertos têm relação com diversos pontos discutidos neste trabalho. O primeiro faz parte de um discurso do primeiro Presidente de Moçambique independente, Samora Machel, pronunciado durante um Conselho de Ministros em 1980, isto é cinco anos depois da independência. No fundo a sua observação decorria da preocupação em considerar a administração como uma ferramenta de gestão da sociedade. A segunda citação provém de uma entrevista com o presidente do Município de Mueda Mobiro Namiva em 2015 (2008-2013). Sublinhava-se o papel do município como dispositivo concreto da presença do Estado na vida quotidiana das populações. Os dois excertos põem em relevo as dinâmicas de interacção e de construção reflexiva, entre Estado e sociedade, pela via administrativa. Contudo, é necessário considerar que entre os dois discursos existe um intervalo de

trinta e cinco anos. O do Presidente Samora Machel foi pronunciado num contexto de construção do Estado, com o objectivo de fazer dele o único centro dominador e integrador da sociedade, numa lógica de modernização autoritária. A administração, instrumento da realização desta visão, era concebida como a ponta de lança que deveria assegurar a base da expansão da autoridade e da dominação sobre o conjunto do território, materializando assim a existência do projecto estatal. Este discurso do Presidente Samora Machel traduzia a preocupação de que esta missão atribuída à administração não estivesse aparentemente a concretizar-se de forma satisfatória.

Em contrapartida o discurso do antigo presidente do Município de Mueda, Mobiro Namiva foi pronunciado depois de uma série de mudanças político-administrativas, nomeadamente as ligadas à reforma descentralizadora que preconizava autonomia a nível local. Com efeito as administrações municipais oriundas desta reforma datam de 1998, depois da aprovação da lei n.º 2 de 1997, que as definia como instâncias político-administrativas autónomas (*autarquias*). O discurso enquadra-se no novo contexto de articulação entre as autoridades públicas e os outros actores e de importantes alterações na gestão pública. O discurso do antigo presidente do município traduzia a visão de um Estado que passava a negociar ao nível do quotidiano dos cidadãos um «Estado que se senta com as populações», portanto mais aberto ao seu ambiente.

Seria inútil procurar uma relação estreita entre os dois discursos. A sua distância no tempo dá, com efeito, lugar a uma forte evolução do papel atribuído à administração na gestão da sociedade. Contudo, permitem-nos uma dupla leitura dos processos de reforma da administração. Por um lado, existe a reforma vista como busca incessante de uma *governamentalidade* (Foucault 2008) da sociedade. É a preocupação de um Partido-Estado a que o Presidente Samora Machel refere no seu discurso. Por outro lado, existe a reforma no quotidiano das administrações, isto é na interface com os cidadãos comuns no dia-a-dia, articulação entre o Estado e a população por intermédio da administração municipal. Era a isso que o antigo presidente do município se referia. Nesse sentido tanto a intervenção do Presidente Samora Machel como a do presidente do município Mobiro

Namiva, mostram as transformações operadas na relação entre Estado e sociedade via administração.

A reforma da administração concretamente é um dispositivo tendo em vista a (re)organização, por arranjos ou ajustamentos, das relações entre o poder público e a sociedade. Assim, estudar estas reformas no seu funcionamento concreto não tem por único objectivo compreender as preocupações com a gestão da sociedade por parte do Estado, mas medir igualmente os efeitos produzidos nos destinatários e as finalidades da gestão.

Este livro – oriundo de uma tese de doutoramento em ciências políticas defendida na Universidade de Bordéus a 16 de Novembro de 2016, sob a orientação de Michel Cahen – partindo da reforma descentralizadora, nomeadamente das práticas administrativas de funcionamento de três municípios – cidade da Beira e vilas de Mueda e Quissico procura compreender a materialidade do Estado, o seu modo de agir e os efeitos que produz sobre o destinatário final das suas acções, o cidadão. Este é também um «produtor do Estado» pela sua capacidade de agenciamento das propostas de reforma. O livro tem menos interesse na descentralização em si mesma do que na sua significação governamental. Importa por isso menos descrever e definir essa descentralização do que esboçar uma problemática a partir das acções que desencadeia e de compreender como se enraíza no quotidiano, lá onde está a ser executada. Tudo o que participa na transformação da forma de governar/*governance*, das modalidades de regulação e da recomposição do Estado. A reforma da administração (também chamada reforma do Estado) é aqui efectivamente considerada como uma negociação da recomposição (e não da centralização) do Estado no sentido em que é realizada por uma intermediação articulada com quem é suposto ser o beneficiário, isto é o cidadão. A entrada pelas práticas de funcionamento dos municípios permite conceber o Estado não apenas como entidade de dominação, na sua abstracção oficial, mas também como produto de interacções quotidianas com os cidadãos, por parte da administração.

1. Estado e sociedade na sucessão de reformas administrativas em Moçambique

Após a independência, a administração moçambicana, à semelhança de outras administrações africanas tem desenvolvido um conjunto de reformas. Estas não só são diferentes e sobrepostas mas por vezes mesmo contraditórias entre si, indo, no que respeita às relações com os administrados, do fechamento à abertura. Também têm tido diversas significações políticas, tais como construção do Estado, modernização, desregulação, racionalização e desenvolvimento institucional. Portadoras de uma diversidade de quadros subjacentes, são de certeza responsáveis pelas mutações nas modalidades de acção e regulação do Estado, assim como pela reactividade relativamente à representação e comportamento da sociedade (administrados/utentes/cidadãos).

A Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) que dirigiu a luta de libertação anti-colonial de Moçambique e se tornou partido-Estado de orientação marxista-leninista em 1977, aquando do seu terceiro congresso, empenhou-se desde a independência em reformar a administração colonial. Com um discurso de ruptura relativamente tanto às formas de acção coloniais como das tradicionais, a reforma visava conduzir a sociedade para uma organização do Estado moderno. Assim a administração era concebida como uma ferramenta do partido para transformar a sociedade à imagem do Estado.

Sob a direcção do partido-Estado Frelimo, a administração, com uma organização estritamente burocrática, caracterizava-se pela rigidez e unilateralismo nas relações com os administrados. Ancorada num modelo fechado, simples dispositivo de realização do «interesse geral», as acções unilaterais com a sociedade pretendiam-se irreversíveis. Na prática e mesmo constitucionalmente, a administração estava concebida como a instrumento de transmissão das orientações do partido-Estado. Eram todas definidas de acordo com o modelo do centralismo democrático pós-leninista, isto é, decididas no topo do partido Frelimo, pelo *bureau* político (Cahen 1985). Estas orientações eram, de seguida, impostas à administração e a seguir aos administrados, como dogmas incontestáveis. A administração estava submetida a uma estrita obediência de execução e os administrados a uma estrita submissão. Estas orientações correspondiam a uma concepção autoritária, sem

qualquer possibilidade de discussão com a administração ou com os administrados.

As margens para adaptações contextuais ficavam muito reduzidas e aceleravam a degradação da organização. O partido-Estado não conseguia fazer aplicar correctamente as suas orientações pela administração. Com efeito, esta estava minada por dificuldades de todo o tipo. Por exemplo, findo o colonialismo muitos funcionários tinham saído ao mesmo tempo que os colonos, os recursos financeiros eram muito reduzidos, etc. Além disso, tendo-se a administração tornado pouco sensível às influências da sociedade, devido ao seu fechamento *top down*, sem qualquer margem de manobra, os disfuncionamentos eram aí cada vez mais numerosos e o seu poder unilateral menos efectivo para realizar os objectivos impostos. E isto provocava reacções inesperadas.

As reacções, quer da administração relativamente às ordens do partido-Estado, quer dos administrados face aos actos unilaterais da administração, foram das mais diversas: adesão, desconfiança, medo, hostilidade, revolta. Variavam de acordo com o serviço a que diziam respeito, a categoria social dos indivíduos, a localização geográfica ou a natureza da intervenção administrativa. Uma destas reacções relacionou-se com a criação das aldeias comunais. Tratava-se de uma forma de urbanização das zonas rurais. Em larga medida esta política foi rejeitada pelas populações. Mas os comportamentos e os resultados variaram de acordo com a especificidade e história dos espaços em que era executada. Em determinadas partes da região centro e norte do país a implementação desta política criou condições de acomodação do movimento rebelde Renamo (Resistência Nacional de Moçambique) fomentado pelos regimes minoritários dos países vizinhos Rodésia e África do Sul. Posteriormente, ganhou terreno nas dinâmicas locais, a ponto de se ter transformado em guerra civil (Geffray 1990). No entanto, no sul do país, nomeadamente em Gaza, a mesma política foi relativamente bem aceite, beneficiando de um contexto específico: a aceitação das medidas tomadas pelo Estado como resposta às cheias ou relações mais estreitas com as elites dirigentes da Frelimo, partido-Estado reformador em função da comunidade étnica (O'Laughlin 1992; Roesh 1992).

Todavia pode dizer-se que, desde o início dos anos 1980, o modelo de reforma pela modernização autoritária, que atingira uma situação

de bloqueamento, se ia modificando lentamente, embora o quadro subjacente se sobrepusesse aos novos quadros emergentes. De resto, os escalões centrais do partido-Estado Frelimo mantiveram-se intocáveis aquando das reformas seguintes, convencidos que incarnavam a integração encarregada de produzir o imaginário social e nacional. Contudo, o dispositivo de acção que era a administração continuava a ser percebido como negativo como se pode constatar pelo discurso do presidente Samora Machel *supra* citado. E foi contra esta administração que se ergueram as críticas e o descontentamento na construção da relação Estado-sociedade. Isto conduziu a que no IV Congresso da Frelimo em 1983, se tivesse aprovado a adesão às instituições financeiras internacionais, FMI e Banco Mundial (efectivada em 1984) e o plano de ajustamento estrutural (efectivado em 1987). O dogma unitário do interesse geral da administração foi completamente derrotado pela emergência de novas orientações de reforma administrativa, primeiro económica e depois política.

Deste modo, desde 1987, com os programas de ajustamento estrutural a serem postos em prática, assistiu-se a um deslizamento ideológico da acção administrativa, o que modificou consideravelmente o papel da administração face aos administrados e conseqüentemente o seu papel como encarnação do Estado. A orientação no sentido das «reformas neoliberais» foi na altura apoiada pelas instituições de Bretton Woods. Foi o caso da privatização e dos processos de *downsizing* (redução do número de funcionários), que produziram a banalização da administração. A partir de então, esta deixava de ser uma entidade distinta, encarregada de satisfazer o interesse geral. Tendia a perder a sua centralidade e a diluir-se nas relações com os actores do terceiro sector e privados emergentes. *In fine*, os seus actos administrativos tenderam a deixarem de se exprimir como unilaterais. Resumindo tratou-se de pôr em causa um poder administrativo unilateral, modelo clássico da organização burocrática da administração e que se pretendia que fosse a ponta de lança da modernização da sociedade a seguir à independência.

Acresce que a prestação de serviços deixou de estar centrada na administração. Reestruturou-se tendo como base o modelo *Nova gestão pública* (*New public management – NPM*), a saber, *grosso modo*, a aplicação dos métodos de gestão privada na administração pública (Hood

1995). Como consequência desta orientação, a administração devia autonomizar os diferentes serviços, com descentralização e privatização. Efectivamente em 1990 foi promulgada uma nova Constituição que agrupava um conjunto de reformas administrativas que iam ao encontro das perspectivas neoliberais de «Estado mínimo» (*roll back the state*) (Alden 2001).

Estas mutações na própria concepção do Estado andaram a par com a redefinição, na prática, das relações administração-administrados. A rigidez unilateral e irreversível do modelo de planificação centralizada, no pós-colonial era cada vez mais mal suportada pela sociedade. A abertura ao multipartidarismo formalizada pela Constituição de 1990, com consequência nas primeiras eleições gerais em 1994, veio demonstrar de forma manifesta essa contestação do modelo de modernização unilateral. Por exemplo, nas zonas rurais, a Renamo, partido saído do antigo movimento rebelde, obteve 41% contra 40% da Frelimo, que era contudo o «partido de vanguarda» que havia conduzido as reformas de «modernização» (Pereira 2008).

Por outro lado, até então os ajustamentos nas reformas não tinham conduzido à real emergência de um novo modelo das relações administração-público. O partido-Estado Frelimo tinha conseguido situar-se acima das críticas da modernização unilateral, desresponsabilizando-se e atribuindo os problemas apenas à administração. A elite desta Frelimo tinha também conseguido colocar-se na vanguarda da privatização, assumindo o controlo das novas empresas. Isto produzia um sentimento de êxito, que se limitava no entanto a um êxito no «topo» (Pitcher 2002). Resumindo: em termos práticos, a emergência de um modelo radicalmente novo não era evidente. A elite da Frelimo continuava a acreditar que conduzia, de cima, as reformas da administração.

As eleições de 1994 possibilitaram um primeiro olhar sobre a reacção dos administrados, a partir daí eleitores e clientes da administração. Na sequência da constatação do poder da oposição, certas reformas de inspiração *NPM*, iniciadas antes das eleições de 1994 foram mesmo retardadas. Foi o caso da reforma descentralizadora que visava a criação de municípios em todos os distritos. A lei n.º 3 de 1993, aprovando a execução desta política foi anulada. O processo foi portanto retardado nomeadamente pela Lei n.º 2 de Fevereiro de 1997

que redefinía o processo de criação dos municípios como gradual e já não sistemático para todos os distritos. Salvaguardava assim o princípio «The winner takes all», diminuindo fortemente as possibilidades de institucionalização da oposição.

Estes desafios continham em si o desenvolvimento de uma outra visão da administração na sua relação com os administrados. A concepção central do NPM era a de gerir a administração pública como *business*¹ e o utente como cliente. A relação entre administração e administrados era definida pelo grau de satisfação dos segundos relativamente aos serviços fornecidos pela primeira. Salvo que a administração moçambicana, como acontece com outros países africanos, não possuía as capacidades necessárias para tal concepção, tanto mais que tinha limitação de recursos nomeadamente humanos, transferidos para o sector privado. Nesse sentido o fracasso parcial das reformas do *NPM* foi rapidamente evidente, pelo menos do lado da administração, enquanto prestadora de serviços.

Nos finais dos anos 1990 e sobretudo princípio dos anos 2000, emergiu ao nível mundial uma outra vaga de reformas ligadas ao desenvolvimento institucional do Estado. Em termos teóricos o acento era em geral posto sobre o reforço do Estado na regulação da acção colectiva. Mas desta vez, diferentemente do modelo de modernização unilateral ou do *NPM*, tratava-se sobretudo de integrar na administração os mecanismos de concertação com os administrados. A opacidade da administração passava a ser corrigida por mecanismos de participação e de transparência da gestão pública. O novo paradigma era o da *nova governança publique* (NGP) (Osborne 2010a). A relação entre administração e o meio pretendia-se doravante mais aberta e negociada. O Estado já não era «entidade suprema», mas actor num dos círculos da acção pública. Devia contar com os outros. O administrado já não era um simples utente ou cliente, mas um actor que devia colaborar com a acção pública (OECD 2001). A acção administrativa a partir daí era negociada. Exercia-se menos em termos de autoridade que de influência e de consenso (Pestoff *et al.* 2011).

¹ Trata-se do clássico debate sobre a separação entre administração pública e administração privada, entre administração e política (White 1939; Wilson 1887).

Em Moçambique, este novo paradigma foi acompanhado pela aprovação do documento *Estratégia Global da Reforma do Sector Público – EGRSP-2001-2011* (Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público 2001), que tentava sintetizar a nova visão da acção administrativa. Posteriormente este novo processo foi institucionalizado por uma reforma constitucional que culminou com a aprovação de uma nova Constituição da República em 2004. No entanto a vontade de associar o público ao funcionamento da administração não implicou o abandono da ideologia do interesse geral expresso pelo partido no poder, a Frelimo, mas a sua reformulação. A partir daí o papel do Estado era menos o de impor o bem comum ao conjunto da sociedade do que obter consensos com a concertação entre a administração e o seu meio (cidadãos, utentes privados, ONG, etc.).

As acções dos administrados, de outros colaboradores da administração, tornam-se dispositivos essenciais da difusão e legitimação do Estado. Bastava procurá-las encorajá-las, desenvolvê-las e estabilizá-las. Em resumo, a centralidade do Estado, na procura do interesse público, tornou-se um desafio quotidiano de negociação. Já não era um dado adquirido em termos autoritários.

É neste contexto que é estudado o funcionamento das administrações municipais da cidade da Beira e as vilas de Mueda e de Quissico. A criação e funcionamento destes municípios são indissociáveis da estratégia de sedução e de manipulação do comportamento dos cidadãos a fim de reforçar a empresa de gestão da sociedade, o Estado. Este livro mostrará que as práticas administrativas dos municípios são uma síntese de osmose e de imbricação entre Estado e sociedade.

Não existem estudos suficientes sobre as reformas administrativas africanas e ainda menos sobre as moçambicanas. Acresce que, em vários deles, o Estado é estudado sob o ângulo do poder e das relações de força (Bayart 2006; Chabal & Daloz 1999; Darbon 1990; Médard 1992; etc.). O estudo a partir das dinâmicas das reformas da administração mostra que o Estado se tornou repartido, a sua força só se exerce com arranjos de circunstância, por recuperação das acções dos seus parceiros, com negociações permanentes.

Mais modestamente, este estudo a partir da administração pode, pois, contribuir para apreender o Estado nas e pelas suas «migalhas repartidas» e em reconstituição. Contribui também para os debates sobre

o Estado e as suas administrações, onde a antropologia da administração se resume, *grosso modo*, às descrições quotidianas das suas actividades (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998, 2014; Blundo & Sardan 2007; Herdt & Olivier de Sardan 2015). Infelizmente estes estudos mostram pouco interesse na experiência de novos modos de intervenção política na/da sociedade.

É por essa razão que este livro combinará o estudo das práticas de funcionamento quotidiano das administrações municipais, os quadros subjacentes às reformas da administração, assim como as redefinições e procura incessante de formas de gestão da sociedade pelo Estado. Pretende ser uma contribuição para a crítica interpretativa das formas de exercício do poder, das formas de gestão pública e dos pares dominação/submissão e ordem/obediência.

Os municípios em Moçambique constituem uma experiência ainda recente. O processo foi posto em prática em 1998. Desde então, 53 cidades e vilas foram elevados de forma gradual ao nível de município. Este foi o caso em 1998, para as 23 cidades do país assim como para 10 vilas. Em 2008, foram acrescentadas 10 vilas e finalmente ainda outras 10 em 2013. Os diversos estudos sobre o processo de municipalização em Moçambique não deixam de sublinhar o apertado controlo político pelo partido no poder, a Frelimo (Chiziane 2011; Rosário 2009; Weimer 2012; Reaud & Weimer 2014), mas omitem a experiência do próprio processo em si e a reinvenção de novos modos de gestão e acção pública que o acompanham. Incidem no controlo, por parte do nível superior, portanto da Frelimo, enquanto nos espaços locais da sua implementação se pode observar algumas mudanças, muito controladas, certamente, mas bem reais. Estas mudanças variam de acordo com a historicidade das arenas locais, a implicação dos diversos actores (doadores, elites locais, partidos políticos, autoridades comunitárias, etc.), assim como com a natureza do respectivo serviço público: gestão da terra, gestão da água, educação, etc. Este livro pretende pois ser uma contribuição para o debate sobre a construção do Estado moçambicano, as reformas da sua administração, assim como a organização da sociedade. Em resumo é um estudo das mutações da acção pública num contexto de transformações aceleradas da sociedade, de desafios políticos e económicos mundiais que se tornaram desafios locais.

2. Pistas metodológicas da investigação

Este trabalho insere-se no campo dos estudos que tentam restituir empiricamente a análise do Estado por meio da interrogação sobre o funcionamento da administração. Baseia-se em várias pesquisas realizadas em 2014 e 2015 nos municípios da Beira e vilas de Mueda e Quissico. A observação e as entrevistas foram realizadas em dois períodos, tendo o primeiro ocorrido entre Fevereiro e Junho de 2014 e o segundo entre Fevereiro e Maio de 2015.

A primeira pesquisa de campo realizou-se em Mueda. O contacto em Mueda foi particularmente facilitado por um conhecimento anterior do terreno, onde se haviam-desenvolvido relações de amizade com o pessoal das estruturas administrativas e comunitárias. Mas a observação foi discreta. Foram realizadas entrevistas pontuais, tendo-se revelado difíceis as entrevistas formais, devido à proximidade com os actores. Privilegiou-se sobretudo o acompanhamento dos funcionários nas suas actividades quotidianas de contacto com os cidadãos, como por exemplo na resolução de conflitos de terrenos de construção, na «recolha de impostos» dos vendedores do mercado. De resto, nos momentos de lazer, a proximidade do autor com actores locais permitiu que fosse convidado para momentos de convívio entre os funcionários, nomeadamente com os técnicos da administração municipal. Isso permitiu que facilmente se integrasse nas acções quotidianas e que pudesse aceder a informações «confidenciais», tendo-lhe sido mesmo proposto fazer parte da equipa de trabalho do município. Esta situação estendeu-se aos parceiros das ONGs que trabalhavam com o município, como *Habitat África* financiada pela Cooperação Espanhola que propôs ao autor coordenar a elaboração do plano estratégico do município. No processo de elaboração deste plano desempenhou, de resto, um papel de «intermediário» identificando os consultores para elaboração do plano, pondo-os em contacto com a ONG e a administração municipal. Esse papel permitiu-lhe aceder mais facilmente a toda a documentação do município assim como à observação de algumas sessões da Assembleia Municipal.

No que respeita os partidos políticos, se era fácil aceder à Frelimo, dada a implicação na elaboração do plano estratégico do município, era preciso encontrar uma estratégia que permitisse encontrar os

membros do MDM, sem que os membros da Frelimo soubessem. Para isso privilegiou-se a noite, que é de resto a estratégia utilizada pelos jovens do MDM, que também são filhos de membros da Frelimo, num contexto quase impenetrável para a oposição. Todas estas conexões com os actores locais alimentaram os dados do terreno ao mesmo tempo que permitiram uma «leitura local» dos desafios políticos em curso.

A segunda pesquisa de campo teve lugar em Quissico que tinha sido elevado à categoria de município em 2013. As observações de terreno tiveram o objectivo particular de procurar compreender as dinâmicas de estruturação de uma nova instância político-administrativa – o município. O domínio da língua local, o Txixopi, permitiu um acesso privilegiado às informações e estabelecer laços íntimos com os actores políticos e administrativos locais. Observou-se igualmente mobilizações da sociedade local em resposta a estas modificações político-administrativas. O autor participou em diferentes reuniões públicas entre a população e autoridades municipais. Realizou entrevistas formais com o administrador do distrito, o presidente do município, os membros da assembleia municipal e vereadores. Com estes últimos passou-se muito rapidamente a conversas mais «informais». De facto, em Quissico, estabeleceu laços de amizade com o pessoal do município que utilizava a viatura do autor. É preciso lembrar que o município de Quissico não possuía no momento da investigação no terreno nem viatura nem computador. O presidente do município utilizava uma viatura e computador particulares. O facto de utilizarem a viatura do autor de forma «oficial» permitiu observar várias acções fora do «campo burocrático municipal» nomeadamente os trabalhos nos bairros do município.

A terceira pesquisa teve lugar na Beira, um município de cidade. A Beira já era município durante o período colonial (câmara municipal), transformada depois da independência em Conselho Executivo (uma espécie de município, apenas com funções administrativas de gestão da cidade). A nova categoria de município foi-lhe atribuída em 1998, com a organização das primeiras eleições municipais. A Beira dispõe de uma longa experiência de funcionamento como município gerido por diferentes partidos. Em 1998 as eleições foram ganhas pela Frelimo, em 2003 pela Renamo. Em 2008, uma situação complexa caracterizou o município. A presidência foi ganha por um candidato

que se apresentou sob a etiqueta de independente, Daviz Simango. Este já era presidente do município desde 2003, pela Renamo. Devido a conflitos internos apresentou-se como independente em 2008 e ganhou a presidência. Contudo, a Assembleia ficou dominada pelo partido Frelimo. Daviz Simango criou então o seu próprio partido, o MDM, em 2009, tendo-se apresentado sob esta etiqueta às eleições municipais em 2013. Ganhou-as, enquanto o seu partido obtinha a maioria dos assentos na Assembleia Municipal. A Renamo não se apresentou a essas eleições. Entrar num terreno como este não é de todo evidente. Tivemos um sucesso extraordinário neste trabalho de campo. Para a primeira ida ao terreno em 2014, Michel Cahen, historiador, especialista em Moçambique, tinha escrito uma carta ao presidente do município, Daviz Simango, que já era seu conhecido. Esta carta permitiu o acesso ao município e aos membros do MDM. Isso deu-nos a possibilidade de os acompanhar nas suas actividades, nomeadamente junto da comunidade, na resolução de pequenos problemas quotidianos, como os conflitos de propriedade de terras, nas deslocações aos postos administrativos e bairros da Beira. Para o acesso à Frelimo o autor beneficiou de recomendações de personalidades de Maputo. Essas referências permitiram o acesso a vários fóruns de discussão do partido, como por exemplo, a eleição dos membros do partido para a candidatura aos lugares de deputado da Assembleia da República. Acompanhou-se mesmo um candidato, durante a sua campanha nos diferentes distritos, como Dondo e Nhamatanda, distritos muito próximos da Beira. Quanto aos actores das ONGs, foi relativamente fácil contactá-los a partir dos respectivos escritórios em Maputo e dos seus representantes a nível local. O trabalho de campo apoiou-se também na interacção com cidadãos «ordinários» nos mercados, ruas, bares, etc., alimentando-se do contacto com a realidade local e das reacções das populações ao objecto de estudo.

A análise eminentemente qualitativa, os dados cruzados das entrevistas, as observações, assim como os arquivos, permitiu articular as contribuições empíricas e teóricas a fim de bem definir o objecto e testar as hipóteses levantadas. O processo privilegiado para a análise foi fundamentalmente indutivo e qualitativo, o que não excluiu alguns recursos de quantificação para ilustrar a argumentação.

3. Organização do livro

A primeira parte questiona, sob uma dimensão histórica e sociológica, os desafios e as heranças administrativas, a partir das situações administrativas coloniais. Trata-se, portanto, de estudar a historicidade administrativa. O recuo no tempo permite captar bem a formação das culturas administrativas, factor fundamental para o estudo das mudanças saídas das reformas. Permitted igualmente perceber as condições de apropriação e de execução de reformas, como resultado das trajectórias de implementação.

O primeiro capítulo debruça-se sobre as tentativas coloniais de instauração de aparelhos administrativos. A partir de diferenciações tanto no seio da empresa colonial como nos desafios de resistência à ocupação, desenvolveu-se uma certa cultura das relações sociedade-administração. Este capítulo debruça-se sobre esta questão a fim de identificar as diferenças que uma mesma reforma pode produzir em diversos locais, em termos de resultados e efeitos. O capítulo dois insiste também na formação das elites político-administrativas e no seu papel na reforma da administração. De facto, o capítulo parte da Reforma administrativa do ultramar (1933) que visava o reforço dos mecanismos de exploração das colónias mas que assistiu, durante esse período à formação do essencial da elite política moçambicana actual. A reforma actual da administração nomeadamente a descentralização está também inscrita nos desafios políticos destas elites (que nomeadamente compõem a Frelimo). Estas procuram permanentemente legitimar-se através de alianças e de cooptações no território.

A segunda parte examina a transição da administração colonial para a administração de Moçambique independente. Debruça-se no terceiro capítulo sobre os primeiros momentos após a independência. Durante esse período, o Estado sob a direcção da Frelimo, usou a administração como seu instrumento de transformação da sociedade. Com o objectivo de modernização unilateral e autoritária, a administração deveria converter a sociedade «tradicional» em novas formas de organização estatal moderna. Este projecto suscitou diversas reacções nos respectivos espaços de implementação. E a reforma actual de descentralização apresenta-se como um recurso de (re)negociação desses conflitos oriundos do projecto modernizador pós-independência.

É precisamente por isso que o capítulo quatro incide sobre as reformas neoliberais que fizeram emergir os municípios na realidade administrativa moçambicana. Estas reformas foram aplicadas num contexto de grandes constrangimentos provindos da administração autoritária. Foram apresentadas como uma obrigação imposta pelos actores internacionais. Contudo, na sua aplicação, correspondiam bastante à preocupação do Estado pós-colonial de procurar novas modalidades, que assegurassem a sua legitimidade no conjunto do território. Domesticada pelas elites do Estado Central, a adaptação destas reformas não deixou de estar investida de riscos/desafios/interesses políticos nacionais, mesmo que a orientação se pretendesse «técnica» e «apolítica».

A terceira parte do trabalho é consagrada à acção administrativa *de facto*, dos municípios. Definidos como agentes de prestação de serviços, os municípios moçambicanos confrontam-se com a ausência crónica de diversos recursos para as suas actividades. Assim, o capítulo cinco mostra que os municípios, continuando muito precários em matéria de prestação de serviços, apesar dos mecanismos de participação que utilizam, transformam-se em espaços de aprendizagem de autorrealização, incluindo a reinvenção de mecanismos de sobrevivência. Os cidadãos supostos de serem, até então, utentes ou clientes dos serviços públicos tornam-se seus produtores e os serviços públicos deixam de ser monopólio da administração pública. São fornecidos pelos actores privados, as ONG, etc. Por esta razão no último capítulo pretendeu-se estudar algumas acções de cidadãos, agora parceiros da administração, mais do que simples utentes ou clientes, como mecanismos de coprodução de acção administrativa. Isso permitiu mostrar que os municípios, afectadas por diversas restrições nos recursos, oferecem novas modalidades à empresa de dominação – o Estado.

1.ª PARTE

UMA ADMINISTRAÇÃO
PARA «FABRICAR» MOÇAMBIQUE

A atenção incide aqui sobre as dimensões históricas e sociológicas do processo de construção da administração em Moçambique. Trata-se sobretudo de esboçar alguns elementos estruturadores das relações entre actores e, mais ainda, as suas práticas quotidianas de construção/ /desconstrução da administração. Com efeito as práticas administrativas observáveis nos municípios, conscientes ou não, estão estruturadas no tempo. Contudo, os actores não cessam de as modificar de acordo com as conjunturas e as diversas dinâmicas em que se situam ou se desejam situar.

A hipótese será de considerar que as práticas resultantes da reforma da administração no Moçambique pós-colonial, nomeadamente a municipalização, retomam em muitos aspectos os desafios de reestruturação da presença administrativa colonial, sem que, por isso, se ignore a mobilização dos actores que conduziram a modificações pontuais. Para tal, ainda que estudemos uma reforma muito contemporânea – a municipalização foi implementada nos finais dos anos 1990 –, torna-se indispensável fazer um recuo até, pelo menos, os finais do século XIX.

CAPÍTULO I

A situação administrativa colonial: que efeitos sobre a municipalização pós-colonial?

Não se pode considerar que o estilo da aprendizagem das actuais reformas administrativas em Moçambique provenha unicamente de acontecimentos pós-coloniais. As relações sociais anteriores, relativas quer à dominação colonial, quer à resistência dos colonizados, deram forma a comportamentos, expectativas, visões, crenças, que ainda pesam muito. Neste capítulo voltar-se-á, portanto, às primeiras tentativas de criação de uma máquina administrativa¹ como dispositivo da relação entre Estado colonial e sociedade colonizada. Inversamente, as dinâmicas das reformas municipais de hoje não passariam de simples produtos do período colonial. Existem variáveis na «situação colonial»² que hoje participam na estruturação da administração como espaço de jogos de poder. Essas mesmas variáveis participam também na distribuição dos recursos entre actores e na natureza das suas interacções. E isso contribuiu para o estilo de aprendizagem das reformas administrativas (Powell & DiMaggio 1991), nomeadamente a «municipalização» de algumas cidades e vilas anteriormente geridas directamente pelo governo. Isso não significa que se tenha de ignorar as capacidades dos múltiplos actores actuais para mobilizar e modificar essas heranças coloniais, para os desafios políticos contemporâneos.

¹ É preciso reconhecer que a *administração* no sentido moderno (weberiano) do termo, enquanto empresa que permite ao Estado reivindicar com sucesso o monopólio da violência legítima (Weber 2008), não é completamente observável durante a presença colonial, nem nos estados pré-coloniais (Berman 1984). Considera-se aqui a *administração* como um conjunto de organizações e de actividades tendo um fim específico de exploração colonial (o aparelho de Estado colonial). Isso de resto permite compreender o conjunto de resistências e de reivindicações anticoloniais.

Em primeiro lugar é preciso lembrar que, em Moçambique, a presença colonial foi diversificada devido às fracas capacidades da metrópole para instaurar uma máquina de exploração com presença efectiva em todo o território, à resistência das sociedades indígenas ou às interacções contínuas entre colonizadores e colonizados. Quando se estuda a situação administrativa colonial, pode-se identificar um conjunto de variáveis explicativas dos desafios quotidianos das administrações municipais como «acções actuais oriundas da história antiga» (Ginzburg 2007).

O objectivo é procurar na duração (cristalizada no presente) o ritmo de configuração da relação entre Estado e sociedade e a natureza da apropriação da reforma de descentralização em curso. Para isso torna-se necessário valorizar as memórias administrativas enraizadas nas práticas dos actores. Se existem, como é evidente, rupturas entre as práticas das administrações colonial e pós-colonial, sobretudo no que respeita à ideologia da administração, existem também algumas continuidades na reestruturação das relações entre Estado e sociedade, observáveis através das práticas administrativas herdadas. A análise das experiências administrativas vividas por cada uma das regiões onde se localizam os municípios estudados (Beira, Mueda e Quissico), permitirá compreender não apenas a transformação das administrações locais, mas também as dinâmicas do processo de territorialização do Estado contemporâneo.

A conquista efectiva do território colonial remonta em Moçambique ao fim do século XIX². A Conferência de Berlim de 1884-1885 e as pressões das potências coloniais (Inglaterra e Alemanha) sobre os territórios reivindicados por Portugal, obrigaram este a montar um

² Se já existia um aparelho administrativo de gestão de algumas localidades coloniais anteriormente, não era de modo a reivindicar a gestão da totalidade do território cuja posse Portugal reclamava. Por outro lado nem o território estava delimitado nem a população unificada relativamente a um território específico, nem a soberania portuguesa reconhecida no plano internacional pelas outras potências coloniais. No plano interno, havia ainda Estados pré-coloniais que reivindicavam autonomia, como o poderoso Estado de Gaza no sul de Moçambique, ou os *muzungos* do Zambeze no centro e norte do país. Além disso, até este período, a presença portuguesa limitava-se a alguns pontos da costa, como Inhambane, Beira, Lourenço Marques, Quelimane e Ilha de Moçambique. No interior do país a presença portuguesa, embora antiga, era muito limitada.

aparelho administrativo colonial em Moçambique a fim de assegurar a gestão legítima do território «Moçambique» finalmente delimitado (Newitt 1997). No imediato, mais do que montar um aparelho administrativo para explorar as colónias, tratava-se para Portugal de estruturar uma administração que lhe permitisse impor-se como potência imperial, face aos outros colonizadores, ocupando administrativamente o território para seguidamente lhe explorar os recursos e garantir a gestão das populações. Resumindo, para instaurar a soberania portuguesa³.

Diferentemente de outras potências coloniais da época, nomeadamente Inglaterra, França, Alemanha e Bélgica, Portugal era uma potência imperial de fraca capacidade capitalista, o que o impedia de instalar rapidamente uma máquina administrativa de conquista e de exploração colonial exclusivamente portuguesa (Anderson 1963). A precariedade da administração nas colónias obrigou-o a adaptar uma forma específica de ocupação do território, nomeadamente através das Companhias Majestáticas. É esta especificidade que designamos aqui como «ocupação por delegação», isto é uma ocupação delegada, *grosso modo*, aos actores privados com capitais igualmente privados e abundantemente estrangeiros.

Se esta forma de ocupação na sua concepção não é própria de Portugal⁴, em Moçambique tem uma particularidade na composição dos capitais investidos, maioritariamente não portugueses e nas funções atribuídas a esses actores delegados. Diferentemente, por exemplo, do que Jean-Luc Vellut (1983: 49-79) designa como «bloco colonial», quando se refere à «conjunção entre poderes públicos e privados» do Congo Belga, onde o capital privado se manteve minoritário nas actividades das Companhias. Em Moçambique as Companhias foram fundamentalmente dominadas por capital privado não português,

³ Recordamos que a delimitação das fronteiras de Moçambique foi o resultado das pressões das outras potências capitalistas. No sul e centro, tratou-se sobretudo de conflitos com Inglaterra e ao norte com a Alemanha (colonizadora do Tanganyika antes da Primeira Guerra Mundial).

⁴ Existia nas colónias britânicas, francesas e belgas uma espécie de parceria pública privada, na exploração das colónias por via das Companhias, mas a participação do Estado era sempre maioritária. A maior parte destas empresas de exploração foram mesmo criadas pelo Estado colonial. Sobre as empresas coloniais ver (Hopkins 1976, 1987).

o que tornava as relações entre a presença portuguesa e as sociedades colonizadas mais complexas. Com efeito, Portugal transferiu a administração do território, a «pacificação» e o desenvolvimento de uma grande parte de Moçambique às Companhias, assim como ao capital mineiro sul-africano. Ficou neste esquema como regulador, reservando para si a soberania, procurando conduzir as dinâmicas da colonização em seu benefício. A presença portuguesa também é diferente, de acordo com estas formas de ocupação. As Companhias (nomeadamente a Companhia de Moçambique e a Companhia do Niassa) eram responsáveis pela gestão e exploração, sendo presença e o controlo do governo português, portanto limitados. As Companhias conservavam uma autonomia de gestão política e administrativa do território. Todavia no sul e centro norte (províncias de Tete, Zambézia e Nampula), a administração portuguesa exercia-se de forma directa ainda que aí existissem grandes Companhias, mas sem Carta de Concessão: Companhia da Zambézia, do Boror, do Búzi.

Estes dois tipos de ocupação fizeram ressaltar características diferentes na relação entre o Estado colonial português, a sociedade colonial e a sociedade colonizada. Também estruturaram a administração de forma diferente, conforme as regiões, o que pesou na diferenciação da cultura administrativa, isto é, nas atitudes, crenças e representações por parte dos actores, tanto sobre a administração como sobre o Estado.

Em função da localização do nosso campo de estudo, centrámos as análises nas duas formas de ocupação: Companhias majestáticas (Companhia de Moçambique e do Niassa – para os municípios de Beira e Mueda) e exploração da mão-de-obra migratória (para o município de Quissico), isto é uma administração portuguesa indirecta e outra directa. Isso permitirá obter uma visão global das dinâmicas administrativas em Moçambique. Não se trata necessariamente de comparar as diferentes configurações administrativas, mas antes de esboçar uma leitura dos vários desafios políticos da negociação do Estado em Moçambique hoje, com base nas experiências territoriais.

1.1. Companhia de Moçambique, a memória da autonomia administrativa da Beira

Esta secção debruça-se sobre a emergência de uma cultura administrativa de tendência autonomista na Beira, a partir de uma reflexão sobre a organização da Companhia de Moçambique⁵. Os problemas de instauração e funcionamento desta Companhia têm peso na memória da Beira, tanto mais que os efeitos da reforma actual, de descentralização, são um prolongamento de algumas dinâmicas surgidas nessa época. Como foi referido, as Companhias eram empresas de capitais privados, procurando rentabilidade económica. Com tal objectivo foram transformadas em instrumento da presença colonial. Para o Estado colonial português, as Companhias deviam garantir a colonização das regiões e a cobrança do imposto.

No que diz respeito à Companhia de Moçambique, a sua relação com o Estado colonial evoluiu com o desenvolvimento das suas actividades. Objecto de desconfiança à partida, a Companhia tornou-se cada vez mais importante para o Estado português, nomeadamente nas relações com as outras potências coloniais. Deste modo participou na legitimação das fronteiras do centro de Moçambique face à Inglaterra.

A par do seu papel de «pacificador» delegado, a Companhia de Moçambique transformou-se numa potência imponente na sua relação com o Estado colonial, representada pelo Governo-geral da «província de Moçambique» e pelos intendentos (representantes do Estado português junto da Companhia), reforçando assim a sua autonomia delegada, factor de emergência de uma cultura administrativa de tendência autonomista. Este aspecto não é negligenciável para a construção de uma memória colectiva das relações entre população local e administração central, assim como com o Estado. A análise da implementação das actuais

⁵ Não consideramos esta variável como a única capaz de explicar a estruturação política da Beira, enquanto espaço de jogos de poder. Mas de acordo com o objectivo do Estado colonial, a administração da Companhia de Moçambique representava uma confluência entre várias variáveis e interesses: entre administração do estado colonial que visava sobretudo o controlo do território na época disputado pelas outras potências coloniais, a Companhia de Moçambique na procura de rentabilidade e as populações indígenas (em conflito) exploradas ou resistentes.

reformas da administração, nomeadamente a municipalização, não deve portanto ignorar essas dinâmicas anteriores, que se enraizaram, ao longo de um tempo relativamente longo, nas representações dos actores em relação ao Estado.

Desafios económicos nos desafios de «pacificação»

A Companhia de Moçambique, como materialização da presença portuguesa em Moçambique, surgiu de um conjunto de tentativas privadas de criação de empresas de exploração, à semelhança da experiência das colónias anglófonas ou francófonas de África (Hopkins 1987). A primeira tentativa foi concebida pelo capitão de artilharia Joaquim Carlos Paiva de Andrada, que beneficiou na época da sua influência como adido militar de Portugal em França. Conseguiu obter vastas concessões na Zambézia, o *El-Dorado* africano, autorizadas pelo governo português por um decreto de Dezembro de 1878. Assim criou a «Sociedade de fundadores da Companhia Geral do Zambeze» com o objectivo de desenvolver actividades de exploração nesta região rica em recursos. Mas faltando capitais, a sociedade nunca funcionou.

Nos anos 1880, o mesmo Paiva de Andrada tentou criar uma outra Companhia «Companhia de Ophir», autorizada por um decreto de Fevereiro de 1884. Mas, por razões similares, não conseguiu ficar operacional. Persistindo na mesma ideia, Paiva de Andrada reuniu em 1888 um outro grupo de exploradores privados e criou uma poderosa empresa denominada «*Companhia de Moçambique*» (Costa 1993; Neil-Tomlinson 1987). Como contrapartida, nas várias cláusulas do pedido de concessão, os accionistas da nova Companhia sublinhavam a sua utilidade para a presença portuguesa nesse território, que até então era apenas nominal⁶. Portanto, a Companhia de Moçambique apresentou-se desde o início com um papel duplo: por um lado tinha todas as características de uma empresa (procura de lucro e rentabilidade

⁶ Sobre a questão da fusão entre os objectivos comerciais e os do Estado ver Allina-Pisano (2012).

dos investimentos, com fundos maioritariamente não portugueses), e por outro lado proclamava a defesa de um patriotismo português, legitimando e garantindo a ocupação efectiva de Moçambique.

Contudo, se Portugal cedeu a exploração do território de Manica e Sofala à Companhia, manteve a desconfiança face aos capitais investidos, maioritariamente estrangeiros, nomeadamente ingleses e franceses. Foi só perante os conflitos com as outras potências coloniais quanto à gestão do território gerido pela Companhia, que concedeu a esta mais autonomia. Assim um novo decreto foi assinado em 11 de Fevereiro de 1891, que concedia mais poder à Companhia, nomeadamente para as suas actividades de «pacificação» do território de Manica e Sofala. Como consequência afirmou-se face à administração colonial portuguesa, ao ponto de se tornar uma praça-forte da presença do Estado, mas também de construção de uma memória colectiva de autonomia administrativa nesta região.

Começamos por analisar as dinâmicas que conferiram peso à Companhia de Moçambique em relação à administração colonial portuguesa através de duas situações conflituais relacionadas com a presença portuguesa na região de Manica e Sofala: (i) relações com a *British South African Company* e (ii) luta contra o Império de Gaza.

As relações com a British South African Company

A presença colonial portuguesa na região centro de Moçambique viu-se fortemente confrontada com os interesses expansionistas britânicos. Neste caso trata-se de considerar a relação de conflito entre a Companhia de Moçambique e a *British South African Company* (BSAC) criada em 1889 por Cecil Rhodes, um dos grandes inimigos da colonização portuguesa. O conflito dizia respeito, por um lado, à gestão do território do centro, nomeadamente em Macequece (Manica). Por outro lado, a BSAC contribuiu para a degradação das relações entre Portugal e o império de Gaza, no sul de Moçambique, sob o regime de Ngungunhane.

Entre vários exemplos de confrontação directa, pode-se referir um acontecimento relatado por um dos accionistas da Companhia, o francês Charles de Llamby, que participou no reconhecimento do papel da Companhia pelo governo português, face ao seu inimigo não «estatal», a BSAC – e consequentemente face à Inglaterra. Isto contribuiu para o

alargamento das relações entre Lisboa e os responsáveis da Companhia de Moçambique.

Charles de Llamby refere uma reunião ocorrida em 15 de Novembro de 1890, entre os representantes portugueses da Companhia – Paiva de Andrada, Manuel António de Sousa e João de Rezende – e os representantes ingleses – Moodie, Harrison, Campion, Harris e Harrington –, reunião em que ele próprio participava. O objectivo dessa reunião, segundo ele, era assegurar a possessão portuguesa do território de Manica, concedida pelo chefe local Mutaça (Umtasa) em 1874, igualmente reivindicada pelos ingleses da BSAC (Vail 1976). No final da reunião, Charles de Llamby toma conhecimento, estupefacto, da prisão da delegação portuguesa⁷.

A captura da delegação portuguesa exprime de forma concreta o conflito quanto à gestão do território do centro de Moçambique, lá onde a presença portuguesa era precária. De resto esta captura dos representantes portugueses, seguida por uma ocupação da região, era uma atitude deliberada da parte inglesa que queria apoderar-se desta área rica em recursos (Axelson 1967). Como refere René Pélissier, esse “combate minúsculo” de Macequece veio sublinhar uma vez mais a fragilidade portuguesa na região e foi um sinal de alarme quanto às suas relações com os ingleses (Pélissier 1984).

Após várias tentativas, foi pela via diplomática que foi encontrado um acordo definitivo de fixação das fronteiras, em 11 de Janeiro de 1891, e o conflito terminou. Em troca da manutenção da soberania portuguesa no essencial da região de Manica, os ingleses obrigaram Portugal a construir o caminho-de-ferro da Beira até à Rodésia, que permitia o acesso ao estuário do rio Pungué (Cahen 1994). Portanto a delimitação das fronteiras e como consequência o fim do conflito era fundada sobre a construção de uma infraestrutura ferro-portuária na região que Portugal, por falta de meios, não podia garantir directamente.

Portugal retomou o processo da Companhia de Moçambique para dela fazer o intermediário na concretização das suas obrigações para

⁷ Charles Llamby era o representante de um investidor francês, Edmond Bartissol, deputado dos Pirinéus Orientais e um dos principais accionistas e administrador da Companhia de Moçambique.

com os ingleses. Em 11 de Fevereiro de 1891, isto é um mês depois do tratado sobre as fronteiras da região centro, foi acreditada uma nova Companhia de Moçambique, com poderes económicos, mas também com direitos de soberania sobre o território de Manica e Sofala. Por um lado como garantia dos acordos, por outro para se opor à BSAC. Se ao princípio a passagem do território para gestão autónoma da Companhia foi fonte de desconfiança, com a acusação de «desnacionalização», devido aos capitais maioritariamente britânicos e franceses, as relações entre o Estado português e os ingleses, nomeadamente por causa da intervenção da BSAC, ajudaram a construir a credibilidade da Companhia enquanto «pacificadora» da região, ferramenta da presença concreta portuguesa.

Efectivamente, entre as várias obrigações da “nova Companhia” havia a da construção do caminho-de-ferro da Beira à Rodésia, fundamento do acordo entre Portugal e Inglaterra, confirmando assim a retirada da responsabilidade do governo português para com a Companhia. Em troca, esta última tinha o direito de exercer qualquer forma de exploração sobre o território de Manica e Sofala.

Concedendo à Companhia um poder similar ao da BSAC, Portugal concretizava assim dois objectivos: por um lado, neutralizar a poderosa influência da Companhia inglesa, por outro, poder resolver os conflitos de exploração em Moçambique sem interferência da Inglaterra. Em contrapartida, a Companhia portuguesa fortalecida com esta concessão, podia reivindicar o território sem interferência do Estado português. Assim, apoderou-se paulatinamente dos poderes infra-estatais de negociação.

Tendo ganho importância face ao governo de Sua Majestade em Lisboa, tornou-se mais «autoritária» para com as autoridades locais do Estado. Esta autonomia iria ser central para a construção de uma memória colectiva das relações com a centralização administrativa do Estado, a qual permanece até os nossos dias. Uma tal construção de memória de tendência autonomista desenvolver-se-á ainda com a ideia de descentralização administrativa preconizada pela geração de «1895» (Pélissier 1984), a saber, uma geração de «militares administrativos» de forte nacionalismo português, a que venceu o império de Gaza e os Estados ou Praços do centro e norte e propôs uma nova forma de organização das colónias.

No fim do império de Gaza

O segundo ponto da análise da construção da autonomia político-administrativa da Companhia de Moçambique é o fim do império de Gaza. Este império, tal como a BSAC, representava um grande obstáculo à colonização directa portuguesa em Moçambique. Tendo conservado a independência até aos finais do século XIX, impedia a ocupação e, em particular, a exploração do território de Sofala e Manica pela Companhia de Moçambique. A sua ligação com a BSAC fez parte das dificuldades de gestão da Companhia. Se esta não participou directamente na luta contra o império de Gaza, preferindo negociações «diplomáticas», não deixou de ser um dos seus instigadores, tanto mais que foi ela, finalmente, quem mais beneficiou da sua decadência⁸.

Com efeito, o conflito de Mossurize entre Dumbar Moodie, agente da BSAC, e a Companhia de Moçambique foi um dos acontecimentos que precipitou os ataques contra o império de Gaza. Dumbar Moodie ocupou a região de Mossurize em 1894, com o pretexto que se tratava de território inglês concedido pelo rei Ngungunhane. De facto este tinha assinado dois acordos com a BSAC em 1890 e 1891, permitindo o desenvolvimento de actividades neste território. Ainda que o rei negasse ter cedido, por concessão, Mossurize à BSAC, as suas relações com os ingleses terão provocado o fim da sua independência (Serra 2001).

Por outro lado, Paiva de Andrada tentou várias negociações com o rei de Gaza, Ngungunhane, que acabou por lhe autorizar a exploração do território que até aí fora da sua jurisdição. Contudo, manteve a autoridade e cobrança de impostos, incluindo numa parte das regiões geridas pela Companhia de Moçambique. Isto colocou-lhe problemas relacionados sobretudo com o *mussoco* e o imposto de *palhota* (Allina-Pisano 2012). Perante o problema de Mossurize – que resultava dos acordos entre Ngungunhane e a BSAC – e as dificuldades na cobrança dos impostos, a Companhia de Moçambique decidiu em

⁸ No fim do império de Gaza, a Companhia criou o conceito de *território sossegado* para caracterizar o controlo e a submissão dos povos indígenas da região administrada anteriormente por Ngungunhane.

1893 renegociar um acordo ou pelo menos um *modus-vivendi* com Ngungunhane.

Entretanto Lisboa tinha assistido ao crescimento, nos finais dos anos 1890, de um sentimento «nacionalista», face às humilhações inglesas⁹. A colonização efectiva era vista como um meio de recuperar a dignidade portuguesa, e por isso a manutenção da independência do império de Gaza tornava-se incómoda. Foi organizada uma expedição militar para acabar com o império de Gaza em 1895 que resultou na prisão do rei Ngungunhane.

Esta expedição que pôs fim a um dos últimos Estados independentes de África foi dirigida por um grupo de «militares administrativos» nacionalistas designados pelos historiadores como «geração de 1895» (Duffy 1959). O objectivo da operação para Portugal era reafirmar a soberania portuguesa sobre Moçambique, com a fixação definitiva das fronteiras do país. Esta geração que organizou uma forte propaganda em torno da sua vitória sobre o império de Gaza, conseguiu assim influenciar a organização administrativa da colónia de Moçambique (Macagno 2001). António Enes¹⁰ e Mouzinho de Albuquerque¹¹, dois dos importantes actores desta «geração de 1895», reclamavam uma estrutura administrativa mais desconcentrada em relação à metrópole, mas também diferenciada na própria colónia. Como preconizava António Enes, «as leis das colónias devem corresponder ao grau de evolução das populações locais» (Enes 1946: 232).

A desconcentração administrativa reclamada por esta geração de militares favoreceu a Companhia de Moçambique, dando-lhe mais autonomia relativamente às estruturas administrativas da metrópole e às da província de Moçambique. Apesar da manutenção dos controlos formais, nomeadamente a partir de Lisboa, a Companhia pôde conservar, em termos práticos de gestão do território de Manica e Sofala, maior autonomia administrativa. Esta situação explica a construção de uma

⁹ Recorde-se que a Inglaterra apresentou em 1890 um ultimato a Portugal, depois do conflito no centro de Moçambique.

¹⁰ António Enes tinha sido enviado a Moçambique a fim de propor reformas, depois da crise com Inglaterra.

¹¹ Sobre a importância de Mouzinho d'Albuquerque na colonização portuguesa de Moçambique, ver (Wheeler 1980)

memória administrativa da autonomia da Beira face à centralização administrativa, objectivo central de Portugal durante o *Estado Novo*.

Estes dois níveis de análise – as relações com a BSAC e o império de Gaza – resumem as vias pelas quais as práticas de gestão do território de Manica e Sofala permitiram à Companhia de Moçambique construir uma real autonomia face ao Estado colonial português. De facto ela funcionava como dispositivo concreto da instauração da colonização portuguesa em Moçambique. Se este seu papel continuava a ser importante para o Estado colonial português, à Companhia não era indiferente esta instrumentalização comportando-se, *a contrario*, como uma verdadeira potência nas suas relações com ele.

A companhia de Moçambique na Beira: «um Estado dentro do Estado»

As dinâmicas de instauração da Companhia de Moçambique e a afirmação da sua autonomia administrativa e política, como acabámos de ver, resultam do contexto de penúria económica e administrativa do Estado colonial português nos finais do século XIX. A Companhia de Moçambique, neste plano, desempenhou um papel importante na materialização da colonização portuguesa. Contudo, mais do que ser um simples trampolim da presença portuguesa, ao reivindicar uma gestão mais autónoma, participou numa construção particular das relações entre Estado e sociedade no território de Manica e Sofala, e sobretudo na Beira, sua capital.

Alguns autores têm tendência a apresentar a Companhia como um simples instrumento do governo português, sem procurar explicar a significação que adquiriu, nem a particularidade da colonização na região de Manica e Sofala (Allina-Pisano 2002; Direito 2013). A Companhia participou na afirmação da soberania do Estado português, fundou também um sentimento particular na relação com o Estado que, combinado com outros factores como os desafios das lutas de emancipação anticolonial, as questões identitárias dos grupos étnicos, não deixou de se exprimir politicamente nos nossos dias, nomeadamente num contexto de pluripartidarismo competitivo. Uma leitura que conclua com uma simples vitória do Estado português

nesta região parece redutora, porque os desafios nas relações com a Companhia foram mais complexos. De resto, o fim da concessão da gestão do território à Companhia de Moçambique em 1942 não foi uma simples transferência de funcionários da Companhia para a administração portuguesa. Ainda que afirmasse a soberania portuguesa na região, a Companhia construiu uma realidade bastante complexa, por vezes mesmo em contradição com a administração do governo português (Neil-Tomlinson 1987; Vail 1976).

Nos organigramas complicados representando as relações entre Companhia de Moçambique e governo português importa seleccionar aquilo que pode esclarecer as práticas administrativas produtoras de autonomia e de «poder soberano», da Companhia. É a partir dessas práticas que se pode captar o «Estado dentro do Estado». Dito de outra forma, algumas práticas administrativas da Companhia ficaram fora do controlo do Estado colonial português, ao ponto de se construírem como autónomas *de facto*, fundando uma forma típica de relação com o Estado, que se mantém até hoje. O ponto de encontro central entre a Companhia de Moçambique e o Estado era o Comissário Régio, nomeado em 11 Dezembro de 1889, portanto um ano depois da concessão. Esta nomeação simboliza um dos primeiros actos de controlo mais directo sobre as acções da Companhia. Todavia, o papel do Comissário Régio limitava-se a ser o de simples transmissor de informação entre a Companhia, nomeadamente o seu administrador delegado, e o governo português representado pelo Ministério da Marinha e do Ultramar. Efectivamente nos contactos entre o governo e a Companhia de Moçambique, quase todos consideraram o comissário como «figura de passagem». Nas suas notas a Companhia neutraliza-o, dirigindo todas as observações ao Governo (Ministério da Marinha e do Ultramar). Do mesmo modo o Ministério nunca redigiu uma nota particular ao Comissário. Este é sempre considerado como neutro, com uma mera função de comunicação, sem qualquer tarefa específica incidindo sobre o controlo da Companhia. De resto ele próprio não exprime qualquer opinião sobre o funcionamento da Companhia, nem procura influenciar a posição do Governo no processo decisório. A segunda figura a ter em consideração nas relações entre o Governo e a Companhia de Moçambique é o intendente. Por decreto de 7 de Maio de 1892, o governo português criou este

posto, para o território da Companhia de Moçambique. Devia servir de controlador/supervisor da administração da Companhia a nível local. Se o Comissário Régio estava em Lisboa, o Intendente residia no território. Desde o início este posto foi considerado inútil pela Companhia, aumentando a intermediação (Companhia de Moçambique 1891, carta n.º 187, 18 Maio 1892). Além disso, o Intendente e seus funcionários eram remunerados pela Companhia, o que limitava as possibilidades de controlo sobre a mesma. Alguns Intendentes abandonaram mesmo o cargo a fim de serem recrutados pela Companhia visto que esta oferecia melhor remuneração (Companhia de Moçambique 1892, carta n.º 269, 9 de Dezembro 1892). Depois da nomeação do Intendente junto da Companhia em 1892, esta recusou aumentar os salários até 1897 (Companhia de Moçambique 1897, carta n.º 347, 31 de Julho de 1897). O despacho n.º 11 de 17 de Janeiro de 17 de 1894 da Companhia de Moçambique sobre este assunto é claro:

Os intendentes causam graves inconvenientes na administração da Companhia [...], nas relações entre o governo e a Companhia, a instituição dos intendentes, sobretudo no início da instauração administrativa, havia razão de serem criados, a criação desta figura era ditada pelo desejo de harmonizar os interesses da Companhia com a fiscalização do Estado. No entanto, à medida que a nossa organização administrativa progredia, os inconvenientes da dupla jurisdição se agravam [...], posso dizer sem medo de errar, que os intendentes são actualmente uma causa de embaraço para uma acção justa e legal da Companhia e ao mesmo tempo não têm nenhuma importância para o governo, eles são apenas uma carga a mais para a Companhia. (...)

Efectivamente foi sobre o papel do Intendente que se jogou a «soberania» da Companhia. Concretamente o Intendente devia representar o Estado português nos seus contactos quotidianos com o território. Ao marginalizá-lo era a presença do Estado português que se encontrava limitada.

Daí resultaram vários conflitos entre a acção do Intendente e a administração da Companhia. Foi o caso do imposto sobre as

mercadorias vindas de outras províncias¹². A intervenção da própria metrópole, reconhecendo os direitos da Companhia, marginalizou o seu directo representante no território. Além disso, o Intendente recebia as respostas do Governo-geral da província de Moçambique e não directamente de Lisboa. Com efeito o Ministério da Marinha e do Ultramar, respeitando a hierarquia, tratava directamente com o Governo-geral de Moçambique e nunca directamente com o Intendente. Enfim, as relações entre o Governo-geral da província e a Companhia de Moçambique eram bastante complicadas, devido principalmente ao facto de a comunicação da Companhia com os órgãos centrais da metrópole se fazer directamente. Como afirmava o Governo português pela voz do Ministério da Marinha e Ultramar «Sua Majestade determina que os territórios da Companhia de Moçambique deveriam ser considerados como uma província ultramarina portuguesa separada da província de Moçambique.»¹³.

Esta situação é de resto ilustrada pelo conflito respeitante à criação do município da Beira, na época sob gestão da Companhia de Moçambique. Enquanto o Governo-geral da província de Moçambique era favorável à criação de um município na Beira, a Companhia de Moçambique opunha-se, estimando que a criação do município significaria a perda de uma parte dos impostos em seu detrimento, nomeadamente no comércio. Finalmente, ao transferir o município para Chiloane, fora do centro capitalista, a intervenção da metrópole foi favorável à Companhia (Sopa 1989).

¹² Ver a troca de correspondência entre o Intendente Alfredo Peixoto e o governador do território de Manica e Sofala, José Machado: CM, *Cópias de documentos oficiais trocados entre a Companhia de Moçambique e Governo de Sua Magestade*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, 1891-1912, a carta n.º 501 de 3 de Outubro de 1892, a carta n.º 505, de Outubro de 1892 do Intendente, a carta n.º 750, de 3 de Outubro de 1892, CM, a carta n.º 756 de 3 de Outubro de 1892 do governador José Machado.

¹³ CM, *Cópias de documentos oficiais trocados entre a Companhia de Moçambique e Governo de Sua Magestade*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, 1891-1912, carta do Comissário Régio de 6 de Outubro de 1892.

Torna-se portanto evidente que a coordenação entre os órgãos centrais e locais do Estado colonial português (nomeadamente o Governo da província de Moçambique e o Intendente), relativamente à gestão do território de Manica e Sofala não era fluida. As dificuldades de criação de uma linha flexível de comunicação e de produção dos actos administrativos deixavam espaço à acção independente da Companhia, mas sobretudo criavam uma contradição entre esses órgãos do Estado. A centralização das negociações entre a Companhia de Moçambique e o Ministério da Marinha e Ultramar, marginalizava os órgãos geograficamente mais próximos da região administrada pela Companhia. Isto criou, em termos práticos, uma forte oposição entre a Companhia e os órgãos locais do governo colonial. Mesmo na Beira, capital da Companhia de Moçambique, as relações entre a representação local do Estado e a Companhia tornaram-se conflituosas, assim como entre a representação local e Lisboa. O mesmo acontecia entre a administração da Companhia e o Governo-geral da província de Moçambique, em Lourenço Marques. Os representantes locais do Estado colonial em Moçambique, assim marginalizados, consideravam a administração da Companhia na Beira como um inimigo e vice-versa.

Neste contexto de relações conflituosas, a Companhia de Moçambique participou num jogo de incerteza em seu favor, na medida em que se desenvolvia como uma força efectiva de exercício do poder face às autoridades portuguesas locais e até mesmo da metrópole, sobretudo na exploração do território. Isto devia-se à ausência de definição e de delimitação das competências entre os órgãos centrais e locais do Estado colonial português. No que respeita à exploração do território, a «colonização no concreto», isto é, a presença directa do Estado colonial português, era quase inexistente ou pelo menos marginalizada, nomeadamente por via do Intendente (Vail 1976). Assim se a Companhia de Moçambique, por um lado, se comportou como delegada desta presença do estado no território de Manica e Sofala, por outro, disseminou uma força de autonomia administrativa face ao Estado colonial. De resto os indígenas e brancos da região de Manica e Sofala, sob responsabilidade da Companhia, nomeadamente

as «1000 famílias brancas»¹⁴ tinham tendência para não aceitar a centralização administrativa (cf. capítulo 3). Isto, mesmo quando o Estado português tentou centralizar a administração a partir da *Reforma Administrativa Ultramarina* (RAU) em 1933, e finalmente no fim da concessão da Companhia em 1942. Observou-se a mesma situação a seguir à independência de Moçambique e continua a observar-se mesmo actualmente. Esta tendência para recusar a centralização administrativa (que não se confunde com recusa do Estado), enraizou-se lentamente, com outros desafios políticos da Beira, tais como a relação com a administração do *Estado Novo* e os movimentos de emancipação anti-colonial.

Todos os pontos aqui apresentados mostram como a região gerida pela Companhia de Moçambique resultou de, e produziu em simultâneo, uma cultura administrativa particular. As dinâmicas administrativas da Companhia de Moçambique participaram na estruturação de espaços políticos, na natureza das interações e conseqüentemente, numa experiência política que, embora respeitando a soberania portuguesa, não eram directamente portuguesas. Ao norte de Moçambique, a gestão devia ser assegurada pela Companhia do Niassa, que dispunha *a priori* das mesmas competências da Companhia de Moçambique. Mas a situação administrativa não era similar com uma presença portuguesa tardia, uma Companhia do Niassa que não conseguia atingir os seus objectivos de base, sem grande influência sobre o governo português, a administração ficou em grande parte à margem das formas de vida locais, nomeadamente em Mueda.

¹⁴ Pelo artigo n.º 10 do decreto de 14 de Fevereiro 1891, a Companhia de Moçambique estava obrigada a instalar população portuguesa (1000 famílias) na região, como forma de garantir e assegurar o controlo e a colonização dominada pelos capitais não portugueses. Esta população teria mais ligação com a Companhia do que com o governo português, desde a partida de Portugal até à sua instalação em Moçambique. Como constava do acordo com a Companhia, o governo português descartava-se de qualquer responsabilidade para com esta população. Deste modo, famílias pobres e necessitadas viam na Companhia a possibilidade de melhorar as suas condições, tanto mais que lhes arranjava emprego e habitação no território. Numa gestão aproximada do «don contre don» (uma dádiva que carece de retorno e cria uma dependência e autoriza uma permanente relações social de dominação). Até recentemente, uma das particularidades dos brancos e mestiços da Beira era de reivindicar a sua identidade, «beirense».

1.2. A Companhia do Niassa e a resistência anti-colonial dos Makondes

Nos finais do século XIX, Portugal já tinha delegado uma parte da gestão de Moçambique às Companhias. O extremo norte, isto é, as actuais províncias de Niassa e Cabo Delgado, foi confiado à Companhia do Niassa. Criada igualmente por iniciativa de um empresário português, Bernardo Daupias, a Companhia do Niassa foi do mesmo modo dominada por capitais estrangeiros, nomeadamente ingleses, (depois de terem sido maioritariamente alemães, antes de 1914).

Contudo, a Companhia do Niassa estava submetida a um conjunto de limitações na sua gestão. Desde o início deparou-se com problemas financeiros e dificuldades em impor o seu domínio numa região que só teve contactos com a administração portuguesa tardiamente. Entre as dificuldades financeiras e as que se relacionavam com a «pacificação» do território, e de conseguir manter o território contra as ambições estrangeiras, não chegou a instaurar uma dominação portuguesa na região, nem mesmo a alcançar sucesso da presença portuguesa, sequer ao nível local.

Sem forçosamente entrar em comparações com a Companhia de Moçambique, debruçamo-nos aqui sobre os desafios de gestão da Companhia do Niassa. O objectivo é identificar as variáveis explicativas, quanto ao estilo de aplicação das reformas administrativas de municipalização que observamos actualmente. Num primeiro momento explica-se a presença tardia dos portugueses assim como as dificuldades financeiras da Companhia que tornaram difícil o domínio da gestão do território. Num segundo tempo, insiste-se no facto de que estas fragilidades administrativas, ligadas também às resistências locais, não permitiram uma forte presença portuguesa na região, especificamente em Mueda. Com esta variável, procurar-se-á explicar a forte participação dos Makondes na luta pela independência de Moçambique (capítulo 2). Tudo isto é importante para a formulação da execução das políticas pós-coloniais.

Uma região colonizada tardiamente

A região extremo norte de Moçambique foi a última a ser submetida à colonização portuguesa efectiva. Se desde o século XVI, a região mantinha contactos comerciais com os portugueses, a influência destes era mínima até ao século XIX (salvo no arquipélago das Quirimbas e no Ibo). A região de Mueda, só foi colocada sob administração da Companhia do Niassa em 1924, no final da guerra contra os alemães vindos do Tanganyka e com a campanha militar dirigida por Neutel de Abreu (Yussuf 1993). Foi tudo muito tardio, em comparação com a região de Sofala, da Baixa Zambézia e do rio Zambeze que recuava até ao século XVI ou mesmo no sul do país onde, de 1895 a 1897, a ocupação efectiva estava quase terminada, com o declínio do Império de Gaza.

Até aos anos 1890, a presença portuguesa na região estava reduzida a quatro pequenos postos militares e alguns soldados. Contavam-se 37 soldados no Ibo e um pequeno número em Palma, Mocímboa da Praia e Quissanga (Yussuf 1993). Como a Companhia do Niassa tinha sido instaurada em 1891, herdou estas pequenas instalações militares portuguesas. Sem recursos para a exploração, os primeiros anos da Companhia limitaram-se a tentativas de manutenção destas forças herdadas do governo português. Por outro lado ingleses e franceses receberam o direito de exploração das actividades da Companhia, em 1892, embora em 1893 o território não tivesse ainda sido conquistado e a presença militar fosse reduzida. De 1894 a 1898, a Companhia procurou primeiro financiamentos em Londres e Lisboa para fazer face às dificuldades.

Consequentemente, mais do que definir os objectivos de desenvolvimento económico do território, a situação no terreno obrigava a Companhia a redefinir as suas estratégias de exploração. Desde 1897, com a criação do *Ibo Syndicate* ou em 1899 com a *Ibo Investment Trust* (grupos financeiros de gestão da Companhia compostos maioritariamente por capitais ingleses), os objectivos orientaram-se para expedições visando conquistar o território a fim de cobrar o imposto. Mas dez anos depois da criação da Companhia do Niassa, o território continuava desocupado e havia forte resistência, nomeadamente por parte do chefe Mataka dos ajauas (yao), que se opunha com algum sucesso às expedições

militares de penetração colonial. Sem qualquer verdadeira penetração no território, o grupo *Ibo Investment Trust* dissolveu-se finalmente em 1902. Em 1908, foi criado um outro grupo o *Nyassa Consolidated*. Este último retomou as expedições militares e conseguiu ocupar as terras de Mataka em 1912. Mas a resistência africana contra a administração da Companhia não terminou. Por outro lado, uma das bases económicas da Companhia, desde os acordos com a Witwatersrand Native Labour Association (WNLA) em 1903, repousava nos trabalhadores migrantes na África do Sul. A sua interrupção em 1913 limitou ainda mais as capacidades da Companhia para controlar o território (Newitt, 1997).

Paralelamente a estas dificuldades de conquista, o território da Companhia do Niassa transformou-se em zona de confrontação militar durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) contra a Alemanha. O *Nyassa Consolidated*, de capital maioritariamente alemão entre 1913 e 1914, foi directamente afectado por este conflito. O Governo britânico confiscou as acções do grupo alemão, transferindo-as para um grupo financeiro inglês.

Devido às dificuldades financeiras aquando da sua instauração, à resistência africana contra a penetração e a exploração, à paragem do trabalho migratório e finalmente à Primeira Guerra Mundial, a Companhia do Niassa não conseguiu alcançar os seus objectivos iniciais, nomeadamente a construção do caminho de ferro de Porto Amélia ao lago Niassa, condições exigidas pelo Governo português (Vail 1976). Só exerceu a gestão do território durante dez anos – do final da Primeira Guerra Mundial ao fim da concessão em 1929, não tendo o Governo português aceite o seu prolongamento (Dos Santos 1964). Durante essa década, os poucos investimentos realizados no território não permitiram atingir os benefícios esperados tanto mais que «os rios da região não eram navegáveis, por isso a construção de caminho-de-ferro previsto no acordo inicial não podia ser rentável» (Neil-Tomlinson 1977: 126).

Para a Companhia não se justificava um investimento massivo no território. As actividades agrícolas quase as únicas desenvolvidas não garantiam o retorno financeiro necessário. Por essa razão a Companhia dedicou-se à cobrança dos impostos, nomeadamente o *imposto de palhota*, ao ponto de fazer disso uma «*obsessive idea*», como afirma Marciel Santos (Santos 2007).

Contudo, a Companhia, como mostra Barry Neil-Tomlinson, tinha atingido os objectivos pretendidos, aquando da sua criação pelo governo português, segundo o qual «foi criada para preservar a soberania portuguesa a fim de que o território seja reconhecido internacionalmente como português [...]» (Neil-Tomlinson 1977: 128). Mas na prática não conseguiu instaurar o reconhecimento da administração portuguesa no território. Também não permitiu a implantação de uma real dominação da população da região. Quando a gestão do território da Companhia foi retomada pelo Estado português em 1929, a resistência da população local, nomeadamente dos makondes de Mueda, continuou. Por exemplo, o fluxo migratório muito elevado nesta região, sobretudo para o Tanganyika, era explicado em parte por uma administração portuguesa incapaz, desde a instauração da Companhia do Niassa, de impor uma negociação razoável com as populações locais. Por outro lado, os limites e fraquezas administrativas da Companhia do Niassa contribuíram para a produção de uma forma particular de insubmissão da população local, o que não é de negligenciar na análise da presença portuguesa em Mueda. Na falta de outras fontes de rentabilidade da Companhia, o imposto de palhota foi mais agressivo no norte de Moçambique do que noutras regiões do país. O não pagamento destes impostos explicava-se em parte pela falta de trabalho remunerado no território da Companhia, como explica Marciel Santos: «se numerosos indígenas não pagavam impostos, a razão era porque ninguém lhes dava condições económicas para tal efeito» (Santos 2007: 6). A população era portanto obrigada a emigrar sem esperança de regresso, contrariamente a outras regiões do país, como no sul, onde a emigração era encorajada e bem controlada pelo Governo.

Fraqueza administrativa e a insubmissão dos Makondes

A situação administrativa da Companhia do Niassa era tão precária que nem conseguiu penetrar a região do planalto dos Makondes, nomeadamente em Mueda¹⁵. As manifestações da Primeira Guerra

¹⁵ A região do planalto dos Makondes compreende os actuais distritos de Macomia, Muidumbe e Mueda.

Mundial começaram no Norte de Moçambique com uma invasão proveniente do Rovuma, rio situado na fronteira entre Moçambique e o Tanganyika. Nessa altura, Portugal devia assumir a conquista da região do planalto (Pélissier 1984). Após algumas expedições, foi só em 1924 que os Makondes foram finalmente dominados militarmente pelos portugueses (Lobato 1971).

Quando as expedições militares terminaram, a região passou para a gestão da Companhia do Niassa. Foi só nessa altura que a Companhia ocupou realmente o planalto dos Makondes. Mas, como dissemos anteriormente, entre o final da ocupação e o fim da concessão em 1929, a gestão da Companhia durou menos de dez anos. Era insuficiente para instaurar uma administração robusta e favorecer a experiência de novas relações com o povo Makondes. Deste modo as actividades da Companhia no planalto Makonde foram reduzidas, limitando-se *grosso modo* à cobrança de impostos.

Quanto ao aspecto administrativo, a Companhia reduziu o número de chefes locais identificados e nomeados pelas forças militares do Governo português, com os quais tinham feito alianças durante a ocupação. Com efeito a Companhia considerava-os muito numerosos e por isso difíceis de administrar. Deste modo, a nova ordem administrativa instaurada pela Companhia do Niassa, nesta região do planalto, não correspondeu nem à estrutura administrativa indígena, nem à das forças militares portuguesas depois da conquista (West 1998). Era muitas vezes difícil para a população, conformar-se com as novas estruturas, mesmo quando era obrigada a fazê-lo.

Esta situação ia a par com uma má administração ao nível interno da Companhia do Niassa. Desesperados com a impossibilidade de continuar a explorar o território, cada um dos chefes de posto, assim como os funcionários da Companhia, a todos os níveis, exploravam e tiravam benefícios das plantações. O representante de *Nyassa Consolidated*, terá mesmo informado em 1920 que quase todos os funcionários da Companhia estavam pessoalmente envolvidos nas plantações. Em resposta a direcção da Companhia em Lisboa proibiu essas actividades aos funcionários. Contudo a ordem foi muito simplesmente ignorada pelo Governador da Companhia, Abílio Soeiro, que, em 1921, foi demitido das suas funções. Mas nem por isso os funcionários deixaram as suas actividades pessoais (Neil-Tomlinson 1977).

A esta «anarquia administrativa» na gestão da Companhia juntavam-se violências sobre as populações, entre as quais prisão das mulheres na ausência dos maridos, na cobrança de impostos ou trabalho forçado nas plantações. No que diz respeito ao planalto dos Makondes, uma das consequências foi a emigração para o Tanganyika. Estima-se, por exemplo, que em 1921 cerca de 75.000 Makondes tenham emigrado para a Tanganyika. Em 1922, o Governo português calculava que entre 3.000 e 5.000 Makondes emigravam anualmente para o Tanganyika (Neil-Tomlinson 1977). A emigração para o Tanganyika não se justificava apenas pelas condições de vida, relativamente melhores, na colónia britânica, mas sobretudo pelo grau de violência na região, perpetrada pela Companhia do Niassa. Era a própria debilidade da administração da Companhia que explicava esta violência muito forte.

Quando terminou a concessão do território à Companhia do Niassa em 1929, a administração colonial portuguesa herdou esta estrutura e vários dirigentes e quadros da companhia tornaram-se funcionários do Estado. O Governo transformou os postos da Companhia em postos administrativos do Estado. Em Mueda foi nomeado um administrador que, por sua vez, criou um sistema de capitães-mor e cabos de terra, uma espécie de estrutura administrativa para controlo colonial da população. Para além disso foram criadas as autoridades gentílicas (os régulos) como interface entre as autoridades administrativas coloniais e as populações. Na região de Mueda foram criados cerca de 31 regulados. De facto os régulos eram apenas as autoridades «tradicionais» fiéis às ordens da administração portuguesa

Em qualquer caso, apesar da habilidade da reforma do sistema de organização indígena este «novo modelo administrativo» rapidamente se mostrou incapaz de fazer uma gestão legítima da sociedade Makonde (Yussuf 1993). Além disso, os régulos, peças fundamentais deste modelo, não tinham legitimidade junto da população local. De facto foram forjados pela administração colonial portuguesa em função da sua fidelidade, sem ter em conta as dinâmicas sociais e económicas em curso na região de Mueda. Assim, sob uma base social frágil, estes régulos, não conseguiram ser boas ferramentas para uma boa penetração da administração colonial. Nem o sistema administrativo da Companhia do Niassa nem o da Estado português permitiram a construção da legitimidade das autoridades portuguesas na região, nomeadamente

em Mueda. A administração instaurada permaneceu apenas como uma força de imposição de um sistema de exploração sem qualquer esforço de «vernacularização»¹⁶ que demonstrasse aprendizagem da linguagem local pela administração colonial. As adaptações do sistema administrativo colonial à realidade local, como por exemplo, a criação dos régulos e o reconhecimento dos *waziri* (estando as duas categorias relacionadas com as autoridades indígenas), não foram acompanhadas por uma busca de legitimidade, ao ponto de estas figuras perderem progressivamente importância aos olhos da população indígena.

A administração da Companhia do Niassa foi, de imediato, um espaço de «divórcio». Pode mesmo dizer-se que deu forma a uma escola de contestação do sistema colonial, sobretudo a partir da dinâmica migratória como resultado directo da dificuldade e violência da implantação da administração da Companhia. A região sob gestão da Companhia do Niassa, nomeadamente Mueda, foi assim um dos primeiros espaços de contestação da administração colonial do Estado português, o que lhe permitiu granjear um forte capital político posteriormente.

1.3. Quissico na política de administração migratória

A implantação administrativa colonial portuguesa no sul de Moçambique, (províncias de Inhambane, Gaza e Maputo) foi largamente feita em função da África do Sul, quer fosse para se defender de uma possível anexação da região, sobretudo quando Cecil Rhodes começou a ter influência sobre o rei de Gaza, Ngungunhane (*cf. supra*); quer fosse para beneficiar das actividades mineiras do Rand. Para compreender a instauração administrativa colonial no sul de Moçambique, nomeadamente em Quissico, sede do distrito de Zavala,

¹⁶ A noção de vernacularização reenvia à apropriação de uma linguagem estrangeira, ajustando-a às realidades locais, a fim de se tornar capaz de se exprimir e de agir no sentido local. Malinowski insistiu na questão vernacular como uma técnica de observação participante em que, ao longo de tempo, o antropólogo poderia de alguma forma «se transformar em autóctone» (Bronislaw 1989). A vernacularização da administração seria portanto a forma que esta tomaria, como resultado de uma construção social, apropriando-se parcialmente da linguagem local para a sua acção.

é portanto necessário ter algum conhecimento do trabalho migratório na África do Sul.

Outro aspecto essencial para compreender essa estruturação é o império de Gaza. A expansão dos ngunis (aquando do M'fecane), no início do século XIX¹⁷ modificou intensamente as estruturas indígenas de organização, nomeadamente as do povo chope que era maioritário na área que hoje é ocupada pelo município de Quissico (distrito de Zavala). Na sua estratégia de defesa, este povo criou uma relação estratégica com os portugueses que lhes serviam de escudo contra o império de Gaza. Esta relação dos chopos com os portugueses permitia-lhes uma interacção específica com a administração colonial, aspecto importante a ter em consideração nas dinâmicas de sociologia histórica da administração moçambicana. O trabalho migratório e a relação com os portugueses influenciaram a emergência de alguma elite local que factualmente está no centro dos desafios políticos de Quissico. O recuo no tempo é indispensável para este estudo.

Entre administração directa portuguesa e delegação à África do Sul

Nos finais do século XIX, as relações entre a região sul de Moçambique e a África do Sul estavam quase estabilizadas. Efectivamente, desde os anos 1850, nomeadamente com o desenvolvimento das plantações de cana-de-açúcar no Natal, a mão-de-obra do sul de Moçambique era utilizada nas actividades agrícolas da África do Sul. Mas foi sobretudo a descoberta em 1867 das minas de diamantes em Kimberley, no rio Orange, que fez aumentar a procura de trabalhadores do sul de Moçambique por parte da África do Sul (Covane 1989).

¹⁷ As razões da expansão dos ngunis têm sido objecto de vários debates, mas a explicação dominante revela que a guerra entre Mthethwa e os Ndwandwe na região Zulu, as grandes sacas dos finais do século XVIII, assim como a pressão indirecta (nessa época) de holandeses e ingleses, são os responsáveis da mobilidade de um grande número de reinos, entre os quais o de Soshangana ou Manicusse que se fixa na região sul de Moçambique. Para as diferentes abordagens destes movimentos denominados *Mfecane* ver Cobbing (1984), Liesegang (1970), Peires (1993).

Em contrapartida, segundo Bouene e Santos (2006), mais do que a pressão sul-africana para obter mão-de-obra proveniente do sul de Moçambique, foram as condições salariais na colónia britânica que constituíram um factor motivador para a emigração das populações de Maputo, Inhambane e Gaza. Com efeito, com a ascensão do império de Gaza e a submissão das populações da região ao pagamento de impostos, a busca de melhores salários tornava-se quase obrigatória. Mais ainda, como consequência dos ataques do império de Gaza, as reservas animais tinham sido devastadas, instalando a precariedade na região (Newitt 1997; Serra 2001). Ao mesmo tempo com o desenvolvimento do chibalo (trabalho forçado), na colónia portuguesa, a emigração das populações reforçou-se com a procura de trabalho nas minas. Nestas condições, o fluxo migratório para a África do Sul, das populações do sul de Moçambique manteve-se muito elevado.

Esta migração para as minas da África do sul não se limitou a modificar as relações sociais, como por exemplo a questão do lobolo, no casamento, monetarizado em vez de pagamento em animais (bois)¹⁸. Influenciou sobretudo a reestruturação de relações de poder. O trabalho migratório contribuiu pra a emergência de uma pequena classe monetarizada que se ocupava de agricultura comercial, posteriormente organizada em cooperativas, com a finalidade de controlo por parte das autoridades portuguesas. No que diz respeito à política colonial portuguesa, no sul de Moçambique, a emigração para a África do Sul, não tardou a integrar-se nas características de exploração da colónia. Efectivamente, a partir de 1873, as autoridades portuguesas em Lourenço Marques, recebiam uma taxa de trânsito de 15 *xelins* por cada trabalhador migrante. Esta colecta permitia ao Estado português lucrar com a mobilidade dos trabalhadores africanos, donde o seu interesse em expandir o trabalho migratório para as plantações sul-africanas. Nos finais do século XIX, o sul de Moçambique transformou-se

¹⁸ Na região de Zavala, emigrar para a África do Sul era quase obrigatório para os jovens, tanto mais que representava quase um ritual de entrada na vida adulta, para se casarem e construírem família como refere David Webster (2009). O trabalho de Scott Yabiku, *et al.*, mostra como a autonomia das mulheres dos trabalhadores das minas foi construída com a emigração dos maridos (Darch 1981; Yabiku *et al.* 2010).

profundamente sob o efeito da aceleração da actividade mineira na África do sul. A região tornou-se um dos maiores fornecedores de mão-de-obra para a indústria extractiva sul-africana. Anualmente cerca de 25.000 moçambicanos iam trabalhar nas minas. De entre estes, 12.000 vinham de Inhambane, província onde se encontra o distrito de Zavala (Serra 2001). Lourenço Marques era o grande beneficiário das receitas de trânsito, o que explica, em certa medida, a transferência da capital do país da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques.

A vitória portuguesa sobre o império de Gaza em 1895-1897, e o controlo português da região sul de Moçambique, tiveram como consequência a organização do enquadramento dos trabalhadores migrantes (Centro de Estudos Africanos 1977a). Foi nesse contexto que em 1897, dois anos depois da captura de Ngungunhane, Portugal estabeleceu o primeiro regulamento do trabalho migratório, tornando-se assim um «Estado rentista», sendo o objectivo principal o controlo dos salários dos emigrantes. Foi sobretudo a partir deste objectivo que foi autorizada a criação de uma organização de recrutamento e de gestão dos trabalhadores do sul de Moçambique a *Witwatersrand Native Labour Association* (WNLA). Não só este organismo teve o monopólio do recrutamento dos trabalhadores do sul de Moçambique, como Portugal encontrou igualmente um meio eficaz para colectar uma parte dos seus salários. Para dar um exemplo, no distrito de Zavala, calcula-se que por cada cinco homens com idade para trabalhar, um ia à África do Sul, através da WNLA (cerca de 17% da população masculina em idade activa), sem contar os que escolhiam a emigração clandestina (Centro de Estudos Africanos 1977b).

Torna-se evidente que o trabalho migratório dominou toda a política colonial no sul de Moçambique. As tentativas de desenvolver outras actividades como a agricultura imediatamente se viram bloqueadas. No caso da agricultura, a introdução do chibalo (trabalho forçado) visava reduzir a penúria de força de trabalho devido à emigração em larga escala para as minas sul-africanas (Penvenne 1981). Em contrapartida esse trabalho forçado incitou a uma emigração sem retorno. Assim estima-se que, entre 1908 e 1923, a população de Inhambane tenha passado de 415.000 para 198.000 habitantes (Serra 2001). Esta desertificação contribuiu para a dificuldade em executar uma gestão sustentável da

região sul de Moçambique, excessivamente dependente da economia sul-africana.

Se Portugal reservou para o Sul do Save a sua «gestão directa», essa gestão baseou-se principalmente na exploração dos recursos provenientes das actividades mineiras da África do Sul. A implantação de uma administração portuguesa no sul de Moçambique não conseguiu estabilizar completamente a relação entre o Estado colonial português e as comunidades locais. Além disso, a única ligação centra-se no acesso à África do Sul, ele próprio delegado à gestão da WNLA. No sul de Moçambique, esta delegação total da gestão migratória não deixou espaço à administração para se adaptar e incorporar as dinâmicas locais na configuração do Estado colonial.

As sociedades desta região foram e continuam a ser expostas às variações da economia sul-africana. A presença da administração colonial, em termos de actuação, limitou-se a Lourenço Marques, que se tornou capital do país devido às dinâmicas económicas sul-africanas. A participação da região chope, nomeadamente de Zavala, na economia de Lourenço Marques permitiu em primeiro lugar a sua integração no sistema administrativo colonial, mas também, em seguida, nas dinâmicas do poder do Moçambique pós-colonial. Contudo, Moçambique, nomeadamente o Sul ficou sempre, na prática «um pátio das traseiras da África do Sul» (Newitt & Tornimbeni 2008).

A «diplomacia chope» e o reforço da administração portuguesa no sul de Moçambique

Atribuímos aos chopos esta etiqueta de «diplomatas» para caracterizar o que René Pélissier constatou existir nas relações entre os chopos, os portugueses – nomeadamente os que estavam instalados em Inhambane, a *terra da Coroa* – e o império de Gaza. Segundo René Pélissier, os chopos elaboraram uma estratégia de sobrevivência face a adversários poderosos: de um lado o império de Gaza, de outro os portugueses da *terra da Coroa*, Inhambane. Ao declararem vassalagem a Gaza e/ou aos portugueses de Inhambane, os chopos ficaram, em certa medida, «autónomos» relativamente a ambos, simultaneamente (Pélissier 1984).

Em primeiro lugar é preciso considerar que em termos geográficos os chopes se localizavam entre Inhambane (a *terra da Coroa*) e a capital do império de Gaza – transferida de Chaimite para Mossurize e finalmente fixada em Manjacaze, em 1889. Esta localização impunha-lhes a submissão ao império de Gaza. Este, fundado sobre a conquista e extermínio das etnias vizinhas, votava ódio aos chopes, considerados como rebeldes e insubmissos. Historicamente esta situação dever-se-ia provavelmente aos ataques que os chopes, nomeadamente o chefe chope Binguane, efectuaram em Bilene, no sul do império de Gaza. Isto teria levado Ngungunhane a decidir a transferência da capital do império de Gaza de Mossurize para Manjacaze em 1889 (Rita-Ferreira 2012). Por outro lado os chopes foram obrigados a estabelecer relações com os portugueses de Inhambane. Neste contexto, o jogo dos portugueses foi de por vezes conceder protecção aos chopes, contra o império de Gaza. Isto era percebido como uma estratégia de reforço da vassalagem das «*terras da Coroa*», e de resistência aos possíveis ataques de Gaza. De facto, a vassalagem dos chopes não era real, pois aceitavam-na apenas para melhor se protegerem de Gaza. Além disso, os portugueses da *terra de Coroa* de Inhambane consideravam-nos muitas vezes como rebeldes (Rita-Ferreira 1982a).

Em qualquer dos casos, esta dualidade dos chopes valeu-lhes um tratamento especial nas suas relações com os portugueses e, posteriormente, com a administração colonial. Isto foi para eles a porta de entrada na elite política e administrativa de Moçambique. Como exemplo, aquando dos festejos Chopes em 1963 em Zavala, o Governador-Geral de Moçambique na época, Sarmento Rodrigues, declarou que os chopes de Zavala eram «Os primeiros portugueses de Moçambique».

Esta relação entre chopes e portugueses foi estruturante da sua participação na formação da elite moçambicana, não apenas na região chope, mas também em Lourenço Marques que, em 1897, se tornara a capital, anteriormente localizada na Ilha de Moçambique. Por exemplo, aquando da grande vaga de emigração para as minas da África do Sul, o recurso aos chopes para ocuparem os postos de trabalho vagos, foi a solução mais viável para os portugueses de Lourenço Marques, mas permaneceu uma questão estratégica para os chopes poderem efectuar o trânsito para a África do Sul. Efectivamente o desenvolvimento da economia mineira na África do Sul também favoreceu vários sectores

urbanos de trabalho em Lourenço Marques, nomeadamente o transporte através do porto de Lourenço Marques e o caminho-de-ferro entre Lourenço Marques e o Transval. Mas os salários pagos em Lourenço Marques continuavam a ser inferiores (cerca de seis vezes menos) que na África do Sul. Isto explica o abandono massivo dos postos de trabalho em Lourenço Marques assim como nas plantações do sul de Moçambique (Penvenne 1982).

Os investigadores do *Centro de Estudos Africanos* da Universidade Eduardo Mondlane em Maputo precisam que, já em 1874, mesmo no início da emigração massiva para a África do sul, «os comerciantes de Lourenço Marques reclamam junto do Governador» (Serra 2001: 357) para que intervenha no processo de recrutamento de mão-de-obra, insuficiente para o porto e outras actividades diversas. A resposta das autoridades portuguesas foi de negociar com os chefes africanos no sentido de estes deixarem de enviar homens para as minas sul-africanas, passando a fazê-lo para Lourenço Marques. Mas esta medida provocou a fuga de homens por vias clandestinas, o que foi ainda mais prejudicial para as autoridades portuguesas que passavam a perder as taxas de trânsito dos emigrantes.

Nesta situação, a região chope foi uma das soluções para colmatar a falta de trabalhadores em Lourenço Marques. Além disso, para os chopes, Lourenço Marques também, representava uma zona de passagem clandestina para a África do Sul, pois era preciso ficar aí algum tempo para organizar a partida. Por outro lado, o interesse em ficar em Lourenço Marques, apesar dos salários baixos, era também o de mandar vir a família, após um período de trabalho, enquanto na África do Sul era obrigatório regressar, com os riscos de se ser recrutado para o chibalo. Portanto os primeiros sedentarizaram-se em Lourenço Marques enquanto os outros, trabalhadores migrantes, mantiveram os laços com as respectivas zonas rurais.¹⁹ Foi neste contexto que uma numerosa comunidade chope se instalou em Lourenço Marques, contribuindo para resolver as dificuldades dos colonos portugueses e das administrações públicas em matéria de mão-de-obra.

¹⁹ Para mais detalhes sobre a instalação da população negra na cidade de Lourenço Marques, ver (Lachartre 2000a; Penvenne 1982).

Conclusão. A estruturação dos espaços de execução e implementação das reformas

O objectivo deste capítulo foi esboçar alguns elementos da estruturação da administração a partir das relações de dominação entre sociedade colonizadora e sociedade colonizada. Trata-se da montagem da administração como forma concreta da presença do Estado colonial português em Moçambique, num contexto de pressão para uma colonização efectiva. As diferentes estratégias de Portugal para estar presente em todo o território contribuíram, para uma estruturação diferenciada as relações administrativas entre Estado e sociedade.

A precariedade da administração portuguesa no período de colonização efectiva, justificou em grande medida, a delegação do processo de exploração de Moçambique a diferentes capitais não portugueses. A gestão de uma grande parte do Centro e Norte do país foi delegada às Companhias Majestáticas (Companhia de Moçambique e Companhia do Niassa), e a do Sul ligada à economia mineira sul-africana. Estes esquemas constituem as diferentes formas da presença portuguesa em Moçambique. As relações entre o Estado colonial português, os actores de intermediação da sua presença e as sociedades indígenas nestas regiões foram assim variadas. Com o tempo, as interacções entre estes diferentes níveis de actores não só integraram, de várias formas, as novas realidades, mas também construíram uma relação particular com a administração. As primeiras tentativas de instauração das administrações em Moçambique mostram bem como, de acordo com as estratégias de implantação do Estado colonial português, emergiu um conjunto de variáveis que participaram na produção de culturas administrativas locais diferenciadas (Boone 2003; Darbon 2002). Assim, num contexto em que a formulação das políticas de descentralização é paradoxal e fortemente centralizada a resposta a uma mesma política vê-se dotada de uma aprendizagem diferenciada, influenciada por culturas administrativas construídas ao longo do tempo. Os resultados e efeitos da reforma devem também ser determinados nos e pelos desafios de origem dos quadros de interacções nos espaços de implementação da reforma.

CAPÍTULO II

A administração «unificada» do Estado Novo: de um projecto uniformizador a uma prática diferenciada

Neste capítulo parte-se do período considerado como o do apogeu do colonialismo português, para tentar esboçar as dinâmicas sociológicas da formação das elites político-administrativas e sua implicação na municipalização de Moçambique. O período corresponde ao Estado Novo, do início dos anos 1930 a 1974, caracterizado por uma forte tendência para a uniformização do projecto administrativo colonial, assistindo-se também à estruturação e génese da elite político-administrativa actual. Esta elite, que continua hoje a reforçar as suas posições (Macuane 2012; Sumich 2008), foi em grande parte responsável pela política de reforma da administração, nomeadamente da municipalização. Com efeito, não se pode estudar as reformas da administração pós-colonial sem fazer emergir a trajectória da formação destas elites. Estas estiveram no centro da resposta anti-colonial, a maior fonte de acumulação dos seus recursos políticos. A estruturação da administração está portanto igualmente relacionada com estas elites que não pararam de se reconstruir, de acordo com as reformas administrativas.

O que nos interessa são as consequências do Estado Novo no plano colonial. Trata-se por isso de estudar principalmente, não o facto metropolitano, mas um conjunto de reformas da administração colonial que contribuíram para a «fabricação» dos actores (dominadores/dominados) em Moçambique e na estruturação das suas posições numa nova distribuição de recursos. Efectivamente as dinâmicas do Estado Novo coincidem bastante com os desafios políticos da municipalização. A discussão não incidirá sobre o Estado Novo como conceito ou fenómeno de tipo fascista, mas antes sobre o seu papel na estruturação da administração moçambicana. Importa-nos menos descrevê-lo e

defini-lo do que mostrar os grandes dinâmicas a que deu lugar e de compreender a forma como estas se enraizaram nas políticas de reforma administrativa do Moçambique contemporâneo.

A instauração do Estado Novo, modificou as lógicas administrativas em Moçambique. Fora herdeiro de uma administração fragmentada, afectada pelas estratégias diferenciadas, definidas pelo projecto colonial aquando da colonização efectiva, na década que se seguiu à Conferência de Berlim (1884-1885). O regime do Estado Novo a que António de Oliveira Salazar deu forma, desejava assumir uma «colonização real», instaurando para isso uma administração mais densa e uniforme em todo o Moçambique e no Império. A promulgação do Acto Colonial em 1930, marcou os fundamentos destas reformas: visava a (re)fundação de um verdadeiro império, dentro dos princípios de integração e de centralização do Estado e de uma subordinação total das colónias à Metrópole.

Efectivamente a *Carta Orgânica do Império Colonial Português* e a *Reforma Administrativa Ultramarina* (RAU) foram aprovadas em 1933. O primeiro instrumento integrou o *Acto Colonial* na Constituição do Estado Novo tendo a RAU sido a sua tradução prática no plano administrativo, visando uma nova organização da administração colonial, muito mais controlada pela Metrópole.

Estas decisões constitucionais e legislativas subentendiam a vontade de afirmar a soberania portuguesa nas colónias. Por esse motivo, em Moçambique tratava-se também de pôr fim às concessões dadas às Companhias Majestáticas que eram percebidas como uma «desnacionalização» do território português, como descrevemos no capítulo 1. Foi neste contexto que a Companhia do Niassa não pôde prolongar os direitos de exploração no extremo Norte de Moçambique, os quais expiraram em 1929, enquanto a Companhia de Moçambique pôde prosseguir a exploração até ao fim de 1941 (cinquenta anos depois de atribuída a concessão em 1891). Assim, as relações com a Metrópole conheceram modificações, sobretudo no que respeita ao controlo das actividades. As circunscrições militares, nomeadamente a marinha foram também transferidas para o poder civil (o que não impediu que numerosos militares, nomeadamente da marinha, aí encontrassem lugar). Tratava-se de acabar com a fragmentação da administração através da instauração de uma política de subordinação das colónias ao desenvolvimento da Metrópole (Souto 2007).

No respeitante às relações com a população local, a política do indigenato¹ esteve no coração da administração do Estado Novo. O objectivo era «disciplinar» o sujeito colonizado. No quadro da ideologia de superioridade da sociedade colonizadora, o indígena deveria progredir pelo seu engajamento no «trabalho», definido como participação no projecto de exploração colonial. Nesse sentido, a assimilação era oficialmente concebida como um processo infinitamente gradual de passagem de uma condição de «indígena» à de «não indígena», rumo à sociedade civilizada. Este processo aparecia assim como elemento fundamental do «progresso» pela disciplina do trabalho do colonizado².

Combinando as políticas de obrigatoriedade de trabalho, educação e sobretudo de fiscalidade do indígena, a nova administração do Estado Novo, contava poder reforçar a capacidade de exploração das sociedades colonizadas, dedicadas ao trabalho a fim de «se civilizarem». Tratava-se portanto de educar pelo trabalho por um lado e de trabalhar para obter dignidade e cidadania por outro

De facto, esta política dividia as populações locais entre si. Entre «civilizados» – os assimilados e os não indígenas – e os «não civilizados» – os indígenas –, só houve fragmentações, dualidades e conflitos. Além disso, a administração colonial não tinha vontade nem meios para propor uma educação adaptada às diversas situações do país, condição *sine qua non* da missão civilizadora que reivindicava. Delegada à igreja católica³, sobretudo depois da assinatura da Concordata de 1940 com o Vaticano, a educação era desigual, em benefício de algumas franjas

¹ O termo indigenato era empregue para designar um conjunto de direitos mas sobretudo de deveres dos indígenas das colónias portuguesas. Apesar de a propaganda alegar ser uma protecção dos indígenas com o «Estatuto do indígena» Portugal tinha em mente de facto enquadrar e controlar a população das colónias, com a imposição massiva do trabalho forçado.

² Sobre a legislação da política de assimilação ver Portaria provincial n.º 317, de 9 de Janeiro 1917, *Boletim Oficial*, n.º 2/1917 ; Decreto n.º 16.199, de 6 Dezembro 1928 que promulga o código de trabalho indígena.

³ Com excepção da Igreja católica, havia várias outras Igrejas protestantes, estrangeiras não portuguesas, o que tornava desconfiada uma parte do governo português, com medo da «desnacionalização». Estas igrejas protestantes tiveram de facto um papel importante na formação de uma elite anti-colonialista em Moçambique, como foi o caso de Eduardo Mondlane. Ver (Silva 2001).

urbanas. Contudo, permitiu a essa franja da sociedade aceder a um nível de educação limitado mas suficiente para reclamar a cidadania portuguesa, na qualidade de assimilado, apesar das condições restritivas⁴. Nesse sentido, José Luís Cabaço (2007) considera a política de assimilação portuguesa como «tendenciosa», não somente pelas fortes restrições no acesso à categoria de assimilado, mas também por causa da concepção que exprime de exploração dos indígenas. Nessa concepção estava incluída, a reduzida franja que acedera ao nível de assimilado, para quem a cidadania adquirida não tinha os mesmos efeitos que tinha para brancos, europeus, asiáticos ou mestiços. Na realidade, a política de assimilação não representou um sistema de integração da sociedade colonizada, como pretendia a administração colonial portuguesa.

Contrariamente aos propósitos e discursos assimilacionistas da política colonial, o Estado Novo travou de facto a ascensão dos indígenas e o seu acesso à classe dos «civilizados»⁵. Assim, o discurso da assimilação serviu de instrumento de legitimação da centralização da administração colonial, incluindo o controlo dos próprios colonos, como veremos no caso da Beira.

Os diferentes grupos económicos, social e politicamente dominantes no Moçambique dos nossos dias estão estreitamente relacionados com estes antecedentes coloniais (Sumich 2008). É claro que não consideramos que todos os actores de relevo, presentes na cena política e administrativa contemporânea, provêm em linha directa da política assimilacionista do Estado colonial. Mas na história da formação da administração moçambicana existe um laço muito forte entre os propósitos do Estado Novo e o processo de formação de elites em Moçambique. E isso pesou, e continua a pesar bastante, nas estratégias

⁴ As exigências da assimilação eram muito restritivas, tendo por fim limitar as possibilidades de obtenção da cidadania portuguesa. Como já referimos, a política de assimilação era mais um dispositivo de manobra da sociedade colonizada, a fim de lhe impor o trabalho, do que um princípio de igualdade entre colonos e colonizados. Na realidade, trata-se de definir quem não é assimilado e portanto quem é indígena, a fim de impor o trabalho forçado aos que «não trabalham» – os indígenas, cuja actividade, não inserida na economia colonial, não é reconhecida como «trabalho».

⁵ De facto 99% dos africanos não são assimilados e devem ser submetidos a trabalho forçado (Allina-Pisano 2012).

contemporâneas de reforma da administração, como a municipalização. Mostramos, a partir dos nossos casos de estudo como a política de gestão da sociedade do Estado Novo em Moçambique – para lá da assimilação e do controlo dos colonos – foi um factor maior na fabricação dos actores políticos e administrativos, tendo como consequência uma distribuição diferenciada de recursos. Esta abordagem não ignora as dinâmicas contemporâneas de contestação e a multiplicação de actores mais ou menos afastados destas dinâmicas. No entanto, convida a considerar os efeitos deste período sobre as actuais lógicas da reforma administrativa.

Por esta razão, o conjunto da argumentação neste capítulo foi construído com o cruzamento dos propósitos subjacentes à acção colonial, nomeadamente do Estado Novo e a reacção ao modelo colonial proposto, a partir da emergência dos movimentos anti-colonialistas. A emergência destes movimentos de tendência nacionalista era uma forma de apropriação do modelo colonial do Estado Novo, à maneira do «*secondary adjustment*» d'Erving Goffman (Goffman 1968), no sentido de procura da liberdade. É nesse aspecto que os desígnios subjacentes ao Estado Novo se encontram na administração do Moçambique contemporâneo. Geralmente estas lógicas estão sintetizadas na formação da Frelimo enquanto força política dominante, querendo-se «nacionalista» (Sumich 2008). Mas poremos em evidência um conjunto de outros factores, porque a Frelimo é de facto dominante, mas não é omnipresente nem hegemónica suficiente para manobrar a seu favor todas as características oriundas do Estado Novo. Conseguiu recuperá-las em alguns casos mas noutras construiu oposições e contestações.

2.1. O fim da Companhia de Moçambique e as dinâmicas de centralização colonial na Beira

As acções do Estado Novo na Beira foram maioritariamente executadas depois do fim da concessão da Companhia de Moçambique em 1942. Como precisam o Acto Colonial e a Reforma Administrativa de Ultramar (RAU), os contratos de concessão foram respeitados, mas não renovados. Isto estava previsto na reforma do Estado Novo, mas confirmava paralelamente, o reforço do controlo administrativo dos colonos, capazes de revitalizar a sua aspiração por maior autonomia.

A administração do Estado Colonial foi largamente reformada ao nível da Beira a fim de vigiar de mais perto uma realidade sócio-económica produzida pelos cinquenta anos da Companhia. Quando em 1942 terminou a concessão da Companhia de Moçambique, a elite branca e mestiça da Beira, habituada à autonomia administrativa da Companhia, desenvolveu uma forte desconfiança em relação à administração centralizada do Estado Novo e tentou reivindicar a sua autonomia. Paralelamente a essas reivindicações por parte da elite da Beira, emergiram movimentos (proto-nacionalistas) anti-coloniais que ocuparam cada vez mais espaço no Moçambique de então.

Relativamente à Beira, existe uma certa confusão entre a reivindicação de autonomia face à administração do Estado Novo e a emergência destes movimentos anti-coloniais. Por um lado alguma elite branca e mestiça da Beira era atraída pela «autonomia sem independência» da Beira. De outro lado, as elites negras, nomeadamente as que saíam das confissões religiosas, tentavam agrupar-se nos movimentos anti-coloniais emergentes. Estes movimentos após «a dita unificação» entre Udenamo, Manu e Unami, acabaram por ser monopolizados pela Frelimo (Brito 1991), ela própria controlada por uma parte da elite oriunda do Sul. Esta elite tendia a marginalizar o Centro e o Norte nos desafios da luta armada e consequentemente na composição de elite político-administrativa pós-colonial.

Assim a herança da forte centralização pela administração pós-colonial e a centralização da própria Frelimo surgiram em contradição com as ambições da elite branca e mestiça da Beira, que procurava cada vez mais autonomizar-se da administração do Estado Novo no final da concessão da Companhia de Moçambique. Ainda mais, com a exclusão da Frelimo (de facto também uma auto-exclusão) da elite negra, originária do centro do país, tornou-se evidente a contestação do projecto de unificação nacional pós-colonial—dirigido pela Frelimo. A reforma da administração pela municipalização constituiu portanto uma fonte maior de negociações com os diferentes actores da Beira. Para estes últimos é também uma forma de estar integrados no sistema político e de reencontrar a autonomia confiscada desde a instauração do Estado Novo. Procura-se, num primeiro momento, identificar as tentativas de controlo da administração da Companhia de Moçambique pelo Estado Novo, as quais, em nossa opinião não conseguiram

estabelecer completamente a legitimidade da autoridade colonial. Num segundo momento, abordaremos a participação da Beira (e da região) nos movimentos anti-coloniais. Isso permitir-nos-á captar os desafios políticos municipais em relação com antigos diferendos, não apenas entre os actores locais, mas também com a Frelimo, actor que exerce o controlo estatal.

Uma experiência de autonomia não esquecida

Apesar de várias tentativas administrativas de afirmação da sua dominação e do seu controlo, a administração do Estado Novo, não deixou de ser objecto de vivas contestações na Beira, não somente por parte da população colonizada, mas também dos colonos brancos e mestiços associados às actividades privadas da ex-Companhia de Moçambique, transformada na empresa capitalista Entrepósito. A fragilidade da administração portuguesa sob o Estado Novo não permitia a instauração de um regime de controlo administrativo totalitário, a despeito das pretensões, muitas vezes atribuídas ao salazarismo, em Moçambique (Costa 1987).

Ilustraremos estas contestações da administração do Estado na Beira através de dois actores que gozavam de forte popularidade depois da extinção da Companhia de Moçambique em 1942. (i) o bispo da Beira, Monsenhor Sebastião Soares de Resende e (ii) o empresário Jorge Jardim. No caso do primeiro, o fim da Companhia coincidiu com os acordos de 1940 entre o Estado português e o Vaticano. As funções exercidas no império colonial mas também o empenhamento no jornal *Diário de Moçambique* conferiram-lhe uma dimensão política, no contexto do forte controlo exercido pelo Estado colonial. O segundo é importante porque, muito próximo do regime na época, incarnava bem, em simultâneo os objectivos do Estado Novo e os dos colonos empresários. Representou o biombo atrás do qual se colocaram, na sua maioria, os colonos da Beira, durante a gestão directa do Estado colonial.

Estes dois actores, opostos entre si, colocaram-se, em certa medida, à frente da oposição à forte centralização da administração do Estado Novo na Beira. No que respeita às contestações da população colonizada,

preferimos integrá-las na emergência dos movimentos nacionalistas e anti-coloniais que serão apresentados a seguir. Trata-se claro de uma questão metodológica. Como veremos existe uma forte imbricação entre os diferentes interesses dos actores da Beira, nomeadamente no que diz respeito à contestação da administração da Frelimo após a independência de Moçambique.

O Bispo Sebastião Soares de Resende e a «revanche» contra a política de Lisboa na Beira

A análise das relações entre a Beira e a administração do Estado Novo, feita a partir da figura do bispo Sebastião Soares de Resende, não deve ser compreendida apenas como o estudo de uma liderança dissociada do seu contexto. Debruça-se justamente sobre o contexto da Beira no qual evolui o bispo e no sistema colonial do Estado Novo. O estudo do papel desempenhado por este bispo permite compreender melhor as interacções entre os múltiplos actores, tanto indígenas como colonos «moçambicanizados», num contexto fortemente controlado pela administração do Estado Novo. Éric Morier-Genoud considera que a realidade colonial da Beira contribuiu para fazer evoluir a visão nacionalista portuguesa de Monsenhor Sebastião Soares de Resende (Morier-Genoud 2005).

A nova Constituição de 1933 e o Acto Colonial reforçavam os laços entre o Estado colonial português e a Igreja católica, depois de um longo período de tensões. A Igreja católica – sobretudo a Igreja portuguesa – era considerada pelo Estado Novo como um instrumento de civilização e de influência portuguesa, devido nomeadamente à política de educação dos indígenas que lhe tinha sido delegada. Tinha portanto como missão «portugalizar» esses indígenas, principalmente depois da assinatura da Concordata de 1940 com o Vaticano (Brandão 2004; Cahen 2000; Resende 1994).

Na Beira em particular, esta função da Igreja garantia também o controlo de uma tendência «localista» e de autonomia por parte dos colonos em relação a Lisboa, a metrópole colonial. Naturalmente esta tendência tinha sido herdada da gestão da Companhia de Moçambique. Contudo, mesmo se o objectivo do Estado Novo era, de algum modo, instrumentalizar a Igreja, para a colocar ao serviço da construção de um sujeito indígena dócil para com o Estado e a Igreja (ou pelo menos com

alguns actores no seu seio) esta manteve uma certa liberdade devido à acção do bispo Sebastião Soares de Resende que desempenhou um papel de ajustamento face aos interesses do Estado Novo. O bispo não recusava a ideia de «portugalização» dos indígenas, nem a pressão dos colonos portugueses da Beira, de tendência «localista» (uma classe económica desejosa de maior autonomia face à centralização administrativa de Lisboa). Mas apesar disso não ignorava as condições de vida dos indígenas (os colonizados) e distanciou-se quer da administração do Estado quer da tendência localista.

A diocese da Beira foi criada pela bula *Solemnibus Conventionibus* de 4 de Setembro de 1940, tendo Monsenhor Sebastião Soares de Resende sido designado como primeiro bispo da diocese pelo Papa Pio XII em 1943⁶ e assumido a sua direcção efectiva em 8 de Dezembro de 1943. Desde a chegada à Beira começou a afirmar as suas posições face ao carácter violento da administração colonial, principalmente na sua diocese (Azevedo 1994). Desde 1944 assinalou o facto de que segundo ele «[...] reina na Beira uma escravidão [...] Um vez conhecidos os abusos, utilizarei todos os meios para impedir, mesmo utilizando a imprensa».

Construiu a sua linha de acção na Beira sobre esta posição, expondo-a nas Cartas pastorais que emitiu no quadro da sua actividade de bispo mas também nas intervenções feitas no Vaticano. De entre essas Cartas pastorais assinalamos: «Fé, Vida e Colonização» (1945), «O problema de educação em África» (1951), «A hora decisiva de Moçambique» (1954), «Moçambique na encruzilhada» (1959)⁷. Estas Cartas mostravam a forma como se construía a posição do bispo relativamente à política do Estado Novo. Por exemplo, «A hora decisiva de, Moçambique» (1954) denunciava as condições precárias do trabalho dos indígenas, a partir de dados do terreno, o que provocou a cólera do ministro da tutela. Em «Moçambique na encruzilhada» (1959) colocou mesmo a questão

⁶ Segundo Éric Morier-Genoud (2005: 51), o tempo decorrido entre a criação da diocese da Beira e a nomeação do bispo é justificado pela particularidade da região desde a criação da Companhia de Moçambique. O Vaticano não conseguia encontrar alguém consensual na congregação diocesana, não querendo designar um padre franciscano. Era ainda preciso encontrar um sacerdote aceite pelo governo português.

⁷ Ver as diferentes cartas pastorais em Resende (1994).

do futuro de Moçambique, admitindo a independência à semelhança de outros países africanos,⁸ como por exemplo o Ghana, que a obtivera em 1957.

A imprensa foi um dos instrumentos fundamentais de expressão das posições do bispo da Beira e de contestação do sistema colonial do Estado Novo. Desde a sua chegada à Beira, Monsenhor Sebastião Soares de Resende viu na imprensa um meio de denunciar a exploração dos indígenas pelo Estado colonial. Quatro anos depois de se ter instalado na Beira fundou um jornal, *O Diário de Moçambique*. Registado como empresa privada e não como órgão da Igreja católica, este jornal tinha a obrigação de ser neutro e livre de qualquer influência do governo. Pretendia ser um instrumento da expressão da opinião pública, nomeadamente dos «sem voz» (Capela 1989). Devido a diversas dificuldades, o diário só começou a ser publicado em 24 de Dezembro de 1950. Adquiriu importância muito rapidamente, mas suscitou em simultâneo a desconfiança do regime, ao ponto de ser visto como um obstáculo à política colonial portuguesa (Tajú 1989). As tensões com o governo português levaram várias vezes à suspensão do jornal. Durante a campanha eleitoral das eleições de 1958, o *Diário de Moçambique* adoptou uma posição favorável à oposição, contra o candidato oficial do governo de Lisboa. E o General Humberto Delgado, candidato da oposição contra António Salazar, obteve finalmente a maioria na Beira (Capela 1989). Se o bispo se manteve distanciado em relação à gestão do jornal, uma certa fracção política (nomeadamente a elite colonial oposta à centralização) viu no jornal a expressão de um ressentimento contra a administração central. Com efeito o discurso expresso pelo jornal, nomeadamente a Carta pastoral de 1959, no sentido de uma independência gradual e integracionista de negros e brancos da colónia de Moçambique, em redor da metrópole e de Lisboa, reuniu um grande

⁸ É evidente que a independência reclamada pelo bispo se enquadrava no quadro geral da teoria do «lusotropicalismo» à brasileira. O bispo ambicionava uma autonomia e a seguir uma independência gradual da colónia de Moçambique, construindo uma sociedade de «igualdade» entre os povos organizada numa federação de que Portugal seria o centro.

conjunto de posições dos colonos da Beira herdeiros da administração autónoma da antiga Companhia de Moçambique.

Quando o engenheiro Jorge Jardim se ergueu contra a visão do Bispo Sebastião Soares de Resende, tendo igualmente como objectivo a autonomia da Beira, não propunha mais do que uma outra versão da mesma corrente de opinião. Em qualquer caso, o papel de Monsenhor Sebastião Soares de Resende foi politicamente enorme na Beira⁹: a construção de uma memória de autonomia política, no projecto estatal de gestão da sociedade. Lentamente assistiu-se à afirmação desta posição com Jorge Jardim. Isto pesou muito nas actuais dinâmicas de municipalização como se verá.

Jorge Jardim: da obsessão do salazarismo à paixão por Moçambique?

Jardim foi um homem complexo. Mas antes de mais é preciso sublinhar a sua forte adesão ao salazarismo de que era um militante incondicional (Antunes 1996, 1986; Tajú 1989). Contudo, manifestou desde o início dos anos 1970 um interesse pela «independência» de Moçambique, reconhecendo ao mesmo tempo o papel central da Metrópole¹⁰. Isto pode parecer paradoxal, pelo menos se considerarmos que a ambição do Estado Novo era precisamente reforçar o controlo das colónias pela Metrópole.

Mesmo descrevendo esta personagem como um actor maior do Estado Novo, desejamos mostrar que a imbricação entre a sua admiração pelo salazarismo e o contexto político-administrativo da Beira (herdado da autonomia da Companhia de Moçambique) explica em certa medida o seu interesse por uma «independência» de Moçambique. Efectivamente, Jorge Jardim surge na Beira como a face visível de uma

⁹ A história da participação da Igreja católica da Beira nos desafios políticos não terminou com a morte do bispo Sebastião Soares de Resende em 1967. Mesmo nos nossos dias o papel de Monsenhor Jaime Gonçalves, falecido em 2016, foi importante durante o processo de negociação da paz entre a Frelimo a Renamo, para a assinatura do Acordo de Paz de Roma em 1992.

¹⁰ No seu livro , *Moçambique: terra queimada* (Lisboa, Intervenção, 1976), ele próprio encara esta visão sobre a independência de Moçambique e a importância da Metrópole neste projecto.

grande parte da elite branca, a que busca mais autonomia administrativa para reencontrar um certo estatuto perdido com o fim das concessões de Manica e Sofala, concedidas à Companhia de Moçambique.

De certa maneira, Jorge Jardim, situando-se na confluência dos interesses de múltiplos actores, representava uma memória colectiva de autonomia na Beira perante a administração central, ainda que isso significasse fazer concorrência à Metrópole: industrialização, liberdade de comércio com quem quer que fosse, no exterior.

Nas primeiras páginas do seu livro autobiográfico, *Moçambique terra queimada* (Jardim 1976), Jorge Jardim diz de si próprio:

«[...] Natural de Lisboa, viveu 22 anos em Moçambique onde, aliás, nasceram seis dos seus filhos. Todos ali foram educados e aprenderam, como o pai, a sentir e pensar Moçambique como moçambicanos» (Jardim 1976: 8).

Esta descrição mostra a forte ligação de Jorge Jardim a Moçambique. De resto, vários outros portugueses e descendentes «moçambicanizados» que, aquando da instauração do Estado Novo, não sentiam grande ligação à Metrópole, encontravam-se nesta posição. Vimos por exemplo no capítulo precedente que, com a concessão dos territórios de Manica e Sofala à Companhia de Moçambique em 1891, foram aí fixadas 1000 famílias brancas portuguesas. A maior parte dessas famílias pobres tinha vendido o que possuíam em Portugal para tentarem nova vida em Moçambique. Anos mais tarde, essas famílias tinham mais ligação a Moçambique do que a Portugal. Gozando de um estatuto invejável na Beira, não consideravam a Metrópole como seu destino¹¹. Quando o território passou para a administração directa do Estado, no fim da concessão da Companhia de Moçambique, as posições económicas e

¹¹ Não existem trabalhos aprofundados sobre estas famílias, como acontece com os *muzungos* (os prazeiros) da Zambézia. No caso destes, as resistências anti ocupação efectiva da região da Zambézia mostra como se converteram em inimigos da Metrópole, defendendo o seu *statu quo*. Para mais detalhes ver Capela (1992), Chichava (2007), Isaacman & Isaacman (1976), Pélissier (1984).

políticas de uma parte da elite local, nomeadamente na Beira, viram-se abaladas.

Depois de uma passagem pelo governo central de Lisboa, como subsecretário de estado do comércio e indústria, Jorge Jardim chegou a Moçambique em 1952, a convite de um homem de negócios, Raul Abecassis. Fixou-se no Dondo. Cidade satélite a cerca de 30 quilómetros da Beira, tendo aí dirigido uma das fábricas de Raul Abecassis, próximo do regime de Salazar (Antunes 1996).

Pelas suas capacidades e influência no governo central, Jorge Jardim tornou-se rapidamente popular no Dondo e na Beira, talhando para si um papel de actor-chave no seu círculo de amigos e de relações. Lentamente foi ocupando uma posição charneira entre as populações e as autoridades governamentais, tanto ao nível local ao da Metrópole, em Lisboa. A sua influência assegurou-lhe igualmente a confiança do governo de Salazar, não apenas ao nível de Moçambique, mas também em relação a outros Estados africanos (Henderson 1977), a ponto de se tornar um «embaixador sem nomeação», segundo os termos de José Freire Antunes (Antunes 1996).

Contudo, apesar da lealdade em relação ao regime de Salazar, o seu espírito empreendedor levou-o a procurar menos intervenção estatal nos negócios privados. Assim defendia a comunidade empresarial da Beira e reivindicava mais autonomia para os órgãos locais. De resto foi a partir desse momento que obteve o apoio de uma parte dos colonos da Beira. Com um discurso de autonomia junto das elites locais, nomeadamente dos homens de negócios, construiu uma certa visão da administração colonial entre Estado central e a população da Beira.

No plano local, o controlo dos media, *Voz Africana* (para o público africano) e *Economia de Moçambique* (para a comunidade de negócios local), o jornal *Diário de Moçambique*, fundado pelo bispo e comprado por ele, permitiu-lhe mediatizar as suas ideias sobre Moçambique, sobretudo em relação à «portugalização», o «multirracismo luso» e a autonomia da colónia, (Cabaço 2009: 380), temas muito populares que Jorge Jardim abordava. Isto permitiu-lhe ganhar notoriedade na sociedade, sendo visto simultaneamente como o amigo dos ricos e o padrinho dos pobres. De certo modo, a partir do final dos anos 1960 até aos anos 1970, o seu projecto político para Moçambique beneficiou de um forte apoio local.

A substituição de António Salazar por Marcelo Caetano à frente do governo português em 1968, e as suas más relações com este último assim como o avanço da Frelimo encorajaram Jorge Jardim a construir um projecto («Programa de Lusaka») para a independência de Moçambique, alternativo ao da Frelimo (Melo 1998). Apesar de mencionar a independência, este projecto contudo ainda se baseava na superioridade portuguesa pois integrava-a no quadro de uma federação lusitana de nações e de privilégios económicos da comunidade branca.

Ainda que o projecto de Jorge Jardim não tenha conseguido concretizar-se devido à oposição de Caetano e à demora em provocar um golpe de Estado local, a ideia de autonomia em que se baseava, ficou presente na Beira, mesmo depois da independência. O carácter fortemente centralizado da Frelimo, sob controlo de uma elite do Sul, não fez mais do que reforçar esta herança de busca de autonomia na Beira, a par com alguma marginalização da elite da região, ilustrada nomeadamente pela expulsão de algumas elites negras, originárias da região, da direcção da Frelimo. É neste contexto que a reforma da administração pela municipalização surge como dispositivo de recomposição da Frelimo, apresentando-se como uma força política capaz de integrar todos os excluídos da sociedade.

Beira e os movimentos anti-coloniais: participação marginal ou marginalizada?

A história da Beira ou da região centro e a dos movimentos anti-coloniais é tão densa como complexa, necessitando ainda de um grande trabalho de investigação. Nos próximos parágrafos insistiremos em alguns pontos notáveis das dinâmicas gerais da estruturação político-administrativa e da relação da Beira com a formação do Estado moçambicano. Distinguimos dois eixos de leitura: de um lado, o que é proposto pelas organizações dirigidas por assimilados negros e que tinha uma base indígena na relação com o Estado Novo e de outro lado, o que foi construído no longo percurso de idealização pela Frelimo da «unidade nacional». Dito de outra forma, trata-se em primeiro lugar de nos debruçarmos sobre os movimentos associativos tipicamente negros, étnicos e religiosos de carácter urbano mas fortemente ligados ao meio

rural, particularidade da Beira. Seguidamente consagrar-nos-emos aos movimentos anti-colonialistas propriamente ditos e à integração da região nos desafios políticos relacionados com a luta anti-colonial dirigida pela Frelimo.

Estas duas perspectivas podem explicar não apenas os ritmos de aprendizagem das reformas administrativas, mas também a instrumentalização política da municipalização, o que alimenta bastante as negociações entre os actores, à volta da reforma da administração.

Da questão religiosa – associativa ao protonacionalismo

A questão religiosa é um elemento fulcral da situação colonial em Moçambique. Na Beira em particular parece ter tomado uma forma singular, na medida em que participou na emergência de uma estrutura de reivindicação anti-colonial, imbricando as dimensões étnica (*ndau*) e associativa. No Sul e no Norte do país, no caso dos makondes as igrejas contribuíram para fazer emergir uma elite negra, como veremos a seguir. Na Beira e no território de Manica e Sofala as igrejas protestantes, evangélicas (congregacionalistas americanas) alimentaram os movimentos associativos de tendência anti-colonial. Como veremos as elites ligadas a esta tendência anti-colonialista, não puderam em seguida integrar correctamente o movimento nacionalista dirigido pela Frelimo. Por essa razão ficaram à margem do poder depois da independência. Infelizmente existem poucos estudos sobre as dinâmicas associativas desta região do país e sobre as relações com a reacção anti-colonial e nacionalista. O trabalho de Aurélio Rocha (2002), que procura combinar o activismo, nativismo e a emergência do nacionalismo moçambicano, ignora as particularidades de cada região. Assim, ao reduzir os movimentos associativos (nomeadamente os da Beira) a simples réplicas dos da capital, Lourenço Marques, marginaliza as dinâmicas locais de origem destas associações e sobretudo as práticas e consciência política que aí foram construídas. Os trabalhos de Pinto de Andrade (1989) ou de Leon Spencer (2013), ainda que mobilizem a questão religiosa, sobretudo no caso do pastor Kamba Simango, marginalizam o activismo associativo e a consciência política dos seus actores. Finalmente o estudo de Alexandrino José (1989), ainda que se alimente das experiências dos actores implicados, centra-se nas práticas sociais sem que por isso as interprete e lhes atribua um sentido, no

contexto político, colonial, da época. Sobre este assunto, Michel Cahen (1991) mostra bem as ligações existentes entre o religioso, o étnico e a consciência anti-colonial, mas deixa pouco espaço à dimensão política estruturada por estes desafios¹². Infelizmente este trabalho nunca foi publicado na íntegra. Contudo mobilizamos aqui a sua linha de investigação combinando a questão religiosa com a especificidade da região habitada pelos *vandau*, nomeadamente na *Machanga*, e com a consciência anti-colonial. Por outro lado procuramos a significação política dos desafios actuais da reforma da administração pela municipalização. O activismo associativo em Moçambique emerge com a República portuguesa (1910-1926), mas desenvolve-se sobretudo durante o Estado Novo, período mais politizado. Isto explica-se pela dimensão proteccionista e autoritária do regime, que vê na criação de associações meio para assegurar o controlo de um conjunto de actores, ao nível da colónia (Rocha 2002). No território de Manica e Sofala, ainda sob gestão autónoma da Companhia de Moçambique aquando da instauração do regime do Estado Novo, este activismo associativo, assume importância particular em torno de rivalidades religiosas implicando estrangeiros não portugueses, acusados de «desnacionalizar» a colónia.

No território de Manica e Sofala devem ser citadas duas associações: Associação Cristã Evangélica Portuguesa do Culto, Ensino e Beneficência e o Grémio, posteriormente Núcleo Negrófilo de Manica e Sofala. Estas duas organizações tinham características bastante similares: compostas maioritariamente (mais não exclusivamente) por negros de etnia ndau, mantêm relações intrínsecas com as igrejas protestantes e evangélicas (Freitas 1957).

Efectivamente tomam forma depois de um movimento dissidente no seio das igrejas protestantes da região, cujo ponto crucial é

¹² É preciso compreender que o trabalho de Michel Cahen data de 1991, portanto antes das primeiras eleições, pelo que não permitia apreender as mobilizações políticas saídas dos acontecimentos que abordava. O mesmo autor, no livro *Les Bandits* (Cahen 2002), sublinha, mais do que anteriormente, o papel dos motins da Machanga e de Nova Mambone (1953-1954) na estruturação da política pós-colonial da região. Actualmente, por exemplo, os filhos de Urias Simango são actores políticos de grande dimensão, com controlo sobre o partido MDM, o qual parece recuperar algumas das características das associações da época colonial.

a dissidência do pastor Kamba Simango da *American Board of Commissioners for Foreign Mission* em 1934. Kamba Simango¹³, pastor popular na sua região, gozava de grande influência à sua volta. Se não foi o fundador directo destas associações, foi inspirador da sua criação, pela sua visão protectora dos indígenas, por via da educação e também, clandestinamente, a sua alfabetização em língua cindau¹⁴.

Para os gestores da Companhia de Moçambique, a dissidência de Kamba Simango assim como a criação destas associações «negro-religiosas» constituiu um travão da influência das igrejas protestantes estrangeiras, no território. De recordar que a política colonial do Estado se centrava na recuperação total da gestão colonial e desaparecimento de qualquer influência estrangeira. Neste caso concreto, a Companhia de Moçambique, apesar do domínio de capital estrangeiro, pretendeu alargar a influência portuguesa no território de Manica e Sofala. Ao aceitar a criação de associações religiosas negras (de alguma forma igrejas negras dissidentes) acreditava estar à altura de controlar as suas actividades e de as utilizar perante tentativas de penetração estrangeira, o que permitia uma independência em relação às igrejas protestantes (Cahen 1991). Contudo estas associações não ficam apenas ao serviço de interesses coloniais. No desenvolvimento das suas actividades tornam-se uma interface entre a administração colonial e os indígenas, sobretudo aqueles que partilham a mesma origem dos seus membros (a região dos vandau de Machanga e Mambone)¹⁵.

¹³ Para mais detalhes sobre a biografia de Kamba Simango, ver Leon Spencer (2013) assim como Mario de Andrade (1989).

¹⁴ Depois dos estudos nos Estados Unidos, Kamba Simango tencionava criar uma escola segundo o modelo americano, o Hampton *Institute* africano, para ensinar os seus compatriotas, o que nunca se concretizou devido à oposição da administração colonial portuguesa.

¹⁵ A defesa dos interesses das famílias dos membros das associações era mesmo definida pelos estatutos. Ver no caso do Grémio Negrófilo, o artigo 3 dos Estatutos do Grémio Negrófilo de Manica e Sofala, *Boletim do Governo do Território de Manica e Sofala*, n.º 8 de 16 de Abril de 1935. Havia portanto imprecisão nos estatutos: com efeito a associação só admitia negros assimilados, mas «os interesses de membros das respectivas famílias» podiam dizer respeito a indígenas e a associação podia portanto falar em nome de todo um povo.

Com o fim da concessão do território Manica e Sofala à Companhia de Moçambique em 1942, e transferência para a administração directa portuguesa, estas associações foram objecto de modificações, tendo em conta a nova realidade, isto é, a adequação ao direito do estado português – uma igreja não podia ser uma associação. Por exemplo, a Associação Cristã de Culto, Ensino e Beneficência no Território de Manica e Sofala foi dissolvida em 1944. O Núcleo Negrófilo de Manica e Sofala foi também proibido e re-autorizado em 1947, com várias reformulações nos seus estatutos. Se para as autoridades coloniais portuguesas, se tratava de enquadrar uma franja de negros em posição ascendente, permitindo as actividades destas associações, estas organizações serviam de interface entre a administração colonial e os indígenas.

A título de exemplo, Núcleo Negrófilo de Manica e Sofala esteve implicado nas manifestações de 1953 qualificadas como «Motim da Machanga» pelos portugueses. Em primeiro lugar é preciso compreender a relação desta região de Machanga com os membros do Núcleo Negrófilo. Esta zona é habitada sobretudo pelos vandau, grupo étnico shona conhecido pelas suas qualidades guerreiras (tropas de elite de Ngungunhane antes de 1895) e pelos seus espíritos curandeiros e vingadores (dos soldados mortos sem sepultura), herdados das relações com o império de Gaza de Soshangane e Ngungunhane (Florêncio 2003; MacGonagle 2008). Durante muito tempo foi desprezada pela administração da Companhia de Moçambique, que a não julgava útil para os seus objectivos. Sob influência das igrejas protestantes aí instaladas desde os anos 1890, a região conheceu uma forte emigração para a Beira e Rodésia. Michel Cahen (1991) refere que cerca de 28% da população da Beira dos anos 1950, provinha desta região. Não obstante a sua integração no meio urbano, esta população manteve-se unida graças à acção das igrejas, dissidentes desde a vaga de 1930. É neste contexto que foram fundadas as associações citadas, o que explica a forte presença ndau nelas.

Marginalizada pela administração da Companhia de Moçambique, habituou-se a uma certa «independência» face à administração formal. Aquando da instauração da administração directa portuguesa, as respectivas autoridades encontraram hostilidade por parte dos indígenas na região de Machanga. Evidentemente que isto também está ligado a uma má administração do posto da Machanga. Michel Cahen

(1991) dá o exemplo de um certo João Manuel Júnior, chefe de posto da Machanga, de tal forma autoritário e corrupto que era criticado pela população local. Para contestar esta gestão autoritária o Núcleo Negrófilo participou na organização de uma manifestação em 11 de Junho de 1953 (Freitas 1957).

Se os «motins da Machanga» não conduziram a grandes mudanças das condições de vida dos indígenas, pesaram politicamente na consciência anti-colonial (ou pelo menos contribuíram para a emergência de um verdadeiro movimento social de defesa dos negros). Com efeito, após estes acontecimentos, o governo colonial prendeu vários representantes do Núcleo, entre os quais Sixpence Simango e Raul Domingos Macacho (Alexandrinho 1989). Finalmente, o Núcleo Negrófilo de Manica e Sofala foi oficialmente interdito em 1956. De resto já tinha sido proibido de facto em 1954, logo a seguir aos motins da Machanga. A maioria dos seus membros dispersaram-se e fugiram para a Rodésia, onde, em 1960, emergiu a Udenamo, com uma notável presença de originários da Machanga.

Esta precoce repressão de actores anti-coloniais do centro da colónia permitiu à Frelimo (principalmente sulista enquanto movimento) ser o actor principal da estruturação dos nacionalistas anti-colonialistas, descartando ou absorvendo as outras organizações. Isto leva-nos a considerar a reforma da administração pela municipalização como uma adaptação das dinâmicas políticas estruturadas por essas reivindicações anti-colonialistas, tudo isto devendo em todo o caso ser integrado na luta anti-colonialista, dirigida pela Frelimo.

A integração dos anti-colonialistas na Frelimo ou a (auto) marginalização da Beira?

A Frelimo, fundada em 25 de Junho de 1962, é geralmente apresentada na historiografia oficial e simpatizante como uma formação política saída da simbiose de três movimentos precedentes, tipicamente regionais. Trata-se da *Manu* (makondes do extremo norte do país), da *Udenamo* (região sul) e a *Unami* (região centro)¹⁶. Esta abordagem

¹⁶ A *MANU*, *Mozambique African National Union* foi constituída em 1961, em Dar es-Salaam e Mombasa, sob inspiração da *TANU* (*Tanganyika African National Union*)

funcional e «evolucionista» considera os movimentos anteriores à Frelimo como movimentos ainda e apenas regionais, portanto «proto-nacionalistas», desde logo unificados em torno deste último, o único visto como um movimento de integração nacional. Mas este conheceu vários conflitos internos, nomeadamente no topo da sua estrutura. Desde a sua formação sucederam-se as exclusões e integrações de acordo com os desafios internos¹⁷.

Não se trata aqui de discutir as dinâmicas da formação da Frelimo, nem as exclusões que aí foram decididas. Mas é contudo verdade que a Beira é bem um exemplo típico dessas dinâmicas de integração ou de (auto) exclusão dos anti-colonialistas oriundos desta região, na formação e gestão da Frelimo, organização dominante na enunciação do discurso de libertação de Moçambique. É nesse sentido que a reforma administrativa que municipaliza a Beira se situa no coração das negociações políticas resultantes das dinâmicas de integração dos anti-colonialistas (nacionalistas) na Frelimo interrogando a legitimidade desta última. Tem também a finalidade de (re)estruturar as reivindicações tradicionais de autonomia da Beira que devem ser enfrentadas pela administração pós-colonial ou pela própria Frelimo. Aderimos de facto às teses de João Cabrita, que considera a unificação dos movimentos proto-nacionalistas na Frelimo como «mais o casamento de conveniência que se impunha aos moçambicanos do que uma autêntica união [...]» (Cabrita 2002: 5). Esta unificação também não chegou a impor-se como forma de regulação das interações no interior da própria Frelimo. Isto explica, em certa medida, que alguns actores se tenham sentido posto de lado, nomeadamente na redistribuição dos poderes no seio da Frelimo. Desde esse momento, esta última enquanto organização que procurava

e da *KANU* (*Kenyan African National Union*) e existia anteriormente com a designação de *TMMU* (*Tanganyika Mozambique Makonde Union*). A *UDENAMO*, União Democrática Nacional Africana de Moçambique) foi fundada em 1960 em Bulawayo. A Unami (União Nacional de Moçambique Independente, era um pequeno grupo fundado em 1961 no Malawi.

¹⁷ Alguns autores consideram mesmo que só a Manu teria concordado, por intermédio do seu dirigente, em fazer parte da Frelimo, enquanto a Udenamo ficou dividida sobre essa questão, e a Unami nunca aceitou essa integração, considerando-se sempre independente (Brito 1991; Cahen 2005).

agregar interesses em torno da queda do colonialismo, foi dominada por um conjunto de conflitos regionais e étnicos, que se manifestavam na atribuição de cargos de direcção. Estas dinâmicas foram responsáveis por cisões e saídas ou execuções de numerosos membros. Mas também contribuíram para uma estruturação diferenciada da administração pública pós-colonial enquanto projecto que permite ao Estado reivindicar gestão da sociedade.

Relativamente à Beira e respectiva região, como vimos *supra*, o sentimento «nacionalista» ou pelo menos anti-colonialista foi aí relativamente mais precoce que noutras partes do país. O elevado número de trabalhadores migrantes na Rodésia vindos desta região, constituíram uma base social crucial para a formação da Udenamo, que talvez tenha sido a primeira organização política multi-étnica e anti-colonialista. Assim, analisar as dinâmicas de integração ou de (auto) exclusão dos membros da Udenamo na Frelimo pode fornecer uma visão interessante da dinâmica política da região centro particularmente da Beira. Exploraremos duas pistas para caracterizar esta situação. (i) em primeiro lugar o estudo da distribuição dos cargos de direcção aquando da formação da Frelimo, seguidamente (ii) análise da radicalização da sua linha política nos finais dos anos 1960. Isso permitir-nos-á apreender, a partir do estudo da elite, como é que a região participou (ou não) na formação da massa dirigente da Frelimo, e por conseguinte na dos futuros quadros da administração pós-colonial.

A Udenamo em Dar es-Salaam, mas não na Frelimo

Esta formação foi fundada em 1960 na Rodésia sob a direcção de Adelino Gwambe, originário da província de Inhambane (sul de Moçambique). A maioria dos membros que aderiram vinham do território de Manica e Sofala, de onde era originária uma importante comunidade vivendo na Rodésia. Entre os nativos desta região podemos citar o pastor Uria Simango, futuro número dois da organização e mais tarde vice-presidente da Frelimo. Um, outro actor importante que aderiu à Udenamo foi Marcelino dos Santos, mestiço que nasceu em Lumbo (Nampula) onde seu pai, Firmino dos Santos, trabalhava nos Caminhos de Ferro, mas cuja família era originária de Lourenço Marques. Este

entrou em conflito com Adelino Gwambe e foi finalmente expulso da organização (Brito 1991).

A independência do Tanganyika em 1961, deu-lhe a liberdade de acolher os movimentos anti-colonialistas moçambicanos. As ameaças da PIDE na Rodésia obrigaram a Udenamo a emigrar de Bulawayo para o Tanganyika. Uma parte dos seus membros participaram no movimento de «unificação» das organizações anti-colonialistas no seio da Frelimo. Sob forte pressão do Departamento de Estado norte-americano que desejava suplantiar o Ghana de Kwame Nkrumah, apoiante da Udenamo de Adelino Gwambe, e com o apoio do presidente da Tanzânia Julius Nyerere, a direcção da Frelimo foi assegurada por Eduardo Mondlane, um intelectual originário de Gaza (sul de Moçambique), formado na África do Sul, em Lisboa e posteriormente nos Estados Unidos. Uma parte dos dirigentes das organizações precedentes foram integrados em postos de direcção subalternos, com excepção de Adelino Gwambe da Udenamo. Luís de Brito refere que para além dos seus 21 anos e falta de experiência, a exclusão de Adelino Gwambe ficou a dever-se às más relações com Marcelino dos Santos, na altura muito influente na nova organização em formação (Brito 1991: 65).

Por outro lado, mesmo as poucas pessoas «integradas» na direcção, não obtiveram a consideração esperada. Algum tempo depois, como aconteceu com Adelino Gwambe, também abandonaram ou foram mesmo expulsos da Frelimo. No início da luta armada em 1964, só Uria Simangos, um dos fundadores da Udenamo, é que se mantinha num posto de direcção da Frelimo. Finalmente também foi expulso em 1970 na sequência de uma forte radicalização ideológica da Frelimo por um lado, e por outro pela dificuldade de integração devida ao habitus (maneira de fazer, de falar, confiar, etc.) diferenciado da maioria das pessoas do sul que compunham a direcção da Frelimo.

O abandono ou expulsão de dirigentes das primeiras organizações anti-colonialistas como Adelino Gwambe, assim como de Uria Simango, não constituiu em si um problema maior para a continuação da luta armada, mas mostra a dificuldade da Frelimo em se constituir como organização integradora das diferentes sensibilidades anti-colonialistas. Com trajectórias político-administrativas específicas em cada região, as dificuldades de integração desde a sua formação, nomeadamente para a sua elite, a Frelimo teve tendência para produzir excluídos, tanto mais

que não existia democracia interna, que as divergências não podiam ser resolvidas através da discussão, o que teria sido uma escola de politização, e foram sistematicamente consideradas como intrigas de ambiciosos e tribalistas.

O território de Manica e Sofala e nomeadamente a Beira, onde se encontrava uma parte da elite negra assimilada, estava no centro destas dinâmicas. Assim apesar da adesão de alguns quadros à Frelimo – Urias Simango, Samuel Dhlakama e Silvério Nhungo por exemplo, – a região teve uma fraca participação na construção da Frelimo, e conseqüentemente na da elite política do Moçambique pós-colonial. Neste contexto, a reforma da administração por via da municipalização na Beira foi uma espécie de *political settlement* das elites ou arranjos administrativos pelo topo (Khan 2010). Esta reforma da administração pela municipalização apresentou-se como um recurso, uma ferramenta para novas negociações entre estas elites. Na lógica de integração da Frelimo, é uma espécie de instrumento de enquadramento das elites da Beira, enquanto para estas constitui a restituição de uma lógica de autonomia administrativa e a estruturação de uma nova participação na relação com o Estado.

Da radicalização das posições anti-coloniais à política de unanimidade na Frelimo

À medida que a luta armada avançava, a Frelimo confrontou-se com diferentes desafios, na sua qualidade de força que se impunha – com algum sucesso – como o único movimento anti-colonialista de Moçambique. A busca de soluções para uma independência mais rápida e eficaz opôs os actores da Frelimo (Bragança 1987) e as estratégias de gestão dessas tensões no seu interior, produziram excluídos, sobretudo no contexto menos institucionalizado dos primeiros anos.

De acordo com o discurso oficial da Frelimo, desde o início da guerra de libertação até finais dos anos 1960, a organização viu-se confrontada com diferentes visões da independência. Uma delas, reformista, era defendida maioritariamente pelas elites rurais e pequenos comerciantes, situados sobretudo no norte e centro do país. Consideravam que a conquista da independência devia passar por um processo de negociação com o colonizador. Uma outra visão era revolucionária, definindo-se

como mais radical por via da intensificação da luta armada. Era sustentada por um grupo de intelectuais de tendência marxizante, assimilados, mestiços e brancos, funcionários e estudantes de origem urbana, nomeadamente do sul do país (Bragança & Depelchin 1986).

O desafio destas duas visões incidia sobre o controlo da luta armada de libertação. Não estando esta no centro das preocupações dos reformistas, foi *de facto* controlada pelos revolucionários. Desde o início, os seus homens foram colocado nos postos de comando: Filipe Samuel Magaia primeiro, Samora Machel em seguida, ambos originários do sul. Assim, segundo a versão oficial, a reduzida oposição a esta «linha revolucionária», no seio da Frelimo, foi reprimida militarmente. É o caso como veremos relativamente a Mueda, de Lazaro Nkavandame, comerciante influente de Cabo-Delgado, que tinha participado bastante na implantação da Frelimo nesta província. A sua expulsão da Frelimo confirmava o enfraquecimento da oposição no interior do movimento. Mas foi sobretudo na Beira, a exclusão de Uria Simango que provocou o enfraquecimento e abandono dos quadros da região centro do país que não partilhavam a visão radical dos «político-militares».

Uria Simango, número dois da Frelimo, candidatou-se ao cargo de presidente da Frelimo no II Congresso, em 1968, tendo ficado em segundo lugar. Eduardo Mondlane ganhou a eleições, tendo uma parte da delegação de Mueda boicotado o Congresso (Ncomo 2003). Simango foi então eleito vice-presidente. Depois do assassinato de Mondlane em 1969, Uria Simango, que logicamente deveria ter-se tornado presidente, viu-se isolado, sob o domínio da «linha revolucionária» e dos «político-militares» que lhe impuseram uma direcção colegial interina, um triunvirato com Marcelino dos Santos e Samora Machel (Ncomo 2003). A sua discordância relativamente aos actos desta co-direcção, valeu-lhe a expulsão definitiva da Frelimo. Alguns quadros de Manica e Sofala seguiram-no e abandonaram a Frelimo, como Miguel Murrupa, antigo membro da Udenamo, então secretário adjunto do departamento de relações exteriores da Frelimo.

A expulsão de Uria Simango, assim como o abandono de outros quadros originários da região de Manica e Sofala não fragilizaram permanentemente os combates nem os avanços da Frelimo no terreno, no Norte de Moçambique. No entanto demonstraram a hegemonia da linha dos político-militares maioritariamente sulistas. A Frelimo mais

do que ser um movimento nacionalista, impunha-se como força de (trans)formação revolucionária da sociedade moçambicana (Bragança 1987). Recusou no seu seio a expressão de qualquer diferença, o que facilitou a sua captação pelas abordagens marxistas-leninistas.

Convém não negligenciar os esforços de recomposição desta elite de excluídos da Frelimo os quais tentaram dotar-se de uma forma organizada de participação na vida política moçambicana. Assim, várias organizações políticas, opostas à Frelimo estiveram ligadas a esta região como o COREMO (Comité revolucionário de Moçambique). Deste modo o funcionamento da municipalidade dever ser analisado não apenas em termos de reforma técnica e de prestação de serviços públicos, mas também em relação aos desafios e jogos políticos, tanto mais que estes influenciam a apropriação e implementação das reformas de gestão propostas pela administração.

2.2. Mueda: de uma conquista colonial tardia a uma resistência anti-colonial precoce

A presença colonial civil na região data de 1924, depois das acções militares da Primeira Guerra mundial. Noutras partes do país, como no Sul, a dominação portuguesa foi instaurada desde o século XIX, para não falar de Sofala e da região da Zambézia, que remonta ao século XVI. A gestão delegada à Companhia do Niassa foi portanto de muito curta duração. Esta experiência ir-se-ia repetir na gestão directa da administração do governo português. Desde o início dos anos 1960, foi contestada pelos makondes que muito cedo se libertaram da presença colonial graças à luta armada dirigida pela Frelimo.

A contestação anti-colonial dos makondes, nomeadamente a revolta de 16 de Junho de 1960 e a sua repressão, não foi a primeira que ocorreu em Moçambique. Como se viu no estudo da região centro do país, em 1953 emergiu na Machanga, uma contestação mais ou menos estruturada. Mas a posição geopolítica de Mueda, próxima do Tanganyika, que acabava de se tornar independente e era o berço da Frelimo, só lhe podia ser favorável. Esta contestação local também se encontrou no centro dos discursos anti-colonialistas dos nacionalistas, então em vias de organização em torno da Frelimo.

A vantagem não foi negligenciável para os makondes que compuseram na sua maioria a força militar da Frelimo em formação, tendo igualmente beneficiado de uma participação e influência na Frelimo bem superior ao seu peso demográfico. Nesse sentido, a reforma da administração, com a municipalização de Mueda, colocou-se no centro dos desafios de recompensa política para os makondes e do discurso de unidade nacional de que Mueda se tornou símbolo.

Uma gestão portuguesa de curta duração e a liberdade dos makondes

A gestão directa portuguesa de Mueda durou uma trintena de anos desde o fim da Companhia do Niassa (1929) ao início da luta armada anti-colonial (1964). Além disso trata-se de uma das primeiras zonas de acção militar da Frelimo. Se a Companhia conseguiu conservar o território contra as ambições estrangeiras, a insubmissão dos makondes manteve-se um constante problema para o governo português. Também, desde a gestão directa, este último procurou encontrar uma estratégia de controlo para uma região habituada a uma certa liberdade em relação à administração portuguesa. Portugal tentou reestruturar a organização dos makondes, reforçando a sua capacidade de controlo sobre uma sociedade com grande mobilidade, sobretudo desde a instauração da Companhia do Niassa (Alpers 1984).

Contudo, apesar das tentativas de controlo dos makondes, as estratégias utilizadas pelo Governo colonial em Mueda conduziram paradoxalmente a uma certa liberdade do oprimido. Os colonizados desenvolviam igualmente algumas tácticas que produziram formas larvares de contestação da administração colonial as quais foram em seguida transformadas e mobilizadas no processo de formação da Frelimo, enquanto organização que se impunha na reivindicação anti-colonial em todo o território de Moçambique.

Debrucemo-nos sobre duas das principais estratégias de controlo utilizadas pela administração colonial: (i) as missões católicas e (ii) o sistema de cooperativas.

(i) Como aconteceu na Beira, no apogeu da gestão do Estado Novo, a Igreja católica, depois dos acordos com o Vaticano, foi um dispositivo fundamental de normalização, para o sistema colonial. Se respondia

aos objectivos do Governo colonial era ao mesmo tempo produtor e produto de algumas margens de liberdade para o colonizado. As primeiras missões católicas de sacerdotes franceses, depois holandeses, foram instauradas em 1924 em Nang'ololo, região ainda gerida pela Companhia do Niassa. Desde 1928, os padres franceses viram-se compelidos a partir devido à desconfiança portuguesa face às ambições francesas em matéria de colonização (Yussuf & Gentili 1983).

Sob administração directa portuguesa, o Código de trabalho indígena de 1928, obrigava os colonizados a desenvolver a cultura do algodão em um hectare das respectivas terras, o que lhes rendia menos do que se desenvolvessem culturas de subsistência ou trabalhassem nas plantações. Neste contexto, trabalhar para as missões e converter-se ao catolicismo tornou-se mais atractivo. As condições de trabalho e os salários nas missões eram melhores, permitindo escapar aos castigos dos *cipaios* (polícia indígena) nas plantações coloniais. Foi por meio da «conversação e conversão» ou *kupilikula* ao catolicismo de que fala Harry West (2005), que se multiplicaram as missões na região a partir dos finais dos anos 1930. Foi assim em Imbuho em 1939, em Nambudi em 1946, em Bomela em 1950, em Mutemba em 1959 e em Chitolo em 1960.

A conversão dos indígenas ao catolicismo foi um factor de transformação social, como aconteceu com o casamento ou quando a Igreja católica proibiu a poligamia e quis impedir os ritos de iniciação, o *likumbi* para os homens e o *ing'oma* para as mulheres. A «conversão» permitiu também aos makondes uma organização fora da estrutura administrativa do Estado colonial. De salientar que as missões instaladas na região, embora católicas, não se encontravam sob a direcção de padres portugueses, nem de padres ligados às diocese portuguesa de Porto Amélia, actual Pemba. Tratava-se de padres holandeses e italianos, os primeiros da congregação monfortina, muito concentrados na liberdade do homem (« o homem está cheio de Espírito Santo, por isso de liberdade») (Hurbert 2014) e os segundos, ajudados por freiras italianas, da congregação da Consolata.

A partir de 1940 e da assinatura da Concordata (e dos subsequentes Acordo Missionário e Estatuto Missionário de 1941), as missões inclinaram-se para a educação dos indígenas. A partir dessa altura todas as missões da região construíram escolas e dormitórios

para os alunos, tendo a missão de Imbuhu se tornado uma das mais importantes: vários alunos completaram aí o quarto ano de formação, um nível de educação considerável para os indígenas, na época (West 1997). O catolicismo ligado à formação tornou-se um factor de identidade para toda uma categoria da sociedade makonde. Dito de outra forma, este movimento permitiu a formação de uma elite local relativamente estruturada.

Graças principalmente aos contributos da frequente emigração, para o Tanagyika, estes negros formados nas missões transformaram-se em seguida em pequenos empresários que se tornaram dirigentes das cooperativas. É evidente que se mantinha o objectivo de controlar esta elite, relativamente afastada da administração colonial portuguesa, por isso capaz de fomentar uma contestação estruturada contra o sistema.

(ii) As cooperativas surgiram com esta ambição de controlar uma elite negra emergente. No caso de Mueda, um grupo de camponeses, comerciantes e professores juntou-se para constituir em 1957 uma sociedade, a *Sociedade Algodoeira Africana Voluntária de Moçambique* (SAAVM). De recordar que em 1955, o Governo português fizera alguns ajustes à legislação colonial agrária, encorajando a cultura do algodão. Neste contexto e a partir do decreto – lei n.º 40 405 de 24 de Novembro de 1956, foi instaurada a criação de «sociedades cooperativas indígenas». O agrupamento, em pequenas sociedades, desta elite formada nas missões, ficou então coberto pelo quadro jurídico colonial. No entanto, esta associação não serviu apenas o objectivo colonial de controlo de uma elite emergente. Foi igualmente um espaço de estruturação de uma consciência colectiva (Isaacman 1980). A própria ideia da sua criação foi inspirada por um comerciante, quer na parte moçambicana, quer na tanzaniana, Mpaume (chamado Lázaro N’kavandame depois da conversão ao catolicismo). Tratava-se de *ligwilanilu*, ou «incluir-nos» ou «reunião» em ximakonde. A associação beneficiava igualmente de alguma adesão de pequenos camponeses que viam nela uma possibilidade de escapar ao trabalho forçado – visto que trabalhariam já para um a estrutura moderna – tanto mais que era encorajada pelos portugueses que consideravam as actividades desta associação como um travão à emigração. Aos membros da SAAVM foi atribuído um cartão que os dispensava do

trabalho nas plantações coloniais, evidentemente bem mais pesado, o que reforçou o *ligwilanilu* (reunião) e a legitimidade dos seus dirigentes na região. Dado que a designação correspondia ao sentido, a associação (*ligwilanilu*) tornou-se uma estrutura de correspondência entre as organizações proto-nacionalistas dos makondes e os movimentos anti-coloniais emergentes no Tanganyika. Portanto, foi de facto a sua posição geopolítica que colocou os makondes de Mueda em vantagem, relativamente a outras regiões do país. Permitiu um «casamento de conveniência» com a Frelimo, como sublinha João Cabrita (2002). Luís de Brito (1991) prefere o termo de «convergência» entre estes camponeses e comerciantes do extremo norte e os anti-colonialistas e assimilados do sul de Moçambique. Este casamento ou convergência das dinâmicas locais com a elite da Frelimo do sul teve bastante peso nas reformas actuais.

Uma geopolítica vantajosa para a luta anti-colonial

As relações entre Mueda, Tanganyika, Zanzibar e Kenya, desde a colonização britânica até à independência são de crucial importância para a compreensão das interacções entre os makondes e a administração portuguesa, assim como para a interpretação da integração dos makondes na Frelimo.

A instauração da Companhia do Niassa na região acelerou a emigração dos makondes para o Tanganyika, Zanzibar e Kenya. Assim, quase todas as organizações indígenas de Mueda tiveram origem em emigrantes destas três colónias. A própria associação «cooperativa» SAAVM possuía no seu seio uma forte proporção de emigrantes regressados. Entre outros, Lázaro N'kavandame que foi um dos grandes impulsionadores da SAAVM. No Tanganyika, onde o sistema colonial deixava maior iniciativa aos indígenas, tinha adquirido uma forte experiência empresarial que queria aplicar na sua região de origem¹⁸.

¹⁸ Para mais detalhes sobre as actividades de Lázaro N'kavandame na região ver a dissertação de licenciatura de Armindo Chavana (2006).

A mobilidade dos makondes ilustradas pelas idas e vindas entre Tanganyika, Zanzibar, Kenya e Mueda, reduzia a capacidade de controlo da administração colonial. Os acontecimentos de 16 de Junho de 1960 são testemunha desta situação. Sob direcção de Faustino Vanomba e de Kibirite Diwane, dirigentes da *Mozambican African Association* fundada no Tanganyika (organização rival da MANU), um grupo de emigrantes nesta região tentou negociar o seu regresso com a administração colonial de Mueda face à deterioração da situação social, sobretudo para os estrangeiros, na colónia britânica (Cahen 1999).

Das discussões com a administração resultou a ideia de uma *banja, reunião popular da comunidade de Mueda*, onde seria abordado o regresso a Mueda dos emigrantes, em situação de liberdade (Uhuru). Mas durante este período do Estado Novo, caracterizado por forte centralismo, nenhuma administração local tinha capacidade para fazer esse tipo de negociação¹⁹. A administração de Mueda, apesar da vinda do governador de Cabo Delgado, Teixeira da Silva, também não abordou a questão tão reclamada pelos emigrantes. Desapontada, a população presente na banja manifestou-se então contra a administração reclamando *Uhuru (Uhulu)*, isto é «liberdade». Finalmente, os dois líderes dos emigrantes, Faustino Vanomba e Kibirite Diwane, foram presos e a intervenção militar causou numerosas vítimas na população.²⁰

O que era uma questão social, relacionada com o regresso dos makondes emigrados no Tanganyika e com gestão de terras, passou a problema político. A partir desse momento os makondes estavam prontos para se bater contra a administração portuguesa pela sua *Uhuru*, numa dupla dimensão, a do regresso dos emigrados e a do acesso à terra.

¹⁹ Mesmo que pudesse existir interesse na negociação com o nível mais elevado da administração colonial portuguesa em Moçambique, a capital encontrava-se no outro extremo do país, muito longe dos emigrantes makondes no Tanganyika.

²⁰ O número de assassinados tem sido objecto de discussão, com o discurso oficial a contabilizar 600 vítimas (Mondlane 1995), enquanto o grupo de historiadores da Universidade é Eduardo Mondlane recenseia 17 pessoas. Michel Cahen (1999) invoca entre 9 e 36 pessoas. Reconhecendo a importância desta batalha de números, procuramos antes compreender como este acontecimento foi utilizado para a politização dos makondes de Mueda, e sobretudo para a construção do discurso de legitimação da luta armada e do carácter nacional que a Frelimo assume.

A independência do Tanganyika em 1961, conduzida pelo Presidente Julius Nyerere, incitou este país a apoiar os movimentos independentistas de Moçambique. O Tanganyika era o primeiro país fronteiriço de Moçambique, não segregacionista, a conquistar a independência. Estava em condições de apoiar os movimentos anti-colonialistas sem grande receio de sanções. Neste contexto, as diferentes organizações estudadas *supra* apoiaram-se no Tanganyika para conduzir as respectivas actividades. Os makondes já estavam prontos para integrar estes movimentos. Uma parte dos emigrados, principalmente os antigos membros da *Mozambican African Association*, órfãos dos seus líderes presos em Mueda, durante a *banja* de 1960, aderiram à Udenamo de Adelino Gwambe. Na Manu, constituíam a maioria dos membros. Já vimos que a unificação destas duas organizações na Frelimo não foi evidente, tendo os seus dirigentes sofrido alguma exclusão. Foram sobretudo os makondes das cooperativas, homens do terreno, formados nas missões, mais do que os emigrados quem representou os makondes no seio da Frelimo.

Com efeito, em 1963, os dirigentes das associações cooperativas como Lázaro N’Kavandame e outros jovens professores das missões (Joaquim Chipande, Raimundo Pachinuapa) associaram-se ao desenvolvimento da Frelimo na região. Lázaro N’Kavandame acabou por ser expulso devido a conflitos internos. Mas os outros detinham e continuam a deter ainda hoje um lugar importante tanto mais que o actual presidente de Moçambique, Filipe Nyusi (makonde), ele próprio parte destes desafios, foi designado como candidato presidencial graças ao apoio recebido deste sector, questão a que voltaremos.

Quissico no Sul «dominante»?

Nesta secção desenvolvemos duas questões centrais. A primeira refere-se ao debate sobre o «domínio» das dinâmicas políticas da luta anti-colonial pelos actores da região sul de Moçambique. Para a entender, torna-se necessário remontar aos finais do século XIX, à transferência da capital da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques Lourenço Marques (actual Maputo), no extremo sul do país. Isto constituiu um factor de peso na formação de uma pequena elite de assimilados que

alcançou o domínio das questões políticas a partir do controlo dos movimentos de luta anti-colonial, para impor o projecto de unificação de Moçambique. A segunda questão, estudada a partir do caso particular de Zavala diz respeito ao agrupamento de uma parte dos assimilados do Sul, na Frelimo, o que não deve ser confundido com as dinâmicas locais em todo o Sul. Pode-se, esboçar um conjunto de explicações, quanto à emergência de uma pequena classe de notáveis a nível local em Zavala (Quissico). Estes notáveis locais não participaram na luta armada. Afastados das acções anti-coloniais da Frelimo, foram marginalizados por esta, a seguir à independência, acusados de terem cooperado com o regime colonial. Todavia, com as dificuldades do projecto de construção de uma «nação» da Frelimo e com a preocupação democrática que exigia uma legitimidade local, (sobretudo com abordagens trocas eleitorais), as reformas da administração, nomeadamente a descentralização, constituíram um objecto ideal de negociação com esses actores locais, até aí marginalizados.

Criada somente em 2013, a municipalização de Quissico, neste contexto, é marcada principalmente pela entrada política da elite local ligada ao comércio, que a seguir à independência havia sido excluída dos jogos de poder. Revela também negociações e tentativas de controlo, por parte desta elite, sem filiação política até esse momento, nem ligação a qualquer partido. Não se trata de uma simples cooptação mas de uma interacção cruzada que permite a essas elites, oriundas sobretudo do sector privado, interessarem-se igualmente pelo controlo da administração local a fim de dinamizarem as suas próprias actividades económicas.

A passagem da capital para o Sul e as dinâmicas de poder em Moçambique

A primeira capital de Moçambique foi fixada no norte do país, na Ilha de Moçambique, na actual província de Nampula. De facto a Ilha de Moçambique tinha, desde o século XVII, grande importância graças ao desenvolvimento de actividades comerciais em torno do porto. Por carta real de 17 de Setembro de 1818 foi elevada a capital da província de Moçambique (Lobato 1945).

Mais tarde, devido às dinâmicas económicas do Sul de Moçambique relacionadas sobretudo com o desenvolvimento da indústria extractiva sul-africana e com a construção do caminho de ferro (Lourenço Marques-Transval), assim como com o interesse em controlar a região, na época dominada pelo império de Gaza, o governo colonial português decidiu deslocar a capital para o extremo sul do país. As primeiras tentativas de transferência datam de 1898, mas foi só com um decreto de 23 de Maio de 1907 que a iniciativa foi posta em execução.

A transferência da capital da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques, no extremo sul não foi um simples procedimento administrativo. Significou também a marginalização de um conjunto de quadros e de dirigentes, membros da elite, ligados ao desenvolvimento desta região da Ilha de Moçambique (Cahen 1994; Lima 1967; Rosário 2009). A região sul do país, sem qualquer tradição de formação nem de desenvolvimento de elites, foi rapidamente considerada como uma criação *ex nihilo*, um simples centro do poder da província de Moçambique. Até hoje esta oposição mantém-se. Sem entrar nos pormenores das estratégias desta contestação e dos seus efeitos sobre a estruturação política importa ver como esta transferência contribuiu, em certa medida, para a formação de uma elite no sul de Moçambique (sobretudo dos assimilados). Esta impôs-se posteriormente às outras regiões do país, nomeadamente pela via da direcção da luta armada.

A implantação da capital extremo sul do país arrastou consigo a concentração na região dos serviços administrativos coloniais. Na época, uma parte não negligenciável de Moçambique estava sob gestão autónoma das Companhias, com excepção do Sul (Inhambane, Gaza e Maputo – Lourenço Marques) e de Nampula, Tete e a Zambézia directamente geridas pelo Estado Colonial. No primeiro capítulo mostrou-se como o capital financeiro português estava pouco desenvolvido nessa época, o que explica que a colonização se concentrasse em torno do aparelho administrativo e serviços, nas cidades. Assim a capital tornou-se o espaço privilegiado para «obter» esses serviços, incluindo para os negros em ascensão social. Como refere Jeanne Penvenne, «as oportunidades de educação e de formação para os africanos eram bem mais numerosas em Lourenço Marques [...] que noutras regiões do país» (Penvenne 1993: 26). De forma geral havia aí mais possibilidades, do que noutras regiões,

para transformar o indígena em assimilado «civilizado» de acordo com os critérios da administração colonial na época. Nos meados do século XX Lourenço Marques já era o centro urbano onde se concentrava a maior parte das actividades da colónia de Moçambique (Rocha 2002).

A expansão dos serviços portuários, a instauração do aparelho de Estado colonial a fim de tornar Lourenço Marques a capital e o desenvolvimento das actividades comerciais, aliados à fraca presença de portugueses na época (antes de 1917), levaram a que uma parte de negros e de mestiços beneficiassem e participassem, com algum sucesso, nos diversos sectores em plena expansão (Penvenne 1995).

Contudo, à medida que a economia de Lourenço Marques se desenvolvia acelerada pela imigração de portugueses, a administração colonial começou a enquadrar a participação dos negros nesse sistema económico em estruturação²¹. Cada vez mais, num «paternalismo asfíxiante» (Penvenne 1993: 121) de protecção dos brancos portugueses²², esses negros e mestiços viram-se relegados para actividades marginais, mal pagas. Foi nesse contexto que a política de indigenato e de assimilação se desdobrou completamente, como travão à ascensão dos negros à economia monetária, onde poderiam entrar em concorrência com os brancos, em particular com «brancos pequenos» de nível social modesto.

Apesar da forte exclusão dos negros e mestiços, uma grande parte dos assimilados emergiu em Lourenço Marques, pois as condições de instrução eram aí superiores. Acresce ainda que essa exclusão nomeadamente, a discriminação no acesso ao emprego e aos diversos serviços, contribuiu para que se constituísse uma visão comum contra o sistema administrativo colonial, aspecto que é bem ilustrado pela experiência associativa que juntou negros e mestiços.

Com o surgimento do regime republicano em Portugal (1910-1926), desenvolveu-se em Moçambique uma vaga associativa,

²¹ A primeira legislação surgiu em 1904 com o «*Regulamento de serviçais e trabalhadores indígenas*».

²² A ideia de protecção de portugueses vai até à rejeição dos brancos não portugueses, sob pena de «desnacionalização», apesar das suas competências comparadas com as dos portugueses.

permitindo a reunião de negros e mestiços que reivindicavam medidas de igualdade com os portugueses brancos. Foi o caso do Grémio Africano de Lourenço Marques, fundado em 1908 por um mestiço, João Albasini, e o seu jornal, *O Africano* (1909-1918), que denunciava as injustiças e exclusão de negros da administração.

Esta associação reflectia os interesses de integração de uma «classe média» emergente, de negros e mestiços, assimilados, funcionários na base da pirâmide da administração, humilhados social e economicamente no sistema administrativo colonial. Multiplicaram-se diversas associações em todas as cidades importantes na época: Inhambane, Tete, Beira e Quelimane. Durante o Estado Novo, o regime de Salazar tentou controlar estas associações, instrumentalizando-as a fim de enquadrar negros e mestiços.

Foi só nos finais dos anos 1940, depois da Segunda Guerra Mundial e do início dos movimentos de independência africanos, que foram defendidas novas ideias por estas associações. Neste novo contexto, as reivindicações tornaram-se mais radicais. Não era apenas a cidadania portuguesa ou a igualdade de tratamento que eram reivindicadas mas uma «identidade moçambicana» para os negros os mestiços e alguns brancos nascidos em Moçambique ou «moçambicanizados». Estas manifestações ocorreram sobretudo no domínio da cultura, nomeadamente na «literatura de combate» (Noémia de Sousa, Marcelino dos Santos, José Craveirinha, Rui Nogar Luís Bernardo Honwana), mas também na pintura (Malangatana Valente Ngwenya, Bertina Lopes).

Havia um conjunto de intelectuais formados, alguns na metrópole, a partir da qual desenvolveram uma visão mais ou menos partilhada sobre Moçambique, mas que contava com o apoio de negros, pequenos funcionários da base da pirâmide da administração (enfermeiros, professores, auxiliares administrativos, etc). Essas reivindicações ganharam sentido com a integração dos seus autores na Frelimo em formação no Tanganyika, no início dos anos 1960. Vários quadros da direcção da Frelimo faziam parte dessa camada de assimilados que, conseqüentemente, influíram na formação do movimento, a começar por Samora Machel, que tenha pedido e obtido a assimilação em 1957.

A mudança da capital da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques contribuiu portanto para o nascimento de uma elite política no extremo sul que viria seguidamente a dominar os desafios políticos dos movimentos de emancipação anti-coloniais e *in fine* os de Moçambique pós-colonial. Partimos do estudo de Lourenço Marques que consideramos um elemento estruturante, principalmente para o sul de Moçambique. Em contrapartida, os desafios da composição desta elite do sul não englobam as dinâmicas mais locais. O caso de Zavala (Quissico) ilustra esta heterogeneidade.

O domínio do Sul no movimento anti-colonial: que lugar para Quissico?

A preponderância dos actores do sul de Moçambique nos movimentos de emancipação anti-coloniais concretizou-se com a sua supremacia na Frelimo que controlaram fortemente. Este foi um domínio notável em relação a todas as outras organizações (Udenamo, Unami e Manu, depois COREMO). A tendência então foi de a considerar como composto e apoiado por todo o sul de Moçambique, isto é o sul do Save (províncias de Inhambane, Gaza e Maputo), devido à origem da maioria da elite que a compunha. Efectivamente depois da institucionalização do multipartidarismo no início dos anos 1990, com a realização das eleições, uma grande parte dos eleitores da Frelimo provinham do sul de Moçambique. Contudo Gaza e Maputo têm algumas particularidades como veremos *infra*. Por outro lado, a particularidade de Inhambane em relação à Frelimo, resulta da formação da Renamo, e das modalidades de desenvolvimento das suas acções de guerra na província.

No contexto particular de Zavala, formou-se uma elite relativamente estruturada em torno das cooperativas agrícolas coloniais. Com efeito, a emigração para a África do Sul tinha permitido uma pequena acumulação de capital e a formação de uma aristocracia rural que a administração colonial queria controlar, tendo as «cooperativas» coloniais constituído a expressão desse controlo. Contudo, esta elite rural local não integrou a Frelimo nem durante a luta armada nem mesmo após a independência. O Sul de que se compõe a Frelimo não é portanto puramente geográfico (toda a região ao sul do Save), resultando antes das dinâmicas de

Lourenço Marques e das ligações familiares que a elite de Lourenço Marques podia ter mantido com as respectivas aldeias de origem, como é o caso de Gaza.

As reformas da administração, nomeadamente a que deu origem aos municípios alimenta-se das dinâmicas locais. Por um lado servem para controlar essas elites principalmente as que estão ligadas à actividade privada (comércio) devido à experiência adquirida com as cooperativas e, por outro, para as integrar nas lógicas políticas nacionais (dos partidos políticos). Esta forma de conquista dos eleitores locais não é menos importante nas dinâmicas de construção do Estado. Por outro lado, a questão não é de considerar estas elites de Zavala como puros instrumentos do Estado central ou dos partidos políticos. Eles são igualmente actores activos, na medida em que a sua entrada na política lhes permite «flexibilizar» as actividades privadas.

Com efeito, durante os anos 1950, emergiu, na região de Zavala, uma pequena elite negra rural, um pouco distanciada das autoridades coloniais devido à natureza das suas actividades comerciais e agrárias e à emigração para a África do Sul. Para controlar esta emergência dos negros autónomos, comerciantes, agricultores ou emigrantes, o governo português adoptou então um conjunto de leis sobre a política agrária e a integração dos indígenas na ordem «civilizada». Encorajou a criação de cooperativas nalgumas circunscrições, porquanto via nelas um meio para reagrupar e controlar as transformações sociais e económicas em curso. No discurso da administração colonial, as cooperativas tornaram-se um canal de e de civilização dos indígenas, «um meio-caminho entre o indigenato clássico e a assimilação» (Cahen 1983: 5). Mas na prática tratou-se apenas da criação de estruturas de controlo, destinadas a expansão do domínio colonial, graças à inscrição de figuras dominantes.

Assim em 1955, por iniciativa do administrador da circunscrição de Zavala, Abel Baptista, foram criadas as primeiras cooperativas nos diferentes regulados da circunscrição. O quadro abaixo fornece alguns exemplos ilustrativos da adesão às cooperativas de Zavala, controlada pelas autoridades coloniais.

QUADRO 1. Indicativo da adesão às cooperativas de Zavala

Número de membros por ano					
Cooperativa	1955	1958	1959	1960	1962
Zandamela	152	168	180	164	167
Canda	136	164	168	168	170
Mavila	106	132	139	117	117
Banguza	161	200	216	196	193
Nhagutou	109	195	200	189	191
Zavala	148	197	212	212	212
Chambula		186	200	186	190
Total	812	1249	1315	1232	1240

Fonte: Leovigildo Santos, *A cooperação social ao Sul do Save*, Maputo, Serviços de Acção Social Psicossocial 1962: 27.

Em quase toda a circunscrição de Zavala, foram implantadas cooperativas sob a responsabilidade da administração colonial. Esta, face à vontade forte do administrador Abel Baptista, forneceu então os meios financeiros necessários, para a instauração de cooperativas, garantindo também o seu enquadramento jurídico com a elaboração de estatutos e a orientação da formação das estruturas administrativas e dos dirigentes. Com esta forte intervenção, a administração colonial garantia o bom uso dessas estruturas, fazendo-as controlar pelos seus aliados directos, os régulos, nova elite negra emergente.

Em todo o caso, ainda que o objectivo fosse sobretudo político – o controlo de uma classe económica negra emergente –, as actividades destas cooperativas começaram rapidamente a pesar na economia local. Deste modo, o desenvolvimento das actividades comerciais das cooperativas entrou em concorrência com os estabelecimentos de comércio do mato (cantinas) pertencentes a indianos e europeus aí instalados. Cada vez mais estes negros agrupados erigiram-se em verdadeiros notáveis, económicos e políticos, nas suas relações com a administração colonial. Podemos citar como exemplo o presidente da cooperativa de Zandamela, o régulo Felisberto Joaquim Machatine, que chegou a estabelecer pequenas lojas em Lourenço Marques (Yussuf 1986), tendo sido mesmo eleito membro do Conselho Legislativo (posteriormente Assembleia Legislativa) (Cahen 2000). As cooperativas

funcionaram como os verdadeiros «braços» da administração colonial, na medida em que produziram uma elite ao serviço do regime.

É evidente que os anúncios de realizações económicas e de integração dos negros na cidadania portuguesa a partir das cooperativas não eram senão puros dispositivos do domínio colonial. De resto, como nota Yussuf Adam (1986), não atingiram os objectivos proclamados pela administração colonial. Por fim, no início dos anos 1970, destruturaram-se sem que tivessem permitido um real acesso à cidadania portuguesa.

As cooperativas, mesmo balbuciantes, foram um dos factores estruturantes da formação de uma elite local, à volta das autoridades tradicionais (ditas gentílicas) e de alguns comerciantes influentes. Participaram na organização da população e consequentemente na criação de um canal de comunicação pelo qual as populações interagiram com as estruturas formais da administração colonial. Por outro lado, esta elite ficou à margem da luta armada de emancipação anti-colonial, que ocorria sobretudo no extremo norte do país. Após a independência, as autoridades gentílicas (régulos) foram portanto excluídas da administração da Frelimo, acusadas de terem colaborado com a administração colonial. Como exemplo, aquando das «ofensivas culturais» de 1982, o régulo Machatine foi apresentado ao público de Zavala pelo Presidente Samora Machel, como um corrupto, colaborador do sistema colonial (Cumbi 2014). Quanto aos outros comerciantes influentes, viram as suas mercadorias e património serem pilhados e destruídos pela guerra entre a Frelimo a Renamo.

Assim, tanto a exclusão das autoridades gentílicas, como a destruição do tecido comercial pela guerra, foram responsáveis pela destruição dos laços entre a sociedade e as estruturas formais da administração pós-colonial. Isto pôs em perigo o projecto da Frelimo de construção de uma nação logo a seguir à independência, questão a que voltaremos.

Por um lado, a crise de legitimidade do projecto da Frelimo a seguir à independência, mostrou a importância das autoridades gentílicas. Como se viu, estas elites constituíram, em Zavala, a estrutura central de organização da sociedade. Eram um factor importante da organização económica e o seu desaparecimento seria contraproducente para o projecto de unificação nacional da Frelimo. Por outro lado, a liberalização do mercado forneceu uma oportunidade de recomposição

aos comerciantes locais arruinados pela guerra. Esta elite é, de resto, influente, conseguindo fazer emergir a reivindicação de autonomia local e de adesão à oposição à Frelimo. Deste modo, Zavala devia ser controlada a todo o custo, fosse pela municipalização ou pelo estímulo à criação de associações, como por exemplo a Associação dos amigos de Zavala (AMIZAVA) fundada em 1994, em torno das *Timbilas*, certamente por razões eleitorais (*cf. infra*).

O lugar de Quissico está portanto no centro das negociações, no seio do Moçambique dos «assimilados dominantes», como se fosse a «periferia do centro». A reforma da administração, municipalizando a vila, é o objecto central dessa negociação e o dispositivo com que o Estado deseja penetrar ou neutralizar as capacidades da sociedade local.

Conclusão. Os arranjos políticos através da reforma da administração

Nesta parte Insistimos na fabricação dos actores importantes da cena política de Moçambique contemporâneo. O nosso objectivo não foi o de captar a totalidade das dinâmicas impulsionadas por eles nem fazer uma análise dos actores políticos actuais como se fossem simples produtos do período colonial ou do domínio do Estado Novo. Desejámos antes esboçar, a elaboração das grandes dinâmicas de fabricação de actores políticos nas diferentes arenas, a partir de uma visão *macro* da administração colonial. Para isso sublinhámos que a administração colonial, nomeadamente depois das reformas do Estado Novo, e apesar de um discurso de unificação administrativa, contribuiu em grande parte para a fabricação e distribuição diferenciada de recursos entre os actores políticos de Moçambique. Apesar da política oficialmente uniformizadora do regime salazarista, Moçambique manteve-se como um espaço económica, social e culturalmente compartimentado.

Verificámos que a administração do Estado Novo, com o reforço da presença portuguesa, instaurou um conjunto de estratégias de controlo da sociedade moçambicana a fim de aumentar a produção e o equilíbrio financeiro da metrópole. Demos como exemplos a política de indigenato ou a criação de cooperativas agrícolas, formas de «disciplinar»

os colonizados, que tinham por objectivos simultâneos uma melhor exploração da colónia e melhor controlo da sociedade africana. Em contrapartida, estes dispositivos de controlo da sociedade, também alimentaram a reacção anti-colonial e produziu uma distribuição diferenciada de recursos entre os próprios colonizados.

Com as fortes restrições à emergência de uma elite negra, alguns moçambicanos que acederam à «cidadania portuguesa» por via da assimilação participaram é certo, na formação de uma organização de luta anti-colonial, mas em simultânea dominaram ou excluíram uma grande maioria da população. As tentativas de legitimação desta elite, e do seu projecto de construção de um Estado pós-colonial, exprimiram-se em primeiro lugar com a tentativa de planificação centralizada e posteriormente com as reformas da administração através da desconcentração e descentralização. Assim, a municipalização das vilas de Mueda e Quissico e a da cidade da Beira foram e continuam a ser verdadeiros desafios de negociação entre as elites no topo do Estado e as elites locais, constituindo também, para estas últimas, desafios de legitimidade junto das respectivas populações.

2.^a PARTE

**A CONSTRUÇÃO ADMINISTRATIVA
DO ESTADO-NAÇÃO: A UNIFORMIZAÇÃO
COMO VECTOR DE DOMINAÇÃO**

Nesta parte procuraremos mostrar o papel desempenhado pela administração a seguir à independência. Foi concebida como o meio fundamental de construção do Estado-nação, apresentando-se esta como uma dupla «ruptura»: com os modos de organização pré-coloniais da sociedade africana e com a diferenciação criada pela administração colonial. Ainda que não estejamos perante uma simples duplicação de modelos, os sistemas administrativos precedentes foram largamente conservados nas práticas e por vezes foram mesmo recuperados após algumas tentativas de ruptura.

Para sustentar esta argumentação partiremos no capítulo 3, da proposta de debate sobre uma administração desenvolvimentista num Estado autoritário, após a independência. No capítulo 4, voltaremos à viragem provocada pela pressão dos actores internacionais, através dos programas de ajustamento estrutural, os quais constituíram uma mudança profunda nas negociações internas entre Estado e sociedade. Efectivamente, os debates sobre as reformas de ajustamento estrutural são recuperados pelo Estado e pela Frelimo ao mesmo tempo que se recompõem. Mais ainda, as práticas produzidas por estas reformas parecem induzir por seu turno outras propostas de reformas da administração. Assim a municipalização é um dispositivo fundamental na formação do Estado moçambicano, tanto mais que permite a manipulação quotidiana das expectativas da sociedade.

CAPÍTULO III

O autoritarismo modernizador do Estado. De uma administração excludente ao desejo de inclusão da municipalidade

O objectivo deste capítulo não é propor uma descrição exaustiva da transição da administração colonial para a administração independente. Também não é procurar justificações para as opções político-administrativas que se sucederam ao sistema colonial. Trata-se de compreender as significações produzidas por esta passagem, a partir de um questionamento dos processos de estruturação estatal a seguir à independência.

Seguiremos duas pistas. Trata-se em primeiro lugar da administração do desenvolvimento, imaginada, nesse momento, no quadro do paradigma de modernização autoritária que visava alcançar uma sociedade nova e unificada. Entender o papel da administração parece por isso crucial para compreender o conjunto de variáveis da relação Estado/sociedade. Em segundo lugar, é necessário estudar a capacidade dessa administração autoritária em se fazer presente na sociedade, assim como os efeitos e reacções que provoca; noutros termos consiste em apreender em que medida constitui um organismo que permite ao Estado gerir a sociedade (Weber 2008).

A ideologia da modernização autoritária, ilustrada por discursos entusiastas sobre a construção do Estado, após a independência, ficou *grosso modo* comprometida pelo carácter autoritário e implacável da administração quando ela própria tinha falta de capacidade para satisfazer as aspirações pós-coloniais e a demanda de serviços administrativas que era crescente. Para além disso, o carácter implacável dessa administração, combinada com uma limitada capacidade de serviços, produziu uma forma de retração da sociedade da sua função de coprodutora do Estado. Assim o papel da administração (integração e

enquadramento da sociedade), a despeito de resultados interessantes em alguns sectores (Hall & Young 1997), não se traduziu concretamente senão por uma função marginal de legitimação do Estado. Inversamente traduziu-se pela coerção e hipercentralização do poder administrativo. As organizações criadas pela Frelimo, autoproclamada partido de vanguarda, para enquadrar a sociedade no meio urbano ou rural, viram a sua legitimidade degradar-se cada vez mais.

A administração, vector de uma empresa de dominação, viu-se assim posta em causa tanto pelo próprio poder político ¹, como pela sociedade que era suposto integrar. Do lado das autoridades públicas, a tendência da administração para o clientelismo – «tendência burguesa» evocada por pesquisadores simpatizantes da Frelimo como Joseph Hanlon (1984) ou John Saul (1985) não hesitando em apropriar-se do jargão oficial – ficou ilustrado com a incapacidade de institucionalizar verdadeiros serviços públicos e sobretudo definir um interesse geral. Foi a tendência para a “predação” analisada por Dominique Darbon (1990). Do lado da sociedade, a adesão de sectores importantes do campesinato à insurreição, traduzindo-se de forma aberta até atingir uma guerra civil, ou o desinteresse de outros largos sectores, surgiu como a manifestação de expectativas não satisfeitas a seguir à independência. A administração encontrava-se não somente corrompida, incluindo a elite, como também era posta em causa, no seu papel integrador.

Aparece então como «sacrificada» (Raffinot & Roubaud 2001), na medida em que as autoridades superiores, sob orientação da Frelimo, denunciam a administração intermédia acusando-a de deformar os objectivos revolucionários de modernização, nomeadamente o da criação de uma sociedade moderna e unificada composta de «Homens Novos». Esta administração esperada no início com entusiasmo foi finalmente entendida pela sociedade como um espaço de tensão e de destruição. Isto levou, em alguns contextos, a manifestações abertas de «contra-revolução» (Dinerman 2006) ou contra afirmação territorial autoritária

¹ Foi construído, pela elite no poder, todo um discurso performativo de ataque e crítica da administração, nomeadamente dos seus funcionários, em torno da noção de «ofensiva presidencial», uma espécie de condenação pública do funcionamento da administração dirigida pelo Presidente Samora Machel.

da Frelimo, à frente do Estado, o que acabou por se estruturar no apoio à rebelião (mais tarde guerra civil) conduzida pela Renamo.

A nossa argumentação não assenta apenas nas fracas capacidades materiais da administração, toma igualmente em conta a ideologia que a rodeia. No fundo existe um debate de ideias sobre a concepção da administração, a seguir à independência. Com efeito, a capacidade de oferecer serviços, actividade material da administração, não é perfeita em nenhum lugar, mas a ideologia difundida pela acção administrativa é tanto mais simbólica e estruturante na relação Estado / sociedade, quanto ela própria reclama esta capacidade. Assim, o papel da administração não se resume a exprimir de forma concreta a sua força material em determinado domínio. Trata-se em primeiro lugar de uma estratégia política de organização da sociedade, que nem sempre corresponde à sua capacidade real de prestar serviços (Balandier 2006).

Assim, a administração, como vector da organização da sociedade, fracassa em certa medida, no seu papel de legitimadora do Estado, a seguir à independência, apesar dos progressos, nomeadamente na educação e saúde (pelo menos numa perspectiva quantitativa) (Hall & Young 1997). As razões da adesão da população à luta armada de libertação anti-colonial, não foram suficientemente estudadas. Ademais, tais razões, nunca foram a base da definição do interesse geral para em seguida poderem ser concretizadas pela administração.

Esta dificuldade de percepção do apoio da população à luta anti-colonial, assim como a produção de um projecto modernizador – a noção de «interesse público» da Frelimo – são qualificados por Luís Brito (1991) como «mal-entendido». Esta noção subentende que se a população se sentia representada pela luta anti-colonial conduzida pela Frelimo, não é menos verdade que estava céptica quanto à concepção deste projecto, que devia levar à modernização acelerada, e à formação de um Estado-nação (processo denominado «transição socialista»). A partir daí pode-se captar as dissonâncias entre a legitimidade da Frelimo da luta armada até aos primeiros anos após a independência, e esse projecto de Estado-nação, frequentemente contestado pela população.

O instrumento central de difusão deste projecto amputou, pelo seu carácter autoritário, as reinterpretações locais e apropriação do projecto. De alguma forma produziu (auto)excluídos, ficando o seu papel na

função estruturante da relação Estado /sociedade enfraquecido, devido a essas dificuldades de socialização. A reforma descentralizadora que levou à municipalização da Beira, Mueda e Quissico, nesse sentido, foi sempre interpretada pela elite no poder como a continuação da busca de legitimação desse projecto inicial na pós-independência. Tratava-se uma vez mais de, através da administração, integrar e enquadrar a sociedade em torno do poder central, ainda que agora isso fosse feito de outro modo num pequeno número de localidades.

Mas os dados do terreno mostram que nem sempre as adaptações são as que os actores do Estado-central previram, o que não deve ser forçosamente interpretado como um fracasso da reforma, mas antes como uma apreensão das dinâmicas locais, por vezes marginalizadas nas concepção das políticas.

Assim, as reformas descentralizadoras de municipalização de cidades e de vilas constituem simultaneamente instrumentos de enquadramento da sociedade até aí «reaccionária», e de redefinição do «interesse comum» através dos quais o Estado procura recompor-se. Contudo, convém não esquecer que a municipalização, mesmo embrionária, oferece um espaço de abertura política local e de adaptação da relação entre administração e sociedade. Isso depende realmente de os actores políticos, nomeadamente os locais tomarem em consideração as «pequenas bibliotecas locais».

Os «novos assimilados» de Beira e o projecto modernizador da Frelimo

Com o fim do colonialismo, na sequência da proclamação da independência de Moçambique, a Frelimo que tinha conduzido o processo, considerou-se proprietária exclusiva e representante de todos os esforços na luta anti-colonial. O seu projecto de um novo Moçambique, livre dos colonos, foi apresentado como o triunfo da razão sobre a história e a cultura. Deste modo acentuou-se a importância do Estado, mas de um Estado que devia constituir uma nação, criando novas alianças para substituir as histórias identitárias locais. Este processo pretendia-se portador de progresso, de modernização e de construção de um domínio racional à ocidental.

Face a estas perspectivas de constituição de uma nova realidade moçambicana, a administração foi encarregada da institucionalização estatal na sociedade. Era-lhe necessário ao mesmo tempo inventar outras pertenças compatíveis com o projecto estatal, donde uma concepção homogeneizante, graças ao que Ernest Renan designou em 1882 o «esquecimento histórico» (Renan 1992). Na medida em que o ideal modernizador incidia sobre a formação de uma nova sociedade, liberta do «feudalismo tradicional» e da impureza colonial, tratava-se de apagar ou de «calar» as histórias locais ou comunitárias.

A administração devia pôr em práticas todas as técnicas de gestão e de organização da sociedade para este «Estado-nação burocrático». A opção da Frelimo segundo a qual «quem não está connosco é contra nós», sistematizava uma diferenciação entre, de um lado o cidadão revolucionário, o «Homem novo», e do outro o *xiconhoca* reaccionário (aquele que viola as normas estabelecidas)². Este último não era tratado como os outros pela administração que o devia «punir» a fim de o reeducar e orientar para um perfil revolucionário (Meneses 2015).

Nos capítulos anteriores insistimos na trajectória da Beira, construída no período da autonomia da Companhia de Moçambique. É uma cidade que contesta a centralização administrativa do Estado Novo, excluída (ou auto-excluída) da «unificação» da Frelimo, estando por fim ligada ao nascimento de organizações políticas que se lhe opunham. Tudo isto justificou um tratamento específico, de modo que a cidade da Beira e a província de Sofala, espaços «reaccionários», se tornaram um dos espaços onde o controlo administrativo ocupou um lugar considerável na política da Frelimo, simbolizando o Estado-nação reformador.

A fim de melhor captar toda a complexidade deste projecto, na sua aplicação, a seguir à independência, procedermos a duas análises nesta secção. A primeira coloca o acento no carácter autoritário e punitivo

² Xiconhoca Palavra formada a partir do nome «Chico» (ou Xico, de um terrível agente da PIDE durante o colonialismo) e de «nhoca», cobra. Foi uma personagem criada a seguir à independência para representar os que violavam as normas: poderia ser um burocrata definido como alguém que complica a administração ou qualquer outro indivíduo que criasse problemas à ordem definida pela autoridade pública. Resumindo, era o inimigo infiltrado.

da administração. A segunda sublinha sobretudo a reacção local e a sua adaptação à aplicação do projecto uniformizador ao nível da Beira.

A administração como instrumento de vigilância: Beira, cidade dos «reaccionários»?

«No passado, o inimigo utilizava Sofala como sua base de manobras neocolonialistas. Ele promovia aqui muitos reaccionários, muitos grupos fantoches [...]. Onde estão os fantoches? Fugiram para Rodésia. E agora que o Zimbabwe é livre, estão de volta [...]»³.

Este discurso foi pronunciado pelo primeiro presidente de Moçambique independente, Samora Machel, aquando da sua ida à Beira em 1980. Esta intervenção tem interesse para vários aspectos da nossa análise. Põe em evidência a dimensão histórica da percepção que as autoridades tinham da Beira, mas sobretudo faz sobressair a base das estratégias político-administrativas para fabricar a nação nova, face à diversidade política.

Tendo por base o discurso uniformizador da Frelimo, a administração à sombra do partido, viu-se encarregada de dissolver o passado (desses «reaccionários» e «fantoches», evocados pelo Presidente Samora Machel), mas sobretudo de vigiar e de constituir uma identidade nova (revolucionários, os homens novos). O interesse geral, isto é, o da Frelimo no poder, situava-se necessariamente aí, e era isso que justificava a utilização da força de imposição unilateral, face a qualquer tipo de resistência ou aos interesses ditos particularistas da população. Deste modo os interesses locais não participavam *a priori* na constituição do interesse geral, mas deviam definir-se a partir deste. Dito de outra forma, o projecto de modernização da sociedade, a seguir à independência, foi concebido «automaticamente» como a expressão da «vontade geral» (simbolizada pelo partido único) impondo-se a todos.

³ Samora Machel, «Beira: História de um passado recente», *Tempo*, n.º484, Janeiro 1980: 25.

A Frelimo à frente do Estado fez então diversos esforços para a «reeducação» da Beira na perspectiva do «interesse geral». Tratava-se de formar uma nação homogénea, suprimindo as diferenças a que a cidade estava habituada desde a instauração da Companhia de Moçambique. Como afirmava o Presidente Samora Machel: «Beira, como centro do país, também centro dos reacionários, deve ser o centro da difusão da revolução», portanto o centro da transformação (Machel 1981: 61).

Com o fim do colonialismo, a estrutura administrativa do país modificou-se. A lei n.º 5/78 de 22 de Abril de 1978 organizava a administração do país em órgãos centrais provinciais, de distritos e de localidades. A finalidade desta estrutura jurídica era de acabar com a dualidade de gestão instaurada pela administração colonial: a gestão urbana com conselhos municipais oposta à gestão rural com circunscrições, postos administrativos e regedorias (regulados antes de 1961) (Rocha & Zavale 2015). Esta nova organização era paralela à tentativa de construção de uma linha de transmissão de orientações desde o nível central até aos níveis locais (província, distrito e localidade). Estes não são mais do que elementos de recepção e de execução das decisões centrais, sem qualquer poder de iniciativa. Têm uma forma definida, de forma a permitir a penetração do Estado em todos os níveis territoriais.

Para que houvesse conformidade com as decisões centrais e uma vigilância eficaz, foram nomeados a nível local quadros particularmente ligados ao núcleo duro da ideologia modernizadora em vigor. Foi o caso de 1980 a 1982 de Mariano Matsinhe, membro fundador da Frelimo, em 1982-1983 de Armando Emílio Guebuza, homem forte da linha dura e autoritária que virá a ser presidente de Moçambique de 2005 a 2014, e de 1983 a 1986, de Marcelino dos Santos, fundador e pilar da linha política da Frelimo. Em qualquer caso, a nomeação destas personalidades não visava garantir a iniciativa e autonomia das acções locais ou a representação dos seus interesses. Tratava-se apenas de manter a solidez vertical das linhas de decisão e o controlo de todo o desvio ao nível local.

Aquando da «ofensiva organizacional» – uma espécie de condenação pública da base dos escalões intermédios da burocracia do Estado – em Sofala em 1981, que a revista *Tempo* intitulou «ofensiva: em Sofala o Leão foi capturado», a delegação do Presidente Samora Machel, constatou para

Sofala e Beira em particular, que o aparelho de Estado estava corrompido com excepção dos casos em que as estruturas do partido eram fortes. Assim, ainda que no discurso oficial a estruturação da sociedade fosse de competência administrativa, era na prática a vanguarda do partido que devia garantir a execução das orientações centrais. De facto era suposto a sociedade organizar-se em torno do partido e a administração servir de meio de difusão das orientações centrais e de mobilização para aderir ao partido. Na Beira em particular, a vanguarda do partido garantiu um controlo mais rigoroso dos «reaccionários» que, aquando da queda de Marcelo Caetano, em 25 de Abril de 1974, tinham criado ou reactivado diferentes organizações de oposição à Frelimo como o *Partido da Coligação Nacional* (PCN) (Chichava 2010; Darch & Hedges 2007).

Todavia as dificuldades de implantação do partido, agravadas pela guerra com a Renamo, e um relativo reconhecimento de algumas falhas na forte centralização administrativa, obrigaram a Frelimo a recuar. Viu-se constrangida a reinventar estratégias de controlo de Sofala e Beira em particular, que se constituía em «centro de reacção» contra o novo projecto modernizador. Foi nesse contexto que em 1986, ano da sua morte, o Presidente Samora Machel designou Francisco de Assis Masquil, um jovem de Sofala, originário do Buzi, como governador da província. Em vez da descentralização da administração, que contudo tinha sido evocada durante o IV Congresso, a direcção do partido colocou à frente da província um homem de Sofala. Seguiu-se uma espécie de coabitação com um homem local, destinado a gerir assuntos locais, mas sob estrito controlo do partido. Tratou-se de facto de uma tentativa de obrigar o nível de base a aderir à causa central, a partir de personalidades susceptíveis de aí estruturarem uma legitimidade política. Francisco de Assis Masquil acabava de completar a sua formação em economia na Universidade Eduardo Mondlane em Maputo. De 1983 a 1986, tinha ocupado o cargo de Secretário de Estado do Abastecimento no Ministério do Comércio. Portanto não tinha qualquer experiência da Frelimo na luta armada, o que foi reconhecido pelo próprio:

«Fui encontrado de surpresa, nunca tinha falado com o presidente Samora, nem mesmo participado de forma activa nas actividades do partido. Quando me chamaram fiquei com medo, perguntei-me o que eu teria feito de errado ? Por que é que me chamam assim de urgência

[... ? Mas finalmente, o presidente Samora me disse que devia arrancar de imediato para Beira. Não houve tempo de interrogar. Sabes com o presidente Machel, tudo era obrigatório. Não havia espaço de reclamação. Era necessário para o país, portanto, era tudo [...]»⁴.

Num artigo que escreveu em 1996, quando já não era Governador da província de Sofala, reconhecia, sem estabelecer ligação com a sua nomeação, que Moçambique se encontrava num estado de catástrofe agravada, no contexto específico de Sofala devido a: «A centralização da economia e do governo, e pela substituição do corpo dos representantes locais e das autoridades tradicionais pelo corpo do poder central e pela relação [à Frelimo], logo a seguir a independência»⁵.

Como se torna evidente, no contexto apresentado, o seu discurso e a sua nomeação como Governador da província de Sofala, estavam bastante relacionados com o controlo e a legitimidade da Frelimo nesta região. Mas isto parece não ter sido bem-sucedido pois em vez de se obter alguma docilidade por parte da cidade da Beira, esta inverteu os instrumentos de vigilância, reconstruindo-os para melhor se opor à Frelimo, decisor inicial. Finalmente, Francisco de Assis Masquil viu-se obrigado a pedir a demissão, pouco tempo depois das primeiras eleições pluripartidárias (ter-se-ia também tornado reacionário?). Voltaremos a este assunto, mas por agora é suficiente constatar que as estratégias de controlo da Beira pela Frelimo, no seu discurso de construção do Estado-nação, foram confrontadas com realidades tenazes. Se à partida, a Frelimo considerava a sua abordagem do centralismo como uma forma de garantir a aplicação das suas orientações e a vigilância da Beira, à escala local as práticas exprimiam uma crescente contestação da centralização. Assim a abertura à descentralização podia representar para a Frelimo uma forma de negociação dos instrumentos de controlo da cidade. É evidente que a Frelimo deixou de controlar o município da Beira, que ficou sob gestão da oposição a partir das segundas eleições

⁴ Francisco Assis Masquil, conversa informal na Beira, em 19 de Março de 2015. Atenção, a conversa desenrolou-se à volta de uma cerveja e não foi gravada, mas toda a história do interlocutor é confirmada por cruzamento de fontes.

⁵ Francisco de Assis Masquil, «Challenges to postwar reconstruction in Mozambique: a provincial perspective», *a* (1996: 121-131).

locais de 2003. Mas a criação de estruturas de poder local permite-lhe pelo menos conhecer os actores-chave ao nível local, o que é igualmente importante para a construção do Estado e para as negociações relativas à gestão da sociedade.

Beira: contra a centralização administrativa e a Frelimo

«Por minha experiência aqui em Sofala, percebi que não era possível de verdadeiramente trabalhar por esta província pertencendo à Frelimo. Então decidi que se pretendo verdadeiramente fazer alguma coisa devia abandonar o partido [...] Não estou arrependido com o meu acto, penso que fiz muito mais por este povo depois da minha renúncia do que quando eu estava na Frelimo. Antes fazia as coisas para a Frelimo e não pelo povo. A minha situação de vida agora é mais digna, acho. Tu podes ter dinheiro e tudo, mas te sentires inútil no que fazes. Era o meu caso quando estava na Frelimo»⁶.

Estas afirmações do ex-governador de Sofala, Francisco de Assis Masquil, sintetizam a trajectória da Beira na sua relação com o poder central. Esta trajectória aliás estrutura a gestão do município e a sua relação com o Estado. É preciso sublinhar que a forte centralização da administração e sobretudo da Frelimo enquanto força de homogeneização da sociedade, não ia na mesma direcção da independência contra a ordem colonial pela qual a Beira já havia lutado de diversas formas. Para uma elite branca e crioula da Beira, a centralização da administração do Estado Novo era um obstáculo à actividade privada, herdada da gestão da Companhia de Moçambique. Isto constituiu uma variável forte na construção de uma consciência colectiva anti-colonial e de uma cultura administrativa local. A política da Frelimo era assim sentida antes como uma continuidade da ordem colonial.

A participação da Beira na contestação anti-colonial foi certamente uma reivindicação contra a centralização excessiva da administração do

⁶ Francisco Assis Masquil, conversa informal na Beira, 19 de Março de 2015.

Estado Novo, portanto como uma busca de autonomia [capítulo 2]. No entanto também se associava à vontade de acabar com o colonialismo.

Para a Beira, a independência deveria ter provocado uma reconfiguração da relação com o Estado, isto é, o fim de uma forte centralização administrativa desde o início dos anos 1940, com a instauração do Estado Novo e da intervenção do Estado na vida individual. Mas estes objectivos escapavam à definição de interesse geral definido pela Frelimo depois da independência. É o «mal-entendido» evocado por Brito (1991). Para o partido no poder, a vitória sobre o colonizador conferia-lhe legitimidade para definir sozinho um futuro colectivo. Aspirava portanto à unidade nacional e à modernização da sociedade sem prever o espaço de reinterpretação e de apropriação pelas especificidades locais.

Assim, o projecto de modernização da sociedade, na Beira, pela sua concepção centralizadora, encontrava-se, no plano administrativo, contrário aos objectivos anunciados. Era uma forma de centralismo sobre uma estrutura que precisamente desejava mais autonomia, quer fosse a elite branca e crioula quer fossem os antigos colonizados. Isto explica em certa medida a dificuldade de aplicação deste novo projecto de um Estado centralizador, mas também o apoio a uma reacção contra o mesmo, que se traduziu nomeadamente pelo apoio à Renamo.

Desta forma na Beira, os dois instrumentos da estruturação (ou modernização) da sociedade para a definição de uma nova identidade de Moçambique (administração e Frelimo) viram a sua legitimidade posta em questão. De facto, a administração, minada sobretudo pela falta de capacidade organizacional, acabou por sustentar progressivamente a imposição da força do Estado, definida longe do contexto local (exactamente como tinha sido o Estado colonial) sem que as populações locais vissem os seus interesses tomados em consideração. O mesmo aconteceu com a Frelimo, que contudo pretendia reunir o interesse geral.

Com excepção do repertório da luta armada anti-colonial, a ideologia modernizadora e nacionalista não se alimentou de quase nenhuma especificidade local. Também não se abriu a qualquer possibilidade de redefinição local de uma construção do Estado-nação, a partir de práticas locais. Assim o novo regime, pouco depois da independência, encontrou-se perante um desafio maior de liberdade, aspiração desejada pelo conjunto e cuja privação era individualmente sentida.

Ao nível da Beira, mas não exclusivamente, encontram-se várias narrativas locais testemunhando a contestação da forma centralizadora e autoritária do projecto da Frelimo⁷. A reacção incidiu também sobre os dispositivos que regem as relações entre Estado e práticas sociais. São uma forma de síntese entre as formulações oficiais e um conjunto de variáveis estruturantes quotidianamente, ao nível local. Sem ser exaustivos, podemos agrupar essas narrativas de acordo com duas grandes tendências gerais:

Os changanas invasores

Changana, singular de *machangana*, designa o povo que viveu no império de Gaza. Durante o período colonial, a palavra referia-se a todos os povos sob influência dos *Nguni* (Liesegang 1986). Contudo e no discurso popular da Beira, assim como noutras partes do centro e norte do país, a denominação *changanas* refere-se ao conjunto dos originários do sul de Moçambique, isto é das províncias de Inhambane⁸, de Gaza, e de Maputo.

Como demonstram Fernando Florêncio (2003) e Elizabeth MacGonagle (2008), a história dos *changanas* está relacionadas com a invasão nguni da região centro do país no século XIX. Segundo Florêncio (2003: 190) esta presença dos nguni na região dos vandau «foi um dos momentos históricos mais nefastos na memória colectiva das populações». Na linha da sua reflexão constata-se hoje que efectivamente existe um sentimento anti-*changanas* na Beira ou na região. São percebidos como novos colonizadores, agora sob a forma da Frelimo, procurando submeter a população como outrora fez Ngungunhane, o cruel rei do império de Gaza.

⁷ Entendemos aqui narrativas como as construções retóricas populares na relação com o político que parecem menos estruturantes do que as que Claudio Radaelli utiliza na análise da concepção das políticas públicas. As narrativas são ao mesmo tempo difusas e mobilizadas para construir uma ideia de relação com o poder.

⁸ Deve-se sublinhar uma particularidade no que respeita à província de Inhambane que faz fronteira com a província de Sofala. Há uma separação entre uma parte do extremo norte, de povoamento ndau, a mesma etnia que habita Sofala; e todo o resto que é bitonga, tswa e chope, considerados em bloco como changanas.

Ngungunhane tinha incorporado os vandau no seu exército. António Rita-Ferreira relata que cerca de 80 000 a 100 000 homens vandau foram obrigados a deslocar-se para o sul de Moçambique quando Ngungunhane fez de Mandhlakaze a capital do império em 1889 (Rita-Ferreira 1982: 192). A decisão de 1985 de Samora Machel, de honrar Ngungunhane como herói nacional, reavivou ao contrário a memória da colonização nguni na actual região de Sofala, assim como noutras regiões, como a dos chopes (Chiziane 2008; Khosa 1987). Pode-se colocar a questão do objectivo político de Samora Machel: em 1985, para combater a Renamo em forte expansão, tinha necessidade de fortalecer a «unidade nacional»; mas escolheu como «herói nacional» alguém que em algum caso poderia não ser aceite em vastas regiões do país e que simbolizava estritamente o poder do sul, na memória ainda activa das populações.

Assim, o conceito de *changana* consegue sintetizar a oposição, quer na história passada (a invasão dos nguni) quer nas tentativas da Frelimo para controlar os desafios locais. São percebidos como um conjunto de originários do sul, herdeiros de Ngungunhane e dos seus aliados (Ncomo 2003). Depois da independência, a administração e a Frelimo, instrumentos maiores de enquadramento da sociedade, foram assim minados pela vontade centralizadora e uniformizadora. Deste modo, a opinião pública regional associa-os à tentativa de uma nova submissão da região e, paralelamente, com a narrativa popular sobre a marginalização das elites locais pela Frelimo.

«Beirense» como opositor

Esta ideia de «beirense» como sinónimo de opositor decorre da memória colonial e está incorporada, conscientemente ou não, nas práticas locais. Na retórica popular, que entretanto não se pode generalizar, quando um residente na Beira afirma «sou beirense, um *mwana kanya* [filho de casa, um originário em xindau]», trata-se bem mais do que a indicação de um lugar de origem. Subentende-se uma oposição a qualquer tipo de dominação, uma marca de tenacidade. Como explica Jacob Maite, professor da Universidade Pedagógica na Beira e funcionário do município, «*beirense*, não é somente um nativo [...], é quem é por nós, quem nos defende com toda sua força

[...]»⁹. Esta visão é partilhada por muitos, pelo que, no sentido popular, um *beirense* representa a persistência da anti-dominação, a capacidade de mobilização para combater o inimigo.

Este sentimento em relação à Frelimo é paralelo à dificuldade da administração em responder às expectativas dos cidadãos no país recentemente independente. Segundo alguns dos nossos interlocutores mais idosos, a independência não melhorou necessariamente as condições de vida da população. Segundo eles, na época colonial, os magros recursos permitiam viver com dignidade, o que não aconteceu a seguir à independência. Esta visão reforçou-se na juventude que se encontra sem emprego e sem qualquer esperança de uma vida melhor. A justificação central que exprimem relaciona-se com a centralização dos objectivos de desenvolvimento em benefício do sul de Moçambique. Assim é recorrente a ideia de que «o futuro melhor, sempre cantado pela Frelimo, se calhar tem valor para os *changanas* mas aqui, na Beira, nada melhorou depois da independência, pelo contrário»¹⁰. Certamente que a questão é mais complexa do que a própria interpretação popular, mas encontra-se aí a procura de uma alternativa à gestão danosa da Frelimo fortemente centralizadora e uniformizadora. Com efeito, perante uma administração pouco institucionalizada e demasiado «politizada», mas sobretudo «partidarizada» na sua missão de gestão da sociedade, qualquer interpretação das suas dificuldades é relacionada com o paternalismo e clientelismo das suas elites. Esta ideia pode ser encontrada quer em Jean-François Médard, com o seu conceito de neopatrimonialismo como processo de bloqueio da institucionalização do Estado pela personalização do poder (Médard 1990); quer em Jean-François Bayart na «política do estômago» e suas variantes, para explicar em parte a fraca performance da gestão do Estado (Bayart 2006).

Por exemplo, para os nossos interlocutores da Beira, a exclusão de Uria Simango pela Frelimo em 1970, provocou a ausência de um

⁹ Jacob Maite, entrevista, Beira 5 de Junho de 2014.

¹⁰ Referência ao slogan «*Futuro melhor*», frequentemente utilizado pela Frelimo depois das primeiras eleições pluralistas em Moçambique. Para as eleições de 2009, depois de a «força da mudança», a Frelimo adoptou o slogan «*A Frelimo é que fez, a Frelimo é que faz*». De um modo geral isto foi percebido na Beira como um discurso a favor do sul, pois nada mudou concretamente.

representante regional legítimo no topo do Estado, no seio da Frelimo. Isto explicaria a marginalização desta parte do país na alocação de recursos dos serviços públicos. Com efeito, numa situação de precariedade administrativa, a influência dos actores no topo do Estado parece primordial e, de acordo com a visão dos nossos interlocutores, a Beira teria ficado marginalizada porque os tais representantes não foram integrados na Frelimo. Poder-se-ia aqui ver um desejo de apadrinhamento relacionado de facto com a fraca capacidade institucional da administração.

Nesta óptica, o município teve de enfrentar uma Frelimo que se preocupava sobretudo com o desenvolvimento do sul. Por seu lado considerava-se como elemento de confluência dos interesses locais ignorados pela Frelimo. Tornou-se assim a voz dos que ficaram sem representação. Esta visão local do papel do município, na relação com o Estado central, não apagou, evidentemente, as divergências locais entre os diversos actores. O município não pode ser uma síntese de interacções locais, mantendo-se pelo contrário como um espaço de confrontações locais. Em todo o caso, para o Estado, a estruturação dos actores a partir das interacções com o município, foi um elemento maior no alargamento da sua legitimidade ao nível local. Permitiu nomeadamente identificar as diferentes forças políticas locais com as quais o Estado deve negociar quotidianamente.

Mueda, das zonas libertadas ao projecto modernizador pós-colonial

A elite política da Frelimo, à medida que os colonos abandonavam os territórios, organizou a população nesses novos espaços vazios do poder colonial. A experiência da articulação entre a população e a Frelimo nessas «zonas libertadas» constituiu, de acordo com o discurso oficial, o espaço da experiência de uma visão política do Estado moçambicano. Foi um espaço imaginado da relação Estado/sociedade, com a criação de uma estrutura de organização. A seguir à libertação de 1974-75, o aparelho de Estado surgiu então como uma realização alargada da confluência entre os diversos actores à imagem da experiência das «zonas libertadas».

O modelo de organização administrativa a seguir à independência seria assim, segundo as autoridades públicas, inspirado na experiência vivida nessas zonas libertadas. Como referiu Aquino de Bragança, intelectual orgânico da Frelimo, citando Samora Machel, «a sociedade que edificamos nas zonas libertadas é o nosso único modelo, o nosso laboratório científico» (Bragança 1987). Assim, na concepção dessas «zonas libertadas» com o seu avanço militar, a Frelimo não visava apenas a organização da população, mas sobretudo a transformação das relações sociais, económicas e políticas no novo Moçambique do futuro (Macamo 2004). Nesse sentido tratava-se de um «campo de ensaio» do projecto de modernização da sociedade que iria ser, a seguir à independência, a Carta de construção de Moçambique e a ponta de lança da administração.

É efectivamente a partir deste discurso de Samora Machel, que rejeita qualquer alinhamento da sua visão do marxismo com qualquer outro modelo, que se modela o projecto moçambicano da experiência das «zonas libertadas» (Macamo 2004). É aqui que se começa a construir o imaginário da governação do país na prática, de acordo com a orientação da elite política da Frelimo.

Se estudássemos as relações entre as elites políticas, as estruturas embrionárias da organização da sociedade e a adesão das populações às «zonas libertadas», estaríamos em condições de colocar uma problemática pertinente relacionada com as dinâmicas da reforma da administração pós-colonial. Mas o objectivo deste trabalho não é estudar de forma exaustiva essas zonas libertadas, a partir do espaço de confluência da Frelimo e das populações. O trabalho questiona a aprendizagem da reforma da administração e a municipalização em particular, tendo presente que o modelo específico das «zonas libertadas» constituiu uma das bases da imaginação de uma organização da sociedade para todo o Moçambique. O distrito de Mueda é, com excepção da povoação mantida pelos portugueses, uma dessas regiões «libertadas» aquando do avanço da Frelimo face às tropas portuguesas. Isto permite analisar o significado político que estas zonas teriam tido nas dinâmicas político-administrativas de Moçambique e a modelagem que oferecem as reformas recentes.

Do modelo das «zonas libertadas» de Mueda à administração da nação

A guerra de libertação começou em 1964 no extremo norte do país, nas actuais províncias de Niassa e Cabo Delgado. Durante os dez anos que se seguiram, a Frelimo tomou o controlo de uma boa parte destas províncias, assim como a de Tete, no centro-oeste do país. Depois do abandono da administração colonial portuguesa, estas zonas sob controlo da Frelimo foram declaradas «zonas semi-libertadas», indicando que o sistema colonial estava aí em vias de ser suprimido. Passaram do estatuto de zonas sob mero controlo da Frelimo ao de bases de apoio para os guerrilheiros, mas também de protecção e assistência às populações, sobretudo em matéria de educação, saúde e agricultura. Transformaram-se em espaços de elaboração de um sistema alternativo de produção, de administração e de desenvolvimento, tornando-se assim «zonas libertadas» (Bragança 1983). Tratava-se portanto das primeiras zonas administradas pela Frelimo.

Foi a partir delas que a Frelimo concretizou a transição para a independência e a sua estratégia na relação com as populações. Com efeito, sobretudo depois do segundo congresso em 1968, a Frelimo instaurou nessas zonas o que qualificava como «poder popular», em ruptura com as estruturas políticas tradicionais da sociedade makonde. Construiu assim a base concreta do discurso marxizante da direcção (oficializado em 1977) e do anunciado desaparecimento das lutas pelo poder. A organização deste poder estava definida idealmente em cinco níveis hierárquicos: círculo, localidade, distrito, província e nação.

Esta organização dos poderes afastava-se oficialmente da organização linhageira do poder. Resumindo, a transição, com as zonas libertadas geridas pela Frelimo, era também uma forma de apagar o passado «tradicional» para entrar numa nova forma de organização. De facto, o contexto da auto-defesa necessária contra os bombardeamentos e as operações militares portuguesas produziu uma certa adesão das populações. Para estas, tendo vivido uma forte exploração colonial e evoluído nas estruturas das zonas libertadas ainda não estabilizadas, os arranjos de poder eram aceites apenas em função da guerra, que não iria durar eternamente. É preciso sublinhar aqui duas coisas: em primeiro lugar, as zonas libertadas sob gestão da Frelimo representavam apenas

uma pequena parte do país. Segundo as estatísticas de relatórios das autoridades militares portuguesas, em 1967 cerca de 300.000 pessoas, isto é, 4,19% da população total (cerca de 7,5 milhões de habitantes) escapava ao controlo da administração portuguesa (Cahen 1994). Este número pode parecer fraco, mas é considerável por um lado porque é muito raro que uma guerrilha controle largamente grandes porções de um país, e por outro é preciso considerar que a luta armada tinha começado apenas em 1964. É preciso igualmente notar a forte presença de makondes nas zonas libertadas, os quais tinham sido os primeiros a entrar na guerra devido aos acontecimentos, (massacre de Mueda) da *banja* de 16 de Junho de 1960 (*cf.* capítulo 2).

QUADRO 2. Composição étnica das zonas libertadas em 1967

Grupos, S/grupos	Número	Percentagem	
		Total habitantes	Total gr. étnico
Suaílis	2 000	0,64	47,61
Macondes	17 8000	57,84	94,68
Mavia	153 000	49,72	100,00
Andondes	5 000	1,62	93,89
Matambués	20 000	6,49	63,23
Ajauas	77 000	25,02	60,62
Macuas-Lómuès	8 000	2,59	0,25
Macuas	4 000	1,29	0,52
Macua-Metos	4 000	1,29	1,24
Angunes	5 700	1,85	3,48
Angónis	5 000	1,62	7,15
Matengo	700	0,22	100,00
Sengas	12 000	3,89	45,97
Cheuas	5 000	1,62	12,75
Nianjas-Niassas	20000	6,49	60,06
Total	307 700	100,00	

Fonte: Serviços de informações militares
[Região Militar de Moçambique], (Cahen 1994: 235).

Já examinámos as razões da forte presença de Makondes na luta armada. Mas é interessante perguntar por que razão a presença da quase

totalidade de makondes nas zonas libertadas (94,68% como indica o quadro), não se traduziu na sua adesão ao projecto Estado-nação da Frelimo.

Sobre este assunto, no contexto mais largo de Cabo Delgado, Luís de Brito (1991) evoca os abusos que teria cometido Lázaro Nkavandame. Este teria tirado partido da concentração das populações nessas zonas libertadas para os seus negócios privados, nomeadamente comerciais, o que tornava ainda mais atraente o slogan marxizante da Frelimo, «Abaixo a exploração de homem pelo homem». Os dirigentes da Frelimo ficaram confortados com o sentimento de que a simpatia da população reflectia bastante uma adesão ao projecto socialista. Mas ainda segundo Luís de Brito, a realidade era outra. O engajamento nas actividades das zonas libertadas (no exército, apoio às diversas acções de guerra, produção de alimentos para os militares) estava também ligado à vontade de vingança anti-colonial e ao desejo de se protegerem da guerra. A preocupação principal era encontrar a liberdade e não aderir ao projecto da Frelimo.

A presença da população nas zonas libertadas era ditada pelas circunstâncias. A sua participação nas actividades colectivas era justificada pela existência de um inimigo comum, o sistema colonial, que era preciso combater engajando-se, sendo necessário produzir para abastecer os guerrilheiros, daí os campos colectivos. Mas a confluência conjuntural de interesses não podia prolongar-se depois da guerra no projecto de modernização autoritária da Frelimo.

Assim, mesmo em Mueda, onde a instauração das zonas libertadas foi acompanhada por uma forte adesão popular, não houve forçosamente adesão ao projecto socialista da Frelimo posteriormente à independência. A investigação levada a cabo pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, sob a direcção de Aquino de Bragança mostrou que, em Mueda, depois da transformação destas zonas libertadas em «aldeias comunais», os camponeses desconfiavam do novo projecto de organização proposto pela Frelimo (Bragança 1983). A proximidade dos decisores, a discussão dos problemas e a proposta de soluções nas zonas libertadas motivavam o seu engajamento durante a guerra. Mas nas novas «aldeias comunais» – nascidas da experiência das zonas libertadas e dos antigos aldeamentos – essa situação não se repetiu. Os centros de decisão estavam afastados dos lugares de execução,

as decisões já não eram fruto de discussões locais, mas provinham de orientações centrais não discutíveis.

Esta visão é parcialmente partilhada por Marle L. Bowen, que demonstra que, a seguir à independência, no caso específico da agricultura, a Frelimo abandonou os camponeses (Bowen 2000). De uma situação de partilha entre dirigentes e população nas zonas libertadas, depois da independência a Frelimo tornou-se um distribuidor de ordens, afastado dos destinatários das políticas que elaborava. Os órgãos do «poder popular» estabelecidos nos contextos das zonas libertadas já não serviam de espaço de debate, passando a ser uma tradução fiel das decisões concebidas a nível central. É evidente que o modelo das zonas libertadas com que a Frelimo legitimou o seu discurso de revolução «pela base» parece contraditório. Segundo este, a adesão e o engajamento da população nas zonas libertadas eram o símbolo de uma vontade revolucionária. Para os camponeses, pelo contrário, a experiência de interacção com os dirigentes nas zonas libertadas foi traída após a independência. A Frelimo deixou de aparecer como próxima, passou a apresentar-se como um poder soberano que comandava de longe. Além disso o engajamento da população para acabar com a presença colonial foi traduzido pela Frelimo como um engajamento «socialista» – acabar com a organização tradicional.

Assim, após a independência, o modelo orientou-se para a ideia de aldeias comunais – uma espécie de transformação do rural em urbano, inspirada na experiência *Ujamaa* na Tanzânia – sem conseguir captar as dinâmicas locais relacionadas com a adesão das populações. Ainda mais, as tentativas de implantação do modelo, em espaços onde a guerra anti-colonial não tinha tido impacto, pareceram desde o início esvaziadas de qualquer possibilidade de apropriação. Isto pode ser explicado pelo facto de o discurso revolucionário da Frelimo nunca se ter apoiado nas especificidades locais, as únicas capazes de suscitar a adesão necessária ao projecto de unidade nacional e de formação do Estado-nação. A experiência das aldeias comunais teve uma recepção variada, de alguma aceitação, nomeadamente numa parte das antigas zonas libertadas, a uma forte rejeição. No contexto específico de Mueda, as tentativas precoces para implantar uma organização de tendência socialista, paralelamente ao esforço de destruição do tecido social tradicional, levaram mais a uma forte implantação da Frelimo do que à criação de uma estrutura

administrativa estável. A isto acresce a natureza paternalista e asfíxiante do tratamento a que a região foi submetida.

«A Frelimo somos nós»: recompensas neo-patrimoniais contra desenvolvimento?

«A Frelimo somos nós», é uma expressão empregada por Michel Cahen para analisar a tentativa de fusão das elites makondes na Frelimo. Esta reacção manifestou-se quando a Frelimo tentou estruturar-se oficialmente como partido em 1977, dois anos depois da independência. Nessa altura os makondes recusaram receber o cartão da Frelimo, por considerarem isso absurdo pois a Frelimo eram eles (Cahen 2005: 130).

Encontrámos expressões similares nas nossas pesquisas de terreno como «aqui, é a casa da Frelimo»; «tudo que vês no Maputo deve prestar homenagem aqui»; o «berço» de Moçambique, «foi Faustino Vanoma que criou a ideia da Frelimo», etc. Nesta interpretação local específica, a Frelimo teria origem nestes dinamismos anti-coloniais de Mueda, nomeadamente a revolta denominada «massacre de Mueda».

Com efeito, retomando a análise de Michel Cahen, houve confusão na luta anti-colonial entre a Frelimo e os makondes de Mueda. Os camponeses makondes desejavam a saída dos portugueses, daí a exigência de *Uhulu* (liberdade em ximakonde). Em contrapartida a Frelimo via na saída dos colonos um ponto de partida para a criação do Estado moçambicano. No final do colonialismo, instaurou-se um «*quiproquo nacional*» no caso específico de Mueda, a «liberdade para a terra maconde» torna-se «independência de Moçambique», o que complicou a situação da concepção nacional da Frelimo, como mostram os trabalhos de Paolo Israel (Israel 2006, 2010). Além disso, os slogans da Frelimo a seguir à independência, como «*abaixo a exploração de homem pelo homem*», eram percebidos pelos makondes como a simples rejeição de toda a forma de colonialismo, nomeadamente a portuguesa, ou de abusos pontuais por parte de outros moçambicanos. Mas estavam bem longe da concepção «marxista» deste slogan da Frelimo, que desejava a construção de um Estado «socialista» – isto é, desembaraçado das relações sociais originárias no seio do campesinato – a partir da

vanguarda do partido. Tratou-se de um outro *quiproquo*, o «*quiproquo socialista*» segundo Michel Cahen (2005).

Todavia isto não influenciou a forma como a Frelimo entendeu a situação. Desenvolveu uma abordagem fundamentalmente paternalista e asfíxiante para juntar e enquadrar este povo, importante para a dimensão da formação do Estado. Esta observação reenvia à noção de *neopatrimonialismo* definida por Jean-François Médard, a qual permite compreender a ambiguidade do processo de construção dos Estados africanos a seguir às independências. O neopatrimonialismo – que decorre do patrimonialismo de Max Weber enquanto não distinção entre público/privado, *grosso modo* – corresponde a uma dosagem específica para cada contexto em relação ao esquema ideal de um Estado patrimonial, dependendo este de negociações específicas sobre a legitimidade do Estado (Médard 1990).

Se seguirmos este raciocínio sem entrar necessariamente no debate sobre a sua pertinência para a leitura do político em África (Bach & Gazibo 2012; Darbon 2010), no caso de Mueda desenvolveu-se uma certa tendência de redistribuição clientelista do poder entre o Estado, a Frelimo e os makondes. Esta interacção baseou-se sobretudo em dois mecanismos. O primeiro tem por base as alianças facilitadas pelas ajudas ao desenvolvimento. Mueda constitui uma das regiões que, a seguir à independência, mais beneficiou de ajuda internacional. A título de exemplo, no início dos anos 1980, o governo suíço contribuiu com um milhão de dólares para o desenvolvimento das aldeias comunais, no quadro do Projecto FO-9. Desde essa altura, Mueda constituiu um espaço privilegiado para as ajudas internacionais. Isto não se devia ao acaso pois os actores internacionais ou as ONGs afectadas a Mueda eram seleccionados a nível central (Lachartre 2002).

O segundo foi a incorporação, desde os primeiros anos, das elites locais da Frelimo no aparelho de Estado. Como refere Harry West, em numerosas situações, a Frelimo recrutou os chefes tradicionais que se mostravam fieis aos seus actos. Os que ficaram ligados às autoridades portuguesas foram pelo contrário mortos (como foi o caso do *régulo* Naengo), ou marginalizados após a independência, a partir de uma substituição operada pelas estruturas do partido-Estado (West 2005). No final da guerra anti-colonial, à incorporação juntaram-se alianças com o ramo militar makonde com a nomeação dos seus membros para

diferentes cargos no partido assim como no aparelho do Estado. No novo exército nacional, os makondes estavam bem representados. Em contrapartida, a aliança por incorporação, nomeadamente a nomeação para postos de direcção da Frelimo, funcionou de acordo com os níveis hierárquicos: houve tendência para uma ruptura entre os makondes do topo do partido e os que ficaram em Mueda. Esta ruptura não afectou as estruturas formais do Estado mas afectou as relações quotidianas. Por exemplo, nas estruturas formais, a designação dos candidatos ao cargo de presidente do município assim como o de administrador do distrito ao nível de Mueda, ficou sob controlo do centro do partido através das elites originárias de Mueda do topo do Estado (partido).

Entretanto, a legitimidade desses makondes do topo da Frelimo, habitando em Maputo (centro), tornou-se problemática em Mueda (local). Nas nossas entrevistas com os habitantes de Mueda, o facto de esses dirigentes já não se interessarem pela sua terra de origem foi muitas vezes referido, dando como exemplo o caso de Alberto Chipande, quadro proeminente da direcção da Frelimo. Recentemente atraído pelos recursos naturais de Cabo Delgado, fez muito investimento em Montepuez, uma povoação situada a sul do planalto de Mueda, em zona de população macua, em detrimento da sua terra de origem.

Esta apreciação sobre Alberto Chipande parece ser partilhada por vários residentes que nos deixaram entender que as alianças estabelecidas pela elite buscam a docilidade de um povo que não está disposto a obedecer. A mesma apreciação popular recai sobre Raimundo Pachinuapa, outro dirigente influente do topo da Frelimo. São numerosos os exemplos, relativos também a Diomba, Namachulua (ministro da Administração Estatal e da Função Pública), Nthumuke (ministro do Interior), Lagos Lidimo (general e ex- chefe dos serviços secretos), todos importantes quadros da Frelimo originários de Mueda. Mas fazem uma excepção para Marcelina Chissano, esposa do antigo Presidente Joaquim Chissano (1986-2004) e Filipe Jacinto Nyusi, actual Presidente de Moçambique (desde Janeiro de 2015). Marcelina Chissano é célebre em Mueda pela ajuda à organização do seu bairro de origem (bairro Maputo). Segundo os residentes de Mueda, todos os seus vizinhos e próximos foram ajudados na construção e electrificação das suas casas. Quanto a Filipe Jacinto Nyusi, estão-lhe gratos por ter construído, antes da sua candidatura à presidência da República em

2014, uma grande e bela casa em Mueda, que permitiu a renovação e electrificação do bairro Rovuma. Além disso financiou por intermédio do município a construção de um campo de futebol e de uma pista de atletismo (Conselho Municipal da Vila de Mueda 2015a). Estas acções tornaram-no mais conhecido e apreciado em Mueda.

A partir destas observações podem-se sublinhar duas coisas: em primeiro lugar o paternalismo asfixiante da Frelimo com vista a obter a adesão dos makondes, não garantiu em nada a docilidade destes, pois assim que alguns chegavam ao topo do partido tinham tendência a distanciar-se do local de origem. De resto, este tipo de aliança não se renovou, como poderia ter acontecido, com a integração das elites locais emergentes. As alianças apenas se fizeram no topo da Frelimo. Deste modo, a municipalização apareceu como algo particularmente importante para redistribuir o poder «pela base» (Riedl & Dickovick 2014) podendo concorrer para o reforço do partido dominante, Frelimo.

Em segundo lugar, a incorporação das elites de Mueda na Frelimo reforçou evidentemente a implantação do partido nesta zona do país. Todavia não foi acompanhada por um desenvolvimento institucional ou de estruturação de uma administração capaz de garantir a regularidade das interacções entre os múltiplos actores. É por esta razão que se pode considerar o paternalismo da Frelimo em Mueda como asfixiante, na medida em que não deixou qualquer espaço de reinvenção «autóctone» de apropriação do Estado.

3.1. Quissico: a ambiguidade chope e a administração «nacionista»

Após a independência, a capacidade de resposta ou de aprendizagem do projecto político da Frelimo variou de acordo com cada espaço devido a causas complexas, relacionadas com uma combinação de factores históricos e sociais a que se juntaram as dinâmicas internacionais. Imaginada como um projecto uniformizador, a construção do Estado-nação da Frelimo devia integrar essas diversas interacções e factores locais de onde decorriam adaptações variadas.

Em cada espaço de implementação surgiram numerosas dissonâncias entre os objectivos afirmados logo após a independência e a sua realização. Em boa parte explicavam-se pela existência de trajectórias

locais, que se tornaram as bases da apropriação (e da reinterpretação) do projecto da Frelimo. Noutros termos a Frelimo não podia ignorar as condições locais, pelo menos nas tentativas de implementação local. Pelo contrário foi moldada, isto é, impedida de se concretizar, por essas dinâmicas locais. Abreviando, o projecto nacional e as realidades locais construíram-se reciprocamente, no sentido em que nem um nem outras puderam resistir às dinâmicas da implementação (Hill 1997; Hupe 2014).

Ao ser elaborado, ignorando totalmente as especificidades locais, e tendo sobretudo um objectivo de uniformização nacional, o projecto de Estado-nação foi muitas vezes posto em causa na sua própria exequibilidade. Para além da resistência das populações a adoptá-lo era sobretudo o «habitus» local que explicava as dissonâncias de um projecto administrativo proposto «de cima». As dissonâncias encontradas apareciam como elementos de base para modificar os objectivos, ou pelo menos a forma de os atingir.

Designamos como «ambiguidade chope» a relação entre o espírito do projecto do pós-independência, com base na ideologia «marxista-leninista», e o contexto local da sua implementação. Retomamos neste aspecto a análise antropológica de David Webster (2009), segundo a qual os chopes, que constituem a maioria dos habitantes do distrito de Zavala, são uma «sociedade de indivíduos» que nunca conseguiram viver em grandes agrupamentos. A cooperação entre chopes realiza-se sempre em torno de uma actividade precisa e pontual. Esta característica, a que se juntam outras, contrariava em vários aspectos o projecto da Frelimo, imaginado como uma acção colectiva ou colectivizante, em torno de um centro, o Partido-Estado. É isto que confirma por exemplo o «aldeamento» das zonas rurais, o qual obrigou à concentração das comunidades ou da produção agrícola em cooperativas e machambas estatais.

A eliminação das etnias cuja própria existência era condenada como «tribalismo», outro fundamento para a formação do Estado-nação, não representava um perigo para os chopes, devido ao seu individualismo. Mas o agrupamento em comunidade sem relação com a vida social tradicional, nomeadamente através das aldeias comunais ou das cooperativas agrícolas tornou-se mais difícil. Neste caso específico, é a *ambiguidade da concentração comunitária*. Por um lado a relação entre

o Estado-Frelimo e os chopes ter-se-ia deteriorado. Mas por outro, a chegada da Renamo e das suas acções violentas, atiraram-nos para os braços da Frelimo que contudo os havia obrigado a concentrar-se em aldeias. É a *ambiguidade partidária*, que se alimenta sobretudo das novas dinâmicas do multipartidarismo, que cada vez mais exigia negociações entre os actores para os desafios eleitorais, nomeadamente entre o partido dominante, Frelimo, e os actores locais. A importância maior da municipalização de Quissico emergiu aqui, enquanto alavanca para a construção de alianças

A «individualização» chope face ao espírito do projecto administrativo «socialista» da Frelimo

Um dos temas centrais das pesquisas de David Webster (2009) sobre os chopes é a individualização que caracteriza este povo. Constatou a existência de uma sociedade de indivíduos, resultante da fraca estrutura hierárquica dos poderes políticos tradicionais. Esta característica dos chopes explicar-se-ia pela presença na região desde o início do século XX, de um grande número de trabalhadores das minas da indústria extractiva sul-africana. Estes emigrantes, economicamente muito mais estáveis que outros, teriam suscitado a necessidade de protecção da propriedade contra a «dívida comunitária», na distribuição dos benefícios obtidos pelo trabalho migratório.

Um outro factor que teria importância para esta característica dos chopes está relacionada com a emergência de uma pequena elite de comerciantes rurais. Tal como os emigrantes para as minas sul-africanas, também estes tinham alguma propriedade privada a proteger das práticas comunitárias. Este capitalismo precoce da sociedade chope teria – parcialmente – contribuído para fragilizar as solidariedades de tipo vertical nesta comunidade.

Ao longo do tempo, este sentimento de protecção da propriedade individual, oriundo quer das actividades migratórias, quer das comerciais, transformou-se numa espécie de individualização dos chopes na relação com a sua comunidade de origem. Isto não significou uma «saída» definitiva da comunidade, mas antes uma forma de protecção social (Marie 1997). A expressão popular dos chopes «*wu xaka ditxelo*,

negócio ditxelo» (de um lado a família, do outro os negócios), aconselha bem a não misturar assuntos privados e comunitários. Para dar um outro exemplo, nos concertos de *Timbila* canta-se «*nhamonele à honela n̄mbide wakwe*» (cada um vigia-se), o que exprime a luta individual para a sobrevivência quotidiana ou um sentimento comunitário que se exprime horizontalmente sem ter necessidade de chefia de carácter estritamente hierárquico.

Quaisquer que sejam as justificações desta individualização «à maneira chope», o projecto da Frelimo, de tendência uniformizadora, não suscitou adesão nesta região, em particular no que diz respeito à organização das aldeias comunais, tendo havido contestação mesmo antes da sua implementação. A guerra com a Renamo conduziu ao seu abandono antes do início da sua realização. Deve ter-se em atenção que o projecto, no discurso oficial da Frelimo, estava concebido sobre a ideia da ausência de propriedade privada, pelo menos para os principais meios de produção, nomeadamente a terra para os camponeses, embora ficando propriedade do Estado. Retomando a linguagem socialista, o projecto da Frelimo afirmava-se pela eliminação das formas de acumulação privada, o desaparecimento da propriedade privada dos meios de produção e dos mecanismos de mercado, todos responsáveis pela formação de uma burguesia exploradora (Mosca 1999).

Assim, no domínio rural, o desenvolvimento das cooperativas de consumo e das machambas estatais seria utilizado como forma de estatização da economia (de facto tratou-se mais de «nacionalização» da economia, no sentido estrito do termo: implantar a nova nação, destruir as relações sociais que dela se afastam, consideradas «feudais» ou «capitalistas»), colocando todos os meios de produção sob controlo do Estado. Isto permitiria ao Estado introduzir transformações estruturais para edificar a nação moderna projectada pela elite da Frelimo. A agricultura familiar seria progressivamente incorporada nas machambas estatais. O financiamento seria prioritariamente dirigido para o Estado. Como exemplo, o investimento global na agricultura entre 1978 e 1983 foi assim distribuído: 90% para as machambas estatais, 2% para as cooperativas e aldeias comunais, e praticamente nada para a agricultura familiar (Mackintosh & Wuyts 1988).

Em contrapartida, depois da saída das zonas rurais dos comerciantes portugueses e surgimento de faltas no mercado, os pequenos produtores

não procuraram aumentar a sua produção e concentraram-se abundantemente na auto-subsistência, tanto mais que a nova moeda, o *metical*, não permitia a aquisição dos bens manufacturados que rareavam. Do lado do Estado as «*Lojas do Povo*», que geriam toda a rede comercial rural ao nível nacional, não eram capazes de sustentar o bom funcionamento da estatização da economia rural. As cooperativas agrícolas, funcionando minimamente, não garantiram a ligação entre agricultura familiar e o Estado. Assim, no caso específico do distrito de Zavala, a colectivização da agricultura pela criação de cooperativas não recebeu apoio dos agricultores locais, que a consideraram como a captura da sua propriedade privada para fins colectivos.

Entrevistámos vários membros da antiga cooperativa de Gondo, situada a cerca de vinte quilómetros de Quissico. Samuel Maganhambe, dirigente da cooperativa de Gondo no início dos anos 1980, explica que a cooperativa não funcionou bem por causa do «egoísmo» dos habitantes de Gondo: «Muitos habitantes de Gondo não queriam contribuir para as actividades da cooperativa, pensando que os benefícios não seria bem repartidos entre os membros. A maioria pensava que os benefícios eram para mim [...]»¹¹.

Com efeito, ainda que a cooperativa de Gondo recebesse alguma ajuda do governo (entrega da charruas e de bois), esta não era suficiente para um bom funcionamento, o qual dependia, em grande parte, da vontade dos membros em colocar o seu próprio material ao serviço da cooperativa. Mas em vez dos benefícios anunciados, os locais entendiam as actividades da cooperativa como impedimentos da sua própria actividade privada. Isto ainda foi mais verdadeiro para os trabalhadores das minas da África do Sul que tinham o pequeno capital necessário para investir a título privado. A isto juntou-se uma outra dificuldade na explicação e comunicação destas dinâmicas de socialização das zonas rurais a partir da concentração colectiva das actividades agrárias. Os habitantes consideravam-na como partilha obrigatória com a comunidade sem que necessariamente tirassem benefício dessas acções colectivas (O’Laughlin 1981). Com efeito, concebido de forma demasiadamente central, o projecto não conseguia adaptar-se localmente a fim de melhorar a vida

¹¹ Samuel Maganhambe, entrevista, Zavala, 9 de Fevereiro de 2015.

das populações. Nas práticas quotidianas, a instauração do «socialismo» no âmbito rural foi minado pela dificuldade da população – com o seu habitus particular – em se apropriar daquilo que a Frelimo definia como «interesse geral».

Foi neste contexto que as aldeias comunais ficaram ao nível do discurso, sem qualquer início de implementação no distrito de Zavala. De acordo com os nossos interlocutores, antes mesmo dessa tentativa, os habitantes já manifestavam descontentamento. Finalmente, o surgimento da guerra civil na província de Inhambane fez abortar qualquer possibilidade de «aldeiação»¹², tanto mais que nas zonas onde estas aldeias comunais estavam instaladas, a Renamo atacava-as rapidamente como meio de criar uma base social, libertando os habitantes que eram autorizados a regressar à sua habitação dispersa (Geffray 1990). A estatização da sociedade através da socialização/nacionalização das zonas rurais foi então obrigada a recuar sem verdadeiramente se concretizar e ainda menos se enraizar na vida as populações locais. Entretanto, as acções de guerra da Renamo, no contexto específico de Zavala, levaram a população a aproximar-se da Frelimo e do Estado. A percepção do objectivo do Estado e dos seus modelos de gestão ficou contudo ambígua, porquanto foram marginalizadas as trajectórias locais nas políticas públicas. Uma reflexão sobre as *Timbilas* ilustra de forma interessante esta análise.

Quissico na construção da nação: das *Timbila* locais às *Timbila* «revolucionárias», depois comercializadas

O papel maior de Quissico (ou em geral do distrito de Zavala) na construção da nação a seguir à independência é atribuído às *Timbila* (plural de *mbila*), que designam simultaneamente os instrumentos

¹² A Renamo chegou à província de Inhambane cerca do ano de 1982, a partir da base de Nhanzele. Éric Morier-Genoud apresenta uma visão geral da questão da guerra na província de Inhambane, nomeadamente nos distritos de Jangamo e de Homoíne, mas esta parte do país necessitaria ainda de ser objecto de muito mais investigação (Morier-Genoud *et al.* 2018).

musicais e as peças musicais tocadas em orquestra pelo povo chope. As *Timbila* constituem uma faceta da identidade chope mais do que uma simples manifestação musical de dança e poesia.

Um estudo de Moira Laffranchini (2007) mostrou como as *Timbila* se transformaram no decurso da história do povo chope, sendo por essa razão sem dúvida, que uma grande parte dos trabalhos sobre este povo consideram as *Timbila* como uma síntese política, cultural, social e económica (Munguambe 2000; Tracey 1977). As *Timbila* surgem como objecto de estudo, enquanto espaço de interacção entre os actores com as suas próprias regras e contribuindo para a construção de posições no seio do próprio povo chope ou em relação ao «estrangeiro».

Nos finais dos anos 1940, Hugh Tracey (1977 [1948]) foi um dos primeiros investigadores a estudar este povo a partir das *Timbila*. Destacou três aspectos fundamentais que caracterizam as *Timbila*. Em primeiro lugar a questão musical fundamentava-se nas competências de composição sonora. Nesta dimensão a capacidade dos compositores funcionava como critério de diferenciação dos povos. Os chopes consideravam-no como uma distinção de competência interna, mobilizada pela hierarquização da sociedade (Webster 2009). Em segundo lugar a dança reenviava à capacidade de resistência face ao inimigo externo. A coreografia era típica do aparato bélico dos zulos de que os chopes se teriam apropriado na sequência dos conflitos com os invasores do império de Gaza e os portugueses, tratando-se de uma demonstração de resistência à invasão. Finalmente o terceiro aspecto, o da poesia e do respectivo texto. O acento era posto na crítica, quer fosse relativa a elementos da comunidade que transgrediam as regras de coexistência ou a invasores, mas as palavras serviam sobretudo para afirmar a independência e a diferenciação cultural (Laffranchini 2007).

Portanto as *Timbila* estavam, na sociedade chope, na confluência de diferentes expressões, representando uma síntese de desafios sociais, económicos e políticos do povo chope, assim como a sua relação com outros. Eram portanto uma *arena* de interacção, de distribuição de recursos e de definição de posições entre actores, um *fórum* de negociação do Estado. A partir do estudo das *Timbila*, pode-se pois compreender os desafios de poder nos chopes, mas também a sua relação com o Outro e finalmente com a nação.

Com o fim do colonialismo a Frelimo identificou as *Timbila* como um instrumento para afirmar a identidade nacional, fazendo que os chopos deixassem de ser chopos mas sim moçambicanos. Dito de outra forma, as *Timbila*, no quadro da formação de um Estado-nação anti-étnico e anti-tribalista, não deviam continuar a representar a identidade de uma única comunidade. Deviam em simultâneo apagar essa identidade específica e contribuir para a construção de uma identidade nacional em torno da Frelimo. Não deveria existir mais *Timbila* chope, mas sim uma *Timbila* nacional, moçambicana.

As práticas das *Timbila* tiveram pois concretamente de se converter em manifestações políticas. O acento foi colocado na composição das canções: em vez de exprimirem os desafios locais e as relações com o inimigo dos chopos, foram incitadas a tornar-se «revolucionárias», cantando a glória da Frelimo e o novo Moçambique. As *Timbila* tiveram de participar na fabricação da nação e do «homem novo». Figuras como Eduardo Mondlane, o primeiro Presidente Samora Machel e sua esposa Josina Machel estiveram no centro desses textos como testemunha a seguinte canção:

«Todos se lembram do chicote
Em Moçambique o chicote
Batiam-nos sempre
Batiam-nos e perguntavam-nos:
Ondes ireis queixar-vos?»

Do Rovuma ao Maputo
Dancemos a *timbila*
Celebremos os nossos heróis
Mondlane e Josina
Não nos esqueçam
Içai a bandeira»¹³.

¹³ Tradução de Moira Laffranchini (2007: 144) de uma canção gravada em Zavala por Ron Hallis em 1983.

Se a primeira estrofe faz referência aos colonizadores portugueses, a segunda promete o novo Moçambique. A expressão «Do Rovuma ao Maputo» simboliza para a Frelimo a unificação da nação e a destruição de toda a oposição ao seu projecto. O Rovuma é o rio fronteiro da Tanzânia no extremo norte do país e o Maputo é um rio que, ao longo de alguns quilómetros marca a fronteira com a África do Sul antes de desaguar na baía de Maputo, a capital, no extremo sul. Faz-se portanto referência à integralidade geográfica do país, sem qualquer referência identitária. Venâncio Mbande, um dos ícones das *Timbila* de Zavala, falecido em 2015, tinha podido explicar-nos:

«Na altura, os meus antepassados cantavam a revolta as vezes contra os ngunis e contra os portugueses. Mas com a independência, estávamos felizes pelo fim do colonialismo. Cantávamos a felicidade da independência. Eu, depois que voltei da África do Sul, fiz uma canção pela morte do Presidente Samora»¹⁴

Enquanto evoca o seu trabalho nas minas da África do Sul, Venâncio Mbande pára e canta, acompanhado da sua *Mbila*, a tragédia da queda do avião do Presidente Samora. Testemunha assim a dimensão nacional das suas canções:

«Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
[A ave caiu com o chefe – 2X]

N'koma nguene Samora a nga ndawa
N'koma nguene Samora a nga ndawa
[O chefe é Samora que foi morto – 2X]
Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
[A ave caiu com o chefe – 2X]».

¹⁴ Venâncio Mbande, entrevista Zavala (Guilundo), 10 de Fevereiro de 2014.

Esta incitação é paralela aos critérios de valorização e selecção de grupos locais representando o distrito de Zavala por ocasião de festas nacionais. Por exemplo, na sequência da criação do Ministério da Educação e da Cultura assim como dos Arquivos do Património Cultural (ARPAC) em 1978 foi organizado o Festival Nacional de Canto e Dança em 1980. Foi precedido de um trabalho profundo sobre os diferentes grupos de dança e música tradicionais ao nível nacional, seleccionados para participar nestas festividades. Como sublinha Marílio Wane (2010), a selecção dos grupos era feita de acordo com a sua importância na construção da identidade nacional.

No contexto específico de Zavala, não é fácil perceber o impacto desta intervenção do Estado nas *Timbila* a seguir à independência. Com efeito, os diversos grupos deixaram de funcionar durante a guerra entre a Frelimo e a Renamo. Por um lado muitos homens emigravam para a África do Sul, por outro a exclusão das autoridades tradicionais da administração provocou, pelo menos parcialmente, a desconexão das *Timbila* da «nação» ou da Frelimo, das populações locais. Mas ainda hoje o som das *Timbila* acorda os ouvintes moçambicanos da RM, principal rádio de Moçambique, a única que cobre todo o país.

As *Timbila* reapareceram no início dos anos 1990, com a nova configuração política e económica, constituindo uma forma de economia política. Em 1990, a nova Constituição de Moçambique abriu espaço ao pluralismo associativo e político. Em 1992, terminou a guerra entre a Frelimo e a Renamo e em 1994 realizaram-se as primeiras eleições gerais em Moçambique.

Com o multipartidarismo e perante algumas vitórias da Renamo nas zonas rurais, as *Timbila* reemergentes foram percebidas como aliados potenciais na procura e controlo do eleitorado. Também na sequência da Lei sobre as associações de 1991 (Lei n.º 8/91), foi criada a *Associação dos Amigos de Zavala* (AMIZAVA). Tratava-se evidentemente de um meio de controlo da sociedade em torno das *Timbila*, tanto mais que todos os representantes desta associação já não viviam em Zavala, mas em Maputo (Cumbi 2014). A associação organizava o festival (M'saho) da AMIZAVA anualmente no mês de Agosto em Quissico. Contrariamente ao que diziam muitas pessoas, estes eventos não eram de forma alguma manifestações do povo chope, mas antes festividades

politizadas no decurso das quais as autoridades públicas faziam os seus discursos (Cumbi 2014).

Por outro lado as autoridades tradicionais foram definitivamente afastadas do processo. Para esta festividade burocratizada era mais importante para os organizadores juntar vários grupos com a ajuda do governo, que se aproveitava deles para a sua propaganda política. Não foi por acaso que, durante as campanhas eleitorais, os *timbileiros* (tocadores de *Timbila*) foram a ponta de lança da Frelimo.

Em segundo lugar as *Timbila* adquiriram cada vez uma dimensão mercantil. Efectivamente, no contexto actual, são tratadas como tal no sentido em que as suas actividades, composições, danças ou músicas estão no mercado. Em 2005, foram assim proclamadas património imaterial da humanidade, sob iniciativa da Unesco, na pessoa do seu Director Geral, o japonês Kōichirō Matsuura (1999-2009). Para celebrar este reconhecimento das *Timbila*, o governo de Moçambique decidiu imprimir uma *Mbila* na nota de cinco meticais (moeda de Moçambique).

Se as *Timbila* beneficiavam de uma grande simpatia por parte do povo chope e de popularidade em todo o Moçambique, acrescentou-se então a admiração internacional. Tratava-se da promoção de uma cultura até então local e tradicional que entrava no campo da modernidade internacional. Actualmente pode-se observar a presença dos xilofones chopes *Mbila*, na música moderna ou ocidentalizada (cf. Nomeadamente os trabalhos de Eduardo Durão, Matchume Zango, Cheny Wa Gune e Walter Valdin)¹⁵.

Em contrapartida, a entrada das *Timbila* no mercado deixou de se fazer apenas a partir do nível local. Rapidamente passou a ser gerida em Maputo, nomeadamente pelos responsáveis da AMIZAVA. Assim o sucesso da venda das actividades das *Timbila* foi explorada pelas famílias de *timbileiros* com contactos em Maputo. Esta situação era efectivamente benéfica para o Estado mas também para a Frelimo. A partir de actores sedentarizados em Maputo e ligados às *Timbila* locais como a AMIZAVA, a Frelimo podia controlar as actividades

¹⁵ Estes músicos são da AMIZAVA, reunidos no grupo denominado «*Timbila Muzimba*» de grande popularidade ao nível de Moçambique e no exterior.

locais dos *timbileiros* de Zavala. Assim, todas as manifestações políticas, económicas e sociais locais foram a partir de então controladas por via da AMIZAVA. Em resumo, as *Timbila* já não eram geridas localmente, mesmo que fossem verdadeiras manifestações políticas, económicas e sociais dos chopos do distrito de Zavala.

O município de Quissico, igualmente interessado na utilização das *Timbila* como instrumento de difusão das suas actividades, ofereceu-lhes uma abertura. Uma verdadeira devolução do poder teria significado para o município de Quissico a institucionalização das forças políticas sintetizadas pelas *Timbila*, para um início de interacção com o povo desta região. A legitimidade do Estado por via da administração necessitava imperativamente do hibridismo das práticas locais de interacção colectivas como as *Timbila*, com as normas formais definidas no topo do Estado. Sem as *Timbila* no município este ficou uma entidade de manuseamento das populações locais, sem a presença efectiva de um espaço público.

Conclusão. A administração: expectativas da sociedade e legitimidade do Estado

As tentativas de concepção da administração como ponta de lança do desenvolvimento e formação da sociedade no pós-independência tinham sido minadas pelas especificidades de formulação do interesse público. Este era concebido como um projecto de formação do Estado-nação sob direcção da Frelimo. A dificuldade em sincronizar a heterogeneidade e integrar o projecto da independência provocou finalmente a desconexão entre administração e sociedade. De resto não foi uma questão apenas de Moçambique, pois em graus diversos diz respeito a quase todos os países africanos após as independências, a tal ponto que, como sublinha Dominique Darbon (1990), estes Estados viveram no início dos anos 1990 uma espécie de «agonia» da sua legitimidade. Em certa medida isto deveu-se ao facto de a administração, confluência entre a abstracção do Estado e as práticas sociais, estar esvaziada de qualquer realidade social (Migdal 2001). Porém Moçambique foi um caso particularmente radical.

A adesão das populações à luta anti-colonial levou a Frelimo a considerar-se a síntese das aspirações dos diferentes estratos do país. Deste modo, a formulação do «interesse geral» de que é responsável, não foi em última análise oriunda senão de um único grupo de actores, a elite da Frelimo. A sua implementação apresentou-se como um imperativo para o conjunto da população que, no entanto, não encontrou aí os seus interesses.

Com essa enorme dificuldade de apropriação de um projecto vindo de cima, totalmente pensado pela elite da Frelimo, tendo como referência o «modelo ocidental importado» (Badie 1992), não restava à maioria da população senão readaptar-se de várias formas. As aspirações de construção de um Estado Nação foram então apropriadas, mas com especificidades locais, muito afastadas do ideal presente no imaginário da Frelimo, que pretendia um Estado moderno à ocidental.

Por outro lado, o carácter autoritário da administração foi igualmente um derivado desta «missão messiânica» de encarnação do «interesse geral» que a Frelimo acreditava representar. Com efeito, o autoritarismo administrativo contribuiu para a complexidade de hermenêutica local do projecto da Frelimo, isto é, a reinterpretação local para uma implementação mais eficaz. A administração local e a sua forma autoritária apresentavam-se mais como uma abstracção do Estado, sem se imbricar nas práticas locais de cada comunidade específica. Dito de outra forma, a obsessão com a unificação de Moçambique, pela eliminação dos particularismos, marginalizou as forças locais. Ora só estas tinham capacidade para dar mais sinergia à acção administrativa, sem que, por isso, se afastassem da visão de um Estado unitário de gestão da sociedade.

CAPÍTULO IV

A legitimidade do Estado numa administração inexistente na época pluralista

O papel atribuído à administração desde a independência era servir de ponta de lança da formação da nação e de modernização da sociedade. Este papel ficou comprometido pelo carácter autoritário da formulação do interesse público. Ficou também comprometido pela tentativa de fazer dele um programa baseado num discurso de ruptura com estruturas sociais historicamente enraizadas. Foi neste quadro que a administração não conseguiu totalmente estabelecer coerência entre a imagem proposta pelo Estado e as suas efectivas práticas sociais, contribuindo desta forma para fragilizar a sua legitimidade. Todavia os esforços de redefinição das relações entre o Estado moçambicano e a sociedade foram um desafio maior da política (*politics*) e das políticas governamentais (*policies*) desde o início dos anos 1980. É sobre esta questão que se insistirá neste capítulo, analisando as dinâmicas das reformas, nomeadamente as que dizem respeito à descentralização. Coloca-se a hipótese de que as dinâmicas da implementação desta reforma exprimem a contínua necessidade de reforço da legitimidade do Estado na sociedade por via da acção dos municípios.

Nesta perspectiva, parece que a adesão do Estado moçambicano (como de muitos outros Estados africanos) às políticas de instituições de Bretton Woods, nomeadamente ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM), não deve ser reduzida a uma simples vitimização do país pelos actores internacionais, tanto que a sua implementação nunca foi controlada totalmente por estas instituições. Estas reformas, nomeadamente as que incidiram sobre a descentralização, surgiram na altura, como «janelas de oportunidade» (Kingdon 1995; Ridde 2009); encontradas pelas autoridades públicas para se reconstruírem, num contexto de mudança da ordem mundial.

Não se trata de voltar à análise frequente dos fracassos ou sucessos da apropriação dos *kits* de reformas de inspiração transnacional. Mas é preciso insistir nas modalidades de apropriação de acordo com as capacidades administrativas locais. É nesta condição que se pode encontrar toda uma explicação para a reinvenção das reformas, outrora consideradas como apolíticas, como se o contexto da sua implementação pudesse ser neutro (Darbon 2000; Ferguson 1994; Hibou 1998). Com efeito, as reformas administrativas, nomeadamente as de tipo gestor, por iniciativa dos doadores, proclamando basear-se apenas em intervenções técnicas de administração, desenrolavam-se, em contextos africanos (Crook & Manor 1998; Olowu 2010; Riedl & Dickovick 2014), e no caso de Moçambique, com fraca capacidade administrativa e forte intervenção político-partidária (Weimer 2012). Assim do discurso apolítico dos seus «promotores» internacionais, viam-se convertidas, quando passadas à acção, em instrumentos de penetração do partido no poder. Isto fornece uma leitura do fracasso ou de dissonâncias consideráveis entre a enunciação inicial desses «promotores», nomeadamente os internacionais e as práticas saídas dessas reformas. No quadro desta interpretação, a capacidade administrativa torna-se uma entrada para a leitura dos desafios da municipalização em Moçambique. Quer dizer que explica a condição de apropriação, a implementação e os efeitos das reformas sobre o sistema administrativo. Empregamos de resto a noção de «administração inexistente», à semelhança do texto de Dominique Darbon sobre os funcionários das administrações africanas (Darbon 2001). Para este, os funcionários das administrações africanas são «inexistentes» no sentido weberiano clássico (hierarquia, gestão racional, continuidade, especialização, impessoalidade, etc.). Enumerando diferentes fragilidades destas administrações, o autor propõe uma noção de «profissional da acção pública» que seria uma forma mais flexível para exprimir as ambiguidades dos funcionários e a realidade onde actuam. Esta noção, da mesma ordem da de «corretor» (Bierschenk *et al.* 2000), ou ainda de «*go-between*s and *brokers*» (Hood & Lodge 2006), permite captar, nas práticas administrativas, as zonas de confluência entre discursos oficiais e lógicas sociais na execução da acção pública.

É oportuno estudar os municípios – espaços, arenas de adaptação contextual – e as respectivas práticas administrativas como uma simbiose

entre a enunciação oficial das reformas e a realidade social própria de cada cidade ou vila onde se implementam. Assim, ao fazer das capacidades administrativas (institucionais, organizacionais e de acção) uma entrada para a leitura da acção municipal, poder-se-á compreender não apenas as dificuldades técnicas de organização e de acção dos municípios mas também os desafios políticos da aplicação das reformas de inspiração gestonária (*managerial*).

Com efeito, em Moçambique, sob o pretexto das capacidades administrativas, construiu-se um discurso político para controlo do processo de municipalização. Foi o *gradualismo*, um processo progressivo de municipalização (Lei n.º 2/97), conceito que no direito administrativo moçambicano designa o processo progressivo pelo qual a administração central decide sozinha quais as cidades e vilas que pretende elevar ao nível de município e serviços a transferir para gestão local. Partindo de uma argumentação técnica sobre o nível das capacidades administrativas, o legislador terá assim encontrado uma grelha de selecção legislativa (Leis n.º 2/97 e n.º 33/2006), para a transformação das vilas em municípios e para determinar as suas competências de acção.

Os critérios ficam muito vagos (ver o artigo 5 da lei 2/97), em boa parte discricionários e difíceis de aplicar numa grande parte das vilas de Moçambique. Vários autores trabalhando na análise do processo de descentralização em Moçambique interpretam este discurso do *gradualismo* como um instrumento utilizado pela Frelimo, por via da administração central para controlar a municipalização, escolhendo as cidades e vilas em função da intensidade do apoio político de que beneficia (Brito 2011; Reaud 2012; Rosário 2009; Weimer 2012). Antes de aceder ao estatuto de município seria realizada a preparação da vila, susceptível de aceder a esse estatuto, a fim de aí garantir a vitória do partido nas eleições municipais. À medida que a vila se encontrava "organizada" para a vitória da Frelimo, ficava apta a ser município. Esta estratégia foi construída depois da análise das tendências eleitorais das primeiras eleições gerais de 1994. A Frelimo, que ganhou estas eleições, viu-se posta em causa nas regiões rurais onde a Renamo estava à frente: 41% dos votos favoráveis à Renamo contra 40% para a Frelimo no poder (Cahen 2009; Mazula 1995; Pereira 2008). Assim a municipalização evitou as zonas rurais por «razões técnicas».

A primeira legislação sobre a criação dos municípios logo a seguir aos Acordos de Roma, que puseram fim à guerra civil, – lei n.º 3 de 13 de Setembro de 1994 –, preconizava que todos os distritos seriam transformados em municípios. Agora que as eleições gerais sublinhavam as dificuldades de afirmação da Frelimo nas zonas rurais, a ideia de uma passagem progressiva das vilas à categoria de município, em função de um conjunto de critérios a determinar, apresentou-se como uma solução viável que permitia à Frelimo escapar ao risco de partilha do poder local com a Renamo.

Assim de uma simples técnica administrativa de preparação para a passagem à categoria de município, o *gradualismo* tornou-se um dispositivo de controlo e de exercício do poder pela Frelimo. Com efeito permitiu um trabalho progressivo de enquadramento e de «adaptação» dos desafios locais da vila à linha política do partido no poder, antes de ser finalmente recompensada pela elevação ao estatuto de município.

Contudo, as dinâmicas de aplicação e as práticas e acções quotidianas dos municípios não se resumem ao controlo por parte dos actores centrais, responsáveis pela passagem ao nível de município e de transferência de competências à escala local. Apesar da modéstia e da banalidade das suas acções, da fraqueza crónica das suas capacidades administrativas (humanas, financeiras, materiais), os municípios já criados, ainda que embrionários, foram arenas de estruturação de relações entre todos os actores. Punham muitas vezes em questão posições ou mesmo regras de interacção definidas ao nível central. A intervenção desses municípios na vida quotidiana dos cidadãos-utentes contribuiu para a sua mobilização para construir uma nova regulação das relações com a administração. Isto incitou-os a incorporar o Estado para aí reinventar novas formas de acção, incluindo o desvio do enunciado oficial das reformas. Este reforço do Estado, como instituição de gestão da sociedade, não deve por isso ser reduzido ao simples controlo do processo de municipalização pelos actores centrais. Reside sobretudo nas práticas criativas que resultam do nascimento dos municípios.

A partir dos nossos três casos, que aliás representam as três gerações de municipalização gradual (desde 1998 na Beira, em 2008 em Mueda

e finalmente em 2013 em Quissico)¹, ver-se-á que, apesar da debilidade administrativa, os municípios são espaço de concertação, de redefinição da posição dos actores e de aprendizagem político-administrativa. Através de diversas intermediações participam na incorporação do Estado na gestão local de forma a que o local disponha, apesar de tudo, de verdadeiras capacidades para orientar a acção administrativa e as práticas do Estado.

4.1. O município da Beira: uma autonomia à margem dos desafios nacionais?

No contexto das reformas descentralizadoras, a cidade da Beira foi elevada ao nível de município na primeira vaga de municipalização em Moçambique, em 1998. A nova ordem administrativa, baseada nas reformas descentralizadoras, transformou o Conselho executivo da Beira em município «de nível B»², com base na lei n.º 2 de 1997 já citada. E em 1998 foram organizadas as primeiras eleições municipais. De facto, os novos municípios combinavam duas funções. Por um lado tinham função de representação, fundamentada na eleição por sufrágio universal dos eleitos locais, assegurando o reforço da participação democrática: Por outro, tinham uma função de gestão na medida em que desempenhavam igualmente o papel de agência de prestação de serviços públicos. Nesta secção propor-se-á uma análise cruzada destas duas funções do município, a promoção da democracia e melhoria dos serviços. Sublinhar-se-á que a organização administrativa dos municípios deficientemente estruturada permite explicar em certa medida a forte utilização «partidária» do município da Beira. Assim,

¹ De 1998 a 2013 foram criados 53 municípios, 23 em cidades e 30 em vilas. Em 1998 foram criados 33 municípios, em 2008 mais 10 e ainda mais 10 em 2013, o que perfaz 53.

² De acordo com a lei n.º 7/97, de 25 de Abril, os municípios de nível «B» são os que «sendo capitais provinciais têm um papel preponderante no desenvolvimento regional interno e na relação com os programas de cooperação regional com carácter internacional». Com este nível existe também a cidade de Nampula, de resto gerida pelo partido da oposição, tal como a cidade da Beira.

apesar da experiência de alternância política na gestão do município, passando da Frelimo para a Renamo e a seguir para o MDM, a administração municipal da Beira serve sobretudo os interesses eleitorais destes partidos. Deste modo a alternância partidária, à frente da gestão do município, produziu aquilo que denominámos a atitude do *«agora é a nossa vez»*, para descrever as práticas administrativas afectadas por estas mudanças de partidos. Quando a capacidade administrativa é limitada, qualquer actor político ou administrativo pode servir-se da administração para os seus interesses privados ou partidários.

«Agora é a nossa vez»: um desafio de organização da administração municipal

A expressão *«agora é a nossa vez»* é aqui utilizada para captar as práticas político-administrativas resultantes da fraca institucionalização da administração municipal. Está claro que não se trata de uma categoria analítica mas tão-somente de uma orientação metodológica visando mostrar as interações entre os múltiplos actores a partir da organização do município da Beira, espaço de concretização da acção administrativa mas ao mesmo tempo também espaço democrático.

Assim a expressão *«agora é a nossa vez»* não é apenas uma provocação. Trata-se sim de uma questão de reflexão no terreno, colocada para além do quadro jurídico atinente à organização e ao funcionamento dos municípios em Moçambique. Efectivamente, a reflexão centra-se nomeadamente na dimensão eleitoral e na sua relação com a formação da administração municipal.

Em primeiro lugar é preciso sublinhar algumas particularidades: (i) trata-se do único município que teve uma alternância de gestão implicando os três principais partidos de Moçambique: Frelimo, Renamo e MDM³; (ii) é o único município que teve um edil independente, Daviz

³ Este livro foi escrito antes da alternância de MDM para Renamo em Quelimane (mantendo o mesmo Presidente do Conselho Municipal em 2018) e em Nampula em resultado das eleições intercalares justificadas pela morte do edil Mahamudo Amurane. No entanto, nem Quelimane nem Nampula nunca experimentaram a gestão de um edil independente.

Simango, resultante da sua dissidência da Renamo; (iii) finalmente é o único município que viu nascer um partido político, o MDM. Se cruzarmos todas estas particularidades com as trajetórias apresentadas nos capítulos precedentes, o município da Beira surge como uma intersecção das mutações políticas do Moçambique independente. É numa perspectiva diacrónica, interpretativa e crítica que será aqui abordada a municipalização da Beira, a fim de melhor se captarem estas metamorfoses e a sua participação na formação do Estado.

«Centralismo democrático»: a Frelimo e a instauração da administração municipal na Beira (1998-2003)

A implementação da municipalização em Moçambique foi inicialmente acompanhada por uma controvérsia entre a Frelimo, partido no poder, e os partidos da oposição, nomeadamente a Renamo. A controvérsia incidia sobretudo sobre as regras do jogo da municipalização (*pacote autárquico*), fortemente contestadas pelos partidos da oposição que as consideravam como beneficiando a Frelimo (Lachartre 1999). Deste modo, as primeiras eleições municipais foram boicotadas por todos os partidos da oposição, a Renamo e quinze pequenos partidos (Valot 1998). A Frelimo apresentava-se como único partido para todos os municípios com uma pequena concorrência de candidatos independentes em 6 dos 33 municípios. Com uma média de participação eleitoral de apenas 15%, ganhou todos os 33 municípios e a maioria de membros das assembleias municipais (Nuvunga 2012).

No caso da cidade da Beira, a segunda cidade do país, apesar do apelo ao boicote, apresentou-se um candidato independente em oposição à Frelimo, Francisco de Assis Masquil, do *Grupo de reflexão e mudança* (GRM). A trajetória de Francisco de Assis Masquil – antigo governador e primeiro secretário da Frelimo para a província de Sofala (1986-1995), demissionário deste último cargo na sequência das primeiras eleições gerais de 1994 – foi apresentada no capítulo 3. Importa frisar que, não obstante a ambiguidade da sua história, enquanto homem forte da Frelimo na província de Sofala, conseguiu rivalizar com esta, mesmo sem qualquer aparelho partidário. De resto foi o candidato

independente que mais votos obteve em todos os municípios, nestas primeiras eleições municipais (Serra 1998).

Em termos de resultados, com uma taxa de abstenção muito elevada (89,79%, num total de 209 493 inscritos e apenas 21646 votantes) (Braathen & Jørgensen 1998), Francisco de Assis Masquil recolheu 41,49% dos votos e o seu grupo GRM 39,88% contra 58,51% e 60,12% respectivamente para Chivavice Machangage e Frelimo⁴. Houve portanto uma oposição clara, na assembleia municipal, com 17 membros do grupo GRM sobre um total de 44. A organização dos municípios em Moçambique é de tipo presidencial, o que significa que o presidente do município é responsável pela formação da estrutura administrativa (Cistac 2001). Para além disso, como era a primeira vez que se instaurava um município, o Presidente foi responsável pela constituição de toda a equipa de funcionários do município, pelo que foi ele próprio quem escolheu quem era contratado, o que aumentou o seu poder sobre os funcionários. Este facto, combinado com uma Assembleia onde a Frelimo tinha a maioria, dava todo o poder ao Presidente no município e marginalizava os membros do GRM.

Acresce que a gestão administrativa da Beira foi centralizada no seio do partido Frelimo, fora da estrutura municipal, o que de resto era uma forma de gestão predominante nos municípios geridos pela Frelimo, que estavam sob pressão e sob controlo do partido (Chichava 2008). Isto também se deve à herança do «centralismo democrático» da época da modernização autoritária em que o partido de vanguarda era mais importante do que a administração (Cahen 1985; Pitcher 2002) que funcionava apenas como correia de transmissão das ordens do partido. Efectivamente o partido apresentava-se como uma norma de regulação administrativa dentro e fora da administração, situação que caracterizou o município da Beira sob gestão da Frelimo (1998-2003).

Formalmente os municípios eram compostos por três órgãos: (i) O Presidente, eleito por sufrágio universal; (ii) o Conselho Municipal composto pelo Presidente e os vereadores; (iii) a Assembleia Municipal, órgão representativo e deliberativo também eleito, por fim. No caso

⁴ Para os detalhes dos resultados ver o decreto de 17 de Agosto de 1998, *Boletim da República*, I Série, n.º32, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, 1998.

do município da Beira, há dez vereadores, designados pelo presidente entre pessoas da sua confiança (lei n.º 2/97, art. 40-57). A composição destes órgãos está submetida a um conjunto de desafios políticos, que vão além das dinâmicas internas do município.

Vejamos primeiro o que aconteceu na Beira. O candidato foi escolhido depois de uma minuciosa selecção no interior da Frelimo. De facto, devido à sua extrema centralização, esta selecção era principalmente orientada ao nível central do partido. Esta era uma condição indispensável para em seguida se ser «eleito», no momento da escolha interna a nível local. De facto, esta eleição local interna, não era mais do que a formalização da decisão central do partido⁵. Uma vez eleito, o candidato apresentou-se às eleições municipais com todo o apoio do partido, incluindo do nível central. Por consequência, a vitória do candidato era a vitória do partido antes de ser vitória do presidente como dirigente do município. De resto, em termos práticos, na hierarquia do partido, o Presidente do município situa-se abaixo do primeiro secretário do partido e do Governador da província. O presidente do município devia prestar contas do funcionamento do município a estes dois níveis, em primeiro lugar, secretário do partido e governador da província, com os quais se devia coordenar⁶. Não prestava contas à população a não ser nas eleições seguintes.

Também a formação do município teve de servir os interesses do partido, isto é, a formação do executivo municipal teve de respeitar a redistribuição clientelista entre os membros do partido. De acordo com a lei é o Presidente do município quem tem competência para nomear os vereadores, mas de facto essa nomeação é imposta pelo partido. Esta forte intervenção, ignorando os princípios fundamentais da administração pública, deixava a estrutura administrativa municipal volátil. Por exemplo, a admissão de novos funcionários não era feita segundo os princípios administrativos, mas como resultado de

⁵ O processo de selecção de candidatos, ao nível do partido Frelimo local, era coordenado sobretudo pelo chefe da brigada central para a província de Sofala e pelo secretário provincial do partido, que garantiam a aplicação das decisões centrais ao nível local.

⁶ José Sidai, antigo membro da Assembleia Municipal (Frelimo), entrevista, Beira, 12 de Junho de 2014.

engajamento no partido, nomeadamente a participação na campanha eleitoral. Como refere Norinho Ernesto, no que diz respeito à cobrança de receitas na Direcção do Plano e Finanças que contava com 19 funcionários, «muitos deles não estavam habilitados para as actividades que exerciam» (Norinho 2002: 8).

O poder do município para proceder desta forma, sem sanção tutelar das instâncias centrais, explica-se parcialmente pela relação entre o partido Frelimo e a administração central. Uma vez o partido instalado na gestão do município, havia uma comunicação flexível entre a administração municipal e a administração central (organismo de tutela), por exemplo para o pagamento dos salários aos «funcionários», por vezes sem enquadramento jurídico, o que permitia não respeitar à letra os procedimentos administrativos. Tratava-se de uma questão de confiança mútua entre o município e a administração central através do partido Frelimo.

Nesta situação, a Assembleia Municipal não exercia verdadeiramente as suas funções de vigilância das actividades do executivo municipal. Não era mais do que um lugar de encontro cómodo para os membros do partido. Os 17 membros do GRM, do candidato independente Francisco de Assis Masquil viam-se, por seu lado, carentes de qualquer capacidade de influência sobre os desafios internos⁷, sendo a Frelimo maioritária (24 membros). A apresentação das actividades do Conselho Municipal à Assembleia era simbólica. Uma vez apresentadas, eram imediatamente aprovadas pela Frelimo maioritária⁸. No caso de haver qualquer contestação por parte da Assembleia, os problemas eram resolvidos no partido segundo o tradicional «centralismo democrático» do partido Frelimo, herdado do período da planificação centralizada. Na trajectória tendencialmente autonomista da Beira, desde a instauração da Companhia de Moçambique, a forte centralização do partido Frelimo que controlava o município, ligada à incapacidade de responder às expectativas da população, deixou espaço para uma alternância política na gestão local. Foi o que aconteceu com as eleições municipais de 2003 em que a Frelimo se viu substituída pela Renamo à frente do município.

⁷ Francisco Assis Masquil, conversa informal na Beira, em 19 de Março de 2015.

⁸ *Ibidem*.

A Renamo e os intermediários do clientelismo (2003-2008)

Se as primeiras eleições se realizaram sem a presença dos partidos da oposição, as segundas contaram com a participação do partido Renamo e do Partido Independente de Moçambique (PIMO), um pequeno partido muçulmano. Apresentaram-se quatro candidatos a Presidente do município – Pedro Langa (PIMO), Davis Simango (Renamo), Djalma Luís Lourenço (Frelimo) e António Romão (Instituto Democrático para Paz – IPADE).

Após a formação de uma coligação, em 1999, entre a Renamo e pequenos partidos da oposição com a designação Renamo-UE (Renamo-União Eleitoral), Daviz Simango apresentou-se como candidato a presidente do município da Beira por indicação de Afonso Dhlakama, presidente da Renamo. Ao nível da Beira, esta designação criou alguma tensão entre os membros deste partido. Com efeito o candidato vinha do Partido da Convenção Nacional (PCN)⁹, e por isso era acusado de não ser da Renamo. Além disso, a nível local, Fernando Carrelo, um membro da Renamo, era o preferido dos membros como candidato ao nível da Beira (Nuvunga & Adalima 2011).

Entretanto, tal como acontecia com a Frelimo, o processo de designação dos candidatos foi centralmente controlado. Mas diferentemente da Frelimo onde o processo era formalmente centralizado pela pelos próprios órgãos do partido, na Renamo, a designação dos candidatos foi controlada pelo líder do partido Afonso Dhlakama¹⁰. Foi um processo personalizado à volta do «chefe grande».

Assim, apesar da contestação local, foi o candidato indicado pelo presidente Afonso Dhlakama, Daviz Simango, que se apresentou pela Renamo. Proveniente de uma família histórica e influente em Sofala, a de Uria Simango, ganhou as eleições municipais com 53,43% (e

⁹ O PCN foi fundado em 1992 pelos filhos de Uria Simango, Daviz e Lutero Simango, mais nunca teve importância maior na cena política moçambicana.

¹⁰ Houve algumas exceções conjunturais como no caso de Nacala Porto, de Angoche ou da Ilha de Moçambique em 2008 em que os interesses locais se sobrepuseram a fim de assegurar a recuperação de municípios perdidos em 2003 a favor da oposição. Ver Rosário (2015).

54,54% para o seu partido), face ao seu concorrente directo Djalma Lourenço com 42,23% (e 41,25% para a Frelimo)¹¹.

Era a primeira vez que um organismo de poder local passava formalmente para o controlo de um partido da oposição à Frelimo, desde a independência em 1975. Para a Renamo passou também a gestão de Nacala-Porto, Angoche e Ilha de Moçambique. São estes municípios que Domingos de Rosário (2009) designa como «os municípios dos Outros» a fim de tentar encontrar na história local destes municípios uma explicação para a vitória da oposição. Nos capítulos precedentes já foi evocado o peso da memória administrativa para explicar a tendência da cidade da Beira para se opor à Frelimo. Mas é preciso sublinhar, que, neste caso particular, a oposição não se manifesta tanto em relação à Frelimo como partido, como contra o seu espírito centralizador e natureza sulista. Para além das razões da oposição da população da Beira à Frelimo, é interessante observar o «modelos de gestão» do município que a Renamo e Daviz Simango «um presidente da Renamo sem o espírito da Renamo»¹² tentaram implantar na Beira após a vitória eleitoral de 2003. Interessa menos descrever os desafios da vitória da oposição do que o significado político-administrativo da gestão municipal da oposição. Michel Cahen propõe, num conjunto de artigos sobre a Renamo, uma leitura do mimetismo desta em relação ao seu inimigo a Frelimo, que designa como «o inimigo como modelo» (*The Enemy as Model*, Cahen 2011). Com esta expressão, o autor tenta apreender a dificuldade que os partidos da oposição revelam em propor uma alternativa política e de gestão do modelo clientelista da Frelimo. Estes partidos da oposição, segundo o autor, exercem o mesmo clientelismo político da Frelimo, usando a administração como instrumento de recompensa política.

Segundo Michel Cahen, a pobreza da oposição é um constrangimento maior que os leva a utilizar o modelo clientelista da Frelimo, por via dos municípios. Contudo, as administrações municipais estão dependentes das transferências realizadas pela administração central,

¹¹ Conselho Constitucional, decreto n.º 02/CC/2009, de 15 de Janeiro, sobre a validação e proclamação das eleições locais.

¹² Juma Ramos, chefe de mobilização do partido Renamo na Beira, entrevista, Beira, 18 de Março de 2015.

ela própria controlada pela Frelimo (Cahen 2010). Estão portanto confrontadas com uma obrigação de clientelismo, dependente de um outro clientelismo, controlado pelo inimigo. Isto é, a administração central jogando com a transferência de recursos, nomeadamente os financeiros – atrasos ou recusas das transferências, redução de orçamento, etc –, pode assim bloquear a gestão do município feita pelos partidos da oposição, empobrecendo simultaneamente o clientelismo desta última.

Na Beira, durante o período em que Daviz Simango era presidente, representando a Renamo (2003-2008), a questão maior foi, como refere Michel Cahen, a pobreza do sistema clientelista, sobre o qual repousava a redistribuição entre os militantes da Renamo, dos benefícios da administração municipal. Para além desta restrição, era visível a dificuldade nas relações entre o Presidente, o Conselho Municipal de forma mais geral e a direcção do partido Renamo. Daviz Simango e o seu executivo (Conselho Municipal) não permitiram que se desenvolvesse o clientelismo para com o partido, nomeadamente com a sua direcção com a personalidade de Afonso Dhlakama. Para compreender esta ruptura do clientelismo em relação à Renamo, é preciso voltar ao período que decorreu entre as primeiras e segundas eleições gerais (1994-1999). Foi o período do triunfo do partido Renamo, que representava, para vários analistas, um sucesso, tendo passado de movimento rebelde a partido político. Este período caracterizou-se por uma forte atracção, com afluxo de novos militantes melhor formados, «a ala intelectual da Renamo» (Cahen 2010; Chichava 2010; Nuvunga & Adalima 2011). Isto ainda se reforçou com a formação da Renamo-UE em 1999, coligação entre a Renamo e outros pequenos partidos. Vários destes militantes, com boa formação, obtiveram posições importantes, o que aumentou o sucesso da transformação da Renamo em partido político.

Contudo a abordagem «tecnicista» da Renamo materializada na coabitação, em cargos importantes do partido, de novos quadros, nomeadamente presidentes de municípios, colocou dois tipos de problemas: primeiro a existência desses quadros punha em causa o centralismo da organização em torno do presidente do partido, Afonso Dhlakama. O caso da Beira não foi senão um exemplo em que o presidente da Renamo se encontrava em concorrência com Daviz Simango que, cada vez mais, ganhava notoriedade nacional

e internacional¹³. No movimento de mutação da Renamo, agora reconfigurada em partido político, a possibilidade de que Daviz Simango substituísse Afonso Dhlakama na presidência do partido colocava um problema no seio deste. Em segundo lugar, esta «tecnização» do partido era paralela à tendência para marginalizar os militantes da base da pirâmide, nomeadamente os «antigos militares». Efectivamente, tendo sido aberta a partir de cima a estrutura do partido com a admissão de um conjunto de quadros bem formados, os membros da base da pirâmide deixavam de ver a possibilidade de serem recompensados pelos seus esforços, nomeadamente o facto de terem combatido¹⁴. O declínio eleitoral de que sofria a Renamo desde o início dos anos 2000 é explicado parcialmente pela difícil simbiose entre a elite representada por estes novos quadros e a base, constituída por militantes, por vezes analfabetos, muito ligados a Afonso Dhlakama, devido à imagem que este tinha cuidadosamente construído.

Na Beira, Afonso Dhlakama, por detrás do seu objectivo de personalização do poder, encontrou apoio entre esta franja de militantes que se consideravam excluídos dos benefícios da administração municipal, para contestar a abordagem técnica desenvolvida por Daviz Simango. É preciso sublinhar que a gestão municipal da Beira representava para a Renamo uma forma de recompensa histórica, mas também e sobretudo, um maná financeiro para alimentar o clientelismo político, o que o presidente Daviz Simango recusava fazer. O conflito entre este e Afonso Dhlakama encontra em grande parte explicação nesta recusa do clientelismo ao serviço do partido. Estas tensões levaram à exclusão de Daviz Simango aquando da escolha do candidato à presidência do município, nas eleições municipais de 2008.

Para os membros de base da Renamo na Beira, Daviz Simango nunca tinha pertencido ao partido verdadeiramente, o que explicava

¹³ Em 2006, 2008 e 2009 Daviz Simango recebeu o Prémio de melhor presidente de município de Moçambique atribuído pela *Professional Management Review-Africa*, uma revista de negócios sul-africana.

¹⁴ É preciso não confundir estes militantes de base com os aderentes e simpatizantes do partido (Duverger 1981).

a sua recusa do clientelismo a seu favor¹⁵. Como bem frisava um funcionário do município que, segundo afirmou, ensinou muito a Daviz Simango, do ponto de vista administrativo:

«A relação entre Daviz Simango e a Renamo era tensa, a Renamo queria dinheiro do município, mas Daviz não aceitava isso, então ele foi afastado do partido. Eu confirmo, Daviz não dirigiu o município como alguém que pertencia a um partido naquela altura. Ele era desde o início bastante independente [...], você sabe, Daviz é engenheiro, alguém formado que sabe muito bem diferenciar os bens públicos e as actividades do partido. A Renamo colocou um pilar falso aqui, pensando que Daviz era seu pilar para usar o município. A Renamo não tinha fundações para sua casa aqui, por isso vergou nas eleições de 2008 [...]»¹⁶.

Estas declarações são interessantes para compreender a derrota da Renamo em 2008, em todos os municípios onde tinha ganho as eleições municipais de 2003. Parece que, em contexto de fraqueza institucional, a dificuldade em encontrar «Intermediários de clientelismo» que a pudessem apoiar, com uma redistribuição dos recursos administrativos, está em certa medida, na origem dos conflitos internos da Renamo, nomeadamente na Beira.

Além disso as eleições municipais de 2008 tiveram lugar num clima de tensão no interior do partido. Pode-se talvez concluir que o mimetismo da Renamo, em matéria de clientelismo em relação ao seu inimigo Frelimo, era não somente afectado pela falta de recursos, como sublinha Michel Cahen, mas também impossível devido à falta de intermediários, os corretores, que permitissem a redistribuição dos recursos do município pelo partido. Entre a tentativa de mimetismo do «modelo» político-administrativo e clientelista da Frelimo, o bloqueio administrativo do município pela administração central e a falta de «intermediários do clientelismo», a Renamo finalmente não propôs novas formas de administração municipal.

¹⁵ Alexandre Fazenda, presidente da juventude do partido Renamo na Beira, entrevista, Beira, 6 de Janeiro de 2015.

¹⁶ Jacob Graça, funcionário do município, entrevista, Beira, 4 de Junho de 2014.

Nestas condições, era o Presidente do município quem se destacava pela sua aliança com os funcionários. A organização administrativa do pessoal, abandonada pela Frelimo (1998-2003), como foi dito anteriormente, permitia a Daviz Simango manter relações mais estreitas com os funcionários para novos recrutamentos e promoções. Isto garantia a operacionalização do município, o que justifica os prémios de gestão obtidos por Daviz Simango, apesar das pressões da Frelimo (governo da província, representando o Estado). A questão complicou-se quando Daviz Simango se candidatou como independente, aquando das eleições municipais de 2008, depois de Afonso Dhlakama o ter excluído.

O presidente independente do município e a legitimação dos planos municipais de acção (2008-2013)

O período de gestão municipal sob domínio da Renamo (2003-2008) foi, como se acaba de ver, caracterizado por uma forte tensão não somente no interior da própria Renamo para com o Presidente e o seu Conselho Municipal, mas também com a administração central (Frelimo), nomeadamente por causa das transferências estratégicas de recursos para o funcionamento do município. Foi neste contexto que Daviz Simango conseguiu impor a sua liderança, melhorando diversos serviços públicos municipais, apesar das pressões vinda de todos os lados, da Renamo, da administração central e local e do Estado (Governo da província, representante do Estado). Para ele foi uma vitória e apesar destes obstáculos um verdadeiro teste de competência individual.

Também estavam reunidas as condições para uma nova candidatura à presidência do município. A sua exclusão como candidato da Renamo agitou a população que o apoiava como candidato directo à sua própria sucessão à frente do município. Finalmente, apresentou-se como candidato independente com apoio do GRM (Grupo de Reflexão para Mudança) de Francisco Masquil. Esta atitude valeu-lhe ser expulso definitivamente da Renamo.

Num contexto de conflito interno e de fragilidade da Renamo, Daviz Simango ganhou as eleições municipais de 2008, como candidato independente, com 62% dos votos, contra Lourenço Bulha da Frelimo com 34% e Manuel Pereira da Renamo com 3%. Foi uma verdadeira humilhação para o candidato da Renamo. Quanto ao candidato da

Frelimo, Lourenço Bulha, os comentadores assinalaram o facto de não ter recebido ajuda significativa por parte do nível central do partido que o considerava rebelde e independente, oposto ao centralismo do seu partido a partir de Maputo (Nuvunga & Adalima 2011).

De facto, Lourenço Bulha, que foi secretário provincial da Frelimo em Sofala, é um homem de negócios, grande apoiante do partido a nível local. Provém de uma antiga família mestiça, descendendo de um caçador profissional português que se estabeleceu no estuário do Save no início do século XX. Como ele existem na Beira vários homens de negócios membros do partido Frelimo de que são grandes financiadores, aliando-se ao partido apenas para proteger os seus negócios. Ser membro do partido, sendo seu patrocinador, permite obter vantagens fiscais e ser privilegiado na obtenção de contratos públicos (Rosário 2014). No fundo, mesmo para este grupo de actores, a memória de uma autonomia administrativa da Beira está enraizada nas suas práticas. Para eles essa autonomia é mais importante do que a forte centralização d administração e do próprio partido Frelimo.

Daviz Simango, não tinha qualquer apoio na Assembleia, e foi obrigado a concertar-se com a Frelimo que recolheu 42% dos votos (19 mandatos), contra 37% da Renamo (17 mandatos), 16% do Grupo para Democracia da Beira – GDB (7 mandatos), 3% do PIMO (1 mandato) e 2% do PDD (1 mandato)¹⁷.

A situação tornava-se complexa para fazer adoptar os planos de acção pela Assembleia Municipal, dado que Daviz Simango já não dispunha de ajuda por parte da Renamo. De facto, com a Renamo de seu lado, 17 mandatos, bastar-lhe-ia um acordo com o GDB e os seus 7 mandatos para se confrontar com a oposição da Frelimo (19 mandatos). O GDB tinha sido criado para as eleições de 2008, sendo dirigido por Filipe Manuel Alfredo que não recebeu senão 1% dos votos na eleição para presidente do município. Como uma parte considerável da população não queria votar nem na Frelimo nem na Renamo, encontrou no GDB uma alternativa. Além disso a sigla GDB era de próximo parecida com a do GRM de Francisco de Assis Masquil que tinha apoiado a candidatura independente de Daviz Simango. Assim a população virou-se para o

¹⁷ Conselho Constitucional, decreto n.º 02/CC/2009, de 15 de Janeiro, *op. cit.*

GDB, em parte devido à possível confusão entre as siglas GDB e GRM (Brito 2008). A evidência desta confusão é ilustrada com o facto de o candidato a Presidente do município, Filipe Manuel Alfredo, ter obtido 1% dos votos contra 16% da sua organização, o GDB.

Filipe Manuel Alfredo era visto como estando próximo da Frelimo, tanto mais que os seus discursos durante a campanha eram violentos em relação a Daviz Simango. Como era professor, a Frelimo tinha mais meios para o controlar ou de o sancionar por via da administração da educação (Hanlon 2008; Serra 1998). Resumindo, a questão era das mais complexas para Daviz Simango e o seu executivo, para obter aprovação dos instrumentos de acção do município, sabendo que a deliberação da Assembleia não estava relacionada com os fundamentos técnico-jurídicos das propostas, mas com conflitos entre os partidos representados na Assembleia. A negociação fez-se sobretudo com «arranjos circunstanciais» dos mecanismos informais, entre os órgãos do município. Por arranjos circunstanciais queremos referir táticas pontuais para obter acordos e aprovação dos planos de acção municipal. Os arranjos eram pontuais na medida em que variavam de acordo com o objecto e o espaço da negociação. De acordo com os nossos dados de terreno, os membros da Frelimo faziam parte desses «arranjos circunstanciais». Sendo maioritários, eram importantes para o presidente do município, quando se tratava de negociações para fazer passar os programas de acção. Parece que a maior razão para a participação dos representantes da Frelimo nesses «arranjos circunstanciais», estava relacionada com a imagem negativa do poder central do partido, que para a população local, tendia a travar o desenvolvimento da cidade. Para já, a melhoria dos serviços públicos municipais servia os membros da Frelimo a nível local, recuperando a sua imagem. Deste modo, as «concessões» dos membros da Frelimo eram elas próprias fruto de arbitragens entre os interesses do partido (central) e os interesses individuais (locais).

Este exercício de ajustamento entre interesses partidários e individuais provocava por vezes uma encenação mais ou menos longa, mais ou menos conflituosa, mais ou menos intensa, dependendo do desafio. De acordo com o objecto da negociação, os membros da Frelimo na Assembleia, jogavam tacticamente nos constrangimentos partidários para aprovar ou rejeitar os programas propostos pelo

Conselho Municipal. Quando o assunto em negociação tinha muito interesse para o nível central do partido Frelimo, como por exemplo a tentativa de descentralização dos serviços de saúde ou de educação, a recusa era garantida. Em contrapartida nos serviços, como por exemplo os transportes, a posição foi antes de se submeterem à opinião dos órgãos centrais do Estado, nomeadamente ao ministério de tutela, visto que esse serviço tocava nos interesses de membros do partido Frelimo na Assembleia Municipal. O caso da criação da empresa de transportes públicos da Beira (TPB) é significativo. Os membros da Frelimo na Assembleia Municipal não tomaram posição, deixando essa responsabilidade para os órgãos centrais do Estado:

“[...] a este respeito, a bancada do partido Frelimo não está contra a criação da empresa de transporte público municipal da Beira. [...] Mas a proposta do Conselho Municipal deve ser acompanhada por um estudo de viabilidade do ministério que superentende o sector [...]”¹⁸.

Se este parecer parece exprimir a necessidade de informação suplementar sobre o processo, também exprime distância em relação a um assunto de interesse local. Como sublinhava o próprio presidente do município:

“Estamos perante uma Assembleia Municipal telecomandada, que não está ao serviço dos cidadãos da Beira. Observamos que o grupo do partido Frelimo, assistido pelo GDB sem qualquer posição, bloqueia o programa de governança [...]. Isso permite ao partido Frelimo impedir a governança municipal de recuperar a cidade da Beira nas próximas eleições [...]”¹⁹.

Efectivamente, os «arranjos circunstanciais» com os membros do partido Frelimo não tinham nada de previsível, tanto mais que faziam parte de uma encenação dependente de um controlo superior, o do

¹⁸ Bancada da Frelimo na Assembleia Municipal, *Declaração de voto sobre estatuto da empresa de transporte municipal da Beira*, Beira, 28 de Agosto de 2012.

¹⁹ Entrevista de Daviz Simango, «Frelimo atropela leis para assaltar Beira», *Jornal Canal de Mozambique*, 12 de Julho de 2011.

interesse do partido a nível central; as arbitragens eram feitas de modo a assegurar tacitamente que esses acordos não iam contra os interesses do nível central.

Se a aprovação da criação da empresa TPB se deu num clima de tensão, a encenação e mediatização da rejeição era para a Frelimo local, uma forma de mostrar à Frelimo central a sua resistência às acções municipais de um presidente do município independente (oposição), conferindo ao nível central responsabilidade final da decisão. Foi ao preço destas concertações que funcionaram os «arranjos circunstanciais» da acção municipal. Mas isso não deve ser interpretado como ausência de iniciativas locais tanto mais que esses arranjos circunstanciais também eram uma construção de zonas de liberdade para os actores locais, uma forma de apropriação e reinterpretação das reformas num contexto autoritário.

Nesse contexto de adaptações obrigatórias, Daviz Simango e o seu novo partido, o MDM afirmaram-se progressivamente, tendo ganho as eleições municipais de 2013. Tratou-se de uma apropriação local do Estado pelas práticas específicas da cidade, o que se inscreve também na longa história das relações entre a cidade da Beira e o Estado central, como se demonstrou nos capítulos anteriores.

Entre dinâmicas locais e desafios de participação política nacional

Ao seguirmos as dinâmicas do município da Beira, devemos sublinhar dois aspectos: por um lado o facto de, a partir de uma experiência de gestão, ter sido criado um partido político novo, o MDM, que com o seu candidato, Daviz Simango, venceu as eleições locais de 2013. Por outro lado esse mesmo partido e o seu candidato foram a seguir literalmente humilhados, inclusive na Beira, nas eleições gerais de 2014 (ver quadro abaixo). Não se trata aqui de discutir a questão eleitoral, mas a partir dela pode-se mostrar parcialmente as dinâmicas que conduzem à apropriação e reinvenção do Estado através de práticas locais, resultantes da experiência de gestão do município. Pode-se assim mostrar a importância dos escalões territoriais na construção das práticas do Estado, mas também nas representações diferenciadas que delas fazem os cidadãos.

É menos interessante discutir os processos eleitorais em si, do que mostrar como estas questões podem estar relacionadas com a experiência de gestão do município e com a construção do Estado. De resto isto permite encarar a acção administrativa como uma forma de incorporação e de reinvenção do Estado, a partir das práticas e das relações quotidianas entre o município, os múltiplos actores actuando a nível local, e a sociedade. A forte afirmação do MDM e de Daviz Simango a nível local, na Beira, traduziu a vontade da população de desenvolver um espaço de interacção ou de intermediação nas relações com o Estado, e não de pôr este necessariamente em causa. É preciso equacionar esta vontade relacionando-a com os grandes contrastes dos resultados eleitorais locais (2013) e gerais (2014) (quadros abaixo):

QUADRO 3. Resultados das eleições municipais de 2013

Candidatos	% de votos	Partidos políticos	% de votos
Daviz Simango	70,44	MDM	67,58
Jaime Neto	29,56	Frelimo	31,71
		Parema	0,71

Fonte: Acórdão n.º 4/CC/2014, «Atinente Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições Autárquicas de 2013», 22de Janeiro de 2014.

QUADRO 4. Resultados das eleições gerais de 2014

Candidatos	Votos ao nível nacional	Votos Sofala	Partidos políticos	Votos AR	Votos Beira
Daviz Simango	6,40%	8,77%	MDM	8,40% 17 mandatos	30,12%
Afonso Dhlakama	36,60%	55,82%	Renamo	32,95% 89 mandatos	37,77%
Filipe Nyusi	57%	35,40%	Frelimo	55,68% 144 mandatos	31,77%

Fonte: Acórdão n.º 21/CC/2014, *Boletim da República*, I Série, n.º 104, 2.º Suplemento, 30 de Dezembro de 2014.

Como os quadros mostram, a comparação entre as duas eleições exprime à primeira vista um paradoxo no que respeita ao partido MDM e o seu candidato Daviz Simango. Nas eleições municipais a vitória

foi clara. Daviz Simango ficou à frente com 70,44% e o seu partido MDM com 67,58% enquanto Jaime Neto não atingiu senão 29,56% e o seu partido Frelimo 31,71% dos votos. Em contrapartida, nas eleições gerais, a situação de Daviz Simango e do seu partido inverteu-se. Na totalidade contou apenas com 6,40% e o seu partido 8,40% (isto é 8 mandatos na Assembleia da República). Mais precisamente, no contexto mais limitado de Sofala, Daviz Simango recolheu 8,77% dos votos, enquanto o seu partido MDM no círculo eleitoral da Beira alcançou apenas 30,12% de votos, atrás da Frelimo (31,77%) e da Renamo (37,77%). Assim, mesmo no contexto específico da Beira, o MDM, que tinha vencido largamente as eleições municipais de 2013, foi humilhado pelos resultados das eleições gerais de 2014.

É evidente uma constatação: se se adicionarem os votos do MDM (30,12%) e da Renamo (37,77%) no círculo eleitoral da cidade da Beira, nas eleições gerais de 2014, obtém-se quase a mesma percentagem (67,58%) conseguida pelo MDM nas municipais de 2013. Para a Frelimo, tanto para as eleições municipais como para as gerais, a pontuação variou pouco: 31,71% nas municipais de 2013 e 31,77% no círculo eleitoral da Beira nas eleições gerais de 2014. Parece que o eleitorado da Frelimo não mudou enquanto o do MDM se dividiu nas eleições gerais entre este (30,12%) e a Renamo (37,77%). Se se prestar atenção ao eleitorado que votou na Renamo em vez do MDM, coloca-se uma questão: *como explicar esta reviravolta de uma parte do eleitorado MDM das municipais a favor da Renamo nas eleições gerais?*

A questão é demasiado complexa para poder ser respondida inteiramente aqui. Mas ao nível nacional, partindo da administração municipal como variável explicativa, pode-se estabelecer a hipótese de existir uma relação entre a construção do discurso político e de competência técnica de Daviz Simango e do MDM e a possibilidade de a população considerar Daviz Simango e o MDM como alternativa credível à Frelimo e à Renamo de Afonso Dhlakama. Em contrapartida, a população da Beira parece considerar que o partido MDM e Daviz Simango são, de preferência, intermediários ao nível local das negociações com o Estado central. Dito de outra forma, para a população, o MDM, enraizado no espaço limitado do município, não parecia alcançar o imaginário nacional de uma Frelimo, mesmo se esta era parcialmente contestada. De resto é preciso reparar nos resultados de

Afonso Dhlakama e da Renamo nas eleições gerais, que ultrapassaram o MDM na Beira. Isto porque representavam para a população o meio de contestar a Frelimo, o meio de negociar, incluindo com a utilização das armas, de que o MDM não é capaz. O eleitorado de Daviz Simango queria que ele continuasse como presidente do município e não queria que se tornasse presidente da República

Para ilustrar esta hipótese podem-se mobilizar duas dimensões: de um lado o que se designa como a abordagem «localista» do MDM e por outro a capacidade de enfrentar o imaginário nacional autoritário da Frelimo.

A abordagem «localista» do MDM

O que aqui se designa como abordagem «localista» do MDM refere-se sobretudo à sua origem, ligada à gestão do município, e à dificuldade em transformar essa experiência local em alternativa nacional face à Frelimo e à Renamo. De facto é em torno de Daviz Simango que gravitam todos os desafios do município da Beira e do seu partido, o MDM. Pese embora a existência de um conjunto de quadros e de uma sede do partido em Maputo, a capital do país, o partido imagina-se instalado na Beira para em seguida, de forma difusa, estender a sua influência a todo o país. Esta situação fornece uma visão fragmentária do país, tanto mais que, mesmo em outras regiões onde o MDM tem a gestão é sobretudo o carácter individual do presidente do município, como por exemplo nas cidades de Nampula ou Quelimane, e a «revanche» popular contra o partido no poder, a Frelimo, que são determinantes. Isto em parte encontra justificação na base da formação do próprio partido

Efectivamente foram os «quadros formados» da Renamo, da qual se demitiram – Maria Moreno, Ismael Mussa, Agostinho Ussore, João Colaço, Cornélio Quivela, Manuel Araújo, o próprio Daviz Simango e muitos outros (Cahen 2010; Nuvunga & Adalima 2011) – que, em seguida, constituíram a coluna dorsal do MDM. Se este efectivo reforçou a visibilidade do novo partido, também o fragilizou: o peso técnico destes quadros levou-os a funcionar entre si no partido, em coordenação horizontal. Desde logo uma forma de fragmentação, nomeadamente pela insubordinação, foi visível desde o início, devido às fracas relações hierárquicas. Foi por causa desta dificuldade em formar uma burocracia

hierarquizada efectiva que, um ano depois da constituição do MDM, em 2010. Daviz Simango dissolveu a comissão política a fim de lhe modificar a organização interna (Dança 2010). Em 2011, debaixo de acusações de nepotismo na gestão de Daviz Simango da Beira, o secretário-geral do partido, Ismael Mussa, demitiu-se conjuntamente com outros altos quadro do mesmo, como João Colaço e Dionísio Quelhas.

Foi neste contexto que algumas tentativas de centralização do controlo dos municípios sob gestão do MDM foram rejeitadas em simultâneo, pelos respectivos presidentes e pela própria população, sendo ilustrativo o caso do Gurué.²⁰ O município da Beira, por via do partido MDM, transferiu para lá alguns funcionários a fim de ajudarem a estruturar a administração do novo município gerido pelo MDM após as últimas eleições municipais de 2013, tendo em vista um objectivo de controlo. A foto abaixo ilustra uma manifestação

FOTO 1. Manifestação no Gurué



Fonte: Município de Gurué, 2014, página facebook, acesso 24 de Setembro de 2014, <<https://www.facebook.com/profile.php?id=100008177224587&fref=ts>>.

²⁰ Podemos apontar muito recentemente o caso do edil de Nampula Mahamude Amurane assassinado em 4 de Outubro de 2017. A manifestação do conflito com a liderança do MDM ocupou os media e a insubordinação tomou forma, abertamente, em relação à liderança do partido, o mesmo se podendo dizer do edil de Quelimane, Manuel Araújo.

«anti-Beira» no Gurué, que revela as dificuldades encontradas pelo MDM para coordenar, isto é gerir de forma centralizada, os diferentes municípios sob gestão dos presidentes pertencentes ao partido.

No cartaz pode ler-se: «município de Gurué não pode ser controlado na Beira». É visível na foto, ao fundo, o edifício da sede do município, o que tende a provar que o slogan da manifestação não era forçosamente estranho aos interesses do próprio Presidente do município de Gurué. É reivindicada uma verdadeira autonomia em relação à direcção do MDM na Beira, o que sublinha a fragmentação do próprio partido MDM. O objectivo da direcção de uniformizar à sua volta os municípios sob gestão do partido MDM era contestado abertamente.

Localmente o MDM funciona de forma fragmentada face a estrutura central do partido, associada à cidade da Beira. Esta fragmentação tendo por base as competências, assim como a popularidade local da cada presidente de município governado por MDM e dos quadros do partido, limitaram a formação de uma organização funcional. Isto foi um *handicap* maior para o desafio nacional do MDM que ficou confinado a uma notoriedade local. A experiência do MDM na gestão do município da Beira não significava para a população desta cidade, e mesmo na generalidade, que o partido fosse capaz de pôr em causa as autoridades nacionais, nem de limitar o autoritarismo da Frelimo. De acordo com a população só a Renamo tinha essa capacidade pois dispunha de armas.

O imaginário nacional, negociações pela força das armas

“Governação do país é diferente da governação do município, e os problemas são diferentes. O MDM é um partido jovem. Ele não pode conseguir desafiar a Frelimo. E a Renamo é o único partido que os moçambicanos confiam para isso [...]. Os conflitos de Muxungué provaram que só a Renamo pode lutar contra a Frelimo e travar a sua arrogância [...]» (Massada Mazoio, entrevista na Beira (9.º bairro Munhava), 25 de Março de 2015).

Este excerto provém de uma entrevista com um residente no bairro da Munhava, na Beira e ilustra dois factos. De uma parte, os desafios locais aos quais Daviz Simango e o seu partido estão associados,

pela sua experiência na gestão de municípios desde 2003; de outra o MDM, um novo partido que não se apoia em forças armadas, não pode confrontar-se com a Frelimo autoritária.

É preciso voltar ao contexto das últimas eleições municipais (2013) e gerais (2014). Com efeito, desde 2012 mas sobretudo 2013, Moçambique era refém de um conflito político que havia tomado dimensão militar, nomeadamente na região central do país. A localidade de Muxungué de que fala o nosso interlocutor é o lugar onde ocorreram a maior parte dos combates entre o governo (Frelimo) e a Renamo. Muxungué é uma localidade situada na estrada nacional que liga todas as principais cidades do país. Atacando as viaturas, que circulavam em coluna nesta região, a Renamo queria obrigar o governo a negociar a reforma do quadro jurídico e eleitoral para impedir as fraudes, para inserção dos seus antigos combatentes na polícia e, de modo mais geral, para negociar a repartição de riquezas: estes ataques ocorreram no momento em que foram descobertas jazidas de gaz, petróleo e carvão no norte e centro do país (Castel-Branco 2014; Chivangue 2016).

Depois de esforço do governo e da mediação da comunidade internacional, o líder da Renamo Afonso Dhlakama, que se tinha instalado nas suas antigas bases militares da Serra da Gorongosa, surgiu em 5 de Setembro de 2014, data da sua saída das matas, como o homem forte capaz de enfrentar a Frelimo nas eleições gerais desse ano (2014). A sua campanha eleitoral seguia o objectivo de fazer triunfar os «excluídos»: apresentou-se como o homem da revolta contra o autoritarismo da Frelimo, reforçado pela recente descoberta dos recursos naturais. Este contexto particular permite compreender como, para a população, a Renamo representava ser, mais do que o recente partido MDM, o principal actor de negociação nacional com o Estado (Frelimo), a fim de diminuir os custos do autoritarismo da Frelimo.

Além disso o MDM, como se prova no seu manifesto eleitoral (MDM 2014), ao abster-se de qualquer tomada de posição no debate sobre a unidade nacional, na base dos discursos da Frelimo, deixava pairar a dúvida sobre o seu projecto geral para Moçambique. Deste modo a Renamo e sobretudo Afonso Dhlakama, muito popular na Beira, foram vistos como os verdadeiros travões às ambições «totalizantes» da Frelimo, obrigando a negociações permanentes, incluindo com armas, o que o MDM não podia fazer

Ressalta das entrevistas realizadas, o reconhecimento das capacidades de gestão dos assuntos locais de Daviz Simango e do MDM, enquanto a nível nacional, Afonso Dhlakama (Renamo) surge como o único capaz de fazer face à Frelimo. Há uma diferenciação entre a gestão quotidiana da vida local pelo município e a negociação política ao nível mais global do país. O município da de Beira, gerido por Daviz Simango e o seu partido MDM, representava portanto uma arena de negociação de desafios quotidianos, lá onde o poder e as autoridades são «concretamente» experimentados. Com dimensão nacional, Afonso Dhlakama (Renamo) surgia como o ponto de confluência de interesses locais, capaz actuar à mesa das negociações nacionais. Assim, o Estado construía-se pela identificação destes actores de confluência, tanto na arena municipal como à mesa de negociação nacional, e pelos concertos políticos que faziam entre si, incluindo sob a forma de confrontos militares (com a Renamo). É o que demonstram Didier Péclard (2008) para o caso de Angola, Timothy Raeymaekers (2011) para o Congo, também as abordagens clássicas de Norbert Elias (2003) ou Charles Tilly (1985): a guerra pode constituir uma matriz da construção do Estado, no sentido em que participa na identificação dos actores entre os quais se organiza a distribuição de recursos e as respectivas posições nas interacções. O facto é que, efectivamente, o município da Beira foi um instrumento de reforço do Estado por via, da criação de espaços de identificação e de interacção com os diversos actores. Assim a força do Estado não se construiu pela capacidade da sua direcção administrativa em oferecer serviços públicos, mas pela sua capacidade de saber identificar os actores e esses espaços de acção colectiva, para institucionalizar acções estáveis permitindo a sua difusão imaterial.

4.2. A municipalização de Mueda: uma recompensa política e o centralismo em questão

Mueda tornou-se município em 2008, na sequência da segunda vaga de municipalização. Foi uma grande mudança para todo o distrito, estando a presença do Estado, depois da independência, garantida unicamente pela representação local do poder central, o governo do distrito. O município instalou-se com um discurso de reconhecimento

da importância histórica de Mueda como «berço da unidade nacional» contra o colonialismo português. No discurso das autoridades públicas, pelo seu papel na revolta anti-colonial, Mueda merecia a instauração de uma nova forma de administração, encarregada de preservar a história de Moçambique (Conselho Municipal da Vila de Mueda 2010). Por outro lado, as recompensas clientelistas iam a par deste discurso, na medida em que a formação do município era vista como uma forma de acomodação dos interesses políticos do poder central.

Esta constatação não é específica da instauração do município em Mueda, aplicando-se também a toda a administração moçambicana. Como referiram Bernard Weimer e os seus colegas, a reforma descentralizadora materializou-se em Moçambique como uma «descentralização do centralismo», isto é, a extensão a nível local do poder central, o da Frelimo (Weimer 2012). No âmbito do conceito de *political settlement*, grosso modo um sistema de arranjos pelo topo, concluem que o processo de descentralização e de desconcentração em Moçambique é centralmente controlado pela Frelimo.

Sem ignorar esta característica, verifica-se contudo que as dinâmicas de implementação não estão totalmente submetidas ao controlo central. É certo que, no início, a municipalização de Mueda foi efectivamente conduzida pelo poder central devido à falta de capacidade administrativa. Mas paulatinamente a implementação foi-se enraizando nos desafios locais, transformando-se em uma escola de verdadeira mudança. Assim, o caso de Mueda, «centro histórico da Frelimo», permite observar bastante bem as mutações operadas, entre o primeiro mandato do município e o segundo, num contexto de forte presença da Frelimo central por intermédio dos seus membros que, no topo do partido, são originário desta vila.

«Maputo em Mueda», e as transformações locais ignoradas (2008-2013)

A expressão «Maputo em Mueda», utilizada aqui, documenta em primeiro lugar o carácter centralizado da instauração do município de Mueda. Sendo aparentemente uma simples coincidência, o edifício onde funcionam os órgãos do município em Mueda está localizado

num bairro chamado «Maputo». Desde a sua concepção o município de Mueda está em Maputo, dirigido a partir da capital. Mas também o está geograficamente pelo endereço do edifício do município. A forte centralização do processo de instauração do município engendrou uma certa exclusão das dinâmicas locais o que, por seu turno, facilitou a emergência ou o reforço de divergências que se puderam estruturar na génese de uma oposição local, na ocorrência sob forma de criação de uma secção local do MDM. Por conseguinte, estas reivindicações emergentes, em relação à gestão municipal, mesmo que tenham permanecido embrionárias, parecem ter produzido alguma autonomia, não programada a nível central. Aliás, é a partir dessas transformações pontuais e não lineares que, com práticas cumulativas, se produzem verdadeiras reformas que se apropriam e reinventam os destinatários finais das políticas.

A justificação para a municipalização de Mueda, tem como fundamento a sua importância histórica como «berço da luta anti-colonial». A lei n.º 2 de 1997 no seu artigo 5 precisa bem que razões históricas ou culturais podem servir de fundamentação da decisão de promover uma vila ao nível de município. Por outro lado coloca o acento nos indivíduos que participaram na luta, sendo a municipalização vista como uma espécie de recompensa para os antigos combatentes. A municipalização de Mueda decorre assim de um reconhecimento histórico mas também de um meio de redistribuição clientelista dos benefícios da libertação do país. Não é por acaso que a organização do município em 2008 foi composta, *grosso modo*, por antigos combatentes, tanto entre os membros da assembleia, como no executivo municipal. Pode-se ilustrar a trajectória dos eleitos no quadro seguinte.

A trajectória dos eleitos locais em Mueda é quase um estereótipo. Todos eles (10 dos 14) foram militares durante a luta de libertação ou na guerra civil do lado da Frelimo. A quase homogeneidade das trajectórias dos deputados locais reflecte também o carácter clientelista da elegibilidade controlada pelo partido Frelimo sozinho. De facto, o critério de base foi a filiação na *Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional* (ACLLN) em Mueda, que agrupa os veteranos da guerra de libertação anti-colonial, e que se define como « [...] guiada pela linha política do partido Frelimo [...], observando aos seus princípios » (ACLLN 2006, art. 2 5.3: 232).

QUADRO 4. Composição dos eleitos do município de Mueda (2008-2013)

Nome	Condição militar	Tarefa
Mobiro Kilian Namiva	Antigo combatente	Edil do município
Jessefe D. Sanduma	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Joaquim T. Limbilo	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Ema Francisco	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Patricio C. Namiva	Civil	Membro da Assembleia municipal
Tadeu M. Numborone	Civil	Membro da Assembleia municipal
Rosario David	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Arminda Vandavanda	Não identificado	Membro da Assembleia municipal
Madalena Simão	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Suzana Nthubia	Civil	Membro da Assembleia municipal
Beatriz A. Ndumasse	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Mauricio Muchirima	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Adolfo Daude	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal
Monica Clemente	Antigo combatente	Membro da Assembleia municipal

Fonte: *Curricula vitae* dos deputados municipais.

Não tendo a maioria dos membros da ACLLN formação académica de relevo, os poucos diplomados ficaram no topo da hierarquia municipal. Foi o caso do Presidente do município, Mobiro Namiva, que era também professor da escola primária assim como de outros membros da Assembleia Municipal.

Este processo de selecção centralizada dos candidatos transformou os actores locais em sujeitos, dependentes da boa vontade do centro, o que significa que a municipalização, conduzida desta forma, reinventa o município de Mueda como espaço de intervenção do centro, portanto da Frelimo. Todas as acções realizadas localmente tinham em consideração o nível central do partido porquanto para garantir a sua permanência até final do mandato, o eleito tinha de manter lealdade absoluta para com o centro. Tem-se afirmado repetidamente que os eleitos locais estão mais «próximos» dos seus administrados, mas o processo de selecção política destes mostra bem que não acede à elegibilidade e portanto ao estatuto de eleito local, quem quer. Em Mueda, foi sobretudo o poder central que determinou as propostas de eleitos locais, em função nomeadamente do papel desempenhado na luta anti-colonial, utilizando estes veteranos

da guerra eleitos como elementos de legitimidade territorial do Estado. Porém, a interacção entre estes actores seleccionados centralmente não foi inteiramente uma réplica da vontade central, ainda que a onnipresença do partido Frelimo tendesse a garanti-la. Além disso a simples selecção dos eleitos pelas autoridades centrais do partido Frelimo não era uma síntese dos problemas e conflitos locais.

De facto, como a lógica de municipalização de Moçambique tentava combinar a elevação dos níveis de democracia e a modernização dos serviços públicos, o Presidente do município confiou a alguns técnicos do município a função administrativa de definição da agenda local. Desta especialização e diferenciação resultou um dos focos de tensão entre o Conselho Municipal (o executivo) e a Assembleia Municipal.

Desde o início o município contou com 80 funcionários nas quatro vereações os quais estavam distribuídos por unidades de actividade. Por lei, os directores destas unidades, os vereadores, eram escolhido pelo Presidente do município através de critérios discricionários. Em termos concretos este deu prioridade ao critério técnico, seguindo os conselhos da Frelimo, escolhendo pessoas que já eram funcionários da administração do distrito, com alguma experiência, os quais foram encarregados de elaborar todos os planos de actividades do município e de os apresentar à Assembleia Municipal, para análise e aprovação. Deste modo o Presidente do município funcionou como intermediário entre o executivo, Conselho Municipal, e a parte deliberativa que era a Assembleia Municipal. De acordo com a lei, na sua qualidade de presidente do Conselho Municipal (o órgão colegial dos adjuntos do Presidente, os vereadores), deve prestar contas à Assembleia Municipal. Nesse momento surgiram as tensões entre o Conselho Municipal, lado técnico e a Assembleia Municipal deliberativa, lado político. Inicialmente limitadas ao aspecto administrativo acabaram por afectar a própria Frelimo local, a tal ponto que o Presidente do Município não renovou o seu mandato em 2013. Uma franja da Frelimo local colocou-se então secretamente ao lado do partido da oposição, o MDM.

No início do mandato, o Presidente do Município, confiando nos técnicos municipais, não pediu à Assembleia Municipal para apreciar os planos de actividades, porque segundo ele os seus membros não tinham competência técnica para apreciar as propostas da equipa técnica do Conselho Municipal. Como ele próprio reconhece:

“[...] os meus jovens gestores não têm experiência, mas são bons, confio neles, fazem tudo certo, devemos delegar aos jovens, a assembleia vai gerir questões políticas [...]”²¹.

Esta posição do Presidente era consensual entre os técnicos os quais consideravam a Assembleia Municipal como um simples espaço de negociação partidária, mas sem outra função, como documenta esta intervenção de um seu antigo adjunto:

“A Assembleia é composta apenas por veteranos de guerra, pouco estudados [sic], eles não participam de nada, esperam até o final do mês para receber seus salários. Eles nem sequer têm contacto com a população. Ademais, eles ignoram o código de postura municipal [o documento que orienta as atividades do município]. É suficiente para eles serem velhos e ter influência, isso é tudo para ser um membro da Assembleia”²².

Efectivamente os membros da Assembleia, tinham sido seleccionados de acordo com a sua influência na ACLLN (*cf.* Quadro acima). A sua legitimidade era fraca aos olhos dos técnicos do município, acrescida dos poucos contactos com a população. Esta situação poderia ter servido o Presidente que encarava este «tecnicismo» como forma de actuação eficaz e racional. Mas era uma perspectiva que não encontrava consenso na Assembleia Municipal. De acordo com a lei, a competência para aprovar os planos de actividades assim como o orçamento de execução, cabe à Assembleia, mas os seus membros eram mal ou pouco informados.. Tadeu Maico Numbalawane explica:

“Nossa função é muito difusa, recebemos a informação muito tarde. Nossas deliberações não são valorizadas [...] desprezam todo o nosso trabalho. Às vezes, até mesmo recebemos relatórios de actividades

²¹ Mobiro Killian Namiva, ex-presidente do Município de Mueda, entrevista, Mueda 20 de Julho de 2012.

²² José Damião, entrevista, Mueda, 15 de Julho de 2012.

que não aprovámos antes. Como é feito, não sabemos [...] É a máfia do presidente e seus colaboradores [os vereadores]”²³.

Em qualquer dos casos, a definição da agenda local era dominada pelos jovens funcionários, nomeadamente os adjuntos do Presidente, que utilizavam as suas capacidades técnicas para se afirmar. Consideravam-se como os representantes legítimos da população porque interpretavam de um ponto de vista técnico as situações concretas. Os membros da Assembleia, assim como as autoridades comunitárias, eram relegados para as margens da acção municipal.

Foi neste contexto que se formou no interior da Frelimo local uma tensão entre um grupo que apoiava o Presidente e outro apoiando os membros da Assembleia Municipal. Como refere o antigo Presidente da Assembleia, Maurício Muchirima:

“Nosso relacionamento com o presidente não é bom, quando falamos com ele sobre os problemas, ele sempre diz que está conforme o Comitê Central do Partido [Frelimo]. Ele tem certeza de que ele será novamente candidato porque conhece pessoas no Comitê Central. Mas também temos contactos com o comitê [Frelimo]”²⁴.

Por fim a tensão intensificou-se de tal modo que o Presidente do Município, os seus adjuntos mais próximos²⁵ e vários membros da Assembleia foram excluídos de uma nova candidatura às eleições municipais de 2013. A Frelimo local decidiu, evidentemente sob forte pressão central, apresentar um outro candidato, a fim de sair do impasse criado entre os dois grupos. Mas isto reforçou as tensões não apenas no interior do partido a nível local, mas também no exterior, alargando-se à população, tanto mais que o Presidente gozava de uma certa popularidade. Além disso, esse sentimento reforçou nos jovens a

²³ Tadeu Maico Numbalawane antigo membro da AM, Mueda 18 de Julho de 2012.

²⁴ Maurício Muchirima, presidente da AM, entrevista, Mueda, 15 de Julho de 2012.

²⁵ Só um adjunto do presidente, Elias Ernesto, manteve o seu cargo.

ideia de uma oposição, não à Frelimo central, mas aos veteranos, aos antigos combatentes que bloqueavam o desenvolvimento local.

A emergência deste sentimento encontrou no partido MDM a forma mais rápida de se concentrar e de se opor às intenções centrais que marginalizavam as dinâmicas locais, privilegiando sistematicamente os antigos combatentes. A Frelimo, utilizando o município como simples instrumento de redistribuição clientelista, criava assim um contexto favorável a uma maior implicação da população local nas questões políticas. Este paradoxo contribuiu por outro lado para a hibridização do Estado pelas dinâmicas locais.

Mudar o presidente e mudar a cor do município o desafio da continuidade administrativa

Foto 1. **Mudança da cor do município de Mueda**



Edifício do município em 2013

Edifício do município em 2014

«Mudar o presidente e mudar a cor do município», é uma fórmula empírica que permite compreender as dinâmicas político-administrativas da instauração do município de Mueda que resulta da constatação primeiro física da mudança de cor do município, seguida da mudança político-administrativa com a passagem de um presidente para outro. A partir da análise destas mudanças, poder-se-á compreender melhor os desafios da instauração administrativa dos municípios e a sua

relação com o aspecto político, sobretudo o duplo papel do presidente, gestor e responsável político, assim como os desafios que os municípios representam para as formações políticas em geral.

Os municípios muito centrados nas personalidades dos respectivos presidentes, por uma forma de «presidencialismo municipal», ficavam muito voláteis em termos de estruturas administrativas, também muito dependentes do presidente. Neste sentido a continuidade administrativa dos municípios fica comprometida cada vez que se dá uma mudança eleitoral. No caso de Mueda, isto permite perceber as tensões políticas locais, nomeadamente no interior da Frelimo, devido ao surgimento do partido MDM e de uma dinâmica de oposição que, até então, parecia impossível. E *in fine*, estes problemas foram em certa medida produto e produtores da implementação da reforma descentralizadora, criadora de novos espaços de interacções locais. Voltaremos a este assunto.

Em relação às fotos, a primeira em amarelo, representa o edifício do município inaugurado em 2013, no final do mandato do primeiro presidente, Mobiro Namiva. A segunda em banco representa o mesmo edifício no início de 2014, já sob gestão do novo presidente, Cristiano André, eleito nas eleições municipais do ano anterior. Sublinhe-se que ambos são membros do partido Frelimo.

De facto assim que tomou o poder uma das primeiras coisas que Cristiano André fez foi mudar a cor do edifício do município²⁶. Segundo referiu, “é preciso uniformizar a cor do município com a maioria dos edifícios oficiais do Estado moçambicano”. Não vamos entrar aqui nos detalhes dos procedimentos administrativos do direito administrativo moçambicano sobre as construções públicas, adjudicação da obra, aprovação prévia, controlo do executivo, controlos sucessivos, etc. matéria do direito administrativo moçambicano. Contentamo-nos aqui em perseguir a significação política destas mudanças.

²⁶ O edifício tinha sido construído com financiamento da Fundação Habitafrica, uma ONG espanhola que colabora com o município desde 2010. O valor da construção foi estimado em 7 518 611,18 *meticais* (105 323 euros). Município da Vila de Mueda, *Contrato de empreitada para construção do conselho municipal da vila de Mueda*, Mueda, 2011.

A substituição de Mobiro Namiva por Cristiano André como candidato à presidência não parecia ter resolvido o conflito no seio da Frelimo, entre a ala que apoiava o anterior presidente Mobiro Namiva (2008-2013) e a ala dos membros da Assembleia Municipal descrita acima. Além disso, a Frelimo designou novos candidatos à Assembleia Municipal nas eleições de 2013. Os vereadores do antigo presidente foram também excluídos com exceção de um. O conflito agudizou-se ao nível da Frelimo local e os excluídos desta nova vaga de 2013 agruparam-se. Chegaram mesmo a realizar uma sondagem em 38 das 98 células da Frelimo em Mueda, para testar a popularidade do presidente cessante Mobiro Namiva, o qual foi considerado favorito em 29 células contra 9 que se pronunciaram a favor de um outro candidato interno do partido, Inácio Kudeba²⁷. Mas finalmente não houve oposição à decisão do partido a nível central, que conta com alguns dirigentes importantes originários de Mueda. Foi o candidato escolhido por estes dirigentes, Cristiano André, que se apresentou. Contudo a situação nem por isso ficou resolvida. A ala do partido que se sentia excluída apoiou um candidato da oposição, Silvestre Vicente Sipula, do MDM. Assim, este não foi impedido de conduzir a sua campanha como habitualmente acontece com os partidos da oposição em Mueda.

O partido MDM, presente em Mueda desde 2010, era composto maioritariamente por jovens vendedores do «mercado informal». Devido à suas actividades estes jovens tinham estreitas ligações com o município. O conflito cristalizou-se em torno desta juventude do MDM: de um lado, devido ao apoio «escondido», mediante o qual alguns membros da Frelimo contestavam o novo candidato à presidência, Cristiano André, acusando-o de falta de popularidade. De outro, pesavam igualmente acusações feitas ao anterior presidente, Mobiro Namiva, cujo filho era um militante influente do MDM.

Foi neste contexto que estes jovens, reunidos no partido MDM, alcançaram um resultado inédito pra um partido da oposição em Mueda. Com uma participação estimada em 57%, Silvestre Vicente Sipula obteve 16% e o MDM 14% contra Cristiano André com 84% e

²⁷ Para os detalhes dos resultado ver: Partido Frelimo, *Relatório da Brigada do Comité do Circulo B do Bairro Nandimba*, Mueda, 2013.

o partido Frelimo com 86%. O MDM fez então eleger dois membros para a Assembleia Municipal contra 11 da Frelimo (Acórdão n.º4/CC/2014, de 30 de Dezembro). Nas primeiras eleições municipais em Mueda, em 2008, Mobiro Namiva e a Frelimo tinham ganho 96% dos votos, enquanto o seu opositor, Cristovão Chiluli e o seu partido a Renamo, tinham obtido apenas 3% (Acórdão n.º 02/CC/2009, de 15 de Janeiro). A Assembleia Municipal era então unicamente composta pela Frelimo.

Esta mudança pode parecer muito marginal, mas é significativa se tomarmos em consideração o facto de se tratar de uma vila «berço da Frelimo», onde esta não tolerava qualquer oposição. Ainda é mais significativo para o funcionamento do município pois, como se verá adiante, a institucionalização da administração municipal prima por perpetuar a presença «burocrática» da Frelimo no seio do município.

Assim, a passagem da administração de um para outro presidente, ainda que ambos pertencessem ao mesmo partido, não esteve isenta de problemas. Como exemplo, a viatura do presidente cessante foi recuperada pela força e violentamente, publicamente na rua. Os dossiês dos projectos iniciados aquando do primeiro mandato não foram passados à nova gestão, como refere o então novo Presidente «[...] encontrámos a casa completamente desorganizada, de qualquer maneira e vazia [...]»²⁸. Os poucos arquivos sobre as acções do município, a que se pode aceder foram reunidos pelas ONG, nomeadamente a *Alianza por la Solidaridad*. Os agentes da administração municipal, todos em regime de contrato (Machel 2014), dependiam da vontade do novo Presidente e do seu engajamento e /ou influência na Frelimo para assegurar a manutenção do posto de trabalho no município. A mudança da cor do edifício do município também simbolizou o apagamento completo do antigo Presidente. Esta situação não é exclusiva de Mueda, porquanto se pode verificar também nos municípios da Beira, Quelimane, Nampula, Gurué, Angoche, Ilha de Moçambique e Nacala Porto. No caso destas tratava-se de uma verdadeira alternância política de um partido para outro, enquanto no caso de Mueda a questão é mais interessante por se tratar do mesmo partido. De tudo isto pode-se concluir que a tentativa

²⁸ Cristiano André, edil de Mueda, entrevista, Mueda, 23 de Abril, 2014

do controlo do município pelos actores centrais, nomeadamente no caso particular de Mueda, pelos dirigentes da Frelimo originários de Mueda, não resultou de uma síntese dos desafios locais nem de conflitos e tensões entre os actores locais. Contudo, estas interacções entre os actores locais contribuíram pouco a pouco para a constituição de uma autonomia parcial das arenas políticas locais, reinventando a sua implicação na administração municipal, diferente muitas vezes da intenção inicial dos autores das reformas, nomeadamente a Frelimo central. Finalmente as práticas administrativas do município de Mueda estão longe de ser o simples reflexo das intenções centrais. São claramente influenciadas pelo centro, mas recebem e produzem também uma significação própria a nível local, enraizando-se no contexto específico que as transforma, as reinventa de acordo com as lógicas locais.

4.3. A administração municipal, um «*big man*» em Quissico

Quissico faz parte das dez últimas vilas elevadas à categoria de município em 2013. Uma vez o município criado, começa-se a identificar o processo de instalação desta nova instância político-administrativa, o papel da administração central e do distrito (representante directo do Estado a nível local), as mobilizações dos partidos políticos para identificação dos candidatos em contexto de primeira experiência de municipalização, a mobilização dos actores locais, a organização material da entidade para afirmar a sua existência concreta, etc.

No caso do município de Quissico, tratando-se de uma instância bastante recente, é difícil captar de forma pertinente, as dinâmicas da implementação político-administrativas. Em todo o caso, as primeiras etapas da sua criação são importantes não somente para medir o nível das expectativas iniciais, mas sobretudo para ver como os diferentes actores influenciam, para benefício próprio, a formação deste novo espaço, desde o princípio.

Com efeito, o novo município de Quissico gravita em torno do seu Presidente, um «homem forte» nos negócios locais, razão pela qual se utiliza aqui a expressão de «*big man*». Não se trata de analisar de forma exhaustiva a liderança deste Presidente. É antes de mais um ponto de partida que permite analisar o contexto da criação de um município

e a forma como os actores locais procuram introduzir-se nas práticas de produção de uma nova entidade administrativa. De facto a noção de «*big man*», utilizada pelos estudos políticos em África faz referência a uma configuração de actores, nomeadamente em contexto de fraca institucionalização, entre os quais se negocia uma regulação colectiva (Chrétien 2010).

Por exemplo, nas reflexões de Jean-François Médard, constata-se que o «*big man*» é estudado em termos de trocas políticas (Médard 1990, 1991). É certo que, entre actores que partilham, *grosso modo*, uma mesma crença, se realizam trocas desiguais. Esta leitura do político pelo «*big man*» parece ter, no caso de Quissico, uma capacidade heurística na medida em que permite analisar as posições multi-situadas dos actores, e a sobreposição (*straddling*) de uma esfera à outra, num contexto em que o político e económico são pouco diferenciados. O envolvimento de homens de negócios nos processos de descentralização testemunha que estes processos se traduzem em práticas específicas e abrem novas oportunidades efectivas que os «empresários» tentam, a partir daí, captar ou que, em todo o caso, já não podem ignorar.

Politização e privatização dos negócios locais

Desde o início deste trabalho, temos insistido no facto de a experiência do distrito de Zavala, sobretudo durante o período colonial, ter produzido uma elite local ligada a actividades comerciais. Devido ao seu distanciamento em relação à luta anti-colonial, à modernização autoritária do primeiro período pós-independência e à guerra entre a Renamo e a Frelimo, esta elite não se misturou integralmente com os partidos políticos de Moçambique independente.

Depois dos acordos de paz em 1992 e a liberalização da economia, esta elite comerciante recompôs-se com vantagens a nível local. Podem-se citar Matiquite, Africano e Chiponde (o Presidente do município). Esta elite local ganhou influência, não só pelo seu papel no comércio, mas também pela redistribuição de benefícios sociais pela população, como apoio às actividades desportivas, culturais (dança de *Timbila*), aos serviços de saúde, etc. Mas devido às suas interacções estreitas com a administração pública (serviços fiscais, aduaneiros, etc.) esta elite

tinha de se aproximar da Frelimo local e nacional, a fim de defender os seus interesses, assegurando assim o bom funcionamento das suas actividades. Desta forma pôde por um lado jogar com a simpatia da população e, de outro, com as suas relações com as estruturas do poder. Quando a municipalização foi instaurada em Quissico, a escolha do candidato à presidência do município pela Frelimo recaiu sobre esta elite, enquanto o MDM encontrava aliados políticos na função pública entre os professores. Como nos interessa a formação do município e as trocas com o privado, centraremos a análise sobre o candidato da Frelimo, Abílio José Paulo (dito Chiponde), que venceu a eleição e tomou em mão a instauração do município.

É necessário evocar a trajectória deste candidato da Frelimo, Abílio José Paulo, para identificar bem as suas características de *big man* e os desafios de uma nova instância administrativa local. Filho de assimilados durante a administração colonial, a mãe Sara Samuel Dunhe era descendente de uma família importante: a dos Dunhe-Dunhe que combateu contra o invasor Ngungunhane (Pélissier 1984). O pai, José Paulo, era alfaiate, um nível social importante para os negros durante o período colonial. Abílio José Paulo fez formação na área da saúde, o que o levou a trabalhar como técnico de saúde do exército, como primeiro emprego, e lhe permitiu construir aí uma primeira rede. No início dos anos 1990, com o fim da guerra entre Frelimo e Renamo, demitiu-se das suas funções de técnico de saúde para se dedicar exclusivamente aos negócios. Criou um centro de saúde privado em Nhadvondwane (a cerca 15 km de Quissico) e mais tarde abriu uma farmácia em Quissico. Das actividades no campo da saúde, passou às do mercado «informal», tendo aberto diversas pequenas lojas em Quissico. Além disso, para garantir o bom andamento das mesmas, confiou cada uma delas às suas diferentes esposas, cada esposa, uma loja. Isto faz lembrar o *big man* Melanesiano estudado por Marshall Sahlins, que emerge em resultado dos seus próprios esforços, mobilizando a actividade das esposas e dos familiares para maior sucesso (Sahlins 1963).

Contudo no caso do *big man* de Quissico, era igualmente essencial ficar próximo do topo do poder. Não se tratava apenas de ganhar visibilidade mas de proteger os negócios, esses «baldios do Estado» de que fala Jean-François Médard (1987). A aliança com o poder político favorecia as negociações com a administração, como por exemplo nas

questões fiscais. Compreende-se as razões por que Abílio José Paulo (Chiponde) ofereceu ao Hospital de Quissico uma ambulância com manutenção garantida, pagando o hospital apenas o combustível²⁹, entre outros favores prestado à Frelimo, sobretudo nos períodos eleitorais. Do ponto de vista da população, para além das suas actividades comerciais indispensáveis, a troca tomava a forma de *patrocínio* de actividades desportivas, sobretudo futebol (a equipa de futebol, o *clube de Zavala*, quase lhe pertence), ou do *M'sabo*, espectáculo de dança de *timbila*.

Todos estes investimentos eram do conhecimento das populações e Abílio José Paulo tirou deles uma inegável popularidade. Ele e o seu parceiro Matiquite³⁰ podem quase ser considerados como os «proprietários» da vila de Quissico. Praticamente controlam todas as actividades comerciais e têm grande importância na administração do distrito. Deste modo, na hora da municipalização, a Frelimo não tinha outra escolha. Era-lhe necessário convencer um destes influentes notáveis a candidatar-se à presidência do município. Num contexto em que não existe forçosamente uma ligação partidária específica, a identificação de um actor de grande importância local era a base para assegurar a vitória nas eleições locais, instrumento de conquista do eleitorado para os desafios nacionais.

Neste contexto, a oposição, que se apresentou às eleições municipais de 2013, não tinha hipótese de rivalizar com um homem tão influente como Abílio José Paulo (Chiponde), apoiado pelos homens de negócios locais. Apesar da mobilização dos professores, descontentes com a administração, devido aos atrasos nos pagamentos dos salários (das horas extras) e das progressões na carreira, o MDM ficou muito longe da Frelimo. Faustino Paulo Nhanombe apenas obteve 16% e o seu partido MDM 17%, enquanto Abílio José Paulo venceu com 84% e a Frelimo com 82%³¹. O MDM conseguiu 2 mandatos (807 votos) na Assembleia contra 11 mandatos da Frelimo. Como se pode verificar,

²⁹ Abílio José Paulo, edil do município de Quissico, entrevista, Quissico, 27 de Abril de 2014.

³⁰ De facto estão quase ligados por laços familiares. Nas conversas a nível local, segundo a população, Matiquite é o mais rico, mas não ajuda a população local, enquanto Chiponde é considerado como homem da população devido à sua simpatia.

³¹ Decreto n.º 4/CC/2014, de 22 de Janeiro, *op. cit.*

Abílio José Paulo obteve maior número de votos do que o seu partido, a Frelimo: 4055 votos para ele e 3914 para a Frelimo. É certo que a diferença é diminuta mas é suficiente para confirmar que o partido Frelimo, ao nível de Quissico, se encontra verdadeiramente a «reboque» da forte popularidade do candidato.

É preciso sobretudo não ver nesta aliança entre a Frelimo e este *big man* local, uma cooptação. Pelo contrário, trata-se de uma troca, tanto mais que para este, o acesso às estruturas administrativas é efectivamente uma porta para a estabilização/forma de segurança dos seus negócios. Assim o estabelecimento do município de Quissico reveste-se também desta dimensão de investimento de mercado. Parece-mos estar confrontados com uma procura de eficácia dupla, política e económica. Em que é que estas duas perspectivas podem convergir para tornar «eficaz» a empresa de gestão da sociedade?

Não estamos em condições de responder com exatidão em Quissico, que ainda só está num estágio inicial de municipalização. Mas pode-se constatar a existência da ideia, pelo menos, por parte do Presidente, de ver no município um parceiro para as suas actividades de mercado. O município é considerado ao mesmo tempo como um cliente que abriria mercado para as suas actividades e como uma entidade que permitiria a regulação das actividades de mercado, incluindo as informais. Como referia o próprio Presidente do município

“É uma questão de tempo, estamos num período de investimento, o município mudará a vida das pessoas aqui [...], mas, obviamente, a questão é mudar a mentalidade, as pessoas têm que fazer a própria vida. O município organiza o espaço para isso, todos têm de fazer seus próprios negócios, é a vida. O município só tem isso, se a população não é rica, o município nunca será rico”³².

³² Abílio José Paulo, edil de Quissico, entrevista, Quissico, 27 de Abril de 2014. Na segunda entrevista, em 14 de Fevereiro de 2015, mostrou-se mais determinado nesta posição. Ver-se-á mais tarde nas reuniões com a população, como utiliza o discurso e o seu próprio exemplo de sucesso para transmitir a ideia de que «cabe a vós tornar o município mais forte e operacional».

Está-se completamente perante uma visão do município como espaço de criação de oportunidades de desenvolvimento das competências individuais. A função do município é ser um instrumento de regulação e de escola de aprendizagem de gestão individual. Voltaremos a esta visão mas por agora é suficiente verificar como o município, nesta perspectiva, quer participar numa reinvenção do Estado na sua relação quotidiana com a população. É o debate sobre mudança de mentalidade de que fala o Presidente do município. Para ele, cabe à população construir o município que não é senão o resultado desse esforço. Esta ideia, em si, integra uma visão de co-produção de acção pública (Alford 2002; Pestoff 2015), o que não deve ser visto como afastado da força do Estado. Por outro lado esta ideia reforça a empresa de gestão da sociedade, incluindo através as táticas de sobrevivência quotidiana da população.

O município como investimento de mercado

Se seguirmos o início da instauração do município de Quissico, somos confrontados por uma distinção difícil entre predação, corrupção, favoritismo, neo-patrimonialismo, num poder modelado por um gestor empresário privado (o presidente *big man*). Este processo é portanto ao mesmo tempo modelado pelo poder administrativo e pelo mercado, com uma extrema fluidez entre interesses privados e públicos, entre imersão económica e política em que o Estado se redefine por meio de intermediações complexas em todos os domínios, como ilustra a entrevista com o Presidente do município de Quissico:

“O que eu quero é ver as coisas a funcionarem bem, todos os móveis de escritório que você vê aqui, eu trouxe da minha casa, desde cadeira aos computadores, o carro que uso. Não tenho interesse pessoal [...], eu faço isto para honrar a confiança que recebi [...], organizo para que tudo funcione bem, depois, os resultados estarão lá [...]. Em alguns anos, vamos aproveitar do bom desempenho do município, dê-me tempo”³³.

³³ Abílio José Paulo, edil de Quissico, entrevista, Quissico, 27 de Abril de 2014.

Esta intervenção resume os esforços feitos pelo Presidente do município no início do seu mandato, contando apenas com 12 funcionários transferidos do governo do distrito³⁴. Nessa altura mobilizou todos os meios de que dispunha para «fazer andar» as coisas, quer equipando o município em material, quer fazendo compromissos com os seus amigos profissionais do mercado para reabilitar as infraestruturas do município. Tratava-se como ele próprio dizia «de honrar o nome [o seu e o do partido Frelimo] desde o princípio».

Efectivamente, não dispondo ainda de qualquer orçamento suficiente para todas as actividades, utilizou recursos pessoais para equipar o edifício com diverso material de escritório. Esse edifício, que pertencia à administração do distrito fora concedido ao município mas teria de ser reabilitado. Assim com a grande flexibilidade que lhe permitia a sua influência económica, conseguiu convencer as empresas locais a iniciar a reabilitação do edifício municipal antes mesmo da transferência do orçamento por parte da administração central. O mesmo aconteceu com a residência oficial do Presidente do município (Município da vila de Quissico 2014a).

Homem conhecido e importante a nível local, era ele próprio a garantia dos contratos entre as empresas de construção e a administração municipal. Assim, a partir de dois tipos de concurso, ajuste directo e pequena dimensão, que não exigiam controlo preventivo pelas instâncias de tutela (decreto n.º15/2010, 24 de Maio de 2010), conseguiu mandar executar as obras. Estas acções foram apreciadas pelos membros da Assembleia Municipal maioritariamente da Frelimo (11) contra 2 membros do MDM. Como dizia Calisto Pendane, Presidente da Assembleia Municipal:

“Este presidente do Conselho Municipal está mudando a perspectiva da cidade de Quissico, ele mudou rapidamente o rumo das coisas [...]. As pessoas estão felizes, não há dúvida sobre isso. Além disso, todos sabem bem o seu compromisso com Quissico”³⁵.

³⁴ Sobre a mobilidade dos funcionários entre a administração do Estado e os municípios ver o decreto n.º45/2003, de 17 de Dezembro.

³⁵ Calisto Pendane, presidente da Assembleia Municipal, entrevista, Quissico, 28 de Maio de 2014.

De facto, devido igualmente à rápida mobilização dos empresários privados, nomeadamente na gestão da água (Município da vila de Quissico 2014b), a população está cada vez mais agradecida ao presidente vendo, nas acções deste, a continuidade do seu papel de *big man*, perante o município de Quissico³⁶.

Estas acções de mobilização dos recursos pessoais do presidente, incluindo os simbólicos, enquanto homem influente a nível local, ou de atracção de parceiros empreendedores, flexibilizavam as actividades do município. Tornaram assim a acção administrativa municipal efectiva do ponto de vista da realização das actividades. Contudo os efeitos tendiam também a estar centralizados na personalidade do presidente, tanto mais que quer na Assembleia Municipal quer no Conselho, os técnicos devem-lhe a nomeação. Consideram-no por isso como alguém que pode fazer tudo para realizar as actividades do município, incluindo mobilizar os próprios recursos privados. Os técnicos do município agarram-se às normas administrativas para evitar qualquer possível ilegalidade, elaborando as actas e os contratos administrativos. Quanto ao presidente, este serve de intermediário entre os actores privados, encarregados da execução das actividades e a administração municipal.

Neste sentido o município, novo campo de investimento do mercado, torna-se um novo desafio de poder, produzindo novas relações e novas interacções na configuração do Estado. Dito de outro modo, a presença de um empresário à frente do município imbricou desde o início e de forma deliberada estas duas qualidades (o presidente, o *big man*), o que modificou necessariamente as relações entre o político e o económico. Não foi um simples neo-patrimonialismo e clientelismo dos sectores «público e privado». Mais do que uma politização do empresário ou privatização do município, vê-se aqui emergir uma outra realidade na qual a intersecção entre o privado e o público é produto e produz novas arenas e dispositivos na gestão da sociedade.

Em tal situação, não se pode definir o Estado por antecipação, nem considerá-lo acabado. Constrói-se e transforma-se com a apren-

³⁶ Aquando da reunião de 13 de Fevereiro de 2015, no bairro Nhangave, a que assistimos, os agradecimentos da população iam para o presidente, devido aos esforços para melhorar o acesso à água.

dizagem e domínio das interacções entre os diferentes actores, confluência entre público e privado, económico e político. Como foi sublinhado na abordagem da privatização do Estado, a delegação ou a «descarga» das acções estatais aos actores de carácter privado, torna-se um dispositivo de governamentalidade da sociedade (Hibou 1999), o que contribui para a recomposição do Estado por via de intermediários. Por outro lado, no caso do município de Quissico, mais do que simples instrumento de penetração na sociedade, o hibridismo entre público e privado, económico e político, nas práticas administrativas municipais, transformou o município em arena de negociação.

Conclusão. Os municípios como novos espaços de acção pública

O objectivo deste capítulo era apreender, a partir das interacções internas em cada município, a influência dos actores externos, nomeadamente os centrais mas também da sociedade: actores privados, ONG e outros. Com efeito, as práticas político-administrativas, resultantes de interacções entre os órgãos municipais são factores explicativos do peso de múltiplos actores, num sentido mais alargado do que restringido apenas à acção pública municipal. Foi possível constatar que, apesar do forte controlo da administração central e do partido no poder, do processo de municipalização, as interacções entre órgãos internos do município são localmente produtoras de novas arenas de acção pública. Estes novos espaços de encontro – entre o administrativo e o político, o público e o privado, o económico e o político, a administração e o cidadão, o eleito e o cidadão– não são simples lugares da manifestação da vontade dos actores centrais, mas representam, em grande medida, verdadeiras aspirações de maior autonomia administrativa e política. Ajudam a reinventar a administração como sistema de gestão colectiva à escala local.

Nesse sentido, a municipalização participa bastante, com as suas práticas, na construção do facto local, do campo político local, entendidos no sentido que lhes é dado por Daniel Gaxie e Patrick Lehinque como o «conjunto de relações de competição para a conquista de posições de poder periférico» (Gaxie & Lehinque 1984: 57). A municipalização não é portanto a simples reprodução local do campo político central.

O campo político local tem, na sua experiência, os seus próprios desafios, os seus troféus, as suas regras do jogo, a sua própria temporalidade. *In fine*, trata-se de um espaço de aprendizagem do político, de politização, ainda que frágil ou lenta, que varia de facto de acordo com os recursos e a capacidade de mobilização apesar da influência central. A implicação da população nos desafios locais, combinada com a aparente construção de entidades descentralizadas autónomas, aparência reforçada pelo direito (Cistac 2001), confirma a existência de um campo político local a não negligenciar, mesmo se a autonomia local do município continua a ser muito relativa. O centro e o local estão definitivamente imbrincados no plano das normas, do pessoal político, dos recursos financeiros e humanos etc.

Por outro lado, estas reinvenções e usos locais das administrações municipais dão força à empresa gestora da sociedade, o Estado, assim como permitem uma simbiose entre as aspirações das reformas e as realidades locais. De facto, os actores locais, ao interagirem nos municípios, habilitam-se a reproduzir, com as suas práticas, a força concreta do Estado. Assim os municípios, apesar da sua fraca capacidade administrativa (recursos humanos, financeiros, organizacionais, etc.), portanto «inexistentes», participam com as suas práticas na institucionalização das interações entre os múltiplos actores. Eles são arenas e fóruns de confluência e de aprendizagem reflexiva entre Estado/sociedade.

3.^a PARTE

**REINVENTAR O ESTADO
PELO QUOTIDIANO DOS MUNICÍPIOS.
A CENTRALIDADE DO LOCAL**

Nesta parte debruçar-nos-emos em primeiro lugar (capítulo V) sobre o funcionamento quotidiano das administrações (ou das «não-administrações») criadas nos municípios as quais se caracterizam por uma falta crónica de capacidade de execução das suas actividades e ofertas de serviços. Os processos descentralizados de gestão de alguns serviços dos municípios funcionam assim mais como uma espécie de penetração do Estado na sociedade e vice-versa, do que aumentam ou melhoram os serviços oferecidos aos cidadãos. Neste sentido, as ONG participam também neste reforço do Estado, criando por exemplo plataformas de participação da sociedade na gestão dos municípios que servem nomeadamente para mostrar as incapacidades destes para fornecer os serviços. Isto não deve ser dissociado das acções da sociedade na busca de soluções de sobrevivência (Capítulo 6). É preciso insistir no facto de que as acções das populações locais, observáveis no dia-a-dia dos municípios, manifestam uma incorporação do Estado incluindo as suas limitações no fornecimento de serviços aos cidadãos. A dominação exercida pelo Estado é permanentemente negociada, nomeadamente entre o município, as comunidades locais e o Estado central. Tentamos demonstrar esta negociação a partir do que designámos como «experiência situada», a fim de tomar em consideração as experiências dos destinatários da reforma, apresentadas como «banalidades» na sobrevivência quotidiana dos municípios. Estas experiências não são simples tácticas sociais isoladas e de curta duração, são também políticas. Algumas são mesmo transformáveis em manifestações políticas organizadas, quando propõem verdadeiras reformas da administração.

CAPÍTULO V

Os serviços públicos e a formação do Estado: uma encenação municipalizada

Este capítulo trata das dinâmicas de transferência dos serviços públicos da gestão do Estado para uma gestão autónoma dos municípios. Trata-se portanto de apreender por um lado os desafios político-administrativos da transferência de competências para os municípios e por outro as capacidades desses municípios para gerir os serviços públicos locais no quadro das suas actividades quotidianas, em contacto com o cidadão-usuário. Ao estudar estas duas dimensões, estaremos à altura de melhor compreender a coprodução dos serviços públicos ao nível dos municípios e finalmente o seu impacto na representação do Estado à escala local. As limitadas capacidades administrativas dos municípios estão no centro do discurso das autoridades centrais para restringir e controlar a transferência da gestão dos serviços públicos de acordo com as suas conveniências. Os municípios sem um verdadeiro poder de gestão dos serviços públicos, sempre que a transferência de competências depende das autoridades centrais, servem apenas como espaço de aprendizagem de auto-satisfação. Permitem com efeito aos actores locais, cidadãos-utentes, mas também elites políticas e económicas locais, produzirem eles próprios as respostas às suas necessidades, e isto sem grandes custos para o Estado central. Mas este continua a ser o recurso necessário para promover certos serviços públicos que só ele tem capacidade para executar.

O objectivo aqui não é discutir a noção de serviço público em si, tanto mais que varia de acordo com as culturas jurídicas, as orientações ideológicas e a sua utilização económica ou política (Adamolekun & Adamolekun 1999; Batley & Larbi 2004; Chevallie 2015; Darbon, 2007). Trata-se não apenas de uma noção fluida, mas também com usos variados. Interessar-nos-emos antes pela atribuição de sentido (significação e alcance) à representação do Estado e sua legitimidade.

A análise desenvolver-se-á em torno das interacções entre actores, num contexto de municípios sem capacidade de promoção de serviços administrativos. Em resultado destas interacções, ver-se-á como os actores redefinem as suas expectativas de acordo com a capacidade do município no seu campo de gestão. A partir desta redefinição de expectativas, os serviços públicos já não dependem das entidades administrativas habituais. Dependem também de actores que até aí não eram senão usuários ou clientes, ou ainda das ONG e de actores privados.

Nesse sentido o município é uma arena onde se constroem confiança e credibilidade quanto à coprodução local dos serviços públicos. *In fine*, constrói-se aí uma outra imagem do Estado, incluindo as suas incapacidades. Coloca-se a hipótese de o município não ser exactamente a estrutura de produção de serviços públicos locais, como defendem os discursos dos reformadores. Não o é, porquanto não tem competências delegadas pela administração central nem capacidade de execução. Com os seus métodos de «coplanificação, copriorização, cogestão, coprestação, coavaliação» (Sicilia *et al.* 2016), é de facto uma arena de autonomização em relação aos serviços públicos, no sentido clássico de resposta ao interesse público. Se seguirmos esta hipótese, as interacções na arena municipal produziriam, nas práticas quotidianas da vida dos cidadãos, uma extensão dos comportamentos administrativos. As acções municipais com efeito inculcam, conscientemente ou não, a possibilidade de responder a algumas necessidades dos cidadãos. Assim apareceriam na vida ordinária dos cidadãos como «serviços públicos não identificados», os OPNI (Objectos políticos não identificados) para usar a fórmula de Denis-Constant Martin (1989).

Nesta perspectiva é preciso voltar, ainda que de forma resumida, aos paradigmas que orientaram as reformas da administração nos países africanos, após as independências. Esta contextualização deve ter em consideração o desenvolvimento, na visão destas reformas, dos serviços públicos no Norte, tanto mais que na óptica da transferência de soluções administrativas padronizadas, o Norte surge como modelo de inspiração para todas as administrações africanas (Darbon 2009).

No estudo das reformas dos serviços público em África, Richard Crook (2010) distingue três principais momentos:

- (i) O primeiro momento diz respeito a execução dos programas de ajustamento estrutural. Sob inspiração neoliberal, as atenções centravam-se na redução do papel do Estado na economia. Na prática as reformas incidem sobre a estrutura da administração, nomeadamente com redução do número de funcionários (*downsizing*) e da massa salarial;
- (ii) O segundo inspira-se nos sistemas da nova gestão pública (NPM na sigla inglesa), desenvolvidos sobretudo no Norte. A ambição era, então, reestruturar os serviços públicos (a reengenharia de processos) colocando o acento nos resultados e não nos processos. Assim, a organização do Estado inspirava-se nas empresas privadas, com autonomização da prestação de serviços, por via da descentralização dos governos locais (McCourt 2008).
- (iii) O último momento surge nos finais dos anos 1990 e início dos anos 2000. Pretende-se novamente um reforço do Estado, considerado como crucial para uma efectiva economia de mercado. É posto o acento na forma de melhorar os serviços, integrando os cidadãos na sua concepção, tornando assim mais fácil o processo decisório.

No Norte este último estágio exprime-se com a nuance da noção de «cliente» dos serviços públicos, como resultado das reformas de NPM (Hood 1995; Iain Gow & Dufour 2000). O novo dogma dos serviços públicos é o da *nova governança pública* (NGP) (Alford 2002; Osborne 2010b; Verschuere *et al.* 2012). Doravante o cidadão já não é um simples cliente que faz a suas escolhas entre as diferentes ofertas públicas. Passa a ser um actor colaborador do governo, condição essencial para melhorar a qualidade dos serviços públicos, reforçar a credibilidade das decisões e *in fine* a legitimidade do governo (OECD 2001). Em resumo, «os serviços públicos deixam de ser considerados como destinados ao público mas antes como sendo concebidos pelo público» (Bovaird & Löffler 2009). O trabalho da administração pública é desde então reforçar a sua credibilidade a partir desses mecanismos de coprodução de serviços para melhor afirmar a legitimidade dos governos.

Contudo, nos contextos africanos, vários estudos indicam que estas tentativas de reforma foram, *grosso modo*, profundos fracassos

(Olowu & Wunsch 2003; Polidano 2001; Trefon 2011). Por um lado as administrações africanas não têm capacidade para responder às expectativas dos cidadãos; por outro os cidadãos têm eles próprios capacidades limitadas, quando se trata de exigir dos serviços públicos que coproduzam colectivamente (Wenene *et al.* 2016). Como sublinha Göran Hyden, «os países de África são geralmente desprovidos de uma classe média independente, capaz de exprimir junto do governo as suas exigências em termos políticos» (Hyden 2013). Por outro lado, os estudos sobre as classes médias nos países africanos não param de sublinhar as dificuldades destas classes em exprimir exigências públicas de forma colectiva ou baseadas numa consciência comum (Darbon & Toulabor 2014; Melber 2017; Sumich 2015).

Contudo para além destes insucessos, combinando a capacidade limitada das administrações municipais para executar serviços públicos e a ausência de uma força de pressão política por parte da população, podem-se identificar os impactes destas reformas, apesar de tudo, na construção do Estado. Por outro lado, se é verdade que vários estudos sobre as reformas em contextos africanos insistem no processo de formulação e execução das políticas (McCourt 2008; Olowu & Wunsch 2003; Polidano & Hulme 1999), muito poucos se reportam aos resultados (*outcomes*) de aplicação das reformas. Menos numerosos ainda são os estudos que se interessam pelas dinâmicas de formação do Estado a partir da aprendizagem da reforma dos serviços públicos. Retém-se somente destas reformas o facto de terem resultado num total fracasso. Também não nos limitaremos apenas à análise dos serviços públicos nos municípios, centro principal do interesse público. Iremos até aos resultados da implementação e da aprendizagem que suscitam nas interacções, no seu seio. De facto, limitarmo-nos ao questionamento da possibilidade de sucesso ou fracasso das reformas, é impedir de colocar as verdadeiras questões que levantam, nomeadamente sobre a representação do Estado na gestão da sociedade.

Abordaremos primeiro os desafios da transferência, ou da sua ausência, para os municípios, das competências de gestão da administração directa do Estado. O objectivo é mostrar os limites de providência de serviços a nível local, nomeadamente os do município. A partir destas dinâmicas, debruçar-nos-emos sobre os desafios políticos desses serviços públicos. No contexto de uma capacidade limitada de

execução por parte dos municípios, esses serviços públicos são utilizados como recurso político pelos partidos. Esta instrumentalização amputa, aliás, a possibilidade de melhorarem. Dentro deste espírito, interessar-nos-emos pelas contribuições dos cidadãos, produtores de serviços. Analisaremos a forma como coproduzem estes serviços públicos, em função das práticas relacionadas com as necessidades quotidianas, em resultado das suas interacções na arena municipal. Existem, em geral, sete eixos de serviços públicos designados como sendo do âmbito de atribuições dos municípios: equipamento urbano e rural; transportes e comunicações; estradas; educação primária, cultura e acção social; cuidados de saúde primários, ambiente e saneamento; indústria e comércio.

Por outro lado, quando uma cidade ou vila são elevadas ao estatuto de município, se esses serviços lhes forem delegados imediatamente, a sua execução continua frágil. É o caso da gestão das estradas, do ambiente ou do saneamento. Acresce ainda o facto de, para a maior parte dos serviços – os que implicam relações permanentes com os cidadãos, a educação, a saúde, os transportes, – o seu efectivo controlo, pelos municípios, estar dependente do ritmo da transferência das competências, imposto pela autoridade central, nomeadamente o Ministério da Administração Estatal e da Função Pública¹. Com efeito a lei define essa transferência de competências como gradual, de acordo com diversos critérios, materiais, financeiros e humanos. Esse processo gradual de transferência de competências é controlado centralmente, estando também no centro dos desafios políticos. Concretamente, o município, tal como a administração do Estado, não possui quer as capacidades financeiras quer os recursos humanos para gerir eficazmente qualquer destes serviços. Por exemplo, diferentes pesquisas sobre as finanças municipais mostraram que nenhum município, com excepção de Maputo, capital do país, tinha capacidade de autogestão financeira (Nguenha & Weimer 2004, 2012). Todos dependem de fundos disponibilizados ou pela administração central ou por doadores. Os municípios estão assim condenados a não poder assumir a gestão dos serviços públicos locais, sabendo que não dispõem dos meios nem

¹ Ver o art. 6 da lei n.º2/97 *op. cit.*

das capacidades necessárias para tal. Em média somente 37% dos seus orçamentos provém da fiscalidade local. A maior parte é consagrada ao pagamento dos salários, nomeadamente dos eleitos. Vê-se assim como o funcionamento é fortemente dependente em 63%, das transferências centrais ou dos doadores (Borowczak & Weimer 2012). É esta situação que explica que a administração central não possa transferir de uma só vez a gestão dos serviços públicos para os municípios. De resto, ela própria também está dependente dos doadores.

5.1. Os desafios políticos da transferência dos serviços à gestão do município da Beira

A política de reforma descentralizadora em Moçambique não se apoia num única estratégia para orientar o processo de execução. Realiza-se de forma fluida e segundo uma perspectiva dupla. Por um lado exprime-se por uma reticência em descentralizar verdadeiramente, isto é, transferir as competências de gestão para os poderes locais; por outro lado visa o reforço do mecanismo de desconcentração de gestão, sobretudo nos distritos. Apesar de, desde há anos, o processo de elaboração de um instrumento único (*política e estratégia de descentralização*), ter vindo a ser objecto de debates entre o governo e os doadores, até a data de edição deste livro ainda não foi concebido semelhante documento. E isto, por seu turno, deixa esta reforma muito sensível aos comportamentos políticos (Weimer 2012).

Esta situação cria uma ambiguidade na administração dos serviços a nível local. Permite e facilita o desenvolvimento de estratégias e táticas políticas na gestão dos serviços públicos. A sua gestão local oscila entre a permanência nas mãos das administrações desconcentradas do Estado – os distritos e os postos administrativos (lei n.º 8 de 2003) – e a passagem para os órgãos descentralizados e autónomos, os municípios (lei n.º 2 de 1997). Na prática, cria-se uma duplicação de administrações, com a agravante de não haver coordenação. Isto faz dos serviços públicos um espaço de conflitos não somente políticos, mas também administrativos, quanto às tarefas e responsabilidades de execução.

Nesta secção, abordaremos empiricamente a questão, a partir da situação da educação, para se perceber como a ausência de visão única

coloca um problema de coordenação entre os órgãos desconcentrados do Estado (o distrito e a administração do governos da província de Sofala) e os órgãos descentralizados (o município). O mesmo acontece com as relações com a administração central. Além disso a especificidade do município da Beira nesta situação, reside no facto de ser gerida por um presidente da oposição, dirigente do MDM. Efectivamente, este município da «oposição», mesmo sem competências delegadas, desenvolve um grande esforço pelos serviços públicos, fazendo deles alavancas importantes de negociação, tendo em vista a reeleição dos seus candidatos. Além disso, na Beira, a existência de um «representante» do Estado dotado das competências atribuídas ao distrito e por isso directamente subordinado à administração central, mostra bem a forte tensão entre a administração municipal MDM e a administração do Estado, isto é, “da Frelimo”.

Os serviços públicos como «zona de incerteza» política: a duplicação das administrações locais

Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977) na sua clássica teoria de «actor estratégico» designam como «zona de incerteza» o espaço não definido e não delimitado com precisão, nas estruturas e nas organizações. Munidos da capacidade de dominar esta «zona», os actores exerceriam então concretamente o seu poder. As suas acções, com vista a controlar esses espaços concretos de exercício do poder, não se reduzem às regras formais. Compreendem também estratégias deliberadamente construídas para criar tais zonas de incerteza ou para «interpretar» as regras estabelecidas.

No caso do município da Beira, esta noção de «zona de incerteza» permite apreender o enquadramento do processo de transferência dos serviços públicos para o município. Entre o processo gradual de transferência e a falta de capacidade de gestão do município, foi possível observar todo um conjunto de jogos estratégicos desenvolvidos pelos actores para captar e exercer formas de poder. Pode-se utilizar a noção de «zona de incerteza» para compreender a criação do posto de representante do Estado e a sua relação com as administrações municipal, provincial e central. Em primeiro lugar o quadro das reformas

descentralizadoras, a lei n.º 2 de 1997 que criou os municípios, define a necessidade de um representante do Estado e dos seus serviços, nos casos em que território do município coincide, totalmente ou não, com o das *autarquias locais*. Esta representação do Estado não tem função de tutela administrativa dos municípios. A sua função é, de acordo com a definição legal, a «coordenação» dos serviços não descentralizados, tais como a educação e muitos outros. Pressupõe-se que esta coordenação seja exercida, materialmente, por um lado pela intermediação directa com a administração central e a administração provincial (níveis da administração directa do Estado) e por outro, pela articulação com o município, administração descentralizada (ou administração indirecta do Estado).

No discurso oficial, o representante do Estado serve de ponto de concentração para a execução, com a administração municipal, dos serviços não descentralizados. Com as mesmas competências do governo do distrito², o representante do Estado agrupa a nível local as diferentes direcções de serviços: (i) direcção dos serviços de Educação, da Juventude, da Ciência e Tecnologia; (ii) direcção dos serviços de Planificação e Infraestruturas; (iii) direcção dos serviços de Actividades Económicas e de Gestão; (iv) direcção dos serviços de Saúde, da Mulher e de Acção Social. São estas direcções que, com o orçamento alocado pela administração central, gerem os serviços públicos do distrito da Beira, em vez do município.

A duplicação da administração a este nível provém do facto de a administração municipal se dedicar, também ela, a diferentes áreas de actividades municipais (*vereações*) e as suas unidades orgânicas englobarem, *grosso modo*, as mesmas actividades das direcções do representante do Estado (Município de Beira 2013). Na administração do município, devido à transferência gradual das competências, as diferentes áreas de actividade do mesmo não têm competência efectiva de gestão de serviços. As suas actividades não dizem respeito senão às negociações para obter do governo uma parte destas competências.

² Em 2014 a representação do Estado foi convertida em governo do distrito, o que implica que tem competências de gestão de serviços por via das diferentes direcções, dispondo do seu próprio orçamento.

Todavia, em termos concretos nos desafios eleitorais, o município embora não tendo ainda essas competências delegadas, esforça-se por ajudar a concretizar os serviços mais solicitados pelos utentes, tais como saúde, educação, gestão da água, etc. É evidente que a presença deste representante do Estado no território do município não responde a preocupação de melhoria dos serviços públicos. Além disso, a coordenação com o município é reduzida ao estritamente necessário. O município vê, neste representante do Estado uma manifestação da estratégia do partido no poder, a Frelimo, para travar ou desviar a delegação de competências de gestão dos serviços públicos. É preciso sublinhar o facto de esta representação estar prevista na lei n.º 2 de 1997 que criou os municípios, mas na prática, ter entrado apenas em vigor depois das segundas eleições municipais de 2003, isto é, quando a oposição começou a conquistar municípios. Nessas eleições, o partido da oposição Renamo, ganhou quatro municípios, um dos quais a Beira, segunda cidade do país. Foi neste contexto que foi promulgado o decreto n.º 65 de 2003³, que materializou a existência da representação do Estado central, na área dos municípios.

Esta representação encontra a sua justificação nas hesitações dos actores centrais, nomeadamente a Frelimo, em avançar com a descentralização dos serviços. Preferem claramente uma simples forma de desconcentração, alargando as competências das entidades territoriais sob administração directa do Estado, sobretudo o distrito. Além disso, a instauração desta representação do Estado reveste-se abertamente de um aspecto de vigilância sobre a administração municipal. Instala incoerência nas formas de organização da sociedade, seja ao nível municipal ou do Estado. A população hesita quanto à instância administrativa com que se deve envolver, o que favorece um envolvimento partidário por parte dos cidadãos-usuários. No caso da Beira, por exemplo, todo o envolvimento com o representante do Estado é visto como favorável à Frelimo. Pelo contrário, se o envolvimento for com o Município é visto imediatamente como simpatia pelo MDM.

³ Este decreto foi promulgado muito rapidamente para responder à emergência da oposição na gestão dos municípios, tendo sido modificado três anos depois pelo decreto n.º 52 de 2006, *Boletim da República*, I Série, Suplemento, 2006.

As autoridades comunitárias, que têm um papel maior na articulação entre os órgãos formais do Estado e a população, estão no centro de fortes tensões. De um lado a administração municipal declara-se responsável pela articulação com essas autoridades, quando lhes concede a respectiva subvenção. Do outro, o representante do Estado e a sua administração seduzem-nas ao financiar actividades pessoais, com o orçamento conhecido pelo nome de sete milhões (Fundo de investimento de iniciativa local – *FIIIL*). Este orçamento é alocado pela administração central às administrações de distrito, numa perspectiva de desenvolvimento local através nomeadamente, da criação do auto-emprego. Pode-se observar a mesma situação em relação aos chefes de posto da zona urbana coberta pelo município. Antes da atribuição das competências do distrito ao representante do Estado, eram nomeados pelo presidente do município. Mas a representação do Estado impõe-se também como responsável dessas nomeações e de coordenação com os chefes de posto. O ponto de vista de David Booth (2011) parece fundamentado quando afirma que em numerosas situações em África, a execução dos serviços públicos é limitada pela falta de coordenação institucional. É nesta incoerência de articulação entre os diferentes órgãos ao nível local que os serviços públicos se tornam objecto de conflito, não pela sua existência mas por causa do controlo das competências para a sua realização. Podemos examinar um caso concreto, no centro do conflito entre os diversos actores, o dos serviços de educação primária, que responde a uma muito forte expectativa dos cidadãos-usuários.

Os desafios da transferência do serviço de educação: problema de gestão ou de controlo político do professor?

Quadro de ilustração. Inauguração da Escola Primário de Vaz

Quinta-feira 4 de Fevereiro de 2016, na escola Primário de Vaz, no bairro da Munhava, cidade da Beira, o edil, Daviz Simango e seu elenco municipal estão presentes para a inauguração e entrega oficial à gestão da escola de seis salas construídas pelo município. A escola está vazia, sem aulas, os alunos estão dispersos e os professores ausentes, incluindo a direcção da escola. A autoridade do sector de Educação do Governo da Cidade da Beira, bem como da Direcção Provincial de Educação de Sofala, convidados para o evento, também estão ausentes. Apenas o professor Azarias Moisés está presente. Este último toma a palavra para anunciar o facto de que ele não falaria em nome da escola porque havia recebido “ordem superior” de que ninguém deveria participar no evento, “falo em meu nome pessoal, porque eu sou daqui, estou acostumado a sofrer – disse ele. Este recebeu uma motorizada comprada pelo município para os serviços administrativos da escola, mas dada a ausência da direcção foi-lha oferecida como único professor presente.

Então, a quem irá o edil dar as chaves dos novos edifícios construídos, quando a direcção da escola ou a Direcção de Educação do Governo da cidade da Beira não está presente? Por outro lado, estava o Chefe do Posto Administrativo de Munhava, uma estrutura “fluida” entre subordinação ao governo do distrito da Beira (representante do Estado) e ao município. Foi a ele que a entrega oficial (ou simbólica) das novas infraestruturas foi feita. Este chefe de posto, em termos práticos, mesmo que devesse estar no organograma do Governo do Distrito da Beira (portanto em representação do Estado), estava subordinado à administração municipal porque, antes do estabelecimento desta representação do Estado, ele foi nomeado pelo presidente do município. Além disso, o seu salário era pago pelo município.

Num espaço bem organizado para a cerimónia, o edil pronuncia-se contra o que chamou de “intolerância e dificuldade de inclusão” dos órgãos administrativos. O discurso é um ataque directo ao partido no poder, a Frelimo, que alegadamente organizou o boicote à cerimónia de entrega oficial das infra-estruturas. Além disso, de acordo com este último, antes do final da construção, a empresa pública de água, FIPAG, cortou o fornecimento de água para a escola, sob o pretexto de uma dívida de 30.000 meticais. Para o edil, tudo foi feito para sabotar a acção municipal e impedir que as suas actividades de construção de infra-estruturas escolares se efectivassem. O Presidente do município reivindicou assim a politização de serviços pela “Frelimo que não dá prioridade ao atendimento das necessidades dos cidadãos”. A mídia que foi convidada para a cobertura da cerimónia espalhou rapidamente as informações, em todos os níveis, locais e nacionais («STV Noite Informativa 04 02 2016», disponível <<https://www.youtube.com/watch?v=kLCIZBBOEqc>>).

Dois dias depois, na sexta-feira, 5 de Fevereiro de 2016, o director provincial de educação de Sofala foi questionado pela mídia para explicar as causas da não recepção de salas construídas pelo município na escola primária de Vaz. Ele se distanciou justificando que o assunto não estava dentro de sua jurisdição, mas que a questão estava sendo examinada pelo governo provincial e que, no devido tempo, uma resposta seria fornecida ao público. Quanto ao representante do Estado (ou seja, o administrador do distrito da Beira), nunca aceitou falar sobre este assunto. Em qualquer caso, as salas foram finalmente utilizadas pela escola. Mas o Professor Azarias Moíses, presente na cerimónia oficial de entrega das salas, foi transferido para outra escola fora da cidade da Beira (*Magazine CRV*, 4 de Fevereiro de 2016).

Trata-se de exemplificar uma situação entre muitas outras em que se manifestam os conflitos entre os diferentes níveis da administração, na «gestão» do serviço de educação. A mesma situação ocorre também nos serviços de saúde. Os médicos, assim como os professores ou outros funcionários, são transferidos de um lugar para outro se colaborarem com uma instância alheia ao interesse político do Governo (entendido aqui como emanação do partido no poder, a Frelimo). Por vezes mesmo, o serviço público fica paralisado por estes conflitos políticos a propósito de qualquer acção. Neste contexto fica reduzido ao resultado das estratégias e tácticas de interacções entre os actores (Hassenteufel 2011; Jessop 2010; Massardier 2003).

Sem voltar detalhadamente à história da educação em Moçambique, (Castiano *et al.* 2009; Gomez 1999; Johnston 1990), é contudo necessário precisar que ela representa um dos sectores da administração pública com maior número de funcionários. Cerca de 296 586 funcionários e agentes do Estado foram recenseados em 2013 pelo então Ministério da Função Pública, actual ministério da Administração Estatal e Função Pública (desde 2014). Deste total, cerca de 101 121 (35%) eram professores do nível primário (Ministério da Função Pública 2014), isto é, o nível previsto para ser transferido para os municípios. O quadro abaixo fornece uma leitura geral da evolução do número de professores das escolas primárias, nos últimos anos, em todo o Moçambique. Este nível primário está dividido entre as escolas primárias do primeiro ciclo (EP1), da 1.^a à 5.^a classe e as do segundo ciclo (EP2) que compreendem a 6.^a e 7.^a classe.

QUADRO 5. Evolução do número de docentes da escola primária

Nível da escola/ano	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
EP1 (1.º -5.º nível)	35 069	45 887	66 160	69 522	71 694	74 331	76 572
EP2 (6.º -7.º nível)	5 382	11 011	21 590	22 641	23 494	24 223	24 549
Total	40 451	56 898	87 750	92 163	95 188	98 554	101 121

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, *40 anos de independência nacional: um retrato estatístico*, Maputo, Instituto Nacional de Estatística 2015: 45.

O controlo desta categoria de funcionários é, portanto, um desafio político maior. Num contexto em que os serviços públicos são quase inexistentes, a presença do Estado numa grande parte do país, sobretudo a nível rural, é garantida pelos professores, nomeadamente os das escolas primárias de primeiro nível. Estes representam indubitavelmente o serviço público mais disseminado em Moçambique. Os professores constituem pois uma das mais importantes ligações entre Estado e sociedade, tornando-se unidades de difusão das acções do Estado, assim como receptores das pressões da sociedade sobre o mesmo Estado.

É necessário lembrar que, findo o colonialismo, a educação foi concebida pela Frelimo como instrumento de modernização da sociedade, ponta de lança da construção do «homem novo» (Machel 1979). Além disso tenha um papel essencial na «unidade nacional» tal como foi definida pela Frelimo, o que significa «nacionalização» no sentido restrito. Esse papel exerceu-se, entre outros meios, pela difusão da língua portuguesa (Cahen 1990). Nesse sentido, o professor surge como ponto central da modernização da sociedade, tendo a misteriosa função de transformar o homem «feudal e tradicional» em «homem novo» moderno, falando português. A pressão política sobre o professor para esta transformação era por isso forte. Simplificando, este tinha o dever de difundir a «nação», a formação do Estado, à imagem dos moldes ocidentais imaginados pela elite política da Frelimo, principalmente pelo seu papel na difusão do português como língua da administração do Estado. Era portanto a partir do professor que o Estado, com a sua modernização autoritária, se via capaz de transformar e de conduzir a sociedade de um «nível retrógrado» para o cume da modernização em torno do partido de vanguarda, a Frelimo. Para a população, também, o professor representava o ponto de passagem do

sofrimento para a felicidade esperada, trazida pelo Estado. Resumindo, a educação constituía o primeiro vector de integração na administração do Estado, e o professor era um ponto de acesso aos serviços administrativos, principalmente por causa da dificuldade provocada pela língua oficial única, da administração do Estado. Efectivamente de 97% de analfabetismo no final do colonialismo, esta taxa baixou para 70% no início dos anos 1980, sendo por isso preciso sublinhar o progresso devido à expansão dos serviços de educação, nessa altura, relativamente ao período colonial, em que a educação era das mais reduzidas (Johnston 1990). Contudo, as incongruências dos planos modernizadores e o agravamento da guerra entre a Renamo e a Frelimo (1976-1992), logo a seguir a independência, travaram sensivelmente as aspirações em matéria de educação. Ainda que as estatísticas relativas ao período da guerra sejam problemáticas, das 5682 escolas primárias existentes em 1981, somente 3828 continuavam a funcionar em 1987, porquanto a guerra havia obrigado ao encerramento de um grande número. Muitos professores e alunos foram feridos, mortos ou ainda recrutados pela Renamo, principalmente nos meios rurais (Castiano *et al.* 2009; Gomez 1999).

Por outro lado, com os programas de ajustamento estrutural, os cortes orçamentais, atingiram também a área da educação. O processo de redução de despesas relacionadas com o funcionalismo público, tal como estavam previstas nas reformas neoliberais, incidiram mais sobre os salários do que sobre a redução do número de funcionários. Na educação as promoções e progressões na carreira dos professores tornaram-se cada vez mais difíceis e restritivas. Era preciso reduzir os custos orçamentais e simultaneamente alargar a oferta de educação, dispositivo de difusão do Estado, em resposta aos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento⁴. O segundo grande objectivo deste programa, depois da erradicação da pobreza extrema, era garantir que todas as

⁴ Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e os fins que lhes estão associados derivaram da Declaração do Milénio, assinada por 189 países em Setembro de 2000. UN General Assembly, «United Nations Millennium Declaration», Resolution Adopted by the General Assembly, 18 de Setembro de 2000.

crianças em idade escolar beneficiariam da educação primária («garantir educação para todos»).

Devido às restrições salariais, os professores viram-se obrigados a duplicar os postos de trabalho, arrastando consigo um forte absentismo, atrasos, e a descida de qualidade em geral, o que é abundantemente revelado em estudos sobre os serviços de educação (Castiano *et al.* 2009; Gomez 1999; Langa 2012). Resumindo, esta situação deixava o professor mais vulnerável às «seduções» políticas e económicas incluindo a corrupção, a fim de completarem o salário. Foi neste contexto que a emergência do MDM em 2009 representou, para vários professores, um trampolim de entrada na política e um meio de compensar as restrições financeiras. Por seu lado, o novo partido utilizou bem a difícil situação dos professores para os atrair e formar assim a sua base social. Vimos no capítulo anterior que, no caso de Quissico, os candidatos do MDM às eleições municipais eram professores. Não possuímos o número exacto de professores membros do MDM mas, pelas entrevistas que realizámos com membros da Assembleia Municipal da Beira, pode-se depreender que existem entre eles muitos professores. Esta categoria social constitui, no seu conjunto, uma base não negligenciável, para o MDM.

Além disso, o manifesto eleitoral do MDM para as eleições gerais de 2014 exprimia claramente essa preocupação de atrair os professores, prometendo eliminar os grandes obstáculos à sua actividade, nomeadamente em matéria salarial e de progressão na carreira. Um simples exemplo: a propósito da educação: o manifesto do MDM aborda extensivamente as deploráveis condições de trabalho dos professores, enquanto o da Frelimo não refere a palavra professor senão uma vez (Frelimo 2014). O MDM fez da melhoria das «condições do professor, a garantia fundamental para um serviço de educação de qualidade» (MDM 2014). O município da Beira edificou mesmo um monumento aos professores, evidentemente sob influência do MDM, embora não possua as competências de gestão dos serviços de educação.

FOTO 2. O monumento aos professores na Beira

Fonte: foto tirada na Beira em 2015 por um técnico informático do município.

Não foi por acaso que, pouco antes das eleições municipais de 2013, face ao peso eleitoral do MDM e a sua sedução política dos professores, foi promulgado muito rapidamente o decreto n.º 31 em Julho de 2013, que regularizava a situação de numerosos agentes do Estado. Os visados por este decreto trabalhavam sob contrato, portanto de forma probatória e com salário reduzido, pelo que, nomeados definitivamente se tornavam funcionários abrangidos pelos estatutos. Esta legislação na área da educação serviu efectivamente de paliativo à ameaça dos professores de não votarem no partido no poder, a Frelimo (Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil 2016).

Este tipo de preocupações eleitorais explicam em boa parte a resistência do Estado em transferir para os municípios as competências de gestão dos serviços de educação. E isto ultrapassava a preocupação de melhorar os referidos serviços. Assim, o município ficou um espaço vazio em matéria de prestação de serviços fundamentais. As suas interacções com os cidadãos não incidem senão sobre as dificuldades de realização dos programas de acção municipais. Quer seja por falta de meios concretos ou por falta das competências de gestão dos serviços públicos, estes municípios incitam os cidadãos a reinventarem eles próprios as respostas para as suas necessidades. E isto não perturba de forma alguma a gestão da sociedade pelo Estado, desde que ele consiga regular essas práticas. Vê-se bem como as dinâmicas de transferência da educação

assim como de outros serviços públicos, para o município, dependem mais dos grandes desafios políticos do que de uma visão gestonária do serviço público em si.

5.2. Mueda, o município ou a administração delegada aos intermediários

Contrariamente ao município da Beira, o de Mueda nunca solicitou transferência de qualquer competência específica de gestão dos serviços públicos locais. Funciona com as competências básicas atribuídas pela administração central. Efectivamente como se viu *supra*, o governo, com o argumento das dificuldades financeiras e das fracas capacidades organizativas dos municípios, limitou à partida a atribuição aos municípios das competências de gestão dos serviços públicos.

A instauração destas competências concretiza-se apenas com a adopção de algumas capacidades materiais no exercício das funções essenciais para sua sobrevivência, nomeadamente organizativas. Em termos de actividades concretas, os municípios sem grande peso económico como o de Mueda, são igualmente menos importantes do ponto de vista da disponibilização de serviços públicos, ficando o seu papel a um nível discursivo e muito marginal. De facto, o legislador permite nesta matéria, um jogo político sobre as normas (Herdt & Olivier de Sardan 2015). Atribui primeiro ao governo central a responsabilidade de criar as condições de instauração dos municípios. Em seguida, com a noção de gradualismo desenvolvida com o decreto n.º 33 de 2006, atribui ao município a responsabilidade de solicitar a transferência das competências para gestão dos serviços públicos. De acordo com o parecer das administrações do Estado (Governo da província e Ministério da Administração Estatal e Função Pública), os serviços são transferidos gradualmente ou não para o município. Assim são sobretudo os municípios capazes e ambiciosos que solicitariam a gestão dos serviços enquanto os outros a dispensariam totalmente. Sobre esta questão produziram-se dois tipos de discurso. O primeiro desenvolveu-se em torno da falta de capacidade necessária para uma eventual gestão de um serviço público, apesar de haver interesse por parte do município. Foi o que aconteceu no caso da Beira. O outro

discurso sublinha a falta de interesse dos municípios em gerir os seus serviços públicos. A transferência de competências para a gestão dos serviços opera portanto por «escolha a duplo nível», o da administração directa do Estado que decide a atribuição das competências e o do município que decide solicitá-las para alguns serviços.

A política de inexistência dos serviços públicos

É suposto que a administração municipal forneça aos usuários os serviços que lhes estejam próximos. Isto melhoraria o envolvimento dos cidadãos na formulação da agenda e legitimaria ao mesmo tempo a acção administrativa, sendo o beneficiário final parte interessada. Desde a definição prévia das prioridades das actividades necessárias, o cidadão-utilizador seria envolvido em cada etapa da acção administrativa. O exercício destas funções municipais depende efectivamente das competências, incluindo as materiais, de que o município dispõe. Sob o título “política de inexistência dos serviços públicos”, tentaremos portanto avaliar a sua execução efectiva pelo município de Mueda.

Em primeiro lugar é preciso sublinhar que as competências dos municípios em Moçambique são definidas de acordo com três níveis: (i) competências de gestão financeira e fiscal; (ii) competências de gestão de fundos de investimento locais; e (iii) competências de prestação de serviços públicos *de facto* (Lei n.º 2/97).

As duas primeiras, básicas, são adquiridas aquando da criação do município, sendo atribuídas a todos. Em contrapartida, as do terceiro nível dependem de uma negociação com o governo (nomeadamente com o Ministério da Administração Estatal e da Função Pública). Em termos práticos, a transferência destas últimas competências depende do pedido do município – por exemplo, a gestão das escolas primárias, do serviço de saúde, transporte, gestão da água – e da decisão do governo de as transferir ou não para a gestão local.

O município de Mueda nunca solicitou a transferência destas últimas competências. Como é que só com as duas primeiras categorias conseguiu concretizar a prestação de serviços públicos?

Competências de gestão financeira

No que respeita às competências de gestão financeira e fiscal a descentralização está enquadrada pela lei n.º 1 de 16 de Janeiro de 2008, a qual define os tipos de receitas que estão à disposição do município.

O quadro abaixo, fornece uma visão geral das fontes de receitas previstas por lei para o nível das autarquias e as que são efectivamente exploradas pelo município de Mueda para a sua base tributária.

QUADRO 6. Receitas exploradas pelo município de Mueda

Fontes de receitas possíveis	Fontes de receitas exploradas
Imposto pessoal autárquico	X
Imposto predial autárquico	X
Imposto municipal sobre viaturas	X
Imposto municipal Sisa*	
Contribuição para melhoria	
Taxa de licenças concedidas às actividades económicas	X
Tarifa e taxa de prestação de serviços	

*Imposto relativo à transferência, a título oneroso, de direitos de propriedade sobre imóveis
Fonte: lei n.º1/2008 e Conselho Municipal da Vila de Mueda (2014).

Este quadro indica as fontes de receitas que o município pode explorar localmente. Na sua balança de pagamentos, todo o funcionamento do município enquanto entidade autónoma deveria ser concebido a partir destas receitas. Mas até hoje, com excepção do município de Maputo, nenhum município tem condições para garantir o seu equilíbrio, contando apenas com as suas receitas locais (Weimar 2012), dado que uma grande parte das actividades municipais depende das transferências da administração central e dos doadores.

Em geral, a capacidade de exploração destas fontes de receitas está ainda muito longe das capacidades dos municípios (Nguenha *et.al.* 2012). No caso de Mueda, em relação aos impostos «pessoal autárquico» e «predial», o município não dispõe de qualquer dado quer sobre o imobiliário quer sobre os residentes com idade para pagar o imposto. Só estes dados poderiam permitir uma visão, ainda que aproximada, das possibilidades de planificação local. O pagamento destes impostos não

se faz senão em caso de necessidade de qualquer prestação de serviço público relativo ao emprego ou licença de construção. Além disso, o município não tem qualquer possibilidade de identificar ou multar os infractores. Por esta razão, as receitas provenientes deste tipo de impostos variam bastante, o que torna difícil qualquer planificação.

O imposto sobre viaturas é cobrado pelo município desde 2010, mas a maior parte da receita reverte para a administração central de tutela dos serviços de transporte (Ministério dos Transportes, *Instituto Nacional de Viação* – INAV), conservando o município apenas 10%. Além disso, a vila de Mueda não conta com grande número de veículos.

A base fundamental das receitas locais vem assim da taxa sobre as licenças concedidas às actividades económicas, nomeadamente sobre o chamado mercado informal (*barracas e mercado*). Mas no caso deste tipo de recurso, há muitos contribuintes que escapam ao pagamento. A fiscalidade é portanto ainda muito frágil. O município de Mueda formou recentemente uma equipa de polícia municipal de 24 homens, encarregada sobretudo de vigiar as actividades económicas. Devido a estas debilidades, a colheita das receitas municipais está ainda muito longe de cobrir as despesas correntes. No quadro abaixo pode-se avaliar a situação caótica das receitas do município de Mueda para o ano de 2014 que foi, mesmo assim, um dos melhores desde a sua criação (Conselho Municipal da Vila de Mueda 2015b).

QUADRO 7. Receitas do município de Mueda para o ano de 2014

Mês	Receitas em meticais
Janeiro	138.624
Fevereiro	143.666
Março	120.620
Abril	262.070
Mai	186.558
Junho	255.282
Julho	264.601
Agosto	317.392
Setembro	347.621
Outubro	183.588
Novembro	506.751
Dezembro	407.337
Total	3.104.112

Fonte: Conselho Municipal da Vila de Mueda, Relatório-Balço anual das actividades realizadas-2014, Mueda, 2015.

Este quadro ilustra bem a ausência de uma base estável na colecta de receitas. Efectivamente o nível mais alto da colecta apresentado em Novembro e Dezembro, explica-se pelo facto de algumas instâncias económicas liquidarem os seus impostos uma vez por ano. É o caso dos bancos, a saber, o Banco Comercial de Investimento – BCI, Banco Internacional de Moçambique – BIM, e Barclays.

Estas receitas não são suficientes para garantir o funcionamento mínimo do município. Com elas o município não pode cobrir as despesas correntes: remunerações, ou custos operacionais, como aquisição de bens e serviços para o funcionamento administrativo quotidiano. Por exemplo, para o pagamento dos salários dos eleitos, independentemente da percentagem prevista por lei (40% das receitas locais)⁵, o município de Mueda decidiu um salário fixo cujo total é de cerca de 200 000

⁵ Decreto n.º 31 de 24 de Julho de 2008, *Boletim da República*, I Série, n.º 24, 2008; Decreto n.º 32 de 30 de Julho de 2008, *Boletim da República*, I Série, n.º 30, 2008.

(Conselho Municipal da Vila de Mueda 2015c). Se tomarmos como exemplo o ano de 2014, (quadro abaixo), com esse cálculo constata-se que, em cinco dos doze meses, as receitas nem sequer cobriam esta parte da massa salarial. Não estão por isso também cobertos os custos de funcionamento administrativo tais como electricidade, água, etc. Isto mostra bem como o município de Mueda é completamente incapaz de garantir um mínimo de funcionamento a partir das receitas locais. Actualmente está em curso um diagnóstico mais completo das capacidades do município para cobrar as suas receitas locais (Alianza por la Solidaridad 2015).

Competências de gestão das «subvenções»

A maior parte do orçamento do município depende portanto das transferências do governo central, que são operadas com três tipos de investimento: Em primeiro lugar há o «Fundo de compensação autárquico», definido *a priori* como «complemento das receitas locais», mas que na prática foi transformado em orçamento de base das actividades administrativas correntes (Cistac 2012).

Paralelamente a um fundo de investimento a nível das zonas urbanas denominado «Programa estratégico de redução da pobreza urbana» (PERPU), criado em 2010 assim como outro para desenvolvimento do distrito criado em 2005 e conhecido como «7 milhões», o município de Mueda recebe desde 2011 o Fundo de investimento de iniciativa local (FIIL). Este fundo funciona como uma espécie de microcrédito em que o município serve de instância de selecção das propostas de cidadãos que queiram o empréstimo à taxa zero. Na prática, no caso de Mueda, para além da redistribuição politizada do FIIL⁶, este também é utilizado nas actividades do município. Finalmente outro fundo gerido pelo

⁶ No que diz respeito à utilização política do FIIL, a experiência de distritos estudados por vários autores, mostra que a gestão dos fundos serve sobretudo para favorecer os simpatizantes do partido no poder (ver Salvador Forquilha & Aslak Orre, 2012). Uma experiência diferente é a do município da Beira que transferiu o processo de gestão do Programa estratégico de redução da pobreza urbana (PERPU) para a gestão por entidades bancárias, ainda que a selecção seja feita pelo município. Mas, pelo menos, a gestão através da banca garante um nível de reembolso mais efectivo (Ministério da Administração Estatal 2014).

município é o da gestão das estradas, um fundo sectorial, transferido pela Administração Nacional das Estradas. – ANE). A grande limitação de gestão destes fundos pelo município é o facto de as transferências não serem regulares. Pode-se voltar a observar o ano de 2014 para ilustrar a situação financeira do município de Mueda.

QUADRO 8. Subvenções recebidas pelo município de Mueda em 2014

Tipo de receitas	Fonte de receita	Receitas anuais (Mtn)
Receitas correntes	Receitas locais (imposto e taxas)	3 104 112
	Fundo de Compensação autárquica	11 550 730
Receitas eventuais	Fundo de Investimento de Iniciativa Local	7 700 490
	Fundo de estradas	4 600 000
	Transferências extraordinárias	15 200 000
Total		42 155 332

Fonte: Conselho Municipal da Vila de Mueda, *Relatório-balanço anual das actividades realizadas – 2014*, Mueda, 2015.

Estes dados mostram bem a capacidade muito limitada do município de Mueda para controlar as suas actividades com os próprios meios. O quadro distingue receitas correntes de receitas eventuais: as receitas correntes são aquelas que o município prevê que sejam colectadas de forma permanente enquanto as eventuais variam de acordo com a entidade doadora. Como exemplo, a referência no quadro a transferências extraordinárias resultantes de doações efectuadas por terceiros.

Concretamente o município de Mueda utiliza receitas obtidas localmente e outras transferidas pela administração central, nomeadamente o Fundo de compensação do poder local (FCA) e o Fundo das estradas, para funcionamento quotidiano da sua administração interna, cobre assim as despesas correntes de pagamento de salários, custos operacionais e de aquisição de bens e o funcionamento interno da administração. O Fundo de investimento de iniciativa local (FIIL) é o único que o município utiliza directamente com a população, através do financiamento de projectos seleccionados para o efeito.

Em contrapartida, para a realização de actividades como aquisição de património, construção de escolas ou de centros de saúde, etc., isto é, para verdadeiros serviços públicos prestados aos cidadãos, são sobretudo as receitas extraordinárias que são utilizadas, nomeadamente as provenientes de ONG's. As actividades destas são de facto registadas como financiamentos oriundos do município, aparecendo na balança de pagamentos e em todos os outros relatórios produzidos pelo município.

Definitivamente o município não se materializa como uma entidade de prestação de serviços. De facto não possui nem as competências delegadas nem os recursos necessários. Não serve, como se mostrará adiante, senão como arena de manipulação dos cidadãos, verdadeiro instrumento entre o Estado, com as suas dificuldades, e o cidadão que se supõe ser utente ou cliente. Torna-se portanto, para os actores, o espaço de reinvenção de expectativas de (re)construção de comportamentos. É a este nível que verdadeiramente se começa a produzir a política de descentralização (autonomia), e isso apesar da (ou por causa da) ausência de efectivos serviços públicos.

As ONG na origem das mudanças administrativas?

Mueda é uma imagem em miniatura da história das relações entre o Estado moçambicano, os actores da cooperação internacional, as ONG's e as populações. Imediatamente a seguir à independência, a vila foi um dos primeiros teatros de intervenção concertada entre estes múltiplos actores. Foram estabelecidos diferentes programas de cooperação em Mueda com intensidade de articulação e resultados variados.

Logo no início dos anos 1980, foi criado um projecto de desenvolvimento, o FO-9, financiado pelo governo suíço com o objectivo de desenvolver o sector das florestas, agricultura e educação (Adam 1996). Em 1984, foi criado um outro projecto na área da comercialização agrícola, gerido por uma ONG francesa, Centro de Investigação-Infomação-Acção para o desenvolvimento (CRIAA) (Lachartre 2002).

No contexto de partido único, os parceiros eram orientados para lugares definidos pelo governo central de acordo com os seus próprios objectivos. Todas as actividades estavam integradas nesse quadro de

partido único o qual determinava o espaço de acção de cada parceiro. Como já foi referido, Mueda alimenta-se de uma história muito particular na sua relação com a elite da Frelimo. A presença desses parceiros em Mueda não se devia ao acaso porquanto havia seguramente uma estratégia de aliança, por intermédio das ONG's, entre a Frelimo e a população makonde que havia servido de base social para a luta anti-colonial. Num contexto de penúria dos serviços públicos, a presença de uma ONG representava um excepcional privilégio, tanto mais que no início dos anos 1980 a crise económica e a guerra entre a Frelimo e a Renamo fustigavam o país. A ajuda dos parceiros representou nessa altura uma lufada de oxigénio face às capacidades muito reduzidas da administração moçambicana para responder às necessidades da população (Van Eys 2002).

Com a municipalização, a presença desses parceiros de desenvolvimento, para apoiar as novas instâncias administrativas, foi também um dos grandes desafios políticos. Num novo contexto de pluralismo político o desafio traduziu-se na concorrência entre os partidos políticos. A definição dos perímetros de acção e dos sectores de cooperação tornou-se por esse facto mais um recurso nas interacções entre actores políticos (Hutchcroft 2001).

No respeitante à descentralização, os parceiros, concentrando-se nas fórmulas técnicas e normativas da ajuda ao desenvolvimento, ignoravam qualquer especificidade própria dos espaços da execução (Trefon 2011). Alimentavam assim os conflitos políticos reforçando a visão autoritária (Hibou 1998, Otayek 2007), o que não significa que todos os parceiros de cooperação e as ONG's estivessem envolvidos nos jogos políticos. Contudo o modelo da sua acção era bastante marcado pelas estratégias políticas dos actores.

Relativamente ao município de Mueda, é interessante verificar como os parceiros estavam na base de todas as actividades do município, ficando este, em termos de serviços públicos, vazio de competências e de capacidades. Desde a instauração do município as actividades mais importantes foram, *grosso modo*, da responsabilidade de parceiros, quer fosse por via de financiamento ou por realização directa. O quadro abaixo apresenta as principais actividades realizadas no município de Mueda para melhor ilustrar o papel dos parceiros de desenvolvimento no funcionam

QUADRO 9. Actividades do município de Mueda

Ano económico	Actividade	Doador
2010	Construção de 3 salas de aula em Nimo	Governo central
2010	Construção de 3 salas de aula em Rovuma	Governo central
2010	Construção de 3 salas de aula em Maputo	Governo central
2011	Construção de 3 salas de aula em Maimio	Governo central
2011	Construção de 3 salas de aula (sem local indicado)	Governo central
2009-2011	Construção de 4 sanitários públicos centro da vila	Governo central
2011	Reabilitação do edifício da antiga administração colonial no lugar do massacre de 16 de Junho de 1960	Governo central
2011	Construção do edifício principal do município	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2011	Construção de vales de drenagem de água	<i>Danida</i>
2011	Reabilitação do jardim público	<i>Danida</i>
2012	Construção de 3 salas de aula em Lilondo	<i>Municipalité – FIIL</i>
2011-	Construção da residência oficial do presidente do município	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2013	Reabilitação da estrada do Hospital	Fundo de estradas
2013	Construção de um aqueduto no bairro Ntandedi	Danida
2011-2013	Construção de habitações de funcionários	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2014	Construção de 3 salas de aula em Eduardo Mondlane	<i>Município FIIL</i>
2014	Compra de camião de recolha de lixo	Danida
2014	Compra de viatura fúnebre	Município
2014	Construção da residência do líder comunitário	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2014	Construção de 3 salas de aula em Nandimba	<i>Município – FIIL</i>
2014	Construção do centro de saúde do bairro em Chudi	<i>Médicos de Mundo</i>
2014	Construção do mercado expansão	Município
2013-2014	Construção do campo de futebol	Governo central

Fonte: adaptado dos relatórios de actividades do Município de Mueda (2009-2014).

Já se referiu que as receitas do município de Mueda eram não apenas precárias mas também utilizadas exclusivamente para o funcionamento da administração interna. No quadro acima, não são indicadas despesas de funcionamento quotidiano como compra de computadores, material de escritório, motos para os funcionários, etc. O exame das actividades permite a constatação clara de que a garantia de existência real do município como prestadora de serviços estava muito dependente dos parceiros. Das 24 actividades registadas como principais realizações do município de 2009 a 2014, apenas quatro foram de sua iniciativa e com financiamento próprios. Todas as outras foram financiados por parceiros.

Estão nessa situação as actividades relativas à educação, nomeadamente a construção de salas de aula, referidas como grandes realizações porque quase todos os bairros da vila delas beneficiaram e atribuídas à iniciativa do governo central. De facto o projecto de construção de salas de aula resultou da visita do antigo primeiro-ministro Bonifácio Aires Aly (2010-2012) à província de Cabo Delgado em 2010. A população tinha reclamado o melhoramento das condições das escolas⁷. Na sua qualidade de antigo ministro da Educação (2005-2010), o primeiro-ministro conhecia os parceiros do sector presentes em Cabo Delgado. Desta forma o governo central respondeu muito rapidamente a esta necessidade de escolas, angariando os meios necessários junto desses parceiros. Conseguiu assim assegurar a construção de salas de aula através da administração municipal.

Contudo é a partir das ONG's que as actividades quotidianas do município adquirem sentido. Fundamentalmente tem como parceiros quatro ONG's ou agências de desenvolvimento, a saber:

A fundação Alianza por la Solidaridad, uma ONG espanhola, financiada pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID) e pela Agência Andaluza de Cooperação Internacional. Esta ONG trabalha na área da capacitação institucional do município e do governo do distrito de Mueda. Como está indicado no quadro acima, participou na construção de infraestruturas de

⁷ Candido Canaiba, vereador para urbanização e infraestructuras (2009-2013), entrevista, Mueda, 17 de Julho 2012.

funcionamento do município, nomeadamente o edifício do município e a residência oficial do presidente. Além disso, esta ONG estava na base do funcionamento administrativo do município, contratando funcionários e pagando-lhes os salários. Foi graças a esta ONG que, por altura do conflito gerado pela mudança de presidente em 2013 (*cf.* Capítulo 4), foi assegurada a continuidade das actividades. A maior parte dos arquivos do município foi conservada pela mesma ONG que também é responsável pela elaboração dos instrumentos de gestão do município como os planos estratégicos, a formação de plataformas de elaboração de plano participativo, elaboração do plano de urbanização ou ainda a formação de funcionários e organização de bases locais comunitárias.

A Associação Rural de Ajuda Mútua – ORAM é financiada pela ONG Alianza por la Solidaridad, tratando-se portanto de uma ONG moçambicana financiada por uma ONG internacional. Trabalha na gestão da terra, participando sobretudo na sensibilização das populações para os direitos de utilização da terra, a partir da criação de comissões de gestão comunitária dos recursos naturais. É a partir dessas comissões comunitárias de gestão que se constituem as plataformas de interacção com o município e a busca de soluções para os problemas e conflitos relativos à gestão das terras.

Médicos del mundo, uma ONG espanhola que trabalha na área da saúde, na província de Cabo-Delgado desde 2002 e também beneficia de financiamento por parte da AECID. Em Mueda contribui para a gestão do hospital rural, tendo também participado na construção do centro de saúde de Chudi e na construção da residência das enfermeiras.

A Agência Dinamarquesa para o desenvolvimento Internacional (Danida) trabalha com o município de Mueda na protecção do ambiente, nomeadamente em questões relacionadas com a erosão. O município conta com esta agência no sector do lixo e a sua contribuição incidiu sobre a reabilitação do jardim público de Mueda, compra do camião de recolha do lixo e construção de valas de drenagem de água.

As formas de concretização das actividades destes parceiros são variáveis. Em algumas actividades materializam-se sob forma de financiamento directo do município. Este organiza o processo de *procurement* (concurso e adjudicação) e de realização das actividades. Noutras, a gestão é feita directamente, coordenada com o município

apenas para controlo dos procedimentos de execução (Alberdi & Bidaurratzaga 2014). Por exemplo, o parceiro mais importante do município, l'*Alianza por la Solidaridad*, privilegia uma gestão directa, organizando as actividades e pagando aos executantes, enquanto a Danida confia a gestão do financiamento ao município. Em contrapartida, num ou noutro caso, as actividades são registadas nos relatórios de realização do município, não se distinguindo o que é realizado directamente daquilo que decorre das actividades dos parceiros.

É evidente que as acções dos parceiros são indispensáveis à realização das actividades dos municípios (Soiri 1999), para além de constituírem um privilégio para estes. Dos 53 municípios existentes em Moçambique, 26 não recebem ajuda internacional (Borowczak & Weimer 2012). Se a possibilidade de contar com ajuda internacional é tanto preciosa como difícil de conseguir, tal não é o caso de Mueda, cujo «prestígio histórico» facilita a entrada das ONG's. Não entraremos nos pormenores do processo de distribuição dos parceiros de ajuda ao desenvolvimento. Não existe sequer uma única estratégia por parte destes na definição dos seus locais de acção. Assim enquanto em alguns municípios se podem encontrar várias ONG's, noutros não existem nenhuma. Oficialmente, a cartografia da ajuda ao município deveria depender apenas da escolha dos parceiros, mas a pressa destes em ver reconhecida a sua actividade pelo governo, leva a crer que agem de forma politicamente influenciada. Além disso, a base das ONG's, incluindo as internacionais, é o financiamento pelas agências de cooperação, que se orientam pelas políticas de relações internacionais em vigor nos respectivos países de origem. Trata-se portanto de uma cooperação inter-estatal descentralizada (Petiteville 1995, Tulard 2006). Pode ser dado como exemplo o problema de descentralização colocado à GIZ, Agência alemã de cooperação internacional (antiga GTZ). Em 2003, na sequência dos acordos entre os governos alemão e moçambicano deixou de cooperar com os municípios da província de Nampula para se concentrar nos municípios das províncias de Manica, Sofala e Inhambane (Borowczak & Weimer, 2012). No caso de Mueda, a AECID espanhola é o financiador das ONG's aí instaladas, nomeadamente a *Alianza por la Solidaridad*. É, em primeiro lugar, uma agência de cooperação enquadrada por relações entre Estados. As actividades das ONG's são

orientadas pelas autoridades públicas (na prática pelo partido Frelimo), no caso do governo moçambicano.

As ajudas destas ONG's contribuem por isso, ainda que de forma indirecta, para a organização das relações de poder visando reforçar a estabilidade das elites políticas, nomeadamente a Frelimo. Além disso em Mueda, a presença das ONG's é vista como resultado dos esforços do governo central, sem contar com os esforços das próprias para conferirem importância às suas acções, o que é ilustrado com o exemplo da elaboração do plano estratégico do município de Mueda (2015-2019), coordenado pela *Alianza por la Solidaridad*. É certo que o município tinha interesse neste trabalho que lhe permitia ter um instrumento administrativo orientador das suas actividades, mas a sua utilidade na gestão quotidiana era reduzida. Para a *Alianza por la Solidaridad* em contrapartida, a elaboração deste plano era mencionada no programa como uma actividade fundamental, a fim de prestar contas ao financiador, a AECID. Além disso, dado que o candidato à Presidência da República de Moçambique, Filipe Nyusi, é originário de Mueda, tornava-se necessário exibir as actividades da ONG com esse plano, prova da sua visibilidade⁸. Assim, apesar da falta de uma real motivação por parte do município (talvez também por falta de competência técnica), os gestores da *Alianza por la Solidaridad* fizeram tudo para que o plano fosse elaborado por uma equipa de consultores, os quais rapidamente deram conta da falta de interesse da equipa municipal (*Alianza por la Solidaridad* 2014a). Não obstante a fraca colaboração dos actores locais, nomeadamente os técnicos do município, o plano acabou por ser elaborado pela *Alianza por la Solidaridad* e a equipa de consultores.

Esta penúria a nível municipal instiga fortemente os cidadãos a reinventarem as soluções de que necessitam. Por outro lado, as actividades realizadas pelas ONG's trazidas pelo Estado; fornecem, uma leitura da força deste; que é percebido pela população como vindo em seu auxílio; devido à incapacidade do município de realizar a sua missão de serviço público.

⁸ Alejandro Bosch, Administrador provincial da *Alianza por la Solidaridad*, entrevista, Pemba, 25 Março de 2015.

Concluindo as ONG's estão, mesmo assim, na origem das mudanças administrativas pelo facto de participarem no reforço da gestão da sociedade. Fazem-no em primeiro lugar ao criarem condições para interacções entre município e população, o que leva à apropriação e difusão da representação do Estado, assim como à reinvenção das formas de coprodução daquilo que a administração é incapaz de fazer directamente. Fazem-no igualmente ao lhes serem delegadas funções fundamentais e complementares da missão de serviço público associada à administração municipal. Evidentemente, o papel das ONG's e das agências internacionais em Moçambique insere-se numa realidade complexa que não podemos captar na totalidade e que só uma avaliação sólida poderia conseguir. Contudo, as observações feitas mostram claramente que a ajuda dos parceiros de desenvolvimento, no quadro da descentralização, contribui também para legitimar o poder central e o regime em vigor.

5.3. Quissico: a municipalização como enunciação da mudança

Num contexto de grande demanda de serviços públicos, a enunciação de uma entidade administrativa leva à suposição da chegada de uma mudança esperada desde há muito. Assim, entre o tempo da enunciação da criação do município e o período de acção concreta deste, existe um conjunto de interacções, numa etapa intermédia, que efectivamente contribuem para a construção dos comportamentos dos actores relacionados com a reforma. O município de Quissico, elevado recentemente a esta categoria (2013), pode oferecer uma leitura segundo esta perspectiva, permitindo ver a passagem do nível de expectativa ao de intervenção concreta de uma nova entidade administrativa, o município.

De facto, entre o momento de elevação da vila ao nível de município e a realização concreta das suas acções, as populações e outros actores não ficam passivos. Pelo contrário, há todo um conjunto de acções por parte das populações com esperança de melhoria das condições dos serviços, mas também com receio da força constrangedora da administração. O mesmo acontece por parte das autoridades públicas, incluindo os partidos político, na esperança de

melhoria da participação dos cidadãos e do reforço da legitimidade da acção do Estado (e política partidária).

Num primeiro tempo impõe-se a constatação do entusiasmo da população para com o município, aclamado localmente como entidade institucional de serviços públicos. As populações locais viam nele um instrumento para a melhoria das suas condições de vida. É verdade que mais do que instância de reforço da democracia por via de eleições dos representantes locais pelos cidadãos, o município está concebido para disponibilizar serviços públicos. Assim, a sua instauração pressupunha a elevação da performance da gestão desses diversos serviços locais.

Num segundo tempo constatou-se no terreno que este entusiasmo foi muito rapidamente acompanhado de desconfiança. Vinda de uma parte da população, esta desconfiança dizia respeito às várias áreas, até então menos controladas pela administração do distrito, e que poderiam passar a sê-lo com o novo município.

O município como prática de um «autoritarismo moderado»

Após a independência, o governo do distrito era a única presença administrativa cuja função era a coordenação dos diversos sectores dos serviços. Ocupava-se de todo o distrito de Zavala e não apenas da sede em Quissico. Tinha personalidade jurídica territorial, isto é, estava sob administração directa do Estado, nomeado pelo governo central representando-o à escala local (Lei n.º 8/2003). Do ponto de vista do funcionamento, todo o processo de prestação de contas e de responsabilidade (*accountability* horizontal) processava-se no interior da administração, ao nível das estruturas administrativas superiores (de sublinhar o forte controlo do partido Frelimo) e com pouco nível vertical (*accountability* vertical), o da relação com os cidadãos⁹. As

⁹ Usa-se a noção de *accountability* vertical no sentido que lhe dão Guillermo O'Donnell ou Peter Hupe & Michael Hill, como a responsabilidade do governo para com os cidadãos, portanto uma responsabilização externa da administração. Distinguimo-la claramente de l'*accountability* horizontal, que se processa no interior da administração, ao nível da hierarquia administrativa. (O'Donnell 1998, Hupe & Hill 2007).

populações locais estavam organizadas de várias formas, conselhos locais, fóruns locais, comités comunitários e comunidades. Estas formas de organização eram denominadas «instituições de participação e de consulta comunitária» (IPCCs)¹⁰. A interacção entre as populações e o governo do distrito não abria qualquer espaço de responsabilidade dos governantes locais nem dos funcionários, o que poderia ter reforçado a ligação da administração ao cidadão-utilizador. Além disso a lei n.º 8 de 2003 definia estas formas de organização das populações locais como formas de facilitar a consulta às populações pelas autoridades públicas locais.

A nomeação dos membros destas comunidades e a sua função nos espaços de debate e interacção com as autoridades públicas locais estavam bem definidas. Nenhuma destas entidades locais tinha verdadeiramente um papel de canalização das necessidades da população à administração (Forquilha & Orre 2012). Serviram apenas de canais de transmissão das orientações da administração central ao nível inferior da administração a *povoação*, sem que as acções fossem reversíveis. O mesmo acontecia, aliás, com as instituições de base como as assembleias populares, durante o período de modernização autoritária, com um modelo administrativo fechado, logo a seguir à independência (*cf.* Capítulo 3).

Ainda que, desde o início dos anos 2000, nomeadamente com a chegada ao poder do presidente Armando Guebuza (2005-2015), o distrito tenha sido definido como «polo de desenvolvimento» com direito à iniciativa de planificação, não ficava menos dependente dos instrumentos de planificação, elaborados a nível central. Não havia por isso qualquer possibilidade de integrar as especificidades locais nem a obrigatoriedade de prestar contas à população local (Gonçalves 2012). A administração directa do Estado, nomeadamente o governo do distrito não servia senão de instrumento de enquadramento e controlo político das populações, sendo um verdadeiro vector do autoritarismo do Estado em benefício do partido no poder. De facto, uma das características do regime autoritário, como sublinha Juan

¹⁰ Decreto n.º 11 de 10 Junho, *Boletim da República*, I Série, n.º 23, 2.º Suplemento, 2005.

Linz, é a sua capacidade de controlar e limitar a participação (Linz 1990). Foi nesse contexto que a instauração do município de Quissico foi recebida com entusiasmo pelos actores locais, nomeadamente as elites, (comerciantes e autoridades comunitárias), que até essa altura apenas tinham tido funções marginais na administração do distrito. O mesmo aconteceu em geral com a população, bastante necessitada de serviços públicos. O surgimento de uma instância administrativa de tendência mais aberta às questões e necessidades locais só podia causar satisfação. Por outro lado, diferentemente do governo do distrito, o município está de alguma forma dependente do engajamento dos actores locais, mesmo em termos legais. Se, por um lado a administração do distrito estava principalmente às ordens da administração central, representando-a na hierarquia jurídica territorial, o município por outro estava «condenado» a aproximar-se das populações locais que, de forma mais directa, avaliavam as suas responsabilidades graças às eleições locais. De resto é interessante constatar que, na opinião de vários intervenientes, a administração do distrito era considerada como estando afastada da população, enquanto o município era entendido como fazendo parte e dependendo dela, o que é ilustrado pelo seguinte testemunho:

“O município é daqui, o presidente é também daqui, ele conhece todo mundo. Ele é obrigado a nos ouvir, aliás somos nós que lhe escolhemos, ele não tem como, ele deve nos respeitar. O administrador Maluleque [em referência ao então administrador de Zavala] é alguém que veio, ele foi enviado para trabalhar aqui. Ele não conhece necessariamente todos os nossos problemas, e mais ele tem que cuidar de todo o distrito. Se ele tiver um problema, ele fala com o governo que o enviou e não para nós, ele foi nomeado”¹¹.

Parece evidente que a administração do distrito era considerada como um agente do governo enquanto a do município era vista como construída localmente.

¹¹ Alfredo Mondlane, entrevista, Quissico, 28 de Maio de 2014.

Num «efeito de contágio», tendo em consideração outras cidades já elevadas à categoria de município, a população de Quissico ficou imediatamente motivada para uma nova experiência na relação com a administração, por via do município. A participação nas eleições locais foi prova disso com 57% de participação, igual à taxa média de participação nas eleições municipais de 2013 em todo o país. Esta taxa foi também a mais elevada desde o início do processo de municipalização: 15% em 1998, 28% em 2003, 49% em 2008.

Efectivamente, se no início da municipalização se podia duvidar da sua importância nos desafios locais, o funcionamento dos municípios mostrou como estes tiveram importante participação na reconfiguração das interacções locais. Estas trocas não são apenas realizadas por intermédio dos representantes eleitos mas sobretudo por contactos directos na concepção de planos de acção e outros instrumentos de gestão municipal. É nesses espaços de interacção que, apesar do papel muito marginal do município, na resposta às necessidades de serviços públicos, se enraízam e se reconstróem as expectativas e comportamentos das populações para com o Estado. Esta motivação da população para uma nova instância político-administrativa, não deixava de constituir uma vantagem para as elites políticas governamentais. Algum afastamento da administração directa do Estado, portanto da administração do distrito, reduzia com efeito a pressão sobre a mesma. Em contrapartida permitia que, a partir do município, se autonomizasse a procura de respostas às necessidades em matéria de serviços públicos, embora este não dispusesse *de facto* nem das competências transferidas pelo Estado nem dos recursos necessários para os serviços públicos.

Relativamente ao governo do distrito, esta nova instância modificou o espaço do poder, nomeadamente o da sede cujo contributo em taxas e impostos locais era maior¹². Mas também reduzia a pressão das populações do distrito, a começar pelas da vila de Quissico que era a melhor organizada à escala local. Com efeito, foi toda a zona urbana do distrito de Zavala que foi transferida para a gestão municipal. Esta zona urbana comporta uma «pequena classe média» local, nomeadamente

¹² Arlindo Maluleque, administrador do distrito de Zavala, entrevista, Quissico 27 de Maio de 2014.

funcionários (professores das escolas secundárias, enfermeiras, médicos, administrativos, polícias), comerciantes, trabalhadores das ONGs, etc., isto é, os mesmos que poderiam exercer pressões sobre o governo do distrito para o melhoramento dos serviços públicos. A partir de então com a gestão feita pelo município, tinham de mudar de interlocutor, sabendo que as autoridades municipais não possuíam qualquer competência de gestão para serviços como energia, educação, saúde e outros.

Nas suas relações com as autoridades municipais esta «pequena classe média» contribuiu para a reinvenção de mecanismos de satisfação (individual ou colectiva) das necessidades em matéria de serviços. Para fazê-lo utilizou o sector privado ou criou novos procedimentos, como mostraremos com o caso da água (*cf.* Capítulo 6). Paralelamente, a população da base da pirâmide, sem meios políticos de pressão sobre as autoridades administrativas, investiu-se directamente em diversas actividades informais tendentes a reduzir ou suprimir as limitações dos serviços básicos. É exactamente por essas práticas, que estruturam no quotidiano as relações Estado-sociedade, que propomos o conceito de «autoritarismo moderado», tendo como referência a tipologia de Jean-François Médard. Segundo este autor em África existem fundamentalmente três tipos de regulação autoritária: o sultanismo, o autoritarismo radical e o autoritarismo moderado, sendo este último tipo caracterizado pela tolerância de alguma autonomia (Médard 1991).

Dando a esta noção alguma elasticidade conceptual podemos constatar heurísticamente que o município, esvaziado de competências delegadas e dos recursos necessários para a gestão dos serviços públicos, tem uma forma de autonomia «cosmética», dando alguma folga à administração directa do Estado. Um município sem recursos para os serviços públicos, mas com uma certa dose de liberdade participativa dos cidadãos, incita à reinvenção de respostas às necessidades, sem grande pressão sobre a administração directa do Estado.

Assim, o entusiasmo de Quissico, em relação ao «nascimento» da nova instância administrativa, confirma em certa medida o sucesso político da gestão da sociedade pelo Estado: reinventar respostas para as necessidades, sem envolver o Estado, incluindo nas situações em que as competências legais necessárias não foram transferidas. Este entusiasmo da população é de facto uma forma de integração da representação do

Estado: ao deixar um espaço de autonomia «cosmética» a saber, a arena municipal, o Estado só exerce melhor a sua prerrogativa de gestão da sociedade num contexto de penúria dos serviços públicos.

Municipalização e a urbanização: o boato dos «ladrões» de terras

“As construções eram todas desorganizadas, mas agora nós como município, temos que colocar tudo em ordem. Procedemos ao desenvolvimento de um plano de urbanização da vila. As pessoas que estão construindo suas casas devem chegar junto ao município para legalizar seus direitos de uso e aproveitamento de terra [...]. Não levem a sério os boatos de que o município está usurpando terra, pelo contrário o município evita que isso aconteça, protegendo o cidadão. O município dá documentos que garantem que nunca perderás o direito sobre as tuas terras, ele simplifica o pagamento técnico para a demarcação de terras”¹³.

Este excerto foi extraído de uma intervenção do presidente do município de Quissico, aquando de uma reunião pública com a população do bairro Nhangave, o mais populoso de Quissico, em 13 de Fevereiro de 2015, isto é, um ano após o início das actividades do município. A intervenção respondia a uma reclamação da população presente na reunião, sobre a subdivisão dos seus terrenos de cultura pelos técnicos do município. Segundo a população, os técnicos faziam a subdivisão dos terrenos para os atribuir em seguida a outros proprietários a quem atribuiriam o DUAT (direito de uso e aproveitamento da terra)¹⁴, enquanto a população não tinha qualquer «DUAT» que justificasse a sua propriedade fundiária.

De acordo com os participantes na reunião, o presidente do município devia atribuir-lhes imediatamente os documentos (DUAT) que faziam prova do seu direito a usufruir destas terras. Caso contrário

¹³ Abílio Paulo, edil do município de Quissico, intervenção na reunião popular no bairro Nhangave, Quissico 13 de Fevereiro de 2015.

¹⁴ Constitucionalmente a terra pertence ao Estado, não se podendo receber um título de propriedade mas apenas de ocupação e aproveitamento.

consideravam que estas lhes estavam a ser roubadas. Além disso, segundo se afirmava na reunião, alguns proprietários com dinheiro estavam a construir nos seus terrenos para impedir que fossem atribuídos a outros proprietários. Alguns já construíam muros em volta do terreno porque uma vez subdivididos deixavam de pertencer ao antigo proprietário se este não dispusesse de DUAT. Estes terrenos seriam atribuídos a outros proprietários de acordo com o seu poder de compra, sobretudo para pagara técnicos do município, que por procederem à subdivisão dos terrenos, eram considerados potenciais «ladrões de terras».

Houve uma intervenção a testemunhar esta convicção. Tratava-se de um jovem de cerca de 35 anos que sublinhou o facto de a única herança dos seus pais ser a terra e que o município ao parcelar o seu terreno (*thembwe*) deixá-lo-ia pobre pois não tinha dinheiro para pagar os papeis (DUAT) que lhe seriam pedidos. Como dizia por suas próprias palavras «a única ajuda que peço ao presidente, é de me dar os papéis [DUAT] antes que perca a única riqueza (*thomba*). O que serei eu sem estas terras, Senhor Presidente? [...]»¹⁵.

A população apoiava-se mesmo na experiência de outros municípios que conheciam conflitos por causa do «roubo de terras», tendo sido citados entre outros, os casos de Matola e Beira. Segundo a população a televisão referia-os muitas vezes exactamente por causa do problema dos talhões, pelo que o presidente deveria intervir rapidamente pois a demarcação dos terrenos era um processo perigoso. «Temos nossas terras, mas sem papéis. Depois virá alguém com papéis que nos dirá que as terras lhe pertencem. Por favor, Senhor Presidente dê-nos os DUATs [...]»¹⁶ – dizia uma mulher com cerca de 60 anos, intervindo na reunião.

¹⁵ André Carlos Nhamavene, intervenção na reunião popular no bairro Nhangave, Quissico 13 de Fevereiro de 2015.

¹⁶ Albertina Handele, intervenção na reunião popular no bairro Nhangave, Quissico, 13 de Fevereiro de 2015.

FOTO 3. **Intervenção popular na reunião com o presidente do município no bairro Nhangave**



Fonte: foto tirada pelo autor em 13 de Fevereiro de 2015.

De facto estas inquietações e pânico tinham alguma justificação. Um dos maiores papéis dos municípios, desde a sua instauração, foi precisamente o ordenamento do território, isto é, a organização do espaço sob sua competência de gestão (Lei n.º 33/2006). Esta organização consistia, *grosso modo*, em planificar a estrutura urbana das vilas que passaram a municípios.

De facto, a municipalização em Moçambique funciona praticamente como uma espécie de «requalificação urbana» das vilas, no sentido de uma «fabricação» de espaços fisicamente estruturados de acordo com a planificação da administração municipal. Tendo essa função, os municípios têm portanto a competência para criar novos bairros habitacionais e outros, para utilização pública ou privada. Atribuem direitos de aproveitamento a uns, expropriando outros. Exemplificando, foram propostos projectos de reestruturação, em espaços onde a estrutura habitacional existente tinha sido construída de forma «desordenada» antes da instauração dos municípios¹⁷. Em quase

¹⁷ Vários bairros periféricos das cidades moçambicanas foram construídos à pressa

todos os municípios o cenário da reestruturação dos espaços é o mesmo, nomeadamente na criação de outros bairros habitacionais (*zonas de expansão*). Além disso, a esta situação junta-se a aceleração do êxodo rural, isto é, a fixação de populações das zonas mais rurais em zonas de expansão urbana, nomeadamente municipais.

Com efeito, a instauração destas novas instâncias, criou novas dinâmicas económicas, políticas e sociais. Atraindo as populações rurais para as zonas municipais, oferecem oportunidades, de melhoria das condições de vida, como acesso à electricidade ou à distribuição de água.

Além disso, num contexto em que constitucionalmente a terra pertence ao Estado (República de Moçambique 2009), o poder do município para fazer deslocar as populações é ainda mais acentuado. De facto, após a independência a terra foi nacionalizada, tendo deixado de ser propriedade privada e sendo o seu usufruto sancionado por um DUAT. No entanto, a atribuição deste DUAT, principalmente nas zonas urbanas, não se efectua sem conflito (Gentili 2004). Actualmente com a grande evolução das explorações, com uma agricultura em larga escala, as tensões sobre o uso e gestão da terra tornaram-se um desafio de peso¹⁸.

Este conjunto de situações desenvolve um sentimento de medo e de insegurança, quanto às suas terras, por parte das populações pobres. Sem entrar nos detalhes dos debates sobre a apropriação de terras em África (Blanc-Pamard & Cambrézy 1995, Lavigne Delville & Chauveau 1998) e em Moçambique (Santos & Trindade 2003), consideramos interessante o caso particular de Quissico. O município foi criado em 2013, sendo ainda embrionário e iniciou a sua actividade apenas em 2014. Contudo, antes mesmo que qualquer problema de apropriação ou usurpação de terra tivesse sido constatado, as populações já estavam inquietas quanto ao processo de gestão da terra pelo município.

e sem planos, pelos deslocados da guerra entre a Renamo e a Frelimo (1976-1992). Cf. Jeanne Vivet (2012). Esses bairros estão a ser requalificados principalmente porque se situam no centro de interesses económicos das elites moçambicanas e estrangeiras. São os casos de Maputo e Chimoio.

¹⁸ Pode-se citar, entre outros, o caso do projecto Pro-Savana, como um dos exemplos mais mediáticos Ver (Scoones *et al.* 2016, Shankland & Gonçalves 2016).

É aliás neste contexto que utilizamos a expressão «boato» a fim de se perceber como a informação sobre a gestão do território pelo município contribui para formas de envolvimento das populações na administração municipal. Isto contribui para difundir a representação do Estado, porquanto se assiste ao reforço das interacções entre populações e administração as quais constituem um instrumento de confluência entre a imagem abstracta do Estado e práticas sociais (Gupta 2012, Schlichte 2005).

Como refere Julien Bonhomme, o «boato» constitui um facto «social normal» que permite a compreensão das interacções sociais, isto é, «as formas de sociabilidade e os modos de comunicação» (Bonhomme 2009: 161). Neste sentido, o boato não é interpretado pela variação do seu conteúdo nem pela falsidade da informação que transmite, mas sobretudo pelo seu enquadramento (*framing*) (Goffman 1974) ou pela representação que instala, participando na sua constituição ou fazendo-a emergir. Pode ser produto e produtor de interacções entre o Estado e a sociedade por via de diversas intermediações. Efectivamente, na vila de Quissico, a instauração do município, como nova instância administrativa, foi acompanhada da difusão de informações segundo as quais, embora melhorando os serviços públicos, o município seria também um perigo para a gestão das terras.

Devido à difusão destas informações sobre a intervenção do município na posse e uso da terra, desde as eleições municipais, a população local desenvolveu um grande esforço para construir nos seus terrenos pequenas habitações muito antes de o município começar a intervir. Como referia um funcionário, «foi verdadeiramente um *boom* de construções, porque a população pensava que seria obrigada a respeitar um conjunto de regras de construção»¹⁹. É evidente que, para além do parcelamento dos terrenos, na óptica do ordenamento urbano, o município definiu todo um conjunto de critérios para a edificação de habitações, que obrigam a uma aprovação prévia dos projectos de construção (Conselho Municipal da vila de Quissico 2014). Assim, construir antes que o Município começasse a intervir servia

¹⁹ José Rocha, chefe da secretaria do MVQ, entrevista, Quissico, 27 de Maio de 2014.

dois objectivos: evitar futuros constrangimentos no que respeitava à construção e proteger-se do «roubo» da terra, resultante do parcelamento dos terrenos.

Quando o município começou em 2014 a demarcar 380 talhões do bairro Tikongolo, identificado como zona de expansão, foi surpreendido com a presença de uma multidão incluindo as autoridades comunitárias que vigiavam de perto o seu trabalho. Foram lançadas acusações de más intenções a tal ponto que o presidente do município foi chamado para explicar os objectivos reais das actividades e acalmar a agitação. Finalmente em relação a estes talhões do bairro Tikongolo, o município limitou-se a dividi-los sem se envolver na redistribuição, tendo sido a própria população que se encarregou de gerir a atribuição das terras aos novos beneficiários.

Estas inquietações da população quanto à gestão da terra escondiam um problema mais vasto nomeadamente o da privatização ou não, do papel do Estado na gestão do pluralismo jurídico entre direito positivo e direito costumeiro de propriedade, de urbanização acelerada, etc. Por outro lado, o envolvimento da população com o município corresponde bastante a uma forma de cogestão dos problemas locais, o que não significa a sua resolução. Deste modo a partir deste envolvimento, o município desempenhou um papel na gestão quotidiana dos assuntos locais, assumindo a sua importância na regulação das interacções com as populações.

A rotina nestas interacções práticas, mesmo pontuais, pode permitir, pela sua acumulação, a estabilização do envolvimento das populações relativamente à administração. É um elemento de concretização da imagem abstracta do Estado, o que não somente reforça o processo de gestão, como concepção colectiva, mas também aumenta a credibilidade das arenas públicas, os municípios como espaços de aprendizagem de coprodução individual ou colectiva de serviços públicos (Walle & Bouckaert 2003). Assim, o Estado delega as suas responsabilidades onde a demanda de serviços públicos é grande. É o caso das zonas de urbanização acelerada onde a gestão da terra é um desafio maior. Aliás o Estado consegue recuperar o seu poder de gestão da sociedade pela sua imbricação nestas novas intermediações, impondo os seus próprios mecanismos de regulação.

Conclusão. Município: de agência de prestação de serviços a arena de aprendizagem de auto-realização

O estudo do processo de transferência para os municípios, de competências dos serviços público pelo Estado, confirma que, apesar do discurso sobre melhoria dos serviços, os municípios não se concretizam como reais entidades de serviço público. A transferência parcial e cosmética de algumas competências de gestão de certos serviços serve apenas a manipulação dos actores locais. Como os municípios não possuem nem competências delegadas nem capacidades (de vária natureza) para melhorar os serviços públicos, cultivam relações estreitas com os cidadãos na busca de soluções práticas para os problemas locais

Nos três casos, ainda que diferentes, pode-se observar que as administrações municipais desempenham sobretudo um papel de capacitação dos cidadãos para coproduzirem os serviços públicos. Portanto estas administrações municipais não são prestadoras de serviços *de facto*, mas espaços de reinvenção das expectativas dos cidadãos-usuários, de emergência de formas criativas das relações administração-cidadãos. Desta forma o sucesso da gestão quotidiana dos municípios reside na sua capacidade de manter relações de maior proximidade, produtoras de credibilidade junto dos cidadãos. De novas instâncias perspectivadas para fornecer serviços públicos, transformam-se em espaços de autonomização da satisfação das necessidades em serviços. Como se pode verificar, é evidente que os municípios não têm nem competências delegadas pela administração do Estado para gerir serviços públicos nem diversas capacidades, nomeadamente financeiras e humanas. Analisar o papel dos município sob o angulo único da melhoria de serviços publico seria eludir as questões verdadeiramente pertinentes.

Pode-se no entanto perguntar se produzem um sentido político, nomeadamente na construção e difusão da representação do Estado (Kickert 2006). Pudemos constatar que o discurso performativo das autoridades públicas sobre a instauração dos municípios incide sobre a melhoria dos serviços públicos e da proximidade na concepção das agendas públicas locais, o que seria com efeito uma garantia de boa planificação. Em contrapartida, de forma prática, as acções quotidianas parecem ser antes estratégias de manipulação dos cidadãos-usuários e

dos actores políticos locais para reduzir a pressão sobre a administração directa do Estado. Esta situação de envolvimento local na reinvenção individual ou colectiva não põe de forma alguma em causa a gestão da sociedade pelo Estado.

Pelo contrário, devido a estes mecanismos de interacção com os cidadãos-utilizadores, as administrações dos municípios, apesar das suas diversas limitações, são verdadeiros dispositivos de materialização da imagem abstracta do Estado nas práticas quotidianas da Sociedade. Operam assim um duplo sentido reflexivo, seja hermenêutico, de uma atribuição de sentido à abstracção, que o Estado é, seja de redefinição das expectativas da sociedade em acções tangíveis a partir da administração municipal.

CAPÍTULO VI

A reconfiguração administrativa com as experiências situadas: uma coprodução da acção pública?

Neste capítulo procuraremos compreender de que modo as administrações municipais se reconfiguram nas suas relações com os destinatários finais das reformas, redefinindo as respectivas expectativas. É a isto que chamamos «experiências situadas», isto é, práticas locais que contribuem, pela aprendizagem dos destinatários – público-alvo, cidadãos-usuários, populações, comunidades, eleitores –, a dar sentido à reforma da administração em curso, a saber, a descentralização. É nas interações quotidianas entre as autoridades administrativas dos municípios, os actores privados, as ONGs e os cidadãos-usuários que se concretiza *de facto* a reforma administrativa (Derlien & Peters 2009). Os cidadãos-usuários, apropriando-se das formas de interacção com os municípios veem as suas expectativas converter-se em factos tangíveis, contribuindo assim também eles próprios para reproduzir a ordem pública e administrativa (Warin 1999).

Deste modo as reconfigurações da administração municipal podem ser estudadas a partir das acções dos cidadãos, parceiros da concretização da reforma (Weller 1998). De facto é por este comportamento dos cidadãos que se pode compreender verdadeiramente a significação da reforma de descentralização. Não se trata apenas de nos restringirmos *stricto sensu* à satisfação das necessidades em serviços públicos, mas de ter em conta também a reinvenção (mudança) das formas de acção política. É preciso sublinhar que, mesmo que privilegiemos os destinatários das políticas nesta abordagem, afastamo-nos de visões restritas a partir de «baixo» que procuram ver uma dicotomia entre o que está no topo e o que está em «baixo». Aqui as considerações sobre os comportamentos e práticas dos cidadãos-usuários são construídas tendo em conta que estes agem em função das suas interações com o topo. Além disso, participam na redefinição do topo, construindo portanto, também eles,

o quadro de interacção apesar de se situarem em «baixo», uma espécie de institucionalização a partir de «baixo» o que é diferente da «política a partir de baixo». Trata-se aqui sobretudo de interacções horizontais e em rede¹.

Em termos de indicadores de análise— adoptando, com elasticidade, a tipologia utilizada por Victor Pestoff e seus colegas em obra colectiva (Pestoff 2015) — pode-se sintetizar a coprodução da acção municipal, de acordo com três níveis, a saber.

- (i) O primeiro indicador diz respeito à *cogovernance*, isto é, ao nível de produção de decisão. Este indicador refere-se aos arranjos negociados como resultado da participação dos múltiplos actores no processo de concepção das agendas públicas locais (Chevallier 2003). A instauração dos municípios em Moçambique foi acompanhada por uma certa abertura dos mecanismos de participação. Não se trata somente do processo eleitoral em si, mas também da criação de várias formas de «democracia participativa» (Nylen 2002, Tranjan 2012). Quase todos os municípios moçambicanos empregam, sob variadas formas, diferentes mecanismos de participação dos cidadãos na planificação local. Voltaremos detalhadamente aos «modelos» e aos resultados deste tipo de participação. Mas este indicador é interessante para se compreender a implicação e emergência de táticas de coprodução de serviços por parte dos cidadãos-usuários, assim como da presença do Estado na vida quotidiana das comunidades. Estas táticas foram convertidas, ao mesmo tempo, em formas de acção política estabilizada e na modificação das relações entre cidadãos e autoridades públicas.
- (ii) O segundo indicador é o *comanagement*. Permite analisar os mecanismos de cogestão e de *codélivrance* dos serviços públicos, partilhados por múltiplos actores: os próprios usuáries, actores privados, ONGs ou ainda os actores estatais (Alford 2009, Bouckaert 2003, Sicilia *et al.* 2016). Já descrevemos esta

¹ Sobre esta abordagem por «baixo» no caso de África, ver (Bayart *et al.* 2008).

perspectiva no capítulo 5 a propósito da produção dos serviços públicos pelos municípios. Analisaremos aqui a forma como as responsabilidades finais são imputadas aos utilizadores, desde o caso do pagamento dos serviços de gestão da água em Quissico à mobilização política como reacção à ineficácia da gestão municipal em Mueda. Exemplos destes permitem uma melhor abordagem da colaboração entre actores e perceber como os cidadãos – usuários tomam nas suas mãos serviços que, normalmente se esperam da administração municipal (Ansell & Gash 2007, Jing & Hu 2017). De facto as interações com o município levam-lhes a aprender a responder, por si próprios, às suas necessidades.

- (iii) Por fim a coprodução «emancipada». *Stricto sensu*, este indicador permite perceber a forma como os cidadãos produzem eles próprios os serviços. É um indicador que diz respeito à produção alternativa de serviços, sem implicação directa das instâncias administrativas, as quais no entanto, participam na regulação, como se verá no caso dos vendedores ambulantes na Beira. Por elasticidade deste indicador, pode-se igualmente observar a forma como as interações com as instâncias administrativas também podem produzir comportamentos aparentemente afastados das actividades oficiais da administração municipal.

Estes indicadores estão evidentemente imbricados e podem ser observados em simultâneo. Metodologicamente considera-se que, se participar na concepção da agenda (*cogovernance*), observando ou participando na sua execução (*comanagement*), *in fine* o cidadão está em condições de ficar satisfeito, de manifestar ou de inventar ele próprio a resposta às necessidades dos serviços públicos. Constrói assim um comportamento, consciente ou não, resultante da experiência vivida com a administração municipal (coprodução emancipada).

A conjugação destes indicadores permite estudar as administrações municipais como arenas de exercício de (re)formulação de decisões e de produção de resultados concretos e de ajuda a uma efectiva produção autónoma, isto é; o que se designa como «coprodução emancipada». Permite compreender que as interações entre administrações municipais

e cidadãos não se limitam a influenciar as agendas locais, mas incidem também sobre as acções dos munícipes e sobre as reformas propostas.

Finalmente, compreender os verdadeiros desafios da descentralização, é estudar essa capacidade de subjectivação e de agenciamento prático (Giddens 1987) em que os enunciados oficiais das reformas são convertidos em formas de interacção. Parece portanto razoável admitir que quando o papel do Estado é menos visível, do ponto de vista da imposição do bem comum a todos, pode identificar melhor os agenciamentos nas interacções locais. Reforça-as e desenvolve-as em formas estáveis de cooperação entre todos os actores das arenas municipais. Não é possível aqui fornecer todos os elementos que permitiriam apoiar as propostas formuladas de maneira completamente satisfatória, porquanto as formulações apresentadas são apenas parciais, dizendo somente respeito a alguns exemplos de práticas resultantes da execução das reformas de descentralização.

6.1. Beira: a credibilidade do Estado à lupa

“É difícil ter cidadãos confiantes em seu governo quando os serviços públicos não funcionam corretamente, mas o bom funcionamento dos serviços não leva necessariamente à confiança no governo” (Walle & Bouckaert 2003: 897).

Esta citação foi extraída de um artigo bastante conhecido de Steven Van de Walle et Geert Bouckaert, podendo ajudar a um questionamento pertinente do funcionamento do município da Beira, na sua relação com o cidadão-usuário, num contexto de meios limitados de fornecimento dos serviços públicos. Os autores do artigo colocam uma dualidade de questionamentos, por um lado a precariedade dos serviços é apresentada como um embaraço para a credibilidade do governo mas por outro o bom funcionamento dos serviços não constitui, por si só, uma garantia dessa credibilidade. Como é que então se constrói a credibilidade do governo se os serviços públicos já não são a resposta mágica? Os autores analisam um conjunto de modelos para finalmente constatarem que a modernização dos serviços é apenas uma estratégia parcial. As interacções quotidianas entre instâncias administrativas e cidadãos mas

também entre os próprios cidadãos impõem-se, tal como outras chaves da credibilidade dos governos (Favero *et al.* 2016, Heintzman & Marson 2005). Este será o nosso ponto de vista nesta secção. Centrar-nos-emos principalmente nestas interacções, formalmente previstas mas também inventadas nas relações quotidianas entre cidadãos e administração municipal na Beira.

A expressão «credibilidade do Estado à lupa», título desta secção exprime o nosso objectivo de colocar esta credibilidade numa perspectiva heurística. Como referem John Alford (2009) e Jean-Marc Weller (2009), a condição de oferta de serviços públicos pelas instâncias administrativas é, em certa medida, responsável pela reinvenção dos modos de coprodução dos serviços pelo cidadão (actor, coprodutor), até então considerado como simples utilizador ou cliente.

A partir de diversos mecanismos de participação dos cidadãos nas actividades do município, insistiremos nas práticas de coprodução «emancipada» dessas actividades municipais. Dito de outra forma, as interconexões entre cidadãos e administração municipal, por vezes com acções aparentemente muito «banais», afastadas das acções formais, exprimem uma certa apropriação das reformas.

Participar na gestão municipal ou apropriar-se das limitações da administração?

Num relatório de investigação no terreno no município de Maputo, William Nylen (2014) tentou mostrar a motivação para a subida crescente de inovações participativas de gestão municipal num contexto que designou, paradoxalmente, de «autoritarismo competitivo». O autor situa o debate em torno do chamado «modelo de orçamento participativo». Este modelo, proveniente da cidade brasileira de Porto Alegre, disseminou-se em vários países, incluindo países africanos (Nylen 2002). Depois de ensaiar várias hipóteses, constata *grosso modo* que não existe explicação específica para o paradoxo, explicando que o papel de direcção do presidente do município era essencial para compreender as motivações das interacções e das diferentes formas de participação dos cidadãos na gestão municipal.

O autor sublinha, que em Maputo, a competição no seio da própria Frelimo foi o factor central que determinou a adopção do modelo de orçamento participativo, mostrando como este modelo foi utilizado, servindo de instrumento de conexão do presidente com os cidadãos e com os membros do partido para garantir a renovação do seu mandato. Por outro lado, segundo o autor, se esta estratégia não convenceu os membros do seu partido aquando das eleições internas, funcionou bem para o envolvimento dos cidadãos na gestão do município. O presidente do município tornou-se muito popular, apesar de a sua candidatura não ter sido renovada pela Frelimo com vista às eleições municipais de 2008 (Chichava 2008).

Ainda que o modelo de orçamento participativo não tenha sido adoptado na Beira, a leitura de William Nylen parece interessante porquanto faz realçar o paradoxo da subida das inovações participativas num contexto de autoritarismo administrativo controlado pelos actores centrais, nomeadamente a Frelimo. Isto é verdade, sobretudo quando o processo de municipalização é confrontado com a resistência dos actores centrais, nomeadamente quando se trata da criação de novos municípios. William Nylen constata que o envolvimento dos cidadãos na gestão municipal reforça-se apesar de o nível dos serviços públicos estar ainda muito distante das expectativas. Esta constatação é pertinente porque permite captar de perto os mecanismos de difusão da representação do Estado em contexto de precariedade dos serviços públicos.

Para uma amostragem clara dos indicadores de análise destas propostas podemos seguir numa perspectiva diacrónica a gestão municipal da Beira que conheceu as seguintes alternâncias políticas: gestão da Frelimo (1998-2003), da Renamo (2003-2008), presidente independente (2008-2013) e de MDM (2013-2018)². Efectivamente, os arranjos nas interacções entre serviços municipais e cidadãos variaram de acordo com a liderança do município, a influência dos partidos e o incitamento dos cidadãos, como parceiros de cooperação na execução de alguns projectos municipais.

² Contudo esta alternância é bastante relativa pois desde 2003 o presidente do município é o mesmo.

Alguns analistas do processo de participação na gestão dos municípios em Moçambique preferem uma tipologia baseada nos processos técnico-administrativos dessa participação, diferenciando as interações em termos de modelos: modelo consultivo, modelo de planificação participativa, modelo de colaboração comunitária e finalmente modelo de orçamento participativo (Canhanga 2007, Nguenha 2009, Nguenha & Weimer 2004). Contudo, em termo de resultados das observações empíricas efectuadas, constatámos que, concretamente, estes modelos estão confinados ao discurso oficial, incluindo o discurso dos doadores, não constituindo o fundamento do funcionamento quotidiano desses fóruns locais de articulação. As interações não são menores quando a influência política é forte, pelo que, ainda que mantenhamos estes modelos como referência, preferimos uma classificação baseada na influência política das interações entre município e cidadãos.

A tendência para articulação participativa pelas estruturas do partido Frelimo (1998-2003)

No início da instauração dos municípios, os mecanismos de articulação entre os serviços municipais e os cidadãos eram ainda imprecisos. Já referimos o facto de o primeiro mandato de gestão do município da Beira (1998-2003) ter sido obtido pela Frelimo (*cf.* capítulo 4), se deveu ao boicote do escrutínio de 1998 por parte da Renamo. Todo o processo da administração municipal durante esse primeiro mandato foi *grosso modo* marcado por uma grande simbiose entre as estruturas do partido e da municipalidade, o que é típico das práticas deste partido.

Por esta razão, a articulação entre serviços municipais e cidadãos foi largamente influenciada pelas lógicas partidárias utilizadas depois da independência. O processo de participação era enquadrado pelas diversas organizações da Frelimo, as «organizações de massas» como Organização da Juventude Moçambicana (OJM), Organização das Mulheres Moçambicanas (OMM) ou ainda os secretários de bairro, estruturas controladas directamente pela Frelimo.

Sem instrumentos específicos, a articulação entre o município e a população foi conduzida de acordo a prática herdada do partido único. Reunia-se a população nos vários bairros do município mediante convocatória do secretário do bairro. Eram reuniões que funcionavam

especialmente como espaços de transmissão de informação unilateral de decisões e de acções do município. Só raramente havia ocasião de retorno por parte da população.

Evidentemente o calendário das reuniões dependia do presidente e da sua equipa ou dos membros da Assembleia Municipal. Era enviado um convite a cada secretário de bairro anunciando as datas de reunião para o respectivo bairro. O secretário, por seu turno, devia informar os chefes de dez casas a fim de «mobilizar» a população e garantir a sua participação na reunião. Deste modo, no dia da reunião, cada secretário de bairro tinha reunido a população do território sob sua jurisdição. Pela natureza partidária da organização, a população presente nestas reuniões era mobilizada sobretudo pelas estruturas do partido Frelimo, como a OJM ou a OMM. Aliás, para os membros destas organizações, estar presente nas reuniões convocadas pelas estruturas do partido, era um sinal de engajamento partidário.

No entanto, este processo de mobilização não pode ser considerado como tendo garantido um espaço onde a população tivesse podido expor os seus problemas e discutir com os organismos municipais as possibilidades de solução. Quando se tratava da visita do presidente do município e do seu executivo municipal, o evento servia para apresentação das propostas de planos de actividades previstas ou realizadas pelo município. Tal como acontecera nos finais do colonialismo, no período de modernização autoritária, os espaços das reuniões populares serviam para transmitir informações de cima para baixo, não permitindo qualquer interacção, qualquer troca entre população e autoridades públicas, elemento essencial da apropriação de políticas.

No caso da presença dos membros da Assembleia Municipal, havia algum princípio de abertura ao debate porque estes encontros eram utilizados como espaço de consultas³. De acordo com as suas competências deliberativas (art. 45 da lei n.º 2/97), os membros da Assembleia Municipal não tomavam parte na elaboração das actividades municipais, iniciativa do presidente e dos seus vereadores podendo apenas aprovar os planos, verificar a sua conformidade com as normas

³ Esta função de consulta dos membros está efectivamente definida pela lei que criou os municípios, a lei n.º2/97.

legais e a sua pertinência orçamental. Portanto, as consultas organizadas pela Assembleia Municipal eram uma forma de manipulação da população pois não davam qualquer garantia de que as discussões e propostas pudessem influenciar as acções do município. Por outro lado as concertações entre Assembleia Municipal e Conselho Municipal não eram fáceis, ainda que ambos estivessem sob a autoridade da Frelimo, assim que o presidente e a maioria municipal eram do mesmo partido. Se a estrutura organizativa do partido garantia a divulgação da informação de forma mais ou menos flexível, a participação estava muito impregnada das lógicas herdadas do partido único. Era uma lógica fechada que produzia actos administrativos unilaterais, não negociáveis, com uma forma de funcionamento típica de uma burocracia clássica de organização da administração.

De facto, como sublinhámos nos capítulos 3 e 4, o «centralismo democrático», herdado da tradição soviética estalinista é exclusivamente um processo de centralização de instruções, que caracterizou todo o período de partido único mas que se manteve no funcionamento dos municípios sob gestão da Frelimo. As estruturas locais da Frelimo e as da administração municipal funcionavam como espaços de intermediação e de execução das decisões do topo, apresentadas como dogmas incontestáveis, de acordo com esse «*Centralist Setting*» de que falam Beatrice Reaud et Bernard Weimer (2014).

Neste contexto, as estruturas municipais, a começar pelo presidente do município, prestavam mais contas às estruturas do partido do que aos cidadãos-utilizadores, sendo as prioridades das acções a realizar, bastante influenciadas, conscientemente ou não, pelos interesses do partido. Ainda que a pressão municipal pudesse existir, não se fazia sentir no interior do partido, ficando excluído do funcionamento do município o cidadão normal, nomeadamente o que não era membro do partido «municipal».

Se esta forma de interacção era conveniente para as estruturas do partido afastava, no entanto, cada vez mais o município dos cidadãos. Sabendo também que na Beira, devido às razões sócio-históricas já analisadas, a adesão às organizações de massas da Frelimo era fraca, a maior parte da população encontrava-se excluída dos espaços de consulta do município. Além disso sem verdadeiras competências nem capacidade para prestação de serviços públicos, não conseguia construir

a credibilidade da administração municipal. A não recondução dos eleitos da Frelimo nas eleições municipais seguintes (2003) revelou-se como uma forma de contestação de um modelo administrativo fechado e excludente.

A tendência para a articulação participativa tecnicista (2003-2009)

A medida que os municípios desenvolviam as suas acções, emergiam novas formas de articulação entre organismos municipais e cidadãos, devido sobretudo ao estímulo dos parceiros de cooperação interessados na descentralização que, ao financiarem um município eram naturalmente levados a utilizar mecanismos de gestão que garantissem o bom uso dos fundos. Por exemplo, com o conceito de «boa governação», incitavam os municípios a gerir os recursos financeiros de forma transparente e responsável (Soiri 1999).

Foi neste quadro que emergiram paulatinamente diferentes formas de interacção com os cidadãos não só na Beira mas em todo o país em geral. Para esses parceiros de cooperação, o envolvimento dos cidadãos devia servir de garantia à vigilância sobre o bom uso das finanças. Desta forma, criavam-se formas de articulação entre o município e os cidadãos de acordo com o tipo de parceiro financiador.

Entre as mais populares podem-se citar três tipos de articulação introduzidas em diversos municípios moçambicanos, a saber:

- (i) Modelo de planificação participativa do Dondo: com financiamento da Cooperação Suíça e posteriormente da GIZ alemã, o município do Dondo (a cerca de 30 km da cidade da Beira) desenvolveu desde 1999 uma fórmula típica de articulação entre os organismos do município e os cidadãos. Este modelo funcionava *Grosso modo*, com a criação de plataformas de organização dos cidadãos, para elaboração dos planos do município, tendo sido reproduzidos nos municípios de Manica, Catandica, Moatize, Maxixe e Beira. De facto a circulação deste modelo ficou a dever-se aos doadores.
- (ii) Modelo de planificação participativa de Cuamba e Montepuez: com financiamento da Cooperação Suíça, estes municípios do extremo norte foram incitados, desde 2002/2003 a desen-

volver articulação com os cidadãos. Neste modelo, o maior papel foi atribuído ao presidente do município. Era a ele que competia convidar actores importantes da sociedade: autoridades comunitárias, religiosos, partidos políticos, membros da assembleia municipal e governo do distrito a fim de definirem algumas prioridades (três projectos) a figurar no plano municipal definitivo. Com a mesma lógica por parte dos doadores, este foi reproduzido nos municípios de Metangula, Mocimboa da Praia e Ilha de Moçambique.

- (iii) Por fim destacamos o modelo de orçamento participativo do município de Maputo, em certo momento. Como já foi referido *supra*, a adopção deste modelo deveu-se sobretudo à iniciativa do presidente do município, na sequência de concorrência interna na Frelimo para a renovação do seu mandato. *A posteriori*, a implementação do modelo foi apoiada pelo Banco Mundial. Diferentemente das duas fórmulas anteriores, no orçamento participativo, a articulação com os cidadãos (ou representantes) não se limita a uma discussão dos problemas locais e à proposta der soluções, abrindo-se também à orçamentação de algumas actividades municipais. Este modelo, presentemente, é considerado como devendo ser adoptado por todos os outros municípios. Aliás um dos actores chave deste modelo em Moçambique é Eduardo Nguenha, tornou-se secretário-geral da Associação nacional dos municípios de Moçambique (ANAMM), fazendo tudo para que os municípios moçambicanos possam adoptá-lo, como refere num artigo bastante favorável a esta opção (Nguenha 2009).

Neste contexto de multiplicação e de circulação de modelos de articulação entre serviços municipais e cidadãos, o município da Beira foi influenciado pelo modelo do Dondo, considerado por vários autores como sustentável do ponto de vista da sua continuidade para além da ajuda dos parceiros de cooperação. De referir que a adopção da fórmula de planificação participativa pelo município da Beira coincidiu com a alternância política da gestão municipal, tendo passado da gestão

da Frelimo (1997-2003) para a da Renamo e do seu presidente Daviz Simango (2003-2008).

Já analisámos a tensão que se instalou na Beira entre a direcção da Renamo, na prática o presidente Afonso Dhlakama, os quadros deste partido e o edil Daviz Simango, a qual terminou com a sua expulsão da Renamo (*cf.* capítulo 4). É preciso dizer que Daviz Simango não tinha uma ligação forte com a Renamo, tendo a sua adesão, nos finais dos anos 1990, resultado daquilo a que chamamos «vaga de tecnicismo» da Renamo, ocorrida no período em que esta atraiu numerosos quadros formados, nomeadamente para ocuparem cargo importantes (*cf.* capítulo 4).

Assim, as más relações entre a Renamo e o presidente do município Daviz Simango permitiram efectivamente que este se interessasse muito rapidamente pelos modelos de planificação participativa, propostos pelos doadores. Conseguiu fazê-lo de forma mais aberta, sem se deixar limitar pelas estruturas do partido, como tinha acontecido com a Frelimo no decorrer do primeiro mandato (1997-2003). Convém recordar que a implementação deste modelo de planificação participativa depende sobretudo da motivação e vontade do presidente do município.

À medida que Daviz Simango se integrou no funcionamento do município emancipou-se cada vez mais das pressões partidárias. Paralelamente, utilizou o modelo de planificação participativa, com a ajuda dos doadores, para melhor se ligar aos cidadãos. E ganhou com isso uma grande popularidade na Beira, a despeito de ausência de serviços públicos efectivos e da oposição tanto a nível local como de topo, dos dirigentes do seu partido na altura

Devemos em primeiro lugar situar o funcionamento do modelo no contexto da Beira a fim de perceber os contornos desta situação na perspectiva dos cidadãos. O primeiro passo para implementação do modelo consistiu na identificação de diferentes organizações comunitárias de base (associações dos bairros), de ONGs, e de organizações religiosas, etc. Várias destas organizações foram reagrupadas num fórum denominado FOPROSA (*Forum Provincial das ONG de Sofala*), que reunia 130 ONGs moçambicanas e estrangeiras (Diálogo Local para a Boa Governação, 2013).

Nos diversos bairros do município foram reforçados «núcleos de bairro» e comissões de gestão de serviço público. O município da Beira

compreende cinco postos administrativos (correspondentes ao mesmo número de zonas urbanas), divididos em 26 bairros.

Posto administrativo	Bairros
Posto administrativo de Chiveve	Macuti, Chipangara, Ponta-Géa, Chaimite, Pioneiros, Esturro, Matacuane e Macurungo
Posto administrativo de Munhava	Munhava, Manga, Vaz, Maraza e Chota
posto administrativo de Inhamizua	Alto Manga, Nhaconjo, Chingussura, Vila Massane, Mungassa e Ndunda
Posto administrativo de Manga Loforte	Manga, Mascarrenhas, Muavie e Matadouro
Posto administrativo de Nhangau	Nhangau-Sede, Tchonja e Nhangome

Fonte: Município de Beira, «Estatuto orgânico do Conselho municipal da Beira», Beira, 2013.

Cada chefe de posto administrativo municipal (nomeado pelo edil) tinha a responsabilidade, em coordenação com os secretários dos bairros de coordenar a formação das plataformas de bairro. Era com estas plataformas e os chefes comunitários que se efectuava a selecção dos problemas de cada bairro e a elaboração dos relatórios. Numa reunião mais restrita com os técnicos do município e o presidente seleccionava-se seguidamente dois ou três projectos que permitissem a resolução de alguns problemas (Diálogo Local para Boa Governação 2013). No entanto, alguns dos problemas apresentados nas plataformas dos bairros, como a construção de escolas, centros de saúde ou de gestão da água não eram da competência do município.

Um vez por ano este exercício repetia-se nos diferentes bairros com coordenação dos chefes de posto, tendo o próprio presidente do município, em agenda pelo menos uma visita a cada posto administrativo, no quadro de «presidência aberta», percorrendo por vezes os bairros e encontrando-se com as estruturas do bairro e os residentes.

Estas acções desenvolvidas num quadro de uma planificação participativa não eram cruciais para a resolução dos problemas dos serviços públicos, uma vez que o município não tinha total competência e capacidade para fazer face. No entanto eram apreciadas e consideradas pela população como uma abertura do edil e seus vereadores. Aliás, aproximavam cada vez mais o presidente e a população, não tendo sido por acaso, que em 2004, no decurso do segundo mandato municipal

(2003-2008), no momento em que a implementação desta articulação participativa começava a produzir efeitos (popularidade de um edil da oposição), o governo (evidentemente sob influência da Frelimo) promulgou uma lei sobre a articulação entre os municípios e as comunidades. É preciso ter em consideração o facto de aquando das eleições municipais de 1998 a Frelimo ter ganho todos os municípios mas nas de 2003, ter havido cinco municípios que passaram para a Renamo. Mais do que um controlo pelas estruturas da Frelimo tinha-se tornado necessário um controlo administrativo, a fim de garantir a vigilância à distância das acções dos municípios e as concertações com a população.

Deste modo, com o decreto ministerial n.º 80 de 14 de Maio de 2004, o governo instituiu um quadro jurídico que preconizava a uniformização das diferentes modalidades de relações e articulação entre os municípios e os cidadãos. Este instrumento insistia no papel das autoridades comunitárias como intermediárias dessa articulação, ideia que claramente pretendia identificar os espaços de intermediação a controlar. Posteriormente ainda em 2004, no final do ano, o governo promulgou um outro instrumento jurídico-administrativo, o decreto n.º 51, de 1 de Dezembro que procurava regular o funcionamento dos serviços administrativos municipais e as suas relações com as comunidades.

A preocupação do governo com a articulação entre município e comunidades não dizia respeito apenas aos municípios governados pela oposição, mas também aos que revelavam tendências «autonomistas» face ao enquadramento da Frelimo. Foi o caso do presidente do município de Maputo, Eneas Comiche que, com uma abordagem relativamente técnica do orçamento participativo, se emancipava cada vez mais das estruturas do partido, aproximando-se da população e que não foi reconduzido pelo seu partido. Portanto estes instrumentos de poder destinados a enquadrar a articulação entre os serviços municipais e as populações, tinha por objectivo um controlo mais apertado destas tendências emergentes.

Além disso, a utilização destes modelos de articulação, como a planificação participativa, tinham tendência a reduzir o papel dos membros da Assembleia Municipal. Na sua condição de representantes da comunidade, asseguravam na prática a vigilância do município por parte do partido. O presidente do município, ao comunicar

directamente com as comunidades, passava a utilizar a Assembleia Municipal somente como instância de aprovação dos seus planos de acção. Em contrapartida ficava ligado à comunidade, assegurando a sua legitimidade junto dos eleitores. Os membros da Assembleia Municipal não dispunha deste tipo de contacto com as populações, além de que não tinham competência para integrar qualquer pedido da população nos planos de acção municipal. Os planos eram elaborados pelo Conselho Municipal e a acção da Assembleia Municipal (reduzida na aprovação de planos) era mínima relativamente às acções *de facto* do município.

No caso da Beira, esta situação criou um espaço favorável a um conflito entre o edil e os dirigentes da Renamo. Daviz Simango, seguro da sua popularidade na comunidade, agia cada mais de forma independente em relação ao partido. Também, neste caso, a Renamo decidiu substituí-lo por um outro candidato às eleições municipais de 2008. Imediatamente Daviz Simango decidiu manter a sua candidatura, a título independente, no que diferiu de Eneas Comiche que aceitou a decisão do partido Frelimo quando foi excluído da candidatura em 2008. Contudo também ele gozava de grande popularidade devido ao seu modo de articulação com as comunidades por via do orçamento participativo.

Os resultados das eleições municipais de 2008, foram, para Daviz Simango, uma vitória esmagadora sobre os seus concorrentes. Atraiu os eleitores da Renamo, tendo chegado mesmo a atrair alguns da Frelimo (Brito 2008). Pode dizer-se que a utilização destas abordagens de planificação participativa emanciparam parcialmente, de alguma forma, os presidentes de município do controlo partidário a que estavam submetidos. Mais importante ainda foi a constatação de que a articulação entre o município e as comunidades era decisiva para contruir confiança política, tendo a vitória de Daviz Simango, como candidato independente, sido um indicador explícito desse facto. Apesar das condições precárias de oferta de serviços públicos, conseguiu colocar a população do seu lado, graças à sua forma de interacção com as comunidades.

Regressando ao artigo de Van de Walle e Bouckaert (2003), o nível dos serviços públicos não constitui em si um indicador da construção da credibilidade dos governantes, sendo necessário igualmente considerar a natureza dos mecanismos usados nas relações e partilha com os

cidadãos-usuários (Bourgon 2007, Choudhury 2008, Herian 2014), o que foi visível no caso da Beira. Sem competências nem capacidades para promover eficazmente serviços públicos, Daviz Simango, convertido em candidato independente, conseguiu angariar grande simpatia das populações a ponto de ter ganho as eleições contra os dois partidos políticos históricos, a Frelimo e a Renamo. Contudo, depois de o presidente independente ter decidido, em 2009, criar o seu próprio partido o MDM, a articulação participativa com a população mudou de natureza. Ainda que continuasse a procurar manter a popularidade do edil, transformou-se se lentamente num mecanismo de recrutamento de aderentes e simpatizantes do novo partido.

A tendência de articulação participativa de solidariedade

A vitória de Daviz Simango, como presidente independente do município da Beira em 2008, representou uma viragem que não se limitou à gestão interna do município, atendendo às negociações permanentes necessárias com os membros da Assembleia Municipal no seio da qual não detinha a maioria. Foi igualmente uma viragem na forma de articulação com os cidadãos em termos de planificação, podendo dizer-se que, de algum modo, Daviz Simango se tornou nessas eleições, o candidato do povo. E essa vantagem devia-se ao tipo de relações que tinha estabelecido através da planificação municipal.

Os seus laços com a população foram ainda reforçados com diversos mecanismos de articulação participativa. Já referimos como, a fim de fazer aprovar os seus programas de acção, pela Assembleia Municipal, ele utilizava essa ligação com as comunidades como pressão pública, mediatizando, por exemplo, os descontentamentos populares na sequência de apreciações dos membros da Assembleia Municipal, relativamente a alguns projectos.

Assim, Daviz Simango, apoiando-se sobretudo no executivo do município, esforçava-se ainda mais por estabelecer relações de colaboração com os cidadãos, procurando outras possibilidades de os fazer participar nas acções municipais. Por exemplo, no caso da recolha do lixo da cidade, organizou-se com grupos de mulheres dos diferentes bairros para que, mediante modesto pagamento, elas pudessem participar nessa actividade. Da mesma forma concedeu aos deficientes o

direito de controlar as lixeiras. Recrutou trabalhadores para actividades que exigiam poucas competências a partir de fóruns comunitários.

Uma outra intervenção muito popular foi a criação de um pequeno orçamento de ajuda a cerimónias fúnebres. As famílias pobres, sem meios para suportar as despesas das cerimónias, tinha uma garantia de ajuda por parte do município em produtos alimentares: 25 quilos de arroz, 10 quilos de farinha de milho, 5 quilos de feijão, 10 quilos de carapau, 3 litros de óleos, 1 quilo de sal, 3 quilos de açúcar, para além da organização das exéquias (Conselho Municipal da Beira 2010a). Todo o processo era coordenado pelas autoridades comunitárias, em contacto com os técnicos do município.

Todos estes pequenos gestos de relações muito estreitas – que Geert Bouckaert *et al.* (2002) designam como «perspectivas de micro performance para instaurar a confiança» –, entre o município e as comunidades, contribuíram para uma forte adesão da população a Daviz Simango e à sua equipa. Progressivamente a sua relação com os cidadãos assumiu um carácter de solidariedade e de confiança. Por um lado, com a tendência autonomista da Beira, o município representava um espaço de reunião que se oponha à tendência centralizadora do Estado. Por outro lado, estas lógicas de articulação entre o município e as comunidades reforçavam politicamente o presidente.

Isto ficou mais nítido aquando da criação do seu próprio partido, o MDM em 2009. Porquanto se desenvolveu na administração municipal uma porosidade entre a articulação participativa e o recrutamento de militantes para o novo partido. Nos espaços participativos dos diferentes bairros, o novo partido empenhou-se cada vez mais em atrair novos simpatizantes. A muitos jovens desempregados eram prometidos empregos quer no partido, quer no município, em caso de vitória do MDM.

Deste modo, as plataformas de planificação participativa transformaram-se em arenas de recrutamento. Não foi por acaso que, imediatamente a seguir à criação do MDM, houve frequentes acusações, por parte de membros fundadores do próprio partido, de peso excessivo da Beira, devido à predominância de pessoas da Beira nas instâncias do partido (Chichava 2010, Dança 2010, Nuvunga & Adalima 2011). Não é objectivo deste livro entrar no detalhe das lógicas de funcionamento do MDM e da «sedução» das populações locais para os seus desafios

políticos. Mas torna-se necessário fazer notar que as lógicas de articulação participativa entre a administração municipal e a população foram em certa medida instrumentos que instalaram a confiança na gestão local. Confiança que não resultou do funcionamento dos serviços públicos porquanto o município não tinha quer as competências delegadas nem capacidade de implementação, mas que foi construída lentamente por pequenas acções relacionadas com acções reais envolvendo sobretudo os cidadãos-usuários.

Este exercício permitiu a legitimação das estruturas municipais, a começar pelo próprio presidente, por via de uma forte subjectivação das condições da administração municipal. Mas também «despertou» nos cidadãos a capacidade de reinventar um certo auto-fornecimento em relação aos serviços públicos que a administração municipal não tinha meios para providenciar. Esta reinvenção não constituiu em si uma espécie de «abandono» em relação à administração municipal. Pelo contrário, provém de uma capacidade de apropriação reflexiva da força municipal. É efectivamente por isso que consideramos o município mais como espaço de aprendizagem de coprodução de serviços do que como fornecedor dos mesmos. E *in fine* devido a esse papel do município, o Estado consegue beneficiar das diferentes formas locais de interacção e das reinvenções desta forma de satisfazer as necessidades em matéria de serviço público. Além disso, estas reinvenções, que comportam formas de sobrevivência quotidiana para as populações, contribuem para a instauração da ordem pública, o que permite algum sucesso na gestão da sociedade.

A informalidade é uma força para a recomposição do Estado?

“Na altura a cidade da Beira estava cheia de gente pedindo esmola, os mendigos, agora vês as pessoas nas ruas a procura de diversas formas de sobrevivência, tu vês os vendedores ambulantes, os guardas de carros, não existe mais mendigos. Na altura os nossos dirigentes [em referência à Frelimo] combatiam gente que faziam esforços para sobreviver. Nós, depois que chegamos ao poder, trabalhamos com as pessoas, as encorajamos a fazer pequenas actividades para diminuir o sofrimento, o problema de emprego que é crónico. Nós autorizamos muitas das

pequenas iniciativas e coordenamos com os mercados informais para garantir a ordem na cidade. É isso também a função do Governo e do Estado incentivar as pessoas a saírem a crescerem e a não esperar por alguém oferecer tudo [...]. O município é para lhes criar condições”⁴.

Esta intervenção de um dos vereadores do município relaciona-se com vários dos aspectos que pretendemos sublinhar, quanto às práticas resultantes das interações entre administração municipal e cidadãos. Aborda nomeadamente a questão da luta contra a pobreza, muito ligada ao discurso sobre a «boa governança» e ao das micro-finanças, à relação entre as actividades informais e a economia formal e, evidentemente à capacidade do Estado estar presente no quotidiano da sociedade. Referimo-nos à informalidade, que abrange todas as actividades que *a priori* parecem não respeitar as normas oficiais mas que, na prática, resultam de uma estreita interdependência entre administração e cidadãos.

O objectivo aqui não é dissertar sobre o tema da «informalidade». Trata-se de uma noção que agrupa um conjunto de múltiplas realidades, desde pequenas actividades não declaradas à administração, até grandes negócios de tráfico de drogas ou de violação das regras por parte de grandes empresas, etc. Centraremos a nossa atenção no «papel paliativo» deste tipo de actividade, a partir da análise da relação entre vendedores ambulantes na Beira e o respectivo município. Em certa medida estas actividades informais resultaram da experiência dos modos de articulação com a administração municipal. Por um lado responderam às limitadas capacidades de implementação de serviço públicos pelas instâncias administrativas. Por outra constituíram uma forma de pressão política sobre as autoridades públicas.

Quando o município não tem as capacidades de acção necessárias em matéria de serviços públicos, serve de espaço de abertura para a criatividade incluindo com actividades «informais» (Lautier *et al.* 1991, Lautier 2004). É a «coprodução emancipada» descrita anteriormente. É aliás, a partir desta ideia que se considera que existem, nas diversas formas de sobrevivência dos cidadãos, «objectos administrativos não

⁴ José Domingos, vereador do município da Beira, entrevista, 10 de Junho de 2014.

identificados» (OANI), à semelhança da fórmula «objectos políticos não identificados» (OPNI), de Denis-Constant Martin (1989). Contudo não se pretende afirmar que todas as actividades informais são uma forma de coprodução emancipada dos serviços públicos. Salientam-se actividades em que a administração municipal participa através de regulação ou de formas de encorajamento. Partiremos de uma perspectiva história do tratamento da informalidade nas cidades moçambicanas, em particular na Beira.

O período de repressão da informalidade

Este período vai da independência até finais dos anos 1980. De facto, a seguir à independência, as actividades informais eram fortemente combatidas naquilo que Brigitte Lachartre (2000) designa como a «cidade socialista», baseada numa organização estritamente burocrática (formal) com vista à modernização autoritária e acelerada de Moçambique, definida pela Frelimo. Consideradas como base de degradação das condições de vida nas zonas urbanas, estas actividades eram vistas como não conformes aos objectivos da nova nação imaginada pelas autoridades públicas e pela Frelimo. O ponto culminante da repressão foi 1983, quando o governo da Frelimo, segunda a sua concepção ultra-burocrática da modernização autoritária, decidiu expulsar da Beira e Maputo todas as pessoas que exerciam essas actividades informais e por esse facto consideradas «improdutivas» enviando-as para o campo onde «produziriam», ocupando-se de actividades agrícolas. Mas este tratamento brutal da informalidade foi encurtado em primeiro lugar devido ao seu fracasso total e imediato (com um número de mortos que nunca se conseguiu avaliar) (Quembo 2016) e, em seguida, por causa da implementação dos programas de ajustamento estrutural a partir de 1987. Em certa medida foi também responsável por uma perda de espaço político para a Frelimo. Convém recordar que se atravessava um período de crise económica e de fome, assim como de forte progressão da guerra com a Renamo.

O período do papel social da informalidade

Este período vai do início dos anos 1990 até ao início dos anos 2000 e é resultado directo da implementação de reformas económicas e políticas («pluripartidarismo competitivo»). Com a privatização

e redução do número de funcionários nas empresas estatais como os Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM), numerosos trabalhadores caíram no desemprego.

Esta deterioração das condições sociais foi o resultado em grande parte, das reformas neoliberais, que aos programas de ajustamento estrutural obrigavam-se a rebaptizar como «abordagens sociais». Em Moçambique um dos primeiros programas, o programa de reabilitação económica (PRE), foi iniciado em 1987. Algum tempo depois, em 1989, na sequência da penúria provocada pela guerra entre Renamo e Frelimo, foi-lhe integrada uma componente social. Transformou-se então no «programa de reabilitação económica e social» (PRES) (Hermele 1988, Wuyts 1990). Desde essa altura assistiu-se a uma cada vez maior abertura e de tolerância em relação a essas actividades designadas como informais.

Foi na altura considerado que essas pequenas actividades micro-empresariais eram uma forma de substituição dos empregos perdidos no sector formal. Os antigos trabalhadores das empresas privatizadas eram encorajados a desenvolver as actividades anteriormente proibidas, que passavam a estar cheias de virtudes positivas. Portanto a informalidade desenvolveu-se no mercado de emprego, nomeadamente no urbano. Actividades comerciais, como as das mulheres conhecidas como *mukheristas* (Barreau-Tran 2013) ou dos concessionários de viaturas usadas para comércio transfronteiriço, principalmente com a África do Sul e o Japão, tornaram-se, cada vez mais, factores de transformação, não apenas económica mas também social e política, permitindo novas configurações do próprio Estado. Aliás foi a forte intervenção do Estado nas políticas de encorajamento que fizeram emergir o terceiro período.

O período da informalidade como empreendedorismo /parceria

Pode-se considerar o início deste período no princípio dos anos 2000, cuja característica foi a tentativa de formalização, por parte do Estado, destas actividades informais. Mas também se caracterizou por um conjunto de acções que procuravam transformar em parceiros os actores destas actividades. Mais do que uma simples aceitação ou encorajamento, assistiu-se a uma crescente tentativa de actores políticos para recuperar as práticas informais como recursos na competição política.

A aprovação pelo Governo, em 2001, do «plano de acção de redução da pobreza absoluta» (PARPA) veio de algum modo inaugurar uma nova era das relações entre autoridades públicas e actividades informais. A pobreza, definida como a falta de capacidade para entrar no mercado, (Sen 2003), ficou no centro de todo um conjunto de encorajamentos às actividades informais como forma de se sair rapidamente dessa pobreza.

Contudo, foi com a chegada ao poder do presidente Armando Emílio Guebuza que a questão assumiu um sentido político. Este fez da pobreza e da sua «solução», o espírito empreendedor, a base fundamental dos seus programas. Criou diversos instrumentos para enfrentar a pobreza como o Fundo de investimento de iniciativas locais, conhecido como sete milhões. O seu intervencionismo foi ao ponto de ser criada em 2009 a *Escola Superior de Negócios e Empreendedorismo de Chibuto*. Na área municipal foi criado em 2010 um fundo de investimento a nível das zonas urbanas o «Programa estratégico de redução da pobreza urbana» (PERPU) que na prática funcionou como um catalisador de iniciativas empresariais em actividades de tipo informal.

Estas três fases do tratamento da informalidade permitem observar mais de perto o papel da administração municipal, de incorporar estas lógicas de emancipação para um envolvimento em actividades informais pela via das diferentes formas de articulação com os cidadãos. A articulação entre o município da Beira e os vendedores dos mercados informais ilustra esta lógica de coprodução emancipada de serviços que normalmente se espera que sejam fornecidos pela administração e por outro lado a difusão da representação do Estado incluindo nos espaços onde não tinha presença reconhecida com serviços públicos de base. A cidade conta com 42 mercados ditos informais organizados em 42 comissões, em contacto permanente com a administração municipal através da vereação da Indústria, Comércio e Feiras, e do departamento municipal de mercados e feiras (Conselho Municipal da Beira 2010b).

Para cada um dos mercados, o município envia um inspector municipal que serve de interface quotidiana entre as comissões do mercados e a administração municipal, sendo responsável pela organização dos vendedores, cobrança de taxas e pelo envio à administração municipal dos problemas colocados pelos vendedores. É a este tipo de gestão que o município designa como «desenvolvimento misto» (Conselho

Municipal da Beira 2010b). Trata-se de um espécie de conversão dos vendedores estritamente informais, os que não pagavam taxas nem estavam registados, em vendedores «informais formalizados» dos mercados municipais. Na prática, para chegar a este tipo de organização dos mercados, o município viu-se confrontado com uma forte mobilização dos vendedores ambulantes, como se pode observar com o exemplo de uma vendedora do mercado municipal de Maquinino, um dos mais populares.

FOTO 1. Negociação entre as instâncias municipais e os vendedores ambulantes na Beira



Foto tirada por um técnico do município da Beira.

Pode observar-se na foto, o presidente da Assembleia Municipal em plena discussão com os vendedores ambulantes.

O caso de Claudete Martins: um «sucesso» municipal de gestão de actividades informais?

Originária de Mafambisse (a cerca de 40 km da cidade da Beira), com 34 anos, chegou à Beira em 2001 para prosseguir os estudos. Tendo ficado grávida, abandonou a escola nesse mesmo ano. Tem agora quatro filhos, trabalhando o marido como condutor de transporte semi-colectivo (*chapa*). Começou suas actividades em casa, vendendo bebidas frescas e cigarros. Em 2010 participou, com a venda de cerveja

e refrescos, numa feira organizada pelo município na zona do Estoril – lugar de lazer à beira-mar, durante os fins-de-semana e no finais da tarde. A partir desse momento fixou-se aí e em 2012 construiu uma banca onde vendia bebidas e alimentos; tendo contratado uma jovem como ajudante. Ainda nesse ano contratou dois jovens para venderem bebidas na rua, na zona das Palmeiras e na rotunda de Chipangara, igualmente espaços de encontro social e de lazer. Quando o município começou a incitar as comunidades a aceder aos fundos de combate à pobreza urbana, Claudete, ajudada pelo marido e pelos técnicos do município conseguiu obter fundos em 2013, com um projecto de produção de alimentos no mercado municipal de Maquinino, um dos mercados mais populares da Beira. Como ela própria sublinha

“Estou muito motivada, estou a avançar, com minhas atividades pago a escola de meus filhos, não tive sorte, mas eles devem estudar é por isso que faço tudo [...]. Meu marido, eu até o ajudei a comprar seu próprio carro para fazer chapa [transporte semi-colectivo de passageiros]”⁵.

Claudete parece muito motivada com as actividades que desenvolve e afirma-se contente com o município. A sua história não é única nas cidades moçambicanas ou mesmo nas africanas (Bodson & Roy 2003). O facto neste caso foi que o município desempenhou um papel com pequenas acções na passagem de um simples actividade de sobrevivência feita em casa, para uma actividade desenvolvida em relação directa com a administração. É este um exemplo daquilo que o município denomina como «desenvolvimento misto» (Conselho Municipal da Beira 2010b). Além disso nesses espaços dos mercados, o município não somente conseguiu cobrar as respectivas taxas, como também os transformou em espaços privilegiados de acção política, pois tornaram-se espaços importantes durante as campanhas políticas⁶.

Aliás alguns membros do MDM foram mesmo recrutados entre os vendedores dos mercados informais, situação análoga, como se verá a

⁵ Claudete Martins, vendedora no mercado de Maquinino, Beira, 18 de Março de 2015.

⁶ «Eleições autárquicas: Daviz ‘ataca mercados’», *Notícia*, Novembro, 2008.

seguir com mais detalhe, ao de Mueda (*cf. infra*). Tendo em consideração este género de articulação entre o município e os actores dos mercados informais, somos levados a encontrar na informalidade formalizada, uma forma de marginalidade relativizada, um grau de cidadania.

Este parece ser o resultado das interacções e das reais capacidades do município para disponibilizar serviços públicos. Estas actividades representam um potencial de aprendizagem política que, com mecanismos adaptados, se poderá estabilizar em modo de acção política. Isto poderia variar com a capacidade dos actores para essas actividades a organizar-se colectivamente e a fazer-se ouvir pelas autoridades públicas. Dependeria também da capacidade dos actores políticos em atrair os actores destas actividades, integrando os seus interesses nos programas político, o que parece mais verosímil no caso do MDM.

Como se verá, no caso de Mueda, as duas perspectivas parecem ser simultaneamente mobilizáveis, o que leva a considerar que estas tácticas de sobrevivência quotidiana podem bem transformar-se em estratégias e novas formas de acção política, o que é verdade num contexto de fraco nível de serviços públicos. Nestas condições, as actividades empresariais (empreendedorismo informal) aparecem como uma forma de parceria, compensando os diversos limites da administração pública, permitindo por outro lado o exercício concreto do poder do Estado. A partir daí o papel deste é menos o de reprimir essas actividades do que saber-identificar as suas potencialidades, reforçando-as num quadro de interacções e de articulações com instâncias públicas e privadas.

Mueda: A «democracia administrativa» na penúria – quando os usuários se tornam produtores de serviços

As reformas descentralizadoras supõem o acompanhamento de diversos mecanismos complementares da democracia representativa, nomeadamente com uma maior abertura da administração ao seu meio, associando assim os cidadãos à função administrativa. O que designamos aqui como «democracia administrativa» é uma tentativa difusa de passagem de um aparelho burocrático clássico, fechado e produtor de actos administrativos unilaterais para uma administração

aberta ao seu meio, através de diversos mecanismos de articulação com o público.

Entre as várias noções próximas desta tentativa podemos citar a «administração democrática» que insiste na subordinação da administração aos eleitos políticos, os quais garantiriam a influência dos cidadãos, ainda que indirecta. Também há a «administração democratizada» que faz referência ao declínio da autoridade hierárquica e insiste na conexão da administração com o seu meio pela intermediação de funcionários considerados profissionais de acção pública (Chevallier 2011, Darbon 2001). Estes são considerados como cidadãos simplesmente colocados num ambiente específico que lhe permite influenciar o funcionamento administrativo quotidiano (Sardan 2001). Referimos por fim a «administração consultiva» que diz respeito ao processo de relações administração-cidadãos, mas enquadrado pela administração. É esta que determina as regras de participação e os actores com quem se articula. A relação é, por isso, sobretudo informativa pois os cidadãos não influenciam a acção administrativa (Clainche 2011).

Trata-se portanto de um conjunto de conceitos e de abordagens que procuram encontrar uma tipologia adequada às relações entre administrações e o respectivo meio. Não se trata aqui de discutir estas diferentes abordagens mas de examinar os resultados da sua aplicação. Segundo Jacques Chevallier, as modificações na articulação entre administração e o público procuram sobretudo reforçar a eficácia da acção administrativa para uma melhor aceitabilidade social. É essencialmente mais uma função de legitimação do que uma real preocupação com os usuários, na formulação de políticas (Chevallier 1983).

Nesta perspectiva, pode considerar-se que independentemente do tipo de articulação existente entre administração e cidadãos, produzi-se sempre novos comportamentos de ambas as partes. Servir-nos-emos do exemplo da criação de uma «polícia comunitária» nos bairros de Mueda, uma espécie de «detectores de roubos» na comunidade. Esta decisão, mais do que uma simples afectação de responsabilidades na própria comunidade, fundou-se sobretudo numa nova articulação entre o município e as populações e nos limites da capacidade da polícia do Estado, a Polícia da República de Moçambique (PRM).

No que respeita ao mercado informal em Mueda, as reinvenções de táticas de sobrevivência não são apenas pontuais. Podem tornando-se

rotineiras, fazer emergir novas formas de acção política. Dito de outra forma, as táticas de sobrevivência relacionadas com as actividades informais são potencialmente transformáveis em estratégias políticas instituídas (Berger & Luckmann 1990), o que está bem ilustrado com o exemplo do recrutamento pelo MDM dos jovens do mercado informal e a sua acção política à escala municipal.

Patrulhas de vigilância comunitária como coprodução de serviço público

10 horas da manhã, 17 de Julho de 2012, à sombra das árvores do bairro Rovuma em Mueda, decorre uma reunião com vista à criação da «polícia comunitária», uma espécie de colaborador da Polícia da República de Moçambique. Trata-se de lutar contra a criminalidade e de reforçar as relações entre polícia e comunidade. Na reunião participam as autoridades comunitárias do bairro, as estruturas do partido Frelimo, a administração municipal representada por um vereador, a administração do Estado representada por um funcionário da polícia local e por um funcionário do governo do distrito, as comissões de bairro e a população.

A reunião é precedida da dança local Mapiko, cujos cantos exaltam sobretudo o presidente do município da época Mobiro Namiva, e heróis da luta anti-colonial, originários de Mueda, como Faustino Vanomba. Segundo o líder comunitário a dança ajudava a mobilizar uma parte importante da população, nomeadamente a juventude.

Depois da dança, o líder comunitário do bairro expôs o objectivo da reunião e apresentou à população as autoridades administrativas. Estas fizeram um breve balanço das suas actividades e explicaram a razão da visita ao bairro. Seguidamente abriu-se o debate à população para que esta pudesse resumir as preocupações do bairro. Primeiro entrevistaram os representantes das comissões, os chefes de dez casas e finalmente qualquer dos cidadãos presentes pôde levantar a mão e intervir sobre o assunto que entendesse.

FOTO 5. Intervenção do líder comunitário Severino Estêvão

Foto tirada em Mueda, 17 de Julho de 2012.

Entre os assuntos discutidos, a segurança suscitou grande emoção entre os participantes, principalmente a questão dos ladrões nocturnos. Segundo a população, violam as jovens à saída da escola, arrancam-lhes os celulares, invadem as casas etc. Sempre, segundo afirmam, com a cumplicidade da polícia que conhecia bem a situação, estando a esquadra situada a cerca de dois quilómetros do centro do bairro Rovuma. Mas a polícia desculpava-se por não poder intervir devido à falta de meios para interpelar os delinquentes ou simplesmente assegurar o patrulhamento do bairro.

Efectivamente, o representante da polícia tomou a palavra e confirmou o défice de meios para garantir a segurança de todos os bairros da vila. A intervenção do representante da polícia estava recheada de explicações técnicas, tais como apresentação de estatísticas, extensão média de cobertura de cada agente, cálculo dos índices de criminalidade e o sucesso da polícia local, etc.. O que não impediu contudo a população de acusar a polícia de libertar os ladrões capturados. Como dizia a senhora Alussa, uma participante que se exprimia como alguém que tivesse vivido a experiência:

“O problema é que existem alguns polícias que recebem dinheiro dos ladrões, por isso um dia prendemos os ladrões e entregamos à polícia, no dia seguinte os ladrões são liberados, é necessário limpar a casa, a polícia está infiltrada. Podemos até dizer que existem policiais amigos dos ladrões”⁷.

Depois de uma intervenção enérgica dos participantes que acusavam continuamente a polícia de negligência, apresentando mesmo casos de roubos e de agressões com a cumplicidade da polícia, o líder comunitário do bairro Rovuma, Severino Miguel Estêvão, tomou novamente a palavra para acalmar a assistência. Foram entoadas canções de exaltação do partido, precedidas de Unami Frelimo (Viva a Frelimo!), após cada intervenção, pela secretária do partido Frelimo, Sofina Mário.

FOTO 6. **Secretária do Partido Frelimo Sofina Mário**



Foto tirada em Mueda, 17 de Julho de 2012.

Recordamos que a Frelimo está fortemente implantada em Mueda onde funciona como reguladora entre as instâncias administrativas, a administração autónoma, o município, a administração directa do estado, o governo do distrito e a população.

⁷ Alussa, intervenção na reunião no quarteirão Rovuma, Mueda, 17 de Julho de 2012.

Quando a calma se voltou a instalar graças às canções, foi dada a palavra ao representante do município que propôs a criação de uma «polícia comunitária» para ajudar a polícia (PRM) na vigilância do bairro.

Começou por explicar o papel do município como intermediário representando da população e um organismo de cooperação com a administração do Estado, na ocorrência a polícia, tendo-se seguido a explicação do processo de criação dessa «polícia municipal». Seguidamente propôs a criação de uma comissão de «polícia comunitária» do bairro que seria responsável pela manutenção da ordem pública em colaboração com o município e a polícia (PRM). Vários participantes candidataram-se imediatamente como voluntários para serem «polícias comunitários». A responsabilidade de os organizar foi confiada ao chefe comunitário e aos chefes das dez casas.

Três anos depois em 2015, voltámos a visitar o bairro Rovuma. A polícia comunitária tinha sido de facto criada e equipada com alguns materiais como lanternas e apitos. Como se vê, a administração municipal serviu como plataforma de colaboração entre essa «polícia comunitária», a Polícia da República de Moçambique (PRM) e a polícia militar, também presente em Mueda. O município em 2014 tinha já formado 24 polícias municipais. Por outro lado, ainda que colaborassem na manutenção da ordem, estas polícias estavam sobretudo encarregados do controlo fiscal do município (Conselho Municipal da Vila de Mueda 2015a).

Concretamente, a vigilância da criminalidade, principalmente de noite, ficou sob responsabilidade da «polícia comunitária», portanto da própria comunidade. Quando os homens da polícia comunitária detetavam um delinvente apitavam e a população saía de casa para ajudar a capturá-los e conduzi-los à PRM.

Vê-se neste caso como o cidadão já não fica passivamente à espera que os serviços públicos sejam postos à sua disposição pela administração como estava concebido no modelo clássico de organização burocrática. Já não é um simples cliente ou consumidor num espaço mercantilizado em que só teria que escolher os serviços de que necessita à semelhança do modelo do *NPM*. Tornou-se o actor que participa activamente na criação e fornecimento *de facto* do serviço em questão. O exemplo da «polícia comunitária» em Mueda proliferou em todo o país assim como

em outros países africanos. Desde o início dos anos 2000, assistiu-se a uma proliferação deste tipo de organizações de vigilância que não são características dos países do sul, pois surgiram nos anos 1970-1980, em alguns países desenvolvidos que também procuravam uma melhor articulação entre a polícia e os cidadãos (Brodeur 2003).

Sem entrar em detalhes, é importante frisar que este aspecto de «democracia administrativa» não constitui, por si só, uma via para melhorar os serviços públicos, prestados pela administração. O município assumindo-se como arena de interações, transforma-se em espaço privilegiado de difusão dos princípios de auto-eficácia dos cidadãos. O quadro subjacente a esta modalidade de intervenção pública é que o cidadão se possa apropriar e reproduzir os princípios do Estado a fim de criar uma capacidade específica. Concebida na perspectiva da «democracia quotidiana», transforma os usuários ou os clientes em produtores de serviço contribuindo para a sua qualidade e eficácia.

Na prática produz uma certa redução da autoridade do Estado (pelo menos a sua direcção administrativa) que se exerce menos como obrigatoriedade imposta em nome do interesse geral dos administrados. Mas também produz uma reinvenção dos modos de acção por parte dos cidadãos operada através de negociações nas práticas quotidianas, o que reforça, portanto, de uma forma ou de outra, a autoridade do Estado, na produção de consensos e de ligações horizontais.

Foi isso que verificámos aquando da criação da «polícia comunitária» em Mueda. Quando o representante da polícia do Estado, a PRM, era criticada abertamente pela população, era a força, até então intocável do Estado, que se via posta em causa pelos administrados, que se supunha deverem ser submissos através do constrangimento e do medo. Pelo contrário, o apelo à colaboração, resultou na criação da «polícia comunitária», encarregada da vigilância e de manutenção da ordem, reforçando a apropriação do Estado pela população reinventado este último como experiência «autóctone».

Contudo, este reforço do poder do Estado com negociações e novas práticas dependeu da capacidade da administração para identificar essas forças específicas da comunidade e de as desenvolver. Por exemplo a intervenção da senhora Alussa (*cf. supra*), que evocava a falta de cooperação da polícia local mostrava bem que a administração não conseguia

explorar essa «força interior» da comunidade para a transformar em «possibilidade de encontrar pessoas determinadas e prontas a obedecer a ordens precisas», que é o cerne de qualquer dominação, como sublinha Max Weber (2008). Por isso mesmo, em geral em Moçambique, não faltam exemplos em que esta «polícia comunitária» se transformou num perigo para a ordem pública, participando no linchamento de cidadãos, sem acusações baseadas a ordem jurídica oficial (Serra 2008). O facto é que novas modalidades intervenção do poder público se traduzem por novos comportamentos dos cidadãos e vice-versa. É esse o ensinamento a retirar das (re)configurações das actividades informais em Mueda.

A administração órfã e o «desenrascanço» político: o MDM em Mueda, um desafio ao militantismo tradicional da Frelimo

A passagem de uma autoridade fechada para uma acção administrativa com vocação participativa não se resume somente à integração e fidelização dos cidadãos através da cooperação com as autoridades públicas. Pode também fazer surgir novas práticas e comportamentos inesperados por parte dos cidadãos para com a autoridade passando de um simples objectivo de integração à produção de práticas radicalmente opostas aos actos da administração.

Efectivamente, em Mueda, a experiência de novas formas de relação entre a sociedade e a administração e a nova capacidade deste em produzir respostas adaptadas a essas novas relações fizeram surgir uma realidade jamais experimentada nesta vila. Sem que tivesse havido verdadeiros «ajustamentos mútuos»⁸, entre os cidadãos e as autoridades administrativas, estas contribuíram para a emergência de um partido de oposição, o MDM, no espaço público local. É um facto totalmente inédito em Mueda devido à sua longa fidelidade ao partido no poder a Frelimo, que até então se considerava incontestável nesta vila.

⁸ Gilles Massardier distingue o modelo sinóptico do modelo de ajustamentos mútuos. O primeiro caracteriza-se pela opacidade centrada no Estado e o segundo pela flexibilidade e adaptações, caso a caso, segundo as dinâmicas das interações (Massardier 2003).

A criação do município de Mueda fez parte, desde o início, de uma lógica de recuperação neo-patrimonial pela elite colocada no topo do Estado, a Frelimo que transformou a composição dos serviços municipais em fonte de alianças políticas. No caso de Mueda estas alianças estruturaram-se com os laços com os antigos combatentes da luta de libertação anti-colonial. A composição da administração municipal, incluindo os deputados, provinha de recompensas clientelistas do partido no poder. Estes antigos combatentes eram vistos pelo poder central a Frelimo, como os garantes da afirmação territorial, o ponto de simbiose com a população.

Além disso, uma grande parte dos membros da assembleia e funcionários da administração municipal integrados nesta lógica de «clientelismo para antigos combatentes» não possuíam as competências técnicas necessárias para as funções que lhes eram atribuídas. Os critérios para a sua admissão estavam sobretudo ligados ao seu passado militar e ao seu engajamento na Frelimo. Não incluía qualquer tentativa, mesmo mínima, de adaptação às competências técnicas e administrativas requeridas.

Na verdade, a administração municipal foi criada em estado de «orfandade», de tal forma que lhe faltavam os instrumentos indispensáveis a um adequado funcionamento, a começar por funcionários competentes. Como exemplo, entre os 107 funcionários iniciais do município, 84 (isto é 81%) não respeitavam a idade máxima de 35 anos para admissão nos serviços públicos, exigidas pelas normas oficiais (Lei n.º 14/2009, 2009). A média da idade destes funcionários era de 46 anos.

Além disso, 63 (59%) não possuíam mesmo a escolaridade mínima (ver quadro abaixo). Tratava-se bem de um caso das «administrações inexistentes», de que fala Dominique Darbon (2001). E a questão complicava-se com as novas formas de gestão pública e as práticas sociais resultantes de novas intervenções

TABELA 10. Nível de formação dos funcionários do município de Mueda

Nível de formação	Nr. Funcionários	%
Superior	2	1,9%
Técnicos profissionais	3	2,8%
Pré-universitário	17	15,9%
Secundário	13	12,1%
Ensino primário de 2.º grau	2	1,9%
Ensino primário de 1.º grau	5	4,7%
Alfabetização básica	2	1,9%
Sem escolarização	63	58,9%
Total	107	100%

Fonte: Alianza por la Solidaridad, *Relatório do Diagnóstico e prognóstico dos Recursos Humanos do Conselho Municipal da Vila de Mueda*, Município de Mueda, 2014: 9.

A administração municipal, desprovida de recursos humanos competentes, estava suspensa entre, a vontade da elite reformadora da Frelimo que via nela um espaço de acomodação e aliança com os antigos combatentes e as práticas locais que não encontravam o ajustamento correspondente, apesar da reinvenção dos mecanismos de articulação. Se as modalidades de articulação, essa «democracia administrativa», produzia novas práticas dos cidadãos, transformados em parceiros da administração, essas práticas reinventadas não estavam associadas a esforços por parte de uma administração que continuava fechada ao seu meio.

Nesta situação assistiu-se ao crescimento gradual de um outro tipo de pressão da sociedade sobre a administração municipal. Mais do que uma simples reinvenção de práticas de sobrevivência e de cooperação municipal, essas práticas converteram-se progressivamente em acções políticas, nomeadamente de oposição ao partido à frente da gestão municipal. Pode-se dar o exemplo dos jovens vendedores do mercado informal de Mueda que se tornaram representantes do partido MDM na vila. Primeiro torna-se necessário regressar à trajectória destes jovens e às tácticas de sobrevivência que reinventaram no plano municipal.

Existem 75 jovens inscritos, com idades compreendidas entre 20 e 35 anos que participam assiduamente nas reuniões públicos do MDM

uma vez por semana, sem contar com os aderentes ou simpatizantes que preferem ficar invisíveis com receio de represálias por parte da família e do partido Frelimo. Porém a iniciativa de organização colectiva partiu de cerca de vinte, sob a direcção de Silvestre Vicente Siphula.

Tinham em comum alguns elementos de percurso típicos da juventude de Mueda. Concluíram todos a escolaridade obrigatória e todos gozam de notoriedade a nível local. Fizeram os estudos fora da vila de Mueda, em Pemba, Nampula ou Maputo, espaços mais dinâmicos em termos económicos e políticos que a sua terra natal. Cerca de oito deles disseram mesmo ter feito uma parte da escolaridade em Dar-Es-Salam, na Tanzânia⁹. De facto vários deles provêm de um meio familiar favorecido, uma pequena classe média baixa local.

Regressaram quase todos a Mueda, na impossibilidade de residir ou continuar a estudar fora de Mueda. Tendo ficado no desemprego nessas cidades de acolhimento, com difíceis condições de vida, quando regressaram a Mueda para as respectivas famílias, criaram pequenos negócios, para ganhar a vida. Conforme diziam: «é melhor desenrascar em casa do que longe»¹⁰. Efectivamente, devido à anterior experiência de vida urbana, mostravam mais dinamismo a nível local, nomeadamente nas actividades comerciais e de lazer, como o desporto ou música.

Com este espírito de «desenrasca» nomeadamente com actividades comerciais, formaram lentamente um grupo. Viajavam até Dar-Es-Salam, Nampula ou Pemba afim de aí adquirirem os produtos necessários para o negócio. Sendo as viagens bastante dispendiosas e para minimizarem os custos organizaram-se de forma a que um deles, com a contribuição financeira de todos os outros, viajasse sozinho, fazendo as compras em conjunto. Com estas trocas solidárias acabou por se formar uma rede de jovens relativamente unidos no mercado informal do *Mercado Central* de Mueda.

⁹ O distrito de Mueda faz fronteira com a Tanzânia e vários dos seus habitantes viajam frequentemente entre Dar-Es-Salam e Mueda, para actividades comerciais. Muitos tanzanianos também residem em Mueda.

¹⁰ Francisco Inácio, membro do MDM em Mueda, intervenção no grupo focal, 24 de Abril de 2014.

Nas actividades quotidianas do mercado, estes jovens são quem tem mais interacção com a administração municipal, tanto mais que, para esta, sem outra fonte de receitas, a base fundamental das receitas locais provém do mercado informal, nomeadamente do *Mercado Central*. Conscientes da sua importância para as receitas municipais, esses foram exigindo cada vez mais a melhoria das condições da vila, nomeadamente a organização do mercado.

O município, debilitado pela falta de capacidades, não conseguia responder às exigências do grupo pelo que as relações se foram transformando progressivamente em manifestações de pressão abertas e apoiadas por uma parte da população. Pensamos como exemplo nas músicas populares, compostas por alguns membros deste grupo, com textos que criticavam abertamente a administração municipal, acusada de incompetência e de corrupção. O grupo musical «Ximbunga de Mueda» chegou mesmo a ser incomodado pela polícia local devidos às críticas às autoridades públicas nacionais e locais.

Relativamente melhor formados do que grande parte dos funcionários do município, estes jovens apercebiam-se da incapacidade do município em gerir alguns assuntos locais, associando-a à falta de competência técnica incluindo a dos membros da Assembleia Municipal. Como referiu um dos participantes do grupo, na entrevista que realizámos:

“O grande problema do município é que está cheio de pessoas não escolarizadas, são todos homens dos exércitos [antigos combatentes], eles são importantes, é verdade, mas os tempos mudaram, é preciso pessoas que estudaram [...]. Mueda era apenas da Frelimo, agora ele é de todos, queremos mudar a vida aqui, estamos cansados do sofrimento que a Frelimo impôs a nossa vila desde a independência”¹¹.

Efectivamente, este grupo de jovens, desde 2010, envolveram-se se activamente, exercendo pressão sobre a administração municipal. Primeiro tentaram constituir uma associação, mas isso parecia muito complexo, de acordo com o chefe do grupo, Silvestre Vicente Siphula:

¹¹ Maurício, intervenção no grupo focal, Mueda, 24 de Abril de 2014.

«era preciso reunir um conjunto de papéis, depois ir apresentar na administração. O processo podia ser travado». Tomaram então a iniciativa de aderir a um partido, mas um partido que não tivesse vivido a experiência da guerra, o que os levou a escolher o MDM que acabara de ser criado em 2009 e que lhes parecia dinâmico e afastado das questões militares.

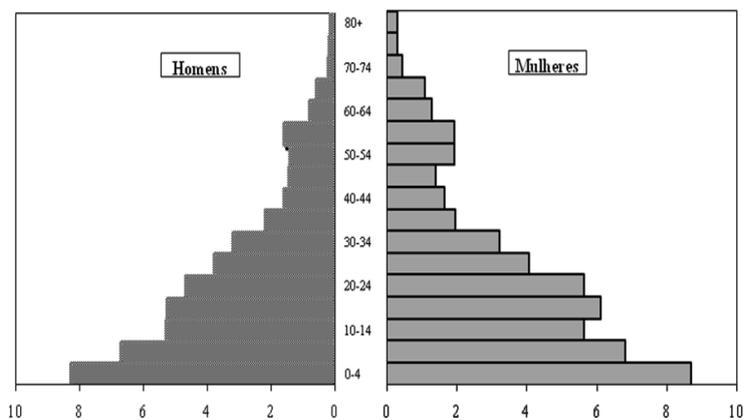
Além disso, segundo pensavam, havia a experiência do município da Beira gerido pelo MDM onde «as coisas iam bem melhor do que em Mueda». Em 2010, realizaram mesmo uma viagem à Beira a fim de pedirem a adesão ao MDM ao presidente do partido Daviz Simango. A partir desse momento multiplicaram os encontros e divulgaram a sua adesão ao MDM. O contexto local, de conflito interno na Frelimo, devido principalmente ao funcionamento do município, era um terreno fértil para que pudessem desenvolver as actividades políticas sem repressão, como tinha sido a situação anterior em relação aos partidos da oposição.

De simples tácticas e de «desenrascanço» passaram a uma actividade política activa, tanto mais que conseguiram alguns lugares na Assembleia Municipal nas eleições de 2013. O grupo foi considerado, a nível local, mais como uma abertura à mudança da gestão municipal, do que como simples manifestação do MDM como partido da oposição. É portanto considerado não como oposição política à Frelimo, mas mais como alternativa às condições locais de gestão municipal. No entanto pode colocar-se a questão de saber se a própria lógica da reforma administrativa se não opõe aos interesses do partido reformador no poder, a Frelimo, e se está de acordo com os novos desafios políticos do Moçambique actual, quarenta anos após a independência. Ainda que embrionária, a mudança é principalmente de ordem sociológica e geracional: a visão tradicional de uma organização burocrática fechada, produtora de actos administrativos unilaterais e irreversíveis é posta em causa por um ambiente cada vez mais interactivo. O problema específico de Moçambique é que o modelo de gestão administrativa foi imediatamente centralizado pela Frelimo. Na sua lógica de «centralismo democrático» de tipo estalinista, a Frelimo tomava decisões que seguidamente a administração impunha aos administrados, sem debate nem reversão. Com este modelo, nomeadamente em Mueda, os antigos combatentes, devido à sua participação activa na luta de libertação

anti-colonial, gozavam de um estatuto especial que lhes conferia um importante papel de simbiose entre a população e a Frelimo. Contudo, como referia o interveniente citado *supra*, «eles são importante, é verdade. Mas os tempos mudaram».

Sem nos fecharmos nas estatísticas contraditórias do município e da administração central do Estado, na ocorrência o *Instituto Nacional de Estatística* (INE), uma coisa é certa: a população com menos de quarenta anos, que não viveu a experiência colonial, representa actualmente a esmagadora maioria dos habitantes de Mueda. Também a população com menos de 25 anos, nascida depois da guerra entre a Frelimo e o Renamo (1976-1992) é igualmente maioritária, como demonstra a pirâmide de idades abaixo. Em resumo, mesmo que façamos da memória histórica um dispositivo de influência maior na estruturação das práticas quotidianas, é também necessário admitir que estes jovens entre 25 e 35 anos são muito menos receptivos do que os mais velhos que viveram o tempo dos antigos combatentes.

GRÁFICO 3. Pirâmide de idade em Mueda – 2013*



Fonte: Conselho Municipal da Vila de Mueda, *Plano de Estrutura da Vila de Mueda*, 2013:25.

* Esta pirâmide de idades, em que o déficit de homens jovens é nítido, ilustra bem a continuação da emigração masculina, pelo menos durante uma parte da sua vida.

Além disso, num contexto de desemprego e de dificuldade de inserção económica, os problemas de mudança das abordagens e das relações com as autoridades públicas estão cada vez menos relacionadas com a história dos antigos combatentes e as guerras vividas pelo país.

A esta situação não deixa de reagir a elite no poder, a Frelimo. Constatou-se, aquando da passagem do primeiro para o segundo mandato municipal (2013), uma tentativa de mudança, embora cosmética, com o envolvimento na gestão municipal de pessoas cada vez mais qualificadas. Contudo o modelo de gestão do próprio partido continuou submetido ao «centralismo democrático», sem grande influência do seu meio. A «democracia administrativa», ao tentar fidelizar e integrar os cidadãos, sem paralelamente adaptar a administração, marginaliza a sua eficácia. Há portanto também aí um problema com estas dificuldades de novas intermediações do partido no poder com a população.

Contudo, a reacção dos cidadãos, quer recriando práticas de sobrevivência, quer organizando-se colectivamente para enfrentar a administração, demonstra a capacidade da política de reformas para influenciar a sociedade e para imprimir novas lógicas de apropriação do Estado. Assim essas lógicas de «desenrascanço», no sentido de acções menos estruturadas, caracterizadas por tácticas pontuais, procuram converter-se em novas relações com a administração pública. Além disso reforçam a possibilidade de o Estado se negociar quotidianamente, afirmando-se como regulador das práticas sociais.

A colaboração e a imputabilidade na acção administrativa em Quissico

É certo que as modalidades de intervenção dos cidadãos-usuários na execução de serviços públicos variam de acordo como sistema jurídico ou a natureza dos serviços em cada país. No entanto, nos últimos anos, a ideia de colaboração, em matéria de serviços públicos, ganha terreno generalizado, quer no Norte, quer no Sul. Os Estados submetidos a crises financeiras, a medidas de austeridade, a uma crescente exigência de legitimação e justificação dos seus actos, inclinam-se cada vez mais para a cooperação com os cidadãos e ao envolvimento destes na execução e funcionamento dos serviços públicos (Steen *et al.* 2016).

Por outro lado, os estudos sobre administrações de proximidade já haviam sublinhado o facto de as interacções «frente-a-frente» entre burocratas de balcão e utilizadores contribuíam para a construção de comportamentos (Lipsky 2010). Ajudavam deste modo a concretizar e orientar o impacte das políticas públicas. Da mesma forma, a coprodução de acção pública ou as «simplificações administrativas» (Bartoli *et al.* 2016), recuperando vários elementos dos estudos sobre interfaces administrativas, mostram que o envolvimento dos cidadãos na concepção e na gestão dos serviços públicos estão na base da partilha dos custos e das responsabilidades entre administrações e administrados. De simples usuários ou beneficiários de serviços, os administrados tornam-se actores da acção pública, participando na produção do dispositivo do poder exercido pelo poder administrativo. A partilha de responsabilidades entre administração e administrados fica marcada simultaneamente pela satisfação dos cidadãos e o interesse do Estado. Existe aí um subtil equilíbrio entre a concertação das administrações de proximidade por um lado e o exercício soberano do poder de estado, por outro.

Considerando o caso de Quissico, este tipo de leitura pode permitir explicar o processo de gestão da água assim como o envolvimento dos actores do sector privado na gestão municipal. Com a ascensão de Quissico ao nível de município, pode identificar-se na «relação dos serviços» (Warin 2011) uma partilha particular entre parceiros privados, administração municipal e cidadãos, tendo subjacente a trajectória particular de uma elite local ligada às actividades comerciais.

Os próprios cidadãos, devido à experiência com a administração municipal aprendem a criar mecanismos para satisfação das suas necessidades, fazendo-o como actores da acção pública. Esta perspectiva comporta em si mesma um questionamento dos conceitos de serviço público e de profissional de serviço público tanto mais que o usuário (ou cliente), supostamente um simples beneficiário, se torna ele próprio também um actor participante na produção; tornando-se produto e produtor da direcção administrativa, portanto do seu poder.

Instalar-se, fazer e mandar fazer: a cogestão da água pela cartografia municipal

Quando a vila de Quissico foi elevada ao estatuto de município em 2013, o abastecimento de água já era uma preocupação maior, como aliás em todo o Moçambique. O sistema de alimentação existente datava da época colonial e tinha sido reabilitado em 2006, com uma capacidade máxima calculada para 6 000 habitantes. Ora a vila de Quissico segundos as estatísticas oficiais conta com 16 817 habitantes (Instituto Nacional de Estatística 2010). O sistema estava pois submetido a uma procura muito maior por parte da população local.

Após um período de gestão directa pelo governo do distrito, nomeadamente pelos Serviços Distritais de Planificação e Infraestruturas, a distribuição da água foi confiada em 2007 a um operador privado. Este confrontou-se com problemas com o governo do distrito tendo cancelado o contrato no ano seguinte. Seguidamente a gestão foi confiada a uma associação local, mas colocava-se ainda o problema de articulação com o governo do distrito, sobretudo para a manutenção dos equipamentos. Enquanto a responsabilidade da associação era gerir a distribuição e a cobrança das contribuições da população, a manutenção dependia da administração do distrito (Uandela 2012), que nunca conseguiu gerir o sistema de forma eficaz. Na sua função de actor social e com a preocupação de legitimidade democrática, procurava equilibrar o custo do serviço e a capacidade dos utilizadores. Para a associação os rendimentos eram insuficientes para uma boa gestão: pagar os salários e fazer a manutenção dos equipamentos (Uandela 2012).

Neste contexto, como sublinha André Uandela, o fornecimento de água era interrompido a maior parte do tempo com avarias, o que obrigava a população a percorrer cerca de três quilómetros para encontrar fontes de água, com a agravante de não ser potável. Situando-se a vila de Quissico numa zona de colinas, na costa do oceano Índico, as iniciativas individuais ou comunitárias de abertura de poços tornam-se difíceis dado o custo elevado da perfuração.

Deste modo, a parceria público-privada para gestão do sistema de distribuição da água do governo do distrito, ainda muito concentrada na administração não conseguiu gerir de forma satisfatória este serviço. Como é evidente, a concertação entre público e privado era feita aqui

numa lógica de privatização apenas da distribuição. O Estado, isto é, o governo do distrito, mantinha a propriedade do seu património e a manutenção dos equipamentos.

Neste contexto de falta de água, a campanha eleitoral para a eleição municipal de 2013 concentrou-se rapidamente na procura de soluções viáveis para garantir o acesso à água da população de Quissico. Esta questão foi a ponta de lança da mobilização do eleitorado, nomeadamente do candidato da Frelimo, Abílio José Paulo (Chiponde), o *big man* já apresentado (*cf.* capítulo 4) (Frelimo 2013). De facto, sendo homem de negócios, conseguiu mobilizar parceiros do sector privado a fim de fazer «promessas» de melhor gestão da água em Quissico.

A vitória que obteve nas eleições representou efectivamente uma viragem na gestão da água. Desde o início do mandato fez da «questão do acesso à água» a prioridade nos contactos com os cidadãos, tanto mais que na altura da sua investidura o sistema estava avariado pelo menos desde há três meses (*A Verdade* 2014). Aliás este contexto permitiu convencer muito rapidamente a administração do distrito a aceitar que o município assumisse um novo modo de fornecimento de água.

O próprio presidente do município envolveu-se na mobilização dos parceiros da gestão da água, garantindo-lhes, através da articulação com a administração do distrito, facilidades nos procedimentos administrativos para o lançamento das actividades. Essas facilidades também se relacionavam com a mobilização das instituições bancárias, para obterem, com garantia do município, empréstimos a taxas de juros relativamente baixas.

Em 2015, isto é, no decurso do segundo ano de actividade do município de Quissico, este tinha conseguido convencer três operadores privados a investir no mercado da água. Por seu lado a administração municipal tinha também construído dois poços públicos de acesso gratuito à água. Assim, cinco dos onze bairros da vila, já estavam dotados de acesso à água, estando negociações em cursos para os restantes (Município da vila de Quissico 2014b).

Sem grande estudo no terreno com vista à criação de fontes de acesso à água, o município utilizou uma «estratégia prática» para instalar as diversas fontes de água nos bairros de Quissico, dividindo o espaço municipal em três categorias: a primeira categoria corresponde à «zona de cimento», isto é, a zona urbana de herança colonial. Nesta

zona, a distribuição de água era feita pelo antigo sistema, gerido pela administração do distrito (*cf. supra*), havendo uma interacção desta com o município e a associação gestora, para garantir o funcionamento do sistema. O município ficou assim menos envolvido, deixando a responsabilidade à associação e aos Serviços Distritais de Planificação e Infraestruturas do governo do distrito. Trata-se da zona residencial das elites administrativas locais incluindo administrador do distrito e directores de serviços do governo do distrito, sendo os esforços da administração do distrito importantes nesta zona. É portanto uma zona de prestação directa do serviço pelo Estado, a administração do distrito, com a coordenação do município. Aqui o problema da água não se sentia sobremaneira pois as poucas crises eram rapidamente resolvidas pela própria administração do distrito, com fornecimento de água a cada casa com camiões cisterna. Além disso, as casas desta zona, todas de construção colonial, estão equipadas com reservatórios que asseguram uma boa reserva de água.

A segunda categoria é a «zona de expansão» ou semi-urbana, próxima do centro da vila. A referência à «expansão» deve-se aos programas de urbanização pós-colonial, nomeadamente os programas municipais de extensão da zona urbana. Antes da municipalização de Quissico, o fornecimento de água desta zona era igualmente fornecido pelo antigo sistema colonial. Com as dificuldades de distribuição, a zona foi excluída do acesso à «água do Estado», isto é, ao sistema gerido pelo distrito. Habitada sobretudo por funcionários, comerciantes e outras pessoas com actividades privadas como ONGs, é uma zona com uma relativamente boa capacidade financeira, podendo dizer-se que se trata de uma zona habitada por uma «pequena classe média local». Nesta zona o município encorajou parceiros privados a investir na exploração do mercado da água. Foi assim que os bairros Ticongolo, Dombe, e Nhangave de Capitação beneficiaram de construções para o fornecimento de água até à torneira dos utilizadores, por operadores privados.

Em todo o caso, o custo do acesso a esta «água privada» não era completamente acessível mesmo para esta «pequena classe média local», estando o pagamento calculado em dois meticais por cada metro cúbico de água. Por outro lado o fornecimento feito de forma intermitente, tendo os residentes reinventado várias formas de conservação da água,

como foi o caso de construção de cisternas individuais para captação das águas da chuva, como se pode ver nas fotos abaixo.

FOTO 7. Reservatórios de água em Quissico



Foto tirada pelo autor em 11 de Fevereiro de 2015.

A função destas cisternas complementa o serviço dos operadores privados. É também um elemento de auto-satisfação em termos de qualidade. Assim o acesso à água é sobretudo uma referência à capacidade do utilizador de criar mecanismos próprios, quer seja com o pagamento aos operadores privados, quer seja pela construção de cisternas para captação de água da chuva.

A terceira categoria é a das «zonas mais periféricas» – onde os habitantes são sobretudo pequenos camponeses, menos dotados de meios financeiros, como acesso à água garantido pelo recurso a pequenos poços muito distantes em Manguengue, a cerca de três quilómetros de Quissico. O município, em coordenação com as populações, com pequenas contribuições destas quer em dinheiro quer com a participação na construção de infraestruturas, conseguiu construir dois fontenários de acesso gratuito em dois bairros, Muinhe e Mahumane. Estes depósitos não levam a água até à torneira como os dos operadores privados tendo o utilizador que se deslocar ao fontenário. A sua gestão está confiada à comunidade, nomeadamente aos chefes comunitários sob vigilância permanente da administração municipal que garante a

manutenção do equipamento. Nestas zonas o município iniciou um processo de criação de associações de utilizadores para garantir a boa utilização das infraestruturas.

De facto, estas categorias de distribuição de água por cartografia do espaço municipal, não estão muito afastadas de uma distribuição com critérios sociais. Os meios sociais são contudo um pouco fluidos e o habitat não está conscientemente espacializado de acordo com as capacidades económicas. Com a expansão urbana generalizada que se observa em Moçambique, as camadas mais pobres tendem a vender as suas terras peri-urbanas para benefício de recém-chegados e afastam-se cada vez mais das cidades. Além disso, como já sublinhámos, estas categorias de utilizadores por zonas de residência não resultam de um estudo aprofundado do mercado da água, sendo apenas consequência de expedientes utilizados pelo município para reduzir a pressão popular face à limitada capacidade para fornecer serviços públicos à altura das necessidades.

A identificação dos utilizadores com estas categorias definidas pelo município fica fluida pois não possui as características de uma categoria política nem económica estável. Além disso, os próprios utilizadores não têm consciência desta categorização, não se apercebendo da relação entre o seu lugar de residência e a sua capacidade financeira. Contudo, a diferenciação utilizada pelo município parece poder desempenhar um verdadeiro papel na construção de uma forma típica de relação com o Estado, isto é, na forma como este governa e por isso na forma como se constroem os efeitos de poder num contexto de precariedade de serviços públicos.

De facto, se esta nova plataforma não é por si, uma garantia de melhoria da gestão da água, pelo menos permitiu alguma abertura da «caixa negra» da «gestão da distribuição de água» até então muito centralizado na administração do governo do distrito, nos Serviços Distritais de Planificação e Infraestruturas. Aliás, este mosaico de distribuição da água é paralelo a toda uma inovação nas modalidades de exercício do poder. Desde então, o poder público, único actor no monopólio da gestão de algumas infraestruturas de acesso à água, é obrigada a entrar em negociações com os novos parceiros do serviço. De facto, a sua força como poder público passa a depender da sua capacidade para se reinventar neste novo contexto de produção de

serviço. No caso de Quissico, ainda é muito cedo para se poder efectuar uma leitura rigorosa das mutações nas práticas de exercício do poder. Mas já se pode constatar que os esforços do município pra construir a sua legitimidade contribuem também para o reforço da capacidade do Estado para reivindicar a gestão da sociedade.

Diferenciação dos usuários e natureza política das relações de acesso à água

Sylvie Jaglin, no seu estudo sobre a comercialização da água em Windhoek (Namíbia), partiu da herança da gestão da água no período de apartheid no país (Jaglin 1997). Mostra neste estudo que o acesso à água na fase actual de urbanização acelerada não é apenas um factor de integração urbana, mas também um factor de distinção entre utilizadores, aquilo que designa como «apartheid hidráulico». A elasticidade desta noção permite também visualizar as práticas de distribuição e de acesso à água em Quissico, assim como a natureza da construção das relações com o Estado. O esquema reproduzido abaixo ilustra esta topografia da distribuição da água, podendo servir de ponto de partida para mostrar a argumentação.

GRÁFICO 1. Diferenciação de distribuição de água por cartografia municipal em Quissico



Fonte: Adaptado pelo autor a partir das modalidades de distribuição de água em Quissico.

O esquema fornece uma visão geral das diferentes formas de acesso à água em Quissico. Como sublinhamos anteriormente o município dividiu as estratégias de intervenção na gestão das águas em três categorias: uma parte com intervenção directa do Estado, outra parte de acordo com as capacidades dos usuários em pagar a distribuição a operadores privados, assim como a capacidade do município para distribuir.

Nas zonas com a prestação do serviço feita pelo Estado, zona cimento/urbana, habitadas pelos representantes políticos e elites administrativas locais, a questão do acesso à água não se coloca em termos de busca de soluções pelos próprios utilizadores. Nas outras zonas, semi-urbanas e rurais, o fornecimento está sobretudo centrado no envolvimento do consumidor. Por outro lado, no seio destas duas zonas, semi-urbana e rural, também há distinções. Relativamente à zona semi-urbana, habitada pela «pequena classe média local», a capacidade financeira desta e a presença de operadores privados, tendem a criar uma área de autonomia face à pressão criada pelo fornecimento de água, sobre as autoridades públicas. Nas zonas rurais, cujos habitantes são menos dotados financeiramente, o nível do serviço está bastante dependente da intervenção pública sobre a qual os administrados têm poucos meios de pressão. Por outro lado, entre a zona urbana e a zona rural, a zona semi-urbana surge como uma «zona-travão» da pressão sobre as autoridades públicas que habitam elas próprias na zona urbana. De facto bloqueia a possibilidade de contacto entre as zonas de intervenção directa da administração pública, a dos representantes políticos e a zona habitada por pessoas desprovidas de meios.

Assim o incitamento aos empresários privados para que investissem no mercado da água, nomeadamente nas zonas semi-urbanas, a par da tendência para autonomia com a busca de soluções individuais por parte da «pequena classe média», tornou-se instrumento de governamentalidade da sociedade. Aliás, é esta pequena classe média, com a sua capacidade em termos de escolarização e domínio de uma «linguagem de comunicação» com o Estado, que seria o centro da pressão sobre as autoridades públicas. Contudo, como revelam estudos sobre essas classes médias, nos contextos africanos, os indivíduos que dela fazem parte, actuam menos em termos colectivos do que em termos de convergência de percepções individuais. Só reagem colectivamente

de forma pontual e em questões relacionadas com a sua própria situação (Darbon & Toulabor 2014, Hyden 2013).

No final desta investigação (2015) ainda era muito cedo para poder fornecer conclusões e apreciações bem fundamentadas sobre estas novas questões, dado que a vila de Quissico tinha acabado de ser elevada ao nível de município (2013). Estas práticas de gestão de serviços públicos ainda eram muito embrionárias. No entanto parecia afirmar-se uma tendência de aceleração das desigualdades no acesso à água. Por outro lado, o controlo do município por homens de negócios, nomeadamente a partir do presidente *big man*, parecia também reforçar uma abordagem de mercantilização dos serviços.

Ora esta abordagem, ao tentar encontrar soluções em termos de oferta, tende a negligenciar o utilizador – a procura – como ponto central da acção administrativa. O Estado, por seu turno, parece contentar-se em controlar os actores de intermediação, seja a administração municipal sejam os empresários que fazem a gestão da distribuição da água, com mecanismos de subvenções, contratos, garantias de empréstimos, alívio fiscal, etc.

A afectação dos serviços a estes intermediários, por outro lado, não é garantia adquirida da sua melhoria. Mas é um dispositivo que contribui para a capacitação dos usuários de reinventarem eles próprios a satisfação de necessidades em matéria de acesso à água e certamente também de outros serviços públicos.

Conclusão. A simplificação administrativa com as práticas municipais, uma mudança tendencial do papel do Estado

Esperamos ter mostrado as práticas resultantes da experiência da aplicação da reforma de descentralização. Longe de termos sido exaustivos, concentrámos a análise nas interações entre administrações municipais e administrados. Pudemos constatar que os municípios com recursos (diversos) limitados para concretizarem a respectiva missão com a melhoria do nível dos serviços, empregam diversos mecanismos de envolvimento dos administrados no quotidiano a fim de garantirem a sua legitimidade. As práticas resultantes deste envolvimento dos administrados contribuem para a própria redefinição do papel da

administração. A partir daí esta não se apresenta somente como entidade de prestação de serviços, mas também como espaço de facilitação e de desenvolvimento do potencial dos usuários para coproduzirem soluções em matéria de serviço públicos. As observações empíricas realizadas permitiram concluir que os municípios, como entidades administrativas, mantêm uma fraca possibilidade de acção material. Aliás, a sua força manifesta-se mais na capacidade para mobilizar os utilizadores para que eles próprios reinventem a satisfação das suas necessidades. Da mesma forma, de simples utentes passam a (co)produtores da administração e agentes da sua própria dominação, o que põe em causa não apenas as modalidades materiais de acção da administração, os serviços públicos, mas também a própria noção de profissionais de acção pública. Os usuários transformam-se em voluntários na produção da acção administrativa, distinguindo-se dos profissionais da acção pública apenas pela vertente salarial.

Além disso, o papel do profissional da acção pública também se transforma, definindo-se menos como agente de prestação de serviços, em termos de oferta. Torna-se mais um «especialista» de direito administrativo e da administração, identificando as potencialidades dos usuários a reinventar soluções para satisfação das necessidades para as encorajar na cooperação com as instâncias públicas e privadas. É desta forma que as administrações municipais se constroem mais como plataformas, arenas de interacção e de aprendizagem de autonomização, do que como instâncias de prestação de serviços públicos no sentido clássico de resposta à procura por parte de usuários ou clientes. A adaptação prática da reforma de descentralização apresenta-se portanto como uma espécie de auto-disciplinarização, produto e produtor da direcção administrativa, dispositivo de dominação e de reforço do «espectro de Leviatã» como diria Fabien Gélédan (2016). Dir-se-ia mesmo que o Leviatã (o Estado) habita, negocia-se, reinventa-se no próprio administrado (Knorr-Cetina & Cicourel 1981). Consequentemente, em termos de produção concreta, existe uma variação de acordo com a trajectória e o espaço da aplicação.

É evidente que se a reforma de descentralização é incessantemente invocada como um espaço para a melhoria da prestação de serviços, a partir do envolvimento dos cidadãos na formulação da agenda pública local ou pelo *comanagement* da acção administrativa, em termos práticos,

os municípios debilitados pela crónica falta de recursos servem apenas de espaços de aprendizagem da auto-realização quanto às necessidades de serviços públicos. Portanto para além das noções de clientes ou usuários da administração, os cidadãos são incitados a produzirem eles próprios a satisfação das suas necessidades, por via da articulação com a administração municipal.

Esta nova lógica de acção administrativa é paralela ao questionamento dos modelos administrativos unilaterais e fechados. Abre, por outro lado, a «caixa negra» da administração colocando-a na negociação, cada vez mais horizontal no dia-a-dia da sobrevivência dos cidadãos. Além disso, a força do Estado em se reivindicar como empresa de gestão da sociedade depende, a partir daí, da sua capacidade em identificar e desenvolver quadros de cooperação pertinentes entre público e privado e também em saber ajustar-se permanentemente a fim de se reforçar mais como poder público, numa transformação social contínua.

Conclusão geral. O Estado em negociação

Não era objectivo deste trabalho dar a conhecer a realidade social da reforma da administração em Moçambique, na sua totalidade nem compreender todos os problemas e tensões do processo. As questões levantadas, que serviram de guia, estão nos fundamentos da sociologia das reformas da administração, que analisa as condições históricas, políticas e económicas de produção das reformas, o conjunto dos acordos, da sua aplicação e usos e práticas, em contextos e configurações variados.

A partir da reflexão sobre a reforma da descentralização em Moçambique, tratou-se de estudar as mutações das relações entre Estado e sociedade, considerando a administração como a confluência, o ponto central dos ajustes mútuos gerados pelas reformas. Resumindo, o questionamento foi construído em torno do como e do porquê do nascimento de uma reforma da administração. Em que é que os processos de reformas são indissociáveis da invenção de novas práticas da administração, tanto por parte dos funcionários e organizações burocráticas como dos usuários? Trata-se da problematização da historicidade das relações de dominação, expressa pelo processo de reforma da administração.

Assim a partir de três campos de investigação empíricos, a cidade da Beira e as vilas de Mueda e Quissico, sublinharam-se os primórdios da criação dos respectivos municípios, saídos da reforma de descentralização. O seu funcionamento desempenha um papel importante na forma como o Estado governa, na forma como se concretizam os efeitos de dominação na sociedade. Com o estudo das sucessivas reformas da administração, este trabalho procurou mostrar as transformações importantes das formas de presença do Estado na sociedade.

Ao insistir nas dinâmicas históricas de estruturação das relações Estado-sociedade por uma lado e, por outro, sobre as práticas oriundas da aplicação da reforma de descentralização, – o funcionamento dos municípios –, o argumento principal do trabalho demonstrou que

esta reforma administrativa é indissociável da criação de espaços de aprendizagem reflexivos entre Estado e sociedade: a reforma surge ao mesmo tempo como dispositivo de recomposição do Estado, empresa que reivindica a gestão da sociedade e como espaço de negociação em que a sociedade investe, impondo-se como seu coprodutor. Isto materializa-se com modalidades de interacção mais flexíveis e mais complexas do que a simples aplicação da obrigatoriedade, o que explica a nossa tese de negociação permanente no quotidiano das práticas administrativas municipais.

Devido à diferenciação dos campos de observação, a negociação e a aprendizagem dessas formas de «fazer o Estado» ou «fazer do Estado» apresentam-se como fortemente influenciadas por trajectórias específicas nos espaços onde ocorreram. Assim o trabalho fez um recuo no tempo a fim de captar a historicidade dos processos sociais das interacções administrações/sociedades, a fim compreendermos as questões estruturantes nas variadas adaptações dos resultados e dos impactes das reformas administrativas. Isto não implica ignorar as adaptações e capacidades de inovação dos actores em seu próprio benefício, manipulando a seu favor, as memórias político-administrativas que pesam nas interacções quotidianas.

Como todo o trabalho se desenvolveu neste quadro de análise, sobre um conjunto de dados empíricos, esta conclusão apresenta-se como um esboço de tipologia de leitura da relação entre Estado e sociedade, a partir das práticas de funcionamento das administrações, nomeadamente as municipais, como um processo de aprendizagem que, pelo seu carácter rotineiro, contribui para a estruturação de arenas de interacção e para a construção de comportamentos que habilitam os actores a interagir para construir colectivamente a acção pública. O interesse desta perspectiva é de permitir uma melhor visualização da materialidade administrativa, factor de recomposição do Estado.

A reforma administrativa na governança negociada

A análise do processo da reforma administrativa em Moçambique, nomeadamente a descentralização permitiu observar as modificações ao longo do tempo das formas de intervenção do Estado, das suas

modalidades de regulação e da sua recomposição. Pudemos ver que logo a seguir à independência, o aparelho administrativo era concebido como a ponta de lança da modernização autoritária da sociedade conduzida pela Frelimo, tendo por base um modelo estritamente burocrático e fechado, do tipo *top down* e irreversível. Progressivamente este modelo viu-se contestado do ponto de vista das relações entre administração e administrados, acabando, por isso mesmo, por contestar legitimidade do Estado, tanto mais que, apesar da verticalidade na aplicação da obrigatoriedade unilateral, a sua direcção administrativa não conseguiu converter as intenções em actos concretos, que respondessem às necessidades dos administrados.

Foi a partir dos anos 1980 com as «exigências» dos doadores relativamente aos programas de ajustamento estrutural que a administração pós-colonial começou, na prática a reformar-se, tendo sofrido desde então diversas mutações. Estas reformas, concebidas internacionalmente e importadas em *kits* padronizados, com algumas modificações contextuais e pontuais, produziram, ao ser aplicadas, práticas de arranjos e ajustamentos aos problemas políticos internos. Assim, fortemente controladas pela elite no poder, a da Frelimo, que se apresentava como reformadora, ratificando as propostas dos seus parceiros internacionais, estas reformas produziram novas lógicas na relação entre administração e administrados, modificando *in fine* as formas, a natureza e a intensidade das intervenções e da presença do Estado na sociedade.

As observações empíricas no terreno permitiram constatar que a tendência para a abertura do Estado às negociações horizontais com outros actores, por intermédio das novas arenas municipais, não significou de forma alguma uma perda da sua capacidade para gerir os assuntos públicos, mas uma adaptação às novas tecnologias contemporâneas de intervenção estatal na construção da acção pública e paradoxalmente um reforço da sua eficácia e permanência, pois a dominação prosseguiu. A apropriação destas novas tecnologias de intervenção estatal, permitiu ao Estado concretizar-se em termos práticos incluindo onde não possuía força material para o fazer. Isto é, as arenas municipais apresentaram-se como espaços de disciplinarização do dominado, o qual se reinventou como coprodutor da sua própria dominação.

Deste modo, as práticas de funcionamento dos municípios foram estudadas como instrumentos de difusão da imagem do Estado na sociedade. Nesta linha de análise, o trabalho não questionou directamente o sucesso ou fracasso da reforma de descentralização. Procurou mostrar as diferentes manifestações de interacção, desencadeadas pelas acções administrativas praticadas pelas novas instâncias políticas-administrativas, os municípios, e a sua reprodução à escala local permitindo a recomposição do Estado (King & Le Galès 2011, Le Galès & Vezinat 2014).

Para melhor situar o lugar dessas acções administrativas no funcionamento dos municípios, como tecnologia de governo, pode-se em primeiro lugar tentar diferenciar as modalidades de intervenção do Estado nas práticas administrativas municipais. Esta enumeração não pretende ser exaustiva, traduzindo somente um esforço de sistematização que permita ilustrar os argumentos utilizados. É certamente uma formulação ambiciosa mas, porque a tarefa é complexa, a esquematização proposta tem carácter parcial e provisório.

E preciso antes de mais considerar que a tipologia proposta varia de acordo com o município e a história das suas relações com o Estado, segundo o sector de intervenção, os interesses dos actores, nomeadamente as autoridades públicas e centrais. *Grosso modo*, para os casos analisados esta tipologia pode oferecer uma leitura geral sobre a omnipresença do Estado assim como a sua recomposição nas arenas municipais.

GRÁFICO 2. Modalidades da intervenção do Estado nas administrações municipais

Formas de negociação	Formas de relação político-administrativa	Modalidades da presença do Estado
Com instrumentos (enunciados formais das condições institucionais)	Concepção das políticas, rectificação dos <i>kits</i> padrão de reformas	Monopólio do interesse geral, tutela administrativa
Com criação de plataformas de cooperação (arenas de concertação)	Regulador, mobilizador, animador, incitador, espaços de estatização	Arbitragem, assistência
Com concretização da acção administrativa (serviços públicos)	Disponibilidade de recursos, delegação, contrato, parceria público-privada, cooperação descentralizada	Principal fornecedor de serviços, garantias de empréstimos, transferência de competências, simbólico/imaterial
Com os resultados e impactes das reformas (aprendizagem e rotinas)	Imputabilidade de responsabilidades, acção administrativa emancipada do cidadão	Recuperação, negociação de benefícios, normalização

Negociação pelos instrumentos

A questão dos instrumentos da acção pública levanta grande debate em ciências políticas, ao apresentar-se como abordagem do estudo da acção pública (Hood 1986). Como sublinham Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2004), em geral a análise da acção pública através desta perspectiva, considera que a concepção dos instrumentos, a sua escolha e o seu uso não são neutros, decorrendo das relações de poder entre governantes e governados e das mudanças nas modalidades de dominação contemporâneas. Efectivamente, como pudemos demonstrar, a concepção dos instrumentos que criaram e definiram as competências de acção dos municípios estava imbuída da preocupação do Estado em difundir o seu poder e garantir a gestão do território. Tais instrumentos, recheados de discursos performativos de valores e de interesse público, considerados como sendo a base da existência do Estado, representam uma afirmação do poder público como o único poder legítimo na gestão da sociedade.

Por outro lado, com base no monopólio legislativo e da representação do interesse geral pelo Estado, estes instrumentos, como ficou demonstrado com a lei 2/97, que evitou a municipalização geral dos distritos e criou os municípios de forma gradual, impuseram-se à regulação de todas as interacções na gestão municipal embora eles próprios acumulassem jogos de dominação política. No caso desta lei, a sua tendência para favorecer o partido no poder (Frelimo) gerou uma contestação que provocou o boicote das primeiras eleições municipais pelos partidos da oposição. Com um discurso de respeito pelo interesse geral, esta lei efectivamente criou os primeiros municípios com essa tendência partidária. De forma geral, todos os instrumentos concebidos pelos actores estatais, nomeadamente centrais, jurídicos, económicos ou fiscais, foram dispositivos com que o Estado procurou controlar a acção administrativa ao nível local para seu benefício.

Pela natureza fluida das relações entre o Estado e o partido no poder, esta força de representação do interesse geral parece beneficiar também a Frelimo. Assim, com o poder do direito administrativo que permite a tutela dos órgãos descentralizados como os municípios, o Estado limita a estes a possibilidade de uma acção completamente autónoma. Qualquer tipo de acção dos municípios fica submetida ao controlo prévio ou *a posteriori* dos órgãos centrais, nomeadamente do Ministério da Administração Estatal e da Função Pública e do Tribunal Administrativo.

A negociação por intermédio das arenas de concertação

A negociação através das arenas de concertação decorre dos mecanismos inovadores de articulação entre actores estatais, actores municipais, administrados, actores privados, doadores, ONGs, etc., a chamada «democracia participativa». Efectivamente a instauração dos municípios em Moçambique foi acompanhada de novas formas de relações entre os actores, que não dizem respeito apenas aos mecanismos representativos provenientes da eleição do presidente ou dos membros da Assembleia Municipal. Dizem respeito a modalidades ditas complementares das formas clássicas de participação, por via da intermediação dos eleitos, com as formas inovadoras de participação

directa dos cidadãos na gestão pública, o que se designou como «democracia administrativa». Estas novas modalidades de concertação entre as administrações e os cidadãos são também arenas e instrumentos de negociação do poder estatal.

O Estado não somente se envolveu na regulação destas concertações, mas também as encorajou e as dinamizou mobilizando parceiros financiadores, doadores, no sentido de se envolverem na sua organização. Também as autoridades municipais, nomeadamente os presidentes dos municípios, na busca de legitimação dos seus actos, se envolveram na mobilização dos cidadãos, para que estes participassem em actividades quotidianas, a partir destas plataformas de concertação onde se animavam debates sobre os problemas locais e possíveis respostas. Os doadores, quando financiavam um município incitavam a criação de arenas de participação dos cidadãos na gestão pública como forma de garantir a «boa governança».

Concretamente, estas articulações e coordenações nas arenas municipais, para além do simples envolvimento dos cidadãos na acção pública, foram espaços de difusão da representação do Estado, incluindo as suas limitações em matéria de serviços. O Estado agia nestes mecanismos como árbitro e assistente de cooperação entre os actores, enquadrando ideologicamente os seus comportamentos e formas de actuação. Isto é, mais do que actuar com a imposição do bem comum a toda a sociedade, funcionou como actor na identificação dos potenciais parceiros desenvolveu mecanismos de cooperação entre os actores, doadores, ONGs, assim como os actores privados interessados na exploração dos mercados. O Estado surgiu assim na sua imaterialidade como criador de arenas de concertação quando ele próprio não realizava as acções, servindo-se antes da intermediação dos seus parceiros (Hibou1999, Nakanabo-Diallo 2013).

No município de Mueda, por exemplos, vimos que as ONGs que estavam na base do funcionamento do município foram *grossa modo*, recrutadas pelas autoridades públicas, através do sistema de parceria com as agências de cooperação internacional. Efectivamente, algumas ONGs, foram bastante influenciadas pelas autoridades do Estado na definição dos espaços de acção. Em certa medida foram percebidas pela população como expressões do Estado, como *Organizações Não-governamentais do Governo*. Viu-se no caso do município da Beira, em

que as plataformas de participação funcionaram também como escola de apropriação dos limites da administração público. Resumindo, as plataformas de participação, sem verdadeiramente produzirem soluções visto que os municípios não tinham recursos, funcionaram como espaços de capacitação dos indivíduos para reinventarem eles próprios os mecanismos de auto-realização em matéria de serviços.

As lógicas de participação directa, permitindo a legitimação dos actos das administrações, corresponderam igualmente aos objectivos de autonomização dos cidadãos a fim de «se governarem eles próprios» como sublinhou também Harry West, no caso de Mueda (West 2008). Com a prática de interacção nas arenas municipais, o indivíduo aprendeu assim a reproduzir os instrumentos da sua própria dominação, reinventando-os como práticas adequadas às suas acções quotidianas, incluídas nas diferentes formas de luta pela sobrevivência diária.

A negociação pela concretização da acção administrativa

As administrações municipais tal como a administração directa do Estado funcionam num quadro de insuficiência crónica de recursos tanto humanos como financeiros. Além disso, para além dessas limitações, as administrações municipais funcionam sem competências delegadas pelas autoridades públicas centrais, para que prestem serviços públicos *de facto*. Efectivamente, como resultado do princípio do gradualismo e da transferência gradual e progressiva das competências de gestão dos serviços públicos, para os municípios, definido pelo decreto n.º33 de 30 de Agosto de 2006, estes não têm um real papel de instância de prestação de serviços. Assim foi o Estado que, a partir das suas administrações desconcentradas, nomeadamente a nível do distrito, se manteve como o único prestador de serviços enquanto os municípios funcionavam como espaços de manipulação das populações.

Além disso, fragilizados pela incapacidade em cobrar as receitas fiscais necessárias para a realização das suas actividades, os municípios ficaram condenados a depender das transferências da administração central ou dos doadores. De resto a ajuda destes últimos, como já referimos, surgiu também como resultado dos esforços do Estado, na lógica da cooperação interestatal. Na mesma base funcionam as ONGs,

com um modelo recuperado, *grosso modo* politicamente pelo poder público. A cooperação descentralizada ainda está embrionária, sem grande importância nas acções municipais de prestação de serviços. As parcerias público-privadas por seu turno estão também dependentes das acções estatais. De facto, os empresários privados, como mostrámos no caso do município de Quissico, em situação financeira de penúria, ficaram reféns das facilidades fiscais e das subvenções do Estado ou das garantias deste para empréstimos bancários a taxas de juro muito baixas, ficando na prática muito dependentes das orientações do poder público senão mesmo do partido no poder.

Deste modo o Estado surgiu finalmente como o principal fornecedor dos serviços e como o actor que decidia a possibilidade de transferência dos serviços para os municípios. Na prática está-se perante um exercício de todo um exercício de disciplinarização dos actores locais incluindo os administrados, actuando os municípios como espaços de enfraquecimento da mobilização popular como forma de pressão sobre as políticas públicas do Estado. Isto reforçou a recomposição do Estado, mesmo onde ele não tem capacidade de estar presente com acções concretas. Deste ponto de vista, a apropriação destas novas instâncias municipais pelos actores locais foi uma espécie de «hipnotização» e da normalização da disciplina do poder público. As actividades delegadas aos intermediários ou parceiros foram os instrumentos concretos de normalização da dominação estatal.

A negociação dos resultados e o impacte das reformas

Sublinhámos duas perspectivas de reflexão: por um lado os municípios enquanto administrações de proximidade, apesar da sua capacidade limitada de prestação de serviços e da forte tendência de controlo pela administração central, reconfiguram-se de acordo com os repertórios dos espaços de implementação e com a sua relação com os destinatários finais das reformas. Por outro lado, estas reconfigurações reinventam finalmente os conteúdos das reformas assim como redefinem as expectativas dos cidadãos para com a acção estatal.

Assim, ainda que os municípios fiquem sobrecarregados com a responsabilidade das relações directas com os usuários, mesmo

sem recursos para responder satisfatoriamente às necessidades em serviços públicos, contribuem para a aprendizagem de novos modos de gestão pública. Esta aprendizagem e o seu papel na mudança do sistema administrativo variam segundo as trajectórias dos espaços de implementação (Pollitt & Bouckaert 2011). Podemos observar, por exemplo, que em Mueda, um caso clássico de forte relação com a elite do Estado, a experiência de articulação entre administração e cidadãos nas novas lógicas de gestão teve tendência a alterar as acções da população, que se envolveu na participação. Mas o sistema administrativo não se ajustou a essas acções da população: as articulações entre administração-cidadãos revelaram-se como tácticas, donde a noção de reforma incremental, e não como um verdadeiro ajuste mútuo. Em todo o caso as pressões populares sobre a administração local foram visíveis.

No caso do município da Beira, de antiga tendência autonomista face ao poder central, os métodos participativos contribuíram para o nascimento de um novo partido político o MDM, em 2009. A implementação provocou uma mudança nos padrões de interacções e consequentemente no sistema administrativo.

Quanto a Quissico, elevado apenas em 2013 à categoria de município sob forte influência de uma pequena elite de comerciantes locais, as novas formas de intervenção parecem ter produzido uma estreita relação entre os actores estatais, municipais e privados, provocando o nascimento precipitado de formas de parceria público-privadas, sobretudo na área da gestão da água, como foi sublinhado. Fica por fazer a análise em termos de mudança do sistema administrativo, como mudança de práticas administrativas, tanto mais que, para produzir quadros de regularidade da acção pública, a implementação depende também da rotina.

Ainda é muito cedo para se retirarem conclusões precisas sobre o impacto das reformas de descentralização enquanto construção de novos quadros de interacção e de estruturação estável de comportamentos. Tudo depende da intensidade, das implicações e da natureza das experiências nos espaços da implementação. Pode demorar algum tempo, por um lado, até se poder tipificar as interacções a ponto de, por outro lado, se produzirem práticas estabelecidas que permitam antecipações nas relações administrativas. Contudo podem identificar-se alguns efeitos embora ainda estejam em gestação. Pela força da rotina

poderão modificar as interacções entre Estado e os outros actores por via da administração.

Se quisermos classificar como sucesso ou fracasso as propostas dos promotores da reforma de descentralização, as respostas são quase evidentes. Não há melhoria considerável da prestação de serviços, com municípios sem competências nem capacidades de realização *de facto* dos serviços públicos. A estrutura administrativa, nomeadamente a nível interno, continua inflexível e resiste às influências do meio. Além disso a adopção da reforma com os padrões propostos pelos actores internacionais serviu a elite no topo do Estado, como recurso político de reforço do seu modelo fechado, herança do «centralismo democrático» adoptado depois do fim do colonialismo. Efectivamente a constatação do fracasso salta à vista de todos, incluindo dos próprios actores reformadores (a elite no poder – a Frelimo –, assim como os actores internacionais), dos responsáveis pela implementação (as administrações municipais) e dos destinatários finais.

Contudo as modificações, a exemplo das reformas implementadas e das novas modalidades de acção política em gestação, ficaram muito marginalizadas nas análises bibliográficas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAM, Y., Cooperativas agrícolas e modificação das relações de produção no período colonial em Moçambique, dissertação de licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane, 1986.
- _____, «Mueda, 1917-1990: Resistência, colonialismo, libertação e desenvolvimento», Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique, 1993, («Especial Cabo Delgado»), pp. 3-102.
- _____, Trick or Treat: The Relationship Between Destabilisation, Aid and Government Development Policies in Mozambique 1975-1990, Roskilde University, 1996.
- ADAM Y., & GENTILI, A. M., «O movimento dos Liguilanilu no planalto de Mueda 1957-1962», Estudo Moçambicano, 1983, pp. 41-75.
- ADAMOLEKUN, L. & ADAMOLEKUN, O., Public Administration in Africa: Main Issues and Selected Country Studies, Boulder, Colo, Westview Press Inc, 1999, p. 432.
- ALBERDI, J. & BIDAURRATZAGA, E., Desarrollo Humano Local en Mozambique, Bilbao, Hegoa, 2014.
- ALDEN, C., Mozambique and the construction of the new African state: from negotiations to nation building, Nova Iorque, Palgrave, 2001.
- ALEXANDRINHO, J., «Beira: Lembranças da cidade colonial», Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique, 1989, («Especial Cidade da Beira»), pp. 181-200.
- ALFORD, J., «Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory», Administration & Society, vol. 34/1, 2002, pp. 32-56.
- _____, Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.
- ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD, «Relatório de acompanhamento da elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do município de mueda», Mueda, 2014.
- _____, «Relatório do Diagnóstico e prognóstico dos Recursos Humanos do Conselho Municipal da Vila de Mueda», Município de Mueda, 2014.
- _____, «Termos de Referência para a elaboração do Estudo Sobre a Capacidade Potencial do Sistema Actual de Arrecadação de Receitas Públicas no Município de Mueda», 2015.
- ALLINA-PISANO, E., Negotiating colonialism: Africans, the state, and the market in Manica District, Mozambique, 1895-c 1935, tese de doutoramento, University of Yale, 2002.

- _____, *Slavery by any other name: African life under company rule in colonial Mozambique*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2012.
- ALPERS, E. A., «“To Seek a Better Life:” The Implications of Migration from Mozambique to Tanganyika for Class Formation and Political Behavior», *Canadian Journal of African Studies/Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 18/2, 1984, pp. 367-388.
- ANDERSON, P., *Le Portugal et la fin de l’ultra-colonialisme*, François Maspero, Paris, 1963.
- ANDRADE, M. P. de, «Proto-Nacionalismo em Moçambique. Um estudo de caso: Kamba Simango (c. 1890-1967)», *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, («Especial Cidade da Beira»), pp. 127-147.
- ANSELL, C. & GASH, A., «Collaborative Governance in Theory and Practice», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18/4, 2007, pp. 543-571.
- ANTUNES, J. F., *Os americanos e Portugal*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1986.
- _____, *Jorge Jardim: Agente secreto*, Lisboa, Bertrand Editora, 1996.
- ARARAL, E., «Policy and regulatory design for developing countries: a mechanism design and transaction cost approach», *Policy Sciences*, vol. 47/3, septembre 2014, pp. 289-303.
- AXELSON, E., *Portugal and the Scramble for Africa, 1875-1891*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1967.
- AZEVEDO, C. A. M., «Perfil biográfico de D. Sebastião Soares de Resende», *Lusitania Sacra*, vol. 2/6, 1994, pp. 391-415.
- BACH, D. & GAZIBO, M., *Neopatrimonialism in Africa and beyond*, Nova Iorque, Routledge, 2012.
- BADIE, B., *L’Etat importé: essai sur l’occidentalisation de l’ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BALANDIER, G., *Le pouvoir sur scènes*, Paris, Fayard, 2006.
- BARREAU-TRAN, L., «Émergence économique des femmes et négociation des rapports de genre au Mozambique», *Afrique contemporaine*, 2013, pp. 120-121.
- BARTOLI, A., JEANNOT, G. & LARAT, F., «La simplification des formes et modalités de l’action publique: origines, enjeux et actualité», *Revue française d’administration publique*, 2016, pp. 7-22.
- BATLEY, R. & LARBI, G. A., *The changing role of government: the reform of public services in developing countries*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2004.
- BAYART, J.-F., *L’État en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006.
- BAYART, J.-F., MBEMBE, A. et TOULABOR, C., *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008.
- BERGER, P. L. & LUCKMANN, T., *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, Nova Iorque, Anchor Books, 1990.

- BERMAN, B., «Structure and Process in the Bureaucratic States of Colonial Africa», *Development and Changes*, vol. 15/2, 1984, pp. 161-202.
- BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.-P. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000.
- BIERSCHENK, T. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Editions Karthala, 1998.
- _____, *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Leiden; Boston, 2014, (volume 12).
- BLANC-PAMARD, C. & CAMBRÉZY, L., *Terre, terroir, territoire: les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, 1995.
- BLUNDO, G. & SARDAN OLIVIER, J.-P., *Etat et corruption en Afrique: une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers*, Bénin, Niger, Sénégal, Marseille: Paris, Karthala, 2007.
- BODSON, P. & ROY, P.-M., *Survivre dans les pays en développement: approches du secteur informel*, Paris, Harmattan, 2003.
- BONHOMME, J., *Les voleurs de sexe: anthropologie d'une rumeur africaine*, Paris, Seuil, 2009.
- BOONE, C., *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BOOTH, D., «Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision», *IDS Bulletin*, vol. 42/2, 2011, pp. 11-21.
- BOROWCZAK, W. & WEIMER, B., «Andar com uma bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011», *in*. WEIMER, B. (org), *Descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, 2012, pp. 103-161.
- BOUCKAERT, G., «La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs?», *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106/1, 2003, pp. 39-54.
- BOUCKAERT, G., VAN DE WALLE, S., MADDENS, B. [et al.], «Identity vs. performance: An overview of theories explaining trust in government», Leuven, Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven, 2002.
- BOUENE, F. & SANTOS, M., «O modus vivendi entre Moçambique e o Transvaal (1901-1909): um caso de "imperialismo ferroviário"», *Africana studia*, 2006, pp. 239-268.
- BOURDIEU, P., «Droit et passe-droit: Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81/1, 1990, pp. 86-96.
- BOURGON, J., «Un gouvernement flexible, responsable et respecté: Vers une "nouvelle" théorie de l'administration publique», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 73/1, 2007, pp. 7-28.

- BOVAIRD, A. G. & LÖFFLER, E., *Public management and governance*, 2nd ed, Londres; Nova Iorque, Routledge, 2009.
- BOWEN, M., *The state against the peasantry: rural struggles in colonial and postcolonial Mozambique*, Charlottesville, University Press of Virginia, 2000.
- BRAATHEN, E. & JØRGENSEN, B., «Democracy Without People? Local Government Reform and 1998 Municipal Elections in Mozambique», *Lusotopie*, 1998, pp. 31-38.
- BRAGANÇA, A. de, *A situação nas antigas zonas libertadas de Cabo Delgado*, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane [Oficina de História], 1983.
- _____, «O marxismo de Samora», *Cadernos de História: Boletim do departamento de história de UEM*, 1987, pp. 4-12.
- BRAGANÇA, A. de & DELELCHIN, J., «Da idealização à compreensão da história Moçambique», *Estudos Moçambicanos*, 1986, pp. 29-52.
- BRANDÃO, P. R., *A Igreja Católica e o Estado Novo em Moçambique: 1960/1974*, 1.ª ed, Lisboa, Notícias Ed, 2004.
- BRAUDEL, F., «Histoire et Sciences sociales: La longue durée», *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 1958, pp. 725-753.
- BRITO, L. de, *Le Frelimo et la construction de l'État National au Mozambique. Le sens de la référence au Marxisme (1962-1983)*, tese de doutoramento, Université de Paris VIII, 1991.
- _____, «Beira – o fim da Renamo?», *IDeIAS*, 25 novembre 2008.
- _____, *Desafios para Moçambique 2011*, Maputo, IESE, 2011.
- BRODEUR, J.-P., *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- CABAÇO, J. L., *Moçambique: identidade, colonialismo e libertação*, São Paulo, Editora UNESP, 2009.
- CABRITA, J., *Mozambique: the tortuous road to democracy*, Nova Iorque, Palgrave, 2002.
- CAHEN, M., «Autour des indépendances angolaise et mozambicaine», *Politique Africaine*, 1982, pp. 112-143.
- _____, «Corporatisme et colonialisme: approche du cas mozambicain, 1933-1979. I. Une genèse difficile, un mouvement squelettique.», *Cahiers d'études africaines*, vol. 23/92, 1983, pp. 383-417.
- _____, «État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant», *Politique Africaine*, [l'Afrique Australe face à Pretoria], 1985, pp. 36-60.
- _____, «Les “mutineries” de la Machanga et e Mambone (1953): Conflits sociaux, activisme associatif et tension religieuse dans la partie orientale de la zone Vandau», comunicação à II.ª Reunião Internacional de especialistas em Ciências Sociais sobre África de língua portuguesa, Bissau, não publicado.
- _____, «Mozambique, histoire géopolitique d'un pays sans nation», *Lusotopie*, 1994, pp. 213-266.

- _____, «The Mueda Case and Maconde political ethnicity: Some notes on a work in progress», *Africana studia*, 1999, pp. 29-46.
- _____, *Les bandits: un historien au Mozambique*, 1994, Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- _____, «Luta de emancipação anti-colonial ou movimento de libertação nacional? Processo histórico e discurso ideológico. O caso das colônias portuguesas e de Moçambique em particular», *Africana studia*, 2005, pp. 39-67.
- _____, «“Resistência Nacional Moçambicana”, de la victoire à la dérouté, Resistência Nacional Moçambicana: from the victory to the crushing defeat», *Politique africaine*, 2010, pp. 23-43.
- CANHANGA, N., «Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas», Maputo, IESE, 2007.
- CAPELA, J., «Para a história do ‘Diário de Moçambique’», *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, («Especial Cidade da Beira»), pp. 177-180.
- _____, *A República Militar da Maganja da Costa: 1862 – 1898*, Porto, Afrontamento, 1992.
- CASTEL-BRANCO, C. N., «Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains», *Review of African Political Economy*, vol. 41/1, 2014, pp. 26-48.
- CASTIANO, J. P., NGOENHA, S. E. & BERTHOUD, G., *Histoire de l'éducation au Mozambique: de la période coloniale à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- CENTRO DE APRENDIZAGEM E CAPACITAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, «Estudo sobre a economia política do sector da educação em Moçambique», Maputo, Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil, 2016.
- CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS, «O mineiro moçambicano: Um estudo sobre a exportação de mão de obra», CEA-UEM, [Capítulo III: A base camponesa: A provincial de Inhambane], 1977.
- _____, «O mineiro moçambicano: um estudo sobre exportação de mão de obra», CEA-UEM [Introdução e Capítulo I: A exportação de mão de obra], 1977.
- CHABAL, P. & DALOZ, J.-P., *Africa works: disorder as political instrument*, Bloomington, Indiana University Press, 1999.
- CHAVANA JR., L. A., *Alguns impactos políticos da emigração das populações da circunscrição dos Macondes para Tanganhyka: Lazaro Nkavandame, um estudo de caso, 1955-1960, dissertação de licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane*, 2006.
- CHEVALIER, J., *La communication administration-administrés*, Paris, Presses Universitaires de France, 1983.
- _____, «La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?», *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106/1, 2003, pp. 203-217.
- _____, «De l'administration démocratique à la démocratie administrative», *Revue française d'administration publique*, 2011, pp. 217-227.
- _____, *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

- CHICHAVA, S., *Le 'vieux Mozambique'. Étude sur l'identité politique de la Zambézie*, tese de doutoramento, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2007.
- _____, «Eneias Comiche e Daviz Simango: porque “caíram?”», *Journal O País*, 1.º de Setembro 2008.
- _____, «Movimento democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana?», Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2010.
- CHIVANGUE, A., *Responsabilidade social empresarial da indústria extractiva, protestos populares e desenvolvimento em Moçambique*, tese de doutoramento, Universidade de Lisboa, 2016.
- CHIZIANE, E., «Diagnóstico do processo de transferência de competências no âmbito da descentralização em Moçambique», Maputo, Ministério da Administração Estatal, não publicado.
- CHIZIANE, P., *As andorinhas*, Maputo, Índico, 2008.
- CHOUDHURY, E., «Trust in Administration An Integrative Approach to Optimal Trust», *Administration & Society*, vol. 40/6, Janeiro de 2008, pp. 586-620.
- CISTAC, G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, Livraria Universitária, 2001.
- _____, «Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local», *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, 2012.
- CLAINCHE, M. Le, «L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative?», *Revue française d'administration publique*, 2011, pp. 39-48.
- COBBING, J., *The case against the mfecane*, Johannesburg, South Africa, University of the Witwatersrand, African Studies Institute, 1984, («African studies seminar paper/African Studies Institute, University of the Witwatersrand»).
- COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO, *Estratégia global da reforma do sector público (2001-2011)*, Maputo, Imprensa Nacional, 2001.
- GONÇALVES, E., *Chronopolitics: public events and the temporalities of state power in Mozambique*, Thesis, 2012.
- CONSELHO MUNICIPAL DA BEIRA, «Informe do presidente do Conselho Municipal à VII Sessão ordinária da Assembleia Municipal da Beira», Gabinete do Presidente, 2010.
- _____, «Linhas mestres para o plano estratégico de desenvolvimento Municipal da Cidade da Beira», Município da cidade da Beira, 2010.
- CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE MUEDA, «Plano de Estrutura da Vila de Mueda», Município de Mueda, 2013.
- _____, «Conta de gerência Consolidada – 2014», 2014.
- _____, «Mapa de efectividade de pagamento da representação», 2015.

- _____, «Plano estratégico de desenvolvimento da vila municipal de Mueda 2015-2019», 2015.
- _____, «Relatório-balanço, anual das actividades realizadas – 2014», Mueda, 2015.
- CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE QUISSICO, «Proposta do código de postura da vila de Quissico», 2014.
- COSTA, I. N. da, Contribuição para o estudo do colonial-fascismo em Moçambique, Arquivo Histórico de Moçambique, 1987.
- _____, Inventário do Fundo ‘Companhia de Moçambique’, 1892-1942: uma abordagem funcional da descrição dos arquivos permanentes, Universidade Eduardo Mondlane, 1993.
- COUTO, M., Mulheres de Cinzas, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.
- COVANE, L., As relações económicas entre Moçambique e a África do Sul, 1850-1964: acordos e regulamentos principais, Arquivo Histórico de Moçambique, 1989.
- CROOK, R. C., «Rethinking civil service reform in Africa: ‘islands of effectiveness’ and organisational commitment», *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 48/4, 2010, pp. 479-504.
- CROOK, R. & MANOR, J., Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1998.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E., L’acteur et le système: Les contraintes de l’action collective, Paris, Points, 1977.
- CUMBI, C., Timbila Chope: Uma contribuição para a compreensão da sua trajetória histórica e integração no processo education em Moçambique, 1975-2011, mémoire de master, Universidade Pedagógica, 2014.
- DALOZ, J.-P., «Au-delà de l’État néo-patrimonial. Jean-François Médard et l’approche élitare», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13/4, 2006, pp. 617-623.
- DANÇA, E., «Um galo ditador? Daviz Simango dissolve Comissão Política do MDM», Savana, Fevereiro 2010.
- DARBON, D., «L’État prédateur», *Politique Africaine*, 1990, pp. 37-45.
- _____, «De l’introuvable à l’innommable: fonctionnaires et professionnels de l’action publique dans les Afriques», *Autrepart*, Dezembro de 2001, pp. 27-42.
- _____, «La Culture administrative en Afriques: la construction historique des significations du «phénomène bureaucratique»», *Cadernos de Estudos Africanos*, Dezembro de 2002, pp. 65-92.
- _____, «Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques?», *Revue française d’administration publique*, vol. n.º 105-106/1, 2003, pp. 135-152.
- _____, «Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable? Le service public confronté à l’État et aux sociétés projetées en Afrique»,

- Revue d'analyse comparée en administration publique, vol. 14/1, hiver 2007-2008, pp. 98-112.
- _____, La politique des modèles en Afrique: simulation, dépolitisation et appropriation, Paris: Pessac, Karthala, 2009.
- _____, Le comparatisme à la croisée des chemins: autour de l'oeuvre de Jean-François Médard, Paris: Pessac, Karthala, 2010.
- DARBON, D. & TOULABOR, C., L'invention des classes moyennes africaines: enjeux politiques d'une catégorie incertaine, Paris, Éditions Karthala, 2014.
- DARCH, C., «Trabalho migratório na África Austral: um apontamento crítico sobre a literatura existente», Estudos Moçambicanos, 1981, pp. 81-96.
- DARCH, C. & HEDGES, D., «Political rhetoric in the transition to Mozambique independence: Samora Machel in Beira, June 1975», Kronos, vol. 39/1, 2007, pp. 32-65.
- DERLIEN, H.-U. & PETERS, B. G., The State at Work: Comparative Public Service Systems, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2009.
- DIÁLOGO LOCAL PARA A BOA GOVERNAÇÃO, «Estudo sobre a governação municipal na cidade da Beira», Maputo, 2013.
- DINERMAN, A., Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Postcolonial Africa: The case of Mozambique, 1975-1994, Londres, Routledge/Taylor & Francis Group, 2006.
- DIREITO, B., Políticas colonias de terras em Moçambique: O caso de Manica e Sofala sob a companhia de Moçambique, 1892-1942, Universidade de Lisboa, 2013.
- DOS SANTOS, V., O desconhecido Niassa, Lisboa, Junta de Investigação do Ultramar, 1964.
- DUFFY, J., Portuguese Africa, Cambridge, Harvard University Press, 1959.
- DUVERGER, M., Les partis politiques, Paris, Colin, 1981.
- ELIAS, N., La dynamique de l'Occident, Paris, Presses pocket, 2003.
- ENES, A., Moçambique: relatório apresentado ao governo, Divisão de Publicações e Biblioteca Agência Geral das Colónias, 1946.
- FAVERO, N., MEIER, K. J. & O'TOOLE JR., L. J., «Goals, Trust, Participation, and Feedback: Linking Internal Management With Performance Outcomes», Journal of Public Administration Research & Theory, vol. 26/2, Abril 2016, pp. 327-343.
- FERGUSON, J., The anti-politics machine: «development,» depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.
- FLORÊNCIO, F., As autoridades tradicionais Vandau, Estado e política local em Moçambique, tese de doutoramento, ISTCTE, 2003.
- FOUCAULT, M., Surveiller et punir: naissance de la prison, Paris, Gallimard, 2008.
- FREITAS, A. I. F. de, «Província de Moçambique. Seitas religiosas gentílicas», Arquivo Histórico de Moçambique, vol. 4, 1957, («Confidencial»).

- FRELIMO, «Manifesto eleitoral do candidato Abílio José Paulo», Quissio, 2013.
- _____, Manifesto eleitoral da Frelimo para as eleições presidenciais e legislativas e para as assembleias provinciais de 15 de Outubro de 2014, Matola, Versão Aprovada pela I Sessão Extraordinária do Comité Central, 2014.
- FRY, P., Moçambique: ensaios, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2001.
- GABINETE DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Armando Guebuza em presidência aberta, Gabinete de Estudos da Presidência da República, Maputo, 2009.
- GAXIE, D. & LEHINGUE, P., Enjeux municipaux: la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale, Presses Universitaires de France, 1984.
- GEFFRAY, C., La cause des armes au Mozambique: anthropologie d'une guerre civile, Paris, Karthala, 1990.
- GÉLÉDAN, F., «Spectres du léviathan: l'État à l'épreuve de la simplification administrative(2006-2015)», Revue française d'administration publique, vol. 157/1, 2016, p. 33.
- GEORGES, B., «La situation coloniale: une approche théorique», Cahiers internationaux de sociologie, 1951, pp. 44-79.
- GIL, F., «STV Noite Informativa 04 02 2016», [En ligne: <https://www.youtube.com/watch?v=kLCIZBBOEqc>].
- GINZBURG, C., Le juge et l'historien: considérations en marge du procès Sofri, Lagrasse, Verdier, 2007.
- GOFFMAN, E., Asiles: études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus, Paris, Éditions de Minuit, 1968.
- _____, Les Rites d'interaction, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974, p. 236.
- GOMEZ, M. B., Educação moçambicana: história de um processo, 1962-1984/, Maputo, Moçambique:, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 1999.
- GUPTA, A., Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India, Durham, Duke University Press Books, 2012.
- HALL, M. & YOUNG, T., Confronting Leviathan: Mozambique since independence, Athens, Ohio University Press, 1997.
- HANLON, J., Mozambique: the revolution under fire, Londres, Zed Books, 1984.
- _____, «O processo político em Moçambique», Boletim Eleitoral, novembre 2008.
- HASSENTEUFEL, P., Sociologie politique: l'action publique, 2.^a edição, Paris, Armand Colin, 2011.
- HEINTZMAN, R. & MARSON, B., «People, service and trust: is there a public sector service value chain?», International Review of Administrative Sciences, vol. 71/4, 2005, pp. 549-575.
- HENDERSON, R., «Relations of Neighbourliness – Malawi and Portugal, 1964-74», The Journal of Modern African Studies, vol. 15/3, 1977, pp. 425-455.

- HERDT, T. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *Real governance and practical norms in sub-Saharan Africa: the game of rules*, Londres; Nova Iorque, NY, Routledge, Taylor & Francis Group, 2015.
- HERIAN, M. N., «Trust in Government and Support for Municipal Services», *State and Local Government Review*, vol. 46/2, juin 2014, pp. 82-90.
- HERMELE, K., «Guerra e estabilização: Uma análise a médio prazo do Programa de Reabilitação económica de Moçambique (PRE)», *Revista International de Estudos Africanos*, vol. 8/9, 1988, pp. 33ç - 349.
- HIBOU, B., «Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne: du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire», *Les Études du CERI*, 1998, pp. 1-46.
- _____, *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.
- HILL, H. C., «Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform», *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 13/3, 2003, pp. 265-282.
- HILL, M., «Implementation Theory: yesterday's issue?», *Policy & Politics*, vol. 25/4, 1997, pp. 375-385.
- HOOD, C., *The tools of government*, Londres, Chatham House, 1986.
- _____, «Contemporary public management: a new global paradigm?», *Public Policy and Administration*, vol. 10/2, Janeiro de 1995, pp. 104-117.
- HOOD, C. & LODGE, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford, OUP Oxford, 2006.
- HOPKINS, A. G., «Big Business in African Studies», *The Journal of African History*, vol. 28/1, 1987, pp. 119-140.
- HUPE, P., «What happens on the ground: Persistent issues in implementation research», *Public Policy and Administration*, vol. 29/2, Abril 2014, pp. 164-182.
- HUPE, P. & HILL, M., «Street-Level Bureaucracy and Public Accountability», *Public Administration*, vol. 85/2, Junho de 2007, p. 279.
- HURBERT, J., *La petite voie: De St Louis-Marie de Montfort à Jesus par Marie*, Angers, Editions Montfort, 2014.
- HUTCHCROFT, P. D., «Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power», *Governance*, vol. 14/1, janvier 2001, pp. 23-53.
- HYDEN, G., «Culture, Administration, and Reform in Africa», *International Journal of Public Administration*, vol. 36/13, Novembro de 2013, p. 922-931.
- LAIN GOW, J. & DUFOUR, C., «In the new public management a paradigm? Does it matter?», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66/4, 2000, pp. 573-597.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, «Projecções anuais da população total, urbana e rural, dos distritos da província de Inhambane 2007-2040», INE, 2010.

- _____, «40 anos de independência nacional: um retrato estatístico», Instituto Nacional de Estatística, 2015.
- ISAACMAN, A., «Cotton is the mother of poverty: Peasant resistance to forced cotton production in Mozambique, 1938-1961», *International Journal of African History Studies*, vol. 13/4, 1980, pp. 581-615.
- ISAACMAN, A. & ISAACMAN, B., *The tradition of resistance in Mozambique: anti-colonial activity in the Zambesi Valley, 1850-1921*, Londres, Heinemann, 1976.
- ISRAEL, P., «Kummwanglela Guebuza», *Lusotopie*, novembre 2006, p. 103-125.
- _____, «The Formulaic Revolution. Song and the “Popular Memory” of the Mozambican Liberation Struggle», *Cahiers d'études africaines*, 2010, pp. 181-216.
- JAGLIN, S., «La commercialisation du service d'eau potable à Windhoek (Namibie): inégalités urbaines et logiques marchandes», *Flux*, vol. 13/30, 1997, pp. 16-29.
- JARDIM, J., *Moçambique: terra queimada*, Lisboa, Intervenção, 1976.
- JESSOP, B., *State power: a strategic-relational approach*, Reprinted, Cambridge, Polity, 2010, p. 301.
- JING, Y. & HU, Y., «From Service Contracting to Collaborative Governance: Evolution of Government-Nonprofit Relations: From Contracting to Governance», *Public Administration and Development*, vol. 37/3, 2017, pp. 191-202.
- JOHNSTON, A., «Adult Literacy for Development in Mozambique», *African Studies Review*, vol. 33/3, 1990, pp. 83-96.
- KHAN, M., «Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions», Londres, University of London, 2010.
- KHOSA, U. Ba Ka, *Ualalapi*, Lisboa, Caminho, 1987.
- KING, D. & LE GALÈS, P., «Sociologie de l'État en recomposition», *Revue française de sociologie*, vol. 52/3, 2011, pp. 453-480.
- KINGDON, J., *Agendas, alternatives, and public policies*, 2e éd., Nova Iorque, Harper Collins, 1995.
- KNORR-CETINA, K. & CICOUREL, A. V., *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro- and macro-sociologies*, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1981.
- LA BOÉTIE, É. de, *Discours de la servitude volontaire*, Paris, Éd. Mille et une nuits, 2005.
- LACHARTRE, B., «Élections municipales et démocratisation au Mozambique», *Politique africaine*, vol. 75/3, 1999, pp. 162-169.
- _____, *Enjeux urbains au Mozambique: de Lourenço Marques à Maputo*, Paris, Karthala, 2000.
- _____, «Qui a peur des ONG au Mozambique? La relance d'une controverse», *Lusotopie*, 2002, pp. 161-169.

- LAFFRANCHINI, M., «Métamorphose identitaire à travers la musique: le timbila des Chopi du Mozambique», *Cahiers d'ethnomusicologie*, 2007, pp. 133-145.
- LANGA, P. V., «A mercantilização do ensino superior e a relação com o saber: A qualidade em questão», *Revista Científica da UEM: Série Ciências da Educação*, vol. 1, 2012, pp. 21-41.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004.
- LAUTIER, Bruno, *L'Économie informelle dans le Tiers Monde*, Paris, La Découverte, 2004.
- LAUTIER, B., MIRAS, C. de & MORICE, A., *L'Etat et l'informel*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- LAVIGNE DELVILLE, P. & CHAUVEAU, J.-P., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?: réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Editions Karthala: Coopération française, 1998.
- LE GALÈS, P. & VEZINAT, N., *L'État recomposé*, Paris, Puf, 2014.
- LIESEGANG, G., «Nguni Migrations between Delagoa Bay and the Zambezi, 1821-1839», *African Historical Studies*, vol. 3/2, 1970, pp. 317-337.
- _____, *Ngungunyane*, Maputo, Coleção Embondeiro, 1986.
- LIMA, A., «Os fundamentos da transferência da capital para Lourenço Marques», *Boletim Municipal (Lourenço Marques)*, I, 1967, pp. 19-28.
- LINZ, J. J., «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, vol. 1/1, 1990, pp. 51-69.
- LIPSKY, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Nova Iorque, Russell Sage Foundation, 2010.
- LOBATO, A., «Ilha de Moçambique», *Documentário trimestral*, 1945.
- _____, «No centenário de Neutel de Abreu: Sobre as causas da ocupação tardia do Norte, num relance pela História de Moçambique», *Monumenta*, 1971, pp. 7-21.
- MACAMO, E., «A Transição Política em Moçambique», Lisboa, Centro de Estudos Africanos, 2004.
- MACGONAGLE, E., «Living with a Tyrant: Ndau Memories and Identities in the Shadow of Ngungunyana», *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 41/1, 2008, pp. 29-53.
- MACHEL, S., *Fazer da escola uma base para o povo tomar o poder*, Maputo, Imprensa Nacional, 1979, p. 46.
- _____, «Elevar o nível de vigilância contra os reaccionários», *Tempo*, 1981, p. 61.
- MACKINTOSH, M. & WUYTS, M., «Accumulation, social services and socialist transition in the third world: Reflections on decentralised planning based on the Mozambican experience», *The Journal of Development Studies*, vol. 24/4, 1988, pp. 136-179.

- MACUANE, J., «Economic and political liberalization, dependency and elite formation in contemporary Mozambique», Working paper, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2012.
- MALINOWSKI, B., *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Paris, Gallimard, 1989.
- MARIE, A., *L'Afrique des individus: itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine* (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey), Paris, Karthala, 1997.
- MARTIN, D.-C., «À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l'invention du politique?», *Revue française de science politique*, vol. 39/6, 1989, pp. 793-815.
- MASSARDIER, G., *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.
- MAZULA, *Brazão, Moçambique eleições democracia e desenvolvimento*, Maputo, Inter-Africa Group, 1995.
- MCCOURT, W., «Public Management in Developing Countries», *Public Management Review*, vol. 10/4, Julho 2008, pp. 467.
- MDM, *Manifesto Eleitoral do MDM, 2015-2019 Moçambique para todos*, Chimoio, 2014.
- MÉDARD, J.-F., «L'État patrimonialisé», *Politique Africaine*, vol. 1/39, 1990, pp. 25-36.
- _____, «Autoritarisme et démocratie en Afrique noire», *Politique africaine*, vol. 43, 1991, pp. 92-104.
- _____, *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.
- _____, *État d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1992, Paris, Karthala, 1992.
- MELBER, H., «The African middle class(es) – in the middle of what?», *Review of African Political Economy*, vol. 44/151, Janeiro de 2017, pp. 142-154.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F., *Espaces du service public: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson*. T. 1, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013.
- MELO, J. de, *Os Anos da guerra, 1961-1975: os portugueses em Africa: crónica, ficção e história*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1998.
- MENESES, M. P., «Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Maio 2015, pp. 09-52.
- MIGDAL, J. S., *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge; Nova Iorque, Cambridge University Press, 2001.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL, «Relatório da Reunião Nacional de Balanço dos “7 Milhões” e PERPU», Chidenguele, 2014, («Alavancas na Dinamização da Economia Local»).

- MINISTÉRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA, Estatísticas dos Funcionários e Agentes do Estado (2012/2013), Académica, Lda., Maputo, Ministério da Função Pública, 2014.
- MONDLANE, E., Lutar por Moçambique, Maputo, Coleção Nosso Chão, 1995.
- MORIER-GENOUD, Eric, Religious orders & the Making of Catholic Politics: The case of the diocese of Beira, 1940-1974, tese de doutoramento, Binghamton University, 2005.
- MORIER-GENOUD, E., CAHEN, M. & ROSÁRIO, D. M. Do, The War Within: New Perspectives on the Civil War in Mozambique, 1976-1992, Martlesham, James Currey, 2018.
- MOSCA, J., A experiência «socialista» em Moçambique (1975-1986), Lisboa, Instituto Piaget, 1999.
- MULLER, P., «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique», Revue française de science politique, vol. 50/2, 2000, pp. 189-208.
- MUNGUAMBE, A., A música Chope, Maputo, Promédia, 2000.
- MUNICÍPIO DA VILA DE QUISSICO, «Construção de furos de água nos bairros de Muinhe e Mahumane», Quissico, 2014.
- _____, «Reabilitação da residência do presidente do conselho municipal», Quissico, 2014.
- MUNICÍPIO DE BEIRA, «Estatuto orgânico do conselho municipal da Beira», 2013.
- NAKANABO-DIALLO, R., Politiques de la nature et nature de l'Etat: (re) déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique, tese de doutoramento em ciências públicas, Université de Bordeaux, 2013.
- NCOMO, B. L., Uria Simango: Um homem uma causa, Maputo, Edições Novafrica, 2003.
- NEIL-TOMLINSON, B., «The Nyassa chartered company: 1891-1929», The Journal of African History, vol. 18/1, 1977, pp. 109-128.
- _____, The Mozambique chartered company 1892 to 1910, University of Londres, 1987.
- NEWITT, M., História de Moçambique, Lisboa, Publicações Europa-América, 1997.
- NEWITT, M. & TORNIMBENI, C., «Transnational Networks and Internal Divisions in Central Mozambique. An Historical Perspective from the Colonial Period (Réseaux transnationaux et divisions internes dans le centre du Mozambique. Perspective historique de la période coloniale)», Cahiers d'Études Africaines, vol. 48/192, 2008, pp. 707-740.
- NGUENHA, E., «Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos de Orçamento Participativo», Maputo, IESE, 2009.

- NGUENHA, E. & WEIMER, B., «Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003», Maputo, Cooperação Suiça/PADEM, 2004.
- NORINHO, E., Gestão financeira dos municípios – descentralização desenvolvimento e cobrança de receitas: o caso do município da Beira, monografia de licenciatura, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane, 2002.
- NUVUNGA, A. & ADALIMA, J., «Mozambique Democratic Movement (MDM): an analysis of a new opposition party in Mozambique», Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- NYLEN, W., «Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil», *Comparative Politics*, vol. 34/2, 2002, pp. 127-145.
- _____, «Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique)», Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014.
- O'DONNELL, G. A., «Horizontal Accountability in New Democracies», *Journal of Democracy*, 1998, p. 112.
- OECD, «Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation», Paris, OECD, 2001.
- O'LAUGHLIN, B., «A questão agrária em Moçambique», *Estudos Moçambicanos*, vol. 1/3, 1981, pp. 9-32.
- _____, «A base social da guerra em Moçambique: análise de “A causa das armas em Moçambique”, *Antropologia de uma guerra civil*, de C. Geffray, Paris: CREDU–Karthala, 1990», *Estudo Moçambicanos*, n.º10, 1992, pp. 107-148», *Estudos Moçambicanos*, 1992, pp. 107-148.
- OLOWU, D., «La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76/4, 2010, pp. 665-686.
- OLOWU, D. & WUNSCH, J. S., *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Publishers, 2003.
- OSBORNE, S. P., «Delivering Public Services: Time for a new theory?», *Public Management Review*, vol. 12/1, 2010.
- OSÓRIO, C. & MACUACUA, E., «Eleições autárquicas 2013: participação e representação de mulheres e homens», Maputo, Wilsa Moçambique, 2014.
- OTAYEK, R., «A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Julho 2007, pp. 131-150.
- PÉCLARD, D., «Les chemins de la «reconversion autoritaire» en Angola», *Politique africaine*, vol. 110/2, 2008, pp. 5-20.
- PEIRES, J. B., «Paradigm Deleted: The Materialist Interpretation of the Mfecane», *Journal of Southern African Studies*, vol. 19/2, 1993, pp. 295-313.

- PÉLISSIER, R., *Naissance du Mozambique: résistance et révoltes anticoloniales (1854-1918)*, Paris, Péliissier, 1984.
- PENVENNE, J., «Chibalo e classe operária: Lourenço Marques, 1870-1962», *Estudos Moçambicanos*, vol. 2, 1981, pp. 9-26.
- _____, *A history of African labor in Lourenço Marques, Mozambique, 1877 to 1950*, tese de doutoramento em história, University Microfilms International, 1982.
- _____, «Trabalhadores de Lourenço Marques (1870-1974)», *Arquivo Histórico de Moçambique*, 1993, pp. 26.
- _____, *African workers and colonial racism: Mozambican strategies and struggles in Lourenço Marques, 1877-1962*, Portsmouth, Heinemann, 1995.
- PEREIRA, J. C. G., ««Antes o “diabo” conhecido do que um “anjo” desconhecido»: as limitações do voto económico na reeleição do partido FRELIMO», *Análise Social*, vol. 43/187, 2008, pp. 419-442.
- PESTOFF, V., *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, Nova Iorque (NY), Routledge, 2015.
- PESTOFF, V., BRANDSEN, T. & VERSCHUERE, B., *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, 1 edition, Nova Iorque, Routledge, 2011.
- PETITEVILLE, F., *La coopération décentralisée: les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- PITCHER, M. A., *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- POLIDANO, C., «Why Civil Service Reforms Fail», *Public Management Review*, vol. 3/3, Setembro de 2001, pp. 345-361.
- POLIDANO, C. & HULME, D., «Public Management Reform Im Developing Countries», *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, vol. 1/1, Janeiro de 1999, pp. 121-132.
- POLLITT, C., *Time, policy, management: governing with the past*, Oxford; Nova Iorque, Oxford University Press, 2008, p. 213.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G., *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3rd ed, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- RADAELLI, C. M., «Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne», *Revue française de science politique*, vol. 50/2, 2000, pp. 255-276.
- RAFFINOT, M. & ROUBAUD, F., *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux sacrifiés ou protégés?*, Bondy, Institut de recherche pour le développement, 2001.
- REAUD, B. A., *The political economy of local democracy: decentralization and performance in Mozambique since 1998*, Washington (D.C.), American University, 2012.
- RENAN, E., *Qu'est-ce qu'une nation? Et autres essais politiques*, Paris, Presses pocket, 1992.

- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Constituição da República de Moçambique, 1st edition, Escolar Editora, 2009, p. 122.
- RESENDE, S. S. de, Profeta em Moçambique, Linda-A-Velha, Portugal, DIFEL, 1994, p. 1341.
- RIDDE, V., «Policy implementation in Africa State: an extension of Kingdon's multiple-streams approach», *Public Administration*, vol. 87/4, 2009, pp. 938-954.
- RIEDL, R. B. & DICKOVICK, J. T., «Party systems and decentralization in Africa», *Studies in Comparative International Development*, vol. 49/3, 2014, p. 321-342.
- RITA-FERREIRA, A., Fixação Portuguesa e História Pré-Colonial de Moçambique, Lisboa, IICT/JICU, 1982.
- _____, «Presença Luso-Asiática e mudanças culturais no sul de Moçambique (até c. 1900)», Instituto de Investigação Científica Tropical, n.º 1391, 1982.
- _____, Coletânea de documentos, notas soltas e ensaios inéditos para a História de Moçambique, Bicesse [Portugal], ed. do autor, 2012.
- ROCHA, A., Associativismo e nativismo em Moçambique: contribuição para o estudo das origens do nacionalismo moçambicano (1900-1940), Maputo, Promédia, 2002.
- ROCHA, J. A. O. & ZAVALA, G., «O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique», *Cadernos de Estudos Africanos*, 2015, pp. 105-133.
- ROESH, O., «A Renamo e o campesinato no sul de Moçambique: panorâmica da província de Gaza», *Estudos Moçambicanos*, 1992, pp. 127-160.
- ROSÁRIO, D. M. do, Les mairies des «autres»: une analyse politique, socio-historique et culturelle des trajectoires locales: le cas d'Angoche, de l'Île de Moçambique et de Nacala Porto, tese de doutoramento, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2009.
- _____, «“Empresários de penúria”. A problemática da emergência e envolvimento do sector privado local na prestação de serviços públicos: O caso do distrito de Nacala», Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014.
- _____, «Os Municípios dos “Outros”: Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche», *Cadernos de Estudos Africanos*, 2015, pp. 135-165.
- ROTHCHILD, D., Strengthening African local initiative: local self-governance, decentralisation and accountability, Hamburgo, Institut für Afrika-Kund, 1996.
- SABATIER, P. A., «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein», *Policy Sciences*, vol. 21/2/3, 1988, pp. 129-168.
- SAHLINS, M., «Poor Man, Rich Man, Big-man, Chief: Political Types in Melanesia and Polynesia», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 5/3, 1963, pp. 285-303.

- SANTOS, Boaventura de S. & TRINDADE, J. C., *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*, Porto [Portugal], Edições Afrontamento, 2003.
- SANTOS, M. M., «An “obsessive idea” – Native Taxation in Northern Mozambique (1926-1945)», *Centro de estudos africanos da Universidade do Porto – Working Papers*, vol. 7, 2007.
- SAUL, J., *A difficult road: The transition to socialism in Mozambique*, Nova Iorque, *Monthly Review*, 1985.
- SCHLICHTE, K., *The dynamics of States: the formation and crises of State domination*, Ashgate, 2005.
- SCOONES, I., AMANOR, K., FAVARETO, A. [et al.], «A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture», *World Development*, vol. 81, 2016, pp. 1-12.
- SEN, A., *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*, Paris, O. Jacob, 2003.
- SERRA, C., *Eleitorado incapturável. Eleições municipais de 1998 em Manica, Chimoio, Beira, Dondo, Nampula e Angoche*, Maputo, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 1998.
- _____, *História de Moçambique*, vol. 1, Maputo, Livraria Universitária, 2001.
- _____, *Linchamentos em Moçambique: Uma desordem que apela à ordem*, Maputo, Imprensa Universitária de UEM, 2008.
- SHANKLAND, A. & GONÇALVES, E., «Imagining Agricultural Development in South–South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA», *World Development*, vol. 81, Maio 2016, («China and Brazil in African Agriculture»), pp. 35-46.
- SICILIA, M., GUARINI, E., SANCINO, A. [et al.], «La gestion des services publics et la coproduction dans les structures de gouvernance à niveaux multiples», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82/1, 2016, pp. 11-32.
- SILVA, T. C. e, *Protestant churches and the formation of political consciousness in Southern Mozambique, 1930-1974*, Basileia, Switzerland, P. Schlettwein Pub, 2001.
- SMOUTS, M.-C., *La situation postcoloniale: les postcolonial studies dans le débat français*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 2007, («Mondes»).
- SOIRI, I., *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada?: Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 1999.
- SOPA, A., «Condições de habitabilidade numa pequena povoação costeira da África Austral, 1892-1925», *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989 («Especial Cidade da Beira»), pp. 77-125.

- SOUTO, A. N. de, Caetano e o ocaso do «Império»: administração e guerra colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974), Porto, Afrontamento, 2007, (28).
- SPENCER, L., *Toward an African church in Mozambique: Kamba Simango and the Protestant community in Manica and Sofala, 1892-1945*, Mzuzu [Malawi], Mzuni Press, 2013.
- STEEN, T., NABATCHI, T. & BRAND, D., «Introduction au numéro spécial sur la coproduction dans les services publics», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82/1, Março de 2016, pp. 5-10.
- SUMICH, J., «Construir uma nação: ideologias de modernidade da elite moçambicana», *Análise Social*, Abril 2008, pp. 319-345.
- _____, «The Uncertainty of Prosperity: Dependence and the Politics of Middle-Class Privilege in Maputo», *Ethnos*, 2015, pp. 1-21.
- TAJÚ, G., «D. Sebastião Soares de Resende, primeiro bispo da Beira: Notas para uma cronologia», *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989 («Especial Cidade da Beira»), pp. 149-176.
- TRACEY, H., *Chopi musicians: Their music, poetry and instrument*, Londres, Africa, 1977.
- TRANJAN, J. R., «The Political Economy of Participatory Democracy in Brazil: A Case Study of Lages, 1977–1982», *Studies in Political Economy*, vol. 90/1, 2012, pp. 137-163.
- TREFON, T., *Congo masquerade: the political culture of aid inefficiency and reform failure*, Londres, Zed Books, 2011.
- TULARD, M.-J., *La coopération décentralisée*, Paris, L.G.D.J., 2006.
- VAIL, L., «Mozambique's Chartered Companies: The Rule of the Feeble», *The Journal of African History*, vol. 17/3, 1976, pp. 389-416.
- VALOT, H., «A Renamo não vai participar...», *Lusotopie*, 1998, pp. 39-43.
- VAN EYS, T., «Solidariedade com os pobres ou comércio no mercado do desenvolvimento? As organizações não governamentais em Moçambique», *Lusotopie*, 2002, pp. 145-159.
- VIVET, J., *Déplacés de guerre dans la ville: la citadinisation des deslocados à Maputo*, Paris, Karthala; Joanesburgo, IFAS, 2012.
- WALLE, S. Van de & BOUCKAERT, G., «Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality», *International Journal of Public Administration*, vol. 26/8-9, Agosto de 2003, pp. 891-913.
- WANE, M., *A Timbila chopi: construção de identidade étnica e política da diversidade cultural em Moçambique (1934-2005)*, tese de mestrado, Universidade Federal de Bahia, 2010.
- WARIN, P., «Les «ressortissants» dans les analyses des politiques publiques», *Revue française de science politique*, vol. 49/1, 1999, pp. 103-121.
- _____, «Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales», *Pyramides*, 2011, pp. 19-32.

- WEBER, M., *Économie et Société*/1. Les catégories de la sociologie, Paris, Pocket, 2008 («Économie et société», 1).
- WEBSTER, D., *A sociedade chope: indivíduo e aliança no Sul de Moçambique 1969-1976*, Lisboa, Instituto Ciências Sociais, 2009.
- WEIMER, B., *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012.
- WELLER, J.-M., «La modernisation des services publics par l'usager: une revue de la littérature (1986-1996)», *Sociologie du Travail*, vol. 40/3, 1998, pp. 365-392.
- WENENE, M. T., STEEN, T. & RUTGERS, M. R., «Civil servants' perspectives on the role of citizens in public service delivery in Uganda», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82/1, Março 2016, pp. 169-189.
- WEST, H. G., *Sorcery of construction and sorcery of ruin: power and ambivalence on the Mueda plateau, Mozambique (1882-1994)*, tese de doutoramento, University of Wisconsin, 1997.
- _____, «“Th is Neighbor is Not My Uncle!”: Changing Relations of Power and Authority on the Mueda Plateau», *Journal of Southern African Studies*, vol. 24/1, 1998, pp. 141-160.
- _____, *Kupilikula: governance and the invisible realm in Mozambique*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.
- _____, «“Governem-se vocês mesmos!” democracia e carnificina no norte de Moçambique», *Análise Social*, 2008, pp. 347-368.
- WHEELER, D., «Joaquim Mouzinho de Albuquerque (1855-1902) e a política do colonialismo», *Análise Social*, vol. 16/61-62, 1980, pp. 295-316.
- WHITE, L., *Introduction to the study of public administration*, Nova Iorque, Macmillan, 1939.
- WILSON, W., «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, vol. 2/2, 1887, pp. 197-222.
- WUYTS, M., «Gestão económica e política de reajustamento em Moçambique», *Estudos Moçambicanos*, 1990, pp. 97-124.
- YABIKU, S. T., AGADJANIAN, Victor et SEVOYAN, Arusyak, «Husbands' labour migration and wives' autonomy, Mozambique 2000-2006», *Population Studies*, vol. 64/3, Novembro de 2010, pp. 293-306.

