

ADRIANO NUVUNGA

SISTEMA PARTIDÁRIO EM MOÇAMBIQUE

Desde a aprovação da primeira Constituição multipartidária em 1990, Moçambique vive uma democracia multipartidária. Este ato ocorreu num período em que o país ainda estava em guerra, a qual só viria a terminar dois anos mais tarde, através da assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) entre o governo da Frelimo e o movimento rebelde, a Renamo, em 1992, Roma, Itália. A transformação do movimento rebelde em partido político deu lugar à preponderância de dois grandes partidos políticos no xadrez político nacional, designadamente a Frelimo e a Renamo. A dinâmica da guerra civil e da governança em tempo de guerra ditaram que nos primeiros anos do pós-guerra civil a Frelimo tivesse mais implantação nas zonas urbanas e suburbanas enquanto a Renamo tinha mais implantação no meio rural, onde, de fato, viveu durante os cerca de 16 anos de guerra civil.

Originalmente, a Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) foi criada em 1962 a partir da fusão de três movimentos independentistas, designadamente a UDENAMO, UNAMO e UNAMI. Dirigiu a luta de libertação nacional entre 1964-1975; com a independência, a Frente transformou-se em partido político e no seu 3º Congresso em 1977, definiu-se como um partido marxista-leninista de orientação socialista. Perante os expressivos fracassos econômicos e políticos do modelo socialista, o partido Frelimo intro-

duziu medidas graduais de liberalização econômica no seu 4º Congresso, em 1983. O processo das reformas econômicas foi seguido pelo processo de liberalização política. Com efeito, em 1989, no seu 5º Congresso, o partido Frelimo abandonou a sua ideologia marxista-leninista e transformou-se num partido social-democrata de centro-esquerda. Com o seu conceito de *unidade na diversidade*, a Frelimo transforma-se num partido de etnias e regiões. Antigo partido único, a Frelimo tem ligações com todos os setores da vida social do país e muitos dos setores sociais, como mulher, juventude, cultura, entre outros, serviram de sua base de sustentação e legitimação durante e no período pós-guerra de libertação.

As origens da Renamo, conhecida inicialmente pela sigla MNR¹ remontam ao período imediatamente posterior à independência de Moçambique em 1975. A formação deste grupo armado de oposição à Frelimo, composto essencialmente por antigos soldados moçambicanos das forças especiais do exército e da polícia política portugueses, foi impulsionada pelas autoridades rodesianas. Embora a origem e a ação militar da Renamo durante os primeiros anos da sua existência, estejam diretamente ligadas aos interesses rodesianos e sul-africanos, isso não significa que se possa reduzir a essa dimensão exterior. A implantação interna da Renamo a partir do início dos anos oitenta, traduzida pela generalização da sua atividade militar a todas as províncias moçambicanas (1983), indica que ela terá funcionado como catalizador de um processo de contestação do Estado vigente por parte de segmentos significativos da população rural. Em 1989 a Renamo realizou o seu primeiro congresso. A nova liderança do movimento tornou-se etnicamente heterogênea e tentou afastar o estereótipo de a Renamo ser um movimento étnico dominado pelos Ndaus e concentrado no centro de Moçambique. Todavia, a distribuição regional dos votos nas eleições de 1994 e 1999 mostra que a Renamo conseguiu mobilizar eleitores na base do seu discurso étnico-regional, nomeadamente nas províncias centrais de Sofala, Manica e Tete, nas regiões centro-norte da Zambézia e Nampula, bem como no Niassa, no norte de Moçambique.

As eleições fundadoras da democracia em Outubro de 1994 cristalizaram a tendência bipartidária no xadrez político moçambicano. A partir das eleições gerais de 1999, regista-se um movimento ascendente da Frelimo que foi reocupando os seus espaços no meio rural, onde também vivera durante os 10 anos da guerra de libertação. Pensa-se que a reconquista do espaço rural pela

1. Mozambican National Resistance

Frelimo tenha sido produto de uma melhoria progressiva das condições de vida no meio rural que, entre outras razões, resultou da sua governança em tempo de paz. A vitória eleitoral nas terceiras eleições gerais em 2004 qualificou conceitualmente a Frelimo para o grupo dos partidos dominantes, de acordo com a tipologia de Heywood (2002); Cranenburgh & Kopecky (2004); Sartori (1976). É verdade que, à excepção das primeiras eleições gerais de 1994, a oposição, em particular a Renamo, tem alegado que as eleições são manchadas por fraudes eleitorais, mas estas alegações não retiram o cumprimento da meta conceptual para que a Frelimo seja designada de partido dominante. Portanto, Moçambique vive hoje, a partir da retumbante vitória eleitoral do candidato Armando Guebuza e da Frelimo nas eleições de 2004, um sistema partidário de partido dominante. Operacionalmente, a interventiva governação de Guebuza empresta ao partido Frelimo um comportamento e uma dinâmica própria dum partido dominante que é favorecida pelo adormecimento da Renamo.

QUADRO INSTITUCIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

O artigo 75 (1) da Constituição da República (CRM) estabelece que, no profundo respeito pela unidade e pelos valores democráticos, os partidos políticos são vinculados aos princípios consagrados na Constituição e na Lei. O artigo 75 (2) determina que na sua formação e na realização dos seus objetivos, os partidos políticos devem, nomeadamente: (i) ter âmbito nacional; (ii) defender os interesses nacionais; (iii) contribuir para a formação da opinião pública, em particular sobre as grandes questões nacionais; e (iv) reforçar o espírito patriótico dos cidadãos e a consolidação da Nação moçambicana.

O artigo 6 (1) da Lei 7/91 de 23 de Janeiro (Lei do Quadro Jurídico para a Formação e Atividade dos Partidos Políticos) estabelece que a criação de um partido político é requerida ao Ministério da Justiça, sendo o pedido acompanhado dos seguintes elementos: (i) estatutos e programas; (ii) certidão de nascimento, certidão de registo criminal e atestado de residência dos dirigentes; (iii) lista nominal dos filiados com a indicação da idade, local de nascimento e de residência, número do bilhete de identidade e assinaturas dos filiados e (iv) ata da reunião ou assembleia constitutiva na qual os membros ou assembleias representativas dos membros aprovaram os estatutos. O artigo 5 (1) da mesma lei estabelece que, para além de outros requisitos definidos na lei, o reconhecimento legal de um partido político se efetua quando o núme-

ro dos seus proponentes for de, pelo menos, dois mil (2.000) cidadãos residentes no país, os quais devem ter capacidade eleitoral ativa.

Desde que se inaugurou o sistema multipartidário em Moçambique em 1990, não há informação que indica porque algum grupo de pessoas interessado em constituir e registrar um partido político não o tenha feito por causa dos procedimentos inerentes ao registro de partidos políticos. Isto em parte foi possível graças à permissividade das instituições do Estado no pós-guerra civil, própria dum espírito de reconciliação nacional. Com efeito, uma análise atenta aos documentos enviados ao Ministério da Justiça sugere que parte dos requisitos é cumprida com recurso a práticas pouco transparentes. É que, aparentemente, para alcançar as duas mil (2000) assinaturas, os líderes de partidos políticos que pretendem legalizar os seus respectivos partidos preenchem eles mesmos e assinam as listas nominais, apesar do disfarce das caligrafias. Nos casos de programas e/ou manifestos políticos submetidos ao Ministério da Justiça, estes apresentam apenas diferenças aparentes, ou seja, diferem um do outro nas designações e em mais alguns dados de forma e/ou jogos de palavras. Na essência, são os mesmos documentos, se bem que na sua maioria enfermam da mesma patologia: São evasivos.

O artigo 74 (2) da CRM estabelece que a estrutura dos partidos políticos deve ser democrática. Mais explícito é o artigo 6 (2) da Lei 7/91 de 23 de Janeiro que estabelece que os estatutos a serem remetidos ao Ministério da Justiça para efeitos de registro partidário devem conter os objetivos e princípios por que se rege o partido, designadamente o princípio de eleição democrática e de responsabilidade dos titulares dos seus órgãos e a alínea e) do mesmo número estabelece que estes estatutos devem conter a modalidade de eleição dos titulares dos órgãos de direção e duração do seu mandato.

Apesar de abundar legislação regulatória sobre a atividade partidária e funcionamento partidário em Moçambique, há pouco ou nenhum controle. Não há, por exemplo, uma instituição ou departamento governamental que fiscalize e faça monitoria da atividade partidária em Moçambique. Uma vez registrados, os partidos políticos são deixados por conta e risco próprios. Não há mecanismos para assegurar, por exemplo, que somente os partidos políticos que tenham realizado, a internamente, eleições livres e justas possam candidatar-se em atos eleitorais e a fundos do Estado destinados ao apoio eleitoral. Pessoas de conduta duvidosa, sem endereço para receber correspondência se apresentam como líderes políticos e fazem pronunciamentos sobre os processos políticos nacionais. Portanto, o quadro institucional para o desenvolvimento partidário em Moçambique é caracterizado por um 'deixa andar'.

SISTEMA DE GOVERNO E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

A organização e articulação do poder político e das suas instituições sugerem um sistema político de governo presidencialista, com um elemento peculiar: a faculdade que o Presidente da República (PR) tem de dissolver a Assembléia da República (AR), em caso desta rejeitar, após debate, o Programa do Governo (artigo 188 (1) da CRM). O PR é a sede do poder político, apesar da separação dos três poderes (artigo 134 da CRM); É o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correto dos órgãos do Estado (artigo (1) 146 da CRM). O PR é o garante da Constituição da República (artigo (2) 146 da CRM); o PR é chefe do Governo (artigo (3) 146 da CRM); o PR é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança (artigo (4) 146 da CRM).

Neste sistema, o candidato vencedor das eleições presidenciais forma o seu governo e governa o país sozinho. Desde as eleições que consubstanciaram o surgimento da democracia que os candidatos da Frelimo saem vencedores nas eleições presidenciais e, conseqüentemente, formam o governo. Coincidentemente, a Frelimo saiu vencedora das três eleições legislativas até aqui realizadas, o que significa, de fato, um monopólio do poder político que se estende até ao sistema judiciário, o qual ainda não conseguiu se desligar da influência do partido Frelimo. Em resumo, o partido Frelimo domina por via eleitoral o poder executivo, o poder legislativo e historicamente tem uma ligação umbilical com o poder judicial. Inspirada pela experiência sul-africana, em 1994 a Renamo e algumas vozes do sistema das Nações Unidas que operavam em Moçambique, incluindo algum segmento de vozes da sociedade civil moçambicana, em particular as confissões religiosas, pediram que a Frelimo formasse um governo de unidade nacional. Joaquim Chissano, então Presidente da República, e a Frelimo rejeitaram categoricamente esta possibilidade e a Renamo contentou-se apenas com a influência política exercida através dos 90 deputados que conquistou nas legislativas de 1994.

A atitude da Frelimo em relação a Renamo desde 1994 a 2004, pode-se descrever como tendo sido marcada por 'cenouras e pauladas'. Apesar de ter mantido firme a não abertura para uma eventual formação dum governo de unidade nacional, em muitas ocasiões, o presidente Chissano recebeu Dlhakama para discutirem vários problemas de governança do país, incluín-

do para supostamente, atender pedidos econômicos da Renamo. Portanto, apesar de Joaquim Chissano ter rejeitado categoricamente a possibilidade de formação de governo de unidade nacional, o seu partido, a Frelimo, abria ou deixava espaços para o florescimento da Renamo. Há inclusive exemplos de pessoas da Renamo que assumiram cargos de confiança no governo. Tomas Salomão, então altura ministro dos Transportes e Comunicações, propôs a nomeação de Benjamin Pequeninino para o cargo de Presidente do Conselho de Administração dos Correios de Moçambique; Tendo esta proposta sido aceita, Pequeninino foi formalmente nomeado e empossado pela Primeira-Ministra, a Sra. Luísa Diogo.

Em 1997, o governo iniciou a descentralização política do país que culminou com a criação das atuais 33 autarquias locais. Apesar de algum recuo estratégico do governo em relação ao projeto inicial aprovado pela Lei 3/94, a descentralização política foi sempre vista em termos de criação de espaço para a partilha do poder em nível local. Em 1997 a oposição e a Renamo, em particular, não se apresentaram às urnas para serem sufragados nas primeiras eleições autárquicas, mas a possibilidade esteve legalmente aberta. A confirmar este espírito de partilha do poder de que se revestia a descentralização política, nas segundas eleições autárquicas em que os partidos políticos da oposição, incluindo a Renamo, se apresentaram, não só ganharam assentos em Assembléias Municipais como também e, sobretudo, deram lugar a duas experiências até aqui inéditas na história de Moçambique: a alternância do poder em quatro autarquias locais, incluindo a segunda maior cidade do país, Beira, e uma coabitação política em Marromeu, onde a Renamo ganhou a presidência do Conselho Municipal e a Frelimo ganhou maioria na Assembleia Municipal.

Desde 2005 a dinâmica da governança tem sido diferente. A Frelimo se assumiu marcadamente como um partido dominante com o PR como a sede aparente e de exercício do poder político. A separação entre os três poderes está cada vez menos clara e há um aparente alinhamento entre os três poderes com o partido, mais uma vez com o PR e do partido Frelimo na liderança. A inserção que Renamo tinha durante o regime de Chissano acabou. O único espaço disponível para a Renamo se fazer ouvir é a Assembleia da República (AR). A dinâmica deste órgão também mudou muito em relação a Renamo: uma abordagem bastante legalista e menos de compromisso que concorre para a cada vez crescente marginalização da Renamo no xadrez político nacional. Na verdade, a Renamo está reduzida ao papel de simples protesto simbólico na AR e na governação. As autarquias locais, como viés da

democracia representativa e da partilha do poder, parecem perder terreno para os distritos (desconcentrados), vistos como viés da democracia participativa. Cada vez mais a Renamo como organização se queixa de exclusão e as pessoas que agitam este partido (dirigentes, membros e simpatizantes publicamente assumidos) igualmente se queixam de exclusão política.

○ SISTEMA ELEITORAL E SUA INFLUÊNCIA

A primeira Constituição Multipartidária de 1990 definia o sistema majoritário como o mecanismo para o apuramento dos resultados eleitorais. Nas discussões de Roma, com vista ao Acordo Geral de Paz, a Renamo recusou o sistema majoritário e defendeu a aplicação do sistema proporcional aparentemente porque a estratégia do movimento rebelde nas negociações de Roma era de rejeitar tudo o que fosse proposto pelo governo da Frelimo. Assim, ficou definido no protocolo III do AGP, no capítulo sobre os procedimentos eleitorais, alínea b) que "...para a eleição dos deputados da AR, a lei eleitoral estabelecerá um sistema eleitoral baseado no princípio de representação proporcional". Os protocolos do AGP originaram um conjunto de revisões pontuais à Constituição da República, de modo a acomodar os acordos alcançados. Como resultado dessa revisão pontual da CRM, o artigo 129² (2) da CRM de 1990 estabelece que o apuramento dos resultados das eleições obedece ao **sistema de representação proporcional**.

Todas as três eleições gerais até aqui realizadas no país obedeceram ao princípio proporcional de apuramento de resultados eleitorais. Para a conversão de votos em mandatos usa-se o sistema da média mais alta de d'Hondt. Até à realização das eleições gerais de 2004, havia uma barreira de 5% para a eleição de deputados na AR. Normalmente, a utilização deste tipo de barreira tem como objetivo evitar a entrada no parlamento de partidos com pequena representatividade e facilitar a formação de maiorias parlamentares. Por outras palavras, procura-se assim reduzir o risco de instabilidade governamental que pode facilmente ser provocada com a modificação das maiorias parlamentares ao longo de um mesmo mandato.

Os sistemas eleitorais não são meros instrumentos neutros para a conversão de votos em mandatos; eles têm uma quota-parte nos resultados eleitorais. Por exemplo, usando o sistema majoritário, a Renamo teria ganho as

2. Artigo 135 na actual CRM

eleições legislativas de 1994 com 152³ deputados contra 98⁴ do partido Frelimo, porque apesar de ter ganho (a Renamo) em menor número de círculos eleitorais em relação ao partido Frelimo, a sua vitória incidiu sobre aqueles círculos eleitorais que elegem maior número de deputados devido à densidade populacional (critério usado para a determinação do número de assentos por círculo eleitoral). Pelo mesmo sistema eleitoral, a União Democrática, terceira força parlamentar em 1994-1999, não teria conseguido assentos na AR, porque não ganhou em nenhum círculo eleitoral.

Depois de três eleições gerais, os chamados partidos pequenos e uma substancial parte da sociedade civil engajada em assuntos políticos, exigiu a revisão do sistema eleitoral atacando muito em particular a barreira dos 5%, alegadamente porque era um impedimento legal para a eleição de deputados à AR por parte dos chamados partidos pequenos. Assim, esta barreira foi eliminada pela AR em 2007, pelo que a atual Lei Eleitoral – 8/2007 de 26 de Fevereiro – não estabelece nenhuma barreira para a eleição de deputados à AR. Mas, uma análise mais profunda sobre o sistema eleitoral moçambicano sugere que a eliminação da barreira dos 5% para a eleição de deputados à AR não é suficiente para devolver maior proporcionalidade à AR. Para isso, seria necessário que ao mesmo tempo se alterasse o método d'Hondt que, como se vai mostrar a seguir, tende a favorecer os partidos mais votados. Os cálculos de Brito (2005) são elucidativos neste aspecto.

Usando os resultados oficiais das eleições legislativas de 2004, os cálculos de Brito (2005) mostraram que a simples eliminação da barreira dos 5%, sem uma alteração no método da conversão de votos em mandatos não traria mudanças significativas na distribuição de assentos pelos partidos políticos concorrentes. Por exemplo, os cálculos mostram que sem a barreira dos 5% haveria mais uma bancada na AR – do PDD –, com apenas dois (2) assentos nas eleições legislativas de 2004; os mesmos seriam retirados da Renamo, isto é, a Frelimo iria manter os seus atuais assentos (160) e a Renamo perderia 2, passando dos actuais 90 para 88. Portanto, a mudança não seria significativa. O mesmo estudo mostra que, retirando a barreira dos 5% e usando um método diferente, por exemplo, o método do “Quociente Tradicional e Maiores Restos” haveria mais dispersão no poder na AR. Visto que a Frelimo teria apenas 146 deputados; a Renamo-União Eleitoral teria 82 deputados. O PDD

3. A Renamo ganhou em cinco (5) dos onze (11) províncias

4. A Frelimo ganhou em seis (6) dos onze (11) províncias

teria 10 deputados; e mais sete (7) partidos pequenos iriam eleger deputados para a AR. São os casos do PARENA (1); PIMO (1); PASOMO (2); PT (2); FAO (1); PAZS (4) e PALMO (1).

A Lei eleitoral estabelece que concorrem às eleições legislativas os partidos políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos partidos. O sistema proporcional de lista fechada por ordem de preferência coloca os partidos políticos no centro do processo democrático e retiram quase que por completo a *agency* do deputado e a responsabilidade deste perante a sua constituência. De salientar que os próprios círculos eleitorais são demasiadamente grandes e muitos deles apresentam-se com uma densidade populacional muito baixa. Na verdade, o conceito de constituência está pouco presente na atividade parlamentar; há uma ensurdecadora disciplina partidária no Parlamento moçambicano e isto agudiza o fosso entre este órgão legislativo e os cidadãos. Há argumentos que alegam que a drástica descida de participação eleitoral nas eleições gerais de 2004 (cerca de 36,4% dos cerca de 7 milhões de potenciais eleitores) se deveu também ao sentimento de *deficit* de representação popular pelo Parlamento.

FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E SUA INFLUÊNCIA

Pela Lei 7/91 de 23 de Janeiro, há duas formas legais de financiamento partidário em Moçambique, designadamente: (i) o financiamento eleitoral e (ii) financiamento partidário. O financiamento eleitoral se operacionaliza por via de três formas legais, nomeadamente: (i) subsídios provenientes do Orçamento do Estado; (ii) isenções fiscais; (iii) e livre acesso aos órgãos públicos de comunicação social.

Financiamento eleitoral

- Subsídio do Orçamento do Estado

A lei 7/91 de 23 de Janeiro estabelece que a Lei eleitoral (que regula as eleições) vai estipular os termos da distribuição do subsídio do Orçamento do Estado para os partidos políticos e candidatos concorrentes a atos eleitorais. Por sua vez, as leis eleitorais que até aqui vigoraram estabeleceram que compete à Comissão Nacional de Eleições (CNE) aprovar os critérios de distribuição dos fundos do financiamento público referentes às eleições presidenciais e legislativas, devendo, para o segundo caso, ter em conta a

representatividade parlamentar e a proporção das candidaturas apresentadas de acordo com os lugares a serem preenchidos em cada círculo eleitoral. A provisão orçamental para apoiar partidos políticos e candidatos concorrentes a pleitos eleitorais é uma herança do *Trust Fund* organizado pela ONUMOZ⁵ prioritariamente para apoiar o antigo movimento rebelde a se transformar em partido político e, mais tarde, estendido aos demais partidos políticos e candidatos concorrentes às eleições fundadoras da democracia em 1994.

Apesar da sua tendência decrescente desde o *Trust Fund*, esta tem sido uma substancial, senão a mais importante forma de financiamento dos candidatos e partidos políticos da oposição em atos eleitorais. As leis eleitorais têm afixado a seguinte fórmula para o cálculo do montante (Z) a atribuir a cada partido político ou coligação de partidos concorrente às eleições legislativas: $Z = C * (x/y)$ ⁶. As leis eleitorais estabelecem restrições na utilização deste fundo. Assim, são somente elegíveis as despesas relativas a: (i) materiais de propaganda (camisetas, bonés, panfletos, chaveiros, bandeirinhas, e outros); (ii) propaganda nos órgãos de Comunicação Social; (iii) despesas de deslocamento (transporte e ajudas de custo); e (iv) custos bancários relacionados com a gestão das contas. As restrições são aplicáveis a despesas relativas a: (i) salário e subsídios; (ii) compra ou reabilitação de viaturas; (iii) compra, construção ou reabilitação de instalações. Legalmente se estabeleceu um teto de US\$2.500 para as despesas de representação.

Para se compreender a importância desta forma de financiamento no xadrez político moçambicano, usa-se o exemplo das eleições gerais de 2004. Neste ato eleitoral, o governo de Moçambique disponibilizou MZM 45 bilhões (pouco mais de US\$2 milhões). Um terço (1/3) deste dinheiro foi atribuído aos candidatos presidenciais; um terço (1/3) foi atribuído aos partidos com assento na AR e o último terço (1/3) foi distribuído a todos os partidos políticos concorrentes nas eleições legislativas, com base no número de constituências em que concorrem. Assim, a Frelimo e a RENAMO receberam duas (2) vezes, primeiro como partidos políticos com assento na AR e, depois, como concorrentes às eleições legislativas. A Frelimo recebeu no total cerca de

5. Missão das Nações Unidas para Moçambique

6. Onde:

C - é o número de mandatos a que cada partido/coligação concorre;

X - o montante global a ser distribuído; e

Y - o somatório de mandatos a que os partidos e coligações concorrem.

US\$550,000 e a RENAMO US\$500,000. O PPD e PIMO receberam USD 175,000⁷. Um partido que apenas concorreu nas legislativas em todas as constituências nacionais recebeu cerca de US\$33,000. Os fundos foram desembolsados em três tranches: 50%, 25% e 25%, sendo que o recebimento das tranches seguintes dependia da justificação da tranche inicial.

Sobre as sanções, as leis eleitorais estabelecem que a não justificação dos fundos é punível com a pena de multa de vinte e cinco (25) a cinquenta (50) salários mínimos nacionais e impedimento de concorrer em atos eleitorais seguintes. Para não incorrerem nestas penalizações, os partidos políticos da oposição, sobretudo, os chamados pequenos (até à realização das eleições fundadoras da democracia em 1994, também designados por *oposição não armada* ou partidos emergentes para se/os diferenciarem da Renamo) recorreram à viciação de recibos e/ou sobrevalorizações dos recibos para justificar os fundos recebidos da CNE.

- Livre acesso aos meios públicos de comunicação social

O acesso livre aos meios públicos de Comunicação Social (televisão e rádio) é uma das formas indiretas de financiamento eleitoral. O acesso a estes meios públicos de comunicação social é equitativamente garantido aos partidos políticos e candidatos presidenciais. Assim, os partidos políticos e candidatos concorrentes às eleições presidenciais têm direito a 5 minutos diários para apresentar seus programas. Nesta forma indireta de financiamento todos os partidos políticos e candidatos presidenciais têm igual tratamento em termos de fundo de tempo disponibilizado na TV e rádio pública. Por exemplo, mesmo os chamados pequenos partidos têm igual fundo de tempo ao alocado aos chamados grandes partidos, designadamente Frelimo e Renamo.

No entanto, o mero tratamento igual aos partidos políticos e candidatos presidenciais nos meios públicos de comunicação social tem significado pouco em termos de sua efetiva utilização. A efetiva utilização dos 5 minutos disponibilizados aos partidos políticos e candidatos presidenciais depende da sua capacidade financeira para produzir vídeos e *spots* publicitários de qualidade. Aliás, para apresentar vídeos e *spots* a serem exibidos nos 5 minutos a que os partidos políticos e candidatos presidenciais têm direito, apenas a Frelimo, Renamo e PDD se mostraram capazes de não só produzir um *spot* mas também produzir um *spot* de qualidade. A Frelimo e Renamo tem capa-

7. Neste valor está contabilizado o montante recebido pelo candidato presidencial.

cidade para contratar serviços profissionais para produzir *spots* de qualidade e alternarem diariamente os seus vídeos e *spots*. Os chamados partidos pequenos da oposição não produzem *spots* de qualidade, aliás se alguma vez os produzirem. Por exemplo, nas eleições de gerais de 2004, cerca de seis (6) partidos políticos concorrentes nas eleições legislativas não tinham apresentado até 7 dias do fim da campanha eleitoral nenhum vídeo nem *spot* para a utilização dos 5 minutos a que têm por direito. Nestes espaços, a TVM deixava em claro e passava uma informação que indicava o titular do fundo de tempo até se esgotarem os 5 minutos.

Por lei, o livre acesso aos meios de comunicação social se limita à televisão e rádio públicas. Mas a lei não limita a compra de tempo extra nos meios de comunicação social privados; na prática, os partidos políticos e candidatos presidenciais podem pagar tempo adicional nas televisões, rádios e jornais privados. Há, no entanto, que se ter em atenção a limitada abrangência dos meios de comunicação social no meio rural. A Rádio Moçambique é o meio de comunicação com mais abrangência nacional e que mais línguas usa nas suas transmissões.

- Isenções Fiscais

As isenções fiscais são a outra forma indireta de apoio eleitoral. Este tratamento especial aos partidos políticos reside no argumento de que estes são de natureza e finalidade não econômica ou lucrativa. Por lei, os partidos políticos estão isentos de encargos fiscais na importação de materiais para as campanhas eleitorais. Mais uma vez, as capacidades financeiras de cada partido político tem um importante peso na efetiva utilização deste direito. Por exemplo, os cerca de 40 pequenos partidos políticos nunca importaram material para as campanhas eleitorais.

Financiamento Partidário

A Lei 7/91 de 23 de Janeiro prevê, entre outras, as seguintes fontes de financiamento: (i) quotização dos seus membros; (ii) doações e legados; (iii) verbas inscritas no Orçamento do Estado. O artigo 19 (1) desta lei estabelece que as receitas e despesas dos partidos políticos deverão ser discriminadas em relatórios anuais que indicarão, entre outros, a proveniência das receitas e a aplicação das despesas. O artigo 19 (3) estipula que as contas dos partidos políticos devem ser publicadas no Boletim da República (BR) e num dos jornais de maior circulação, neste caso o jornal “Notíciais”.

- Verbas inscritas no Orçamento do Estado

Sobre as dotações do Orçamento Geral do Estado, o artigo 20 (1) da mesma lei estabelece que as verbas do Orçamento Geral do Estado são atribuídas aos partidos políticos proporcionalmente ao número de deputados eleitos para a AR. O número 2 do mesmo artigo estipula que as regras de prestação de contas destas verbas serão idênticas às da Administração Pública. Significa que existem dois mecanismos de prestação de contas, dependendo das fontes de receita dos partidos políticos. A primeira é a de publicação dos relatórios financeiros no jornal ‘Notícias’ e no Boletim da República e a segunda, que é similar à da Administração Pública, quando a fonte de financiamento for o Orçamento Geral do Estado.

Todavia, tanto o Jornal “Notíciais” como a Imprensa Nacional (órgão que publica o BR) nunca receberam, pelo menos para efeitos de publicação, relatórios referentes ao primeiro mecanismo de prestação de contas. Isto aplica-se a todos os partidos políticos do xadrez político moçambicano. Igualmente, não há dados nem na Contabilidade Pública (repartição do Ministério das Finanças) nem no Tribunal de Contas (Tribunal Administrativo) sobre a prestação de contas dos partidos políticos que, por terem assentos na AR, recebem fundos do Estado. A falta de prestação de contas é também devida ao fato de o Tribunal Administrativo não exigir que os partidos políticos o façam, como faz com outras entidades que recebem fundos do Estado.

- Quotização dos seus membros

Aparentemente, apenas o partido governamental, a Frelimo, é capaz de coletar substancial quantidade a partir das quotas dos membros. A Frelimo exhibe agora uma característica dum partido de massas, com cerca de 2 milhões de membros em Moçambique e em alguns países europeus e da região austral de África. Mas, ao que tudo indica, não são as massas que contribuem para os cofres deste partido mas, sim, as elites empresariais e os membros do partido aspirantes a cargos de chefia. Alguns contatos com o Secretariado do Comitê Central da Frelimo indicam que substancial parte das despesas correntes do partido são pagas a partir das quotizações. As contribuições aos cofres do partido incluem o trabalho voluntário. Nas províncias e distritos, os agentes partidários que asseguram o funcionamento diário do partido trabalham numa base voluntária. Cada camarada, designação herdada da era socialista, cumpre um dia de trabalho voluntário em apoio ao Secretariado do partido. Estima-se em cerca de US\$ 1,5 milhão a contribuição anual das quotizações.

Nos partidos políticos de oposição, incluindo a Renamo, as quotizações aos membros têm uma importância marginal, como fonte de financiamento partidário. Isto, em parte, deve-se, por um lado, a problemas organizacionais dos próprios partidos políticos, incluindo falta de registo e mecanismos funcionais de contacto com esses membros, se bem que em alguns casos duvidasse da sua existência. Por outro lado, isto deve-se às limitadas expectativas que os membros desses partidos têm de retorno do seu investimento. No caso da Renamo, a principal forma de quotização é a cobrança de ‘contribuição’ aos cofres do partido dos seus deputados na Assembleia da República. Segundo informações colhidas junto a alguns deputados, esta contribuição chega a atingir cerca de 30% da remuneração do deputado, o que equivale a cerca de US\$300,00.

- Doações e legados

As doações emergiram como uma importante forma de financiamento político em Moçambique sobretudo a partir das eleições gerais de 1999. O candidato presidencial da Frelimo, Joaquim Chissano, organizou concorridos jantares de angariação de fundos para a sua campanha eleitoral com a classe empresarial moçambicana. Houve importantes contribuições e os valores em cada um desses jantares atingiam cerca de US\$100.000,00. As doações também vinham do exterior mas a isenção fiscal de que gozam os partidos políticos não permite compreender a importância dessas doações vindas de fora, senão a partir dos dados que são reportados na mídia. Nas eleições gerais de 2004, o candidato presidencial da Frelimo, Armando Guebuza, usando o seu domínio sobre a classe empresarial, organizou jantares e promoveu concorridos leilões para a angariação de fundos para a campanha eleitoral. Na verdade, existe uma cada vez mais sólida ligação entre o setor empresarial moçambicano e estrangeiro que opera em Moçambique e o partido Frelimo, sendo esta uma das principais formas de financiamento deste partido. Lembramos que a lei não coloca nenhum limite (teto) no financiamento privado aos partidos políticos e candidatos presidenciais.

Nesta forma de financiamento, os partidos políticos da oposição também ficam muito atrás do partido Frelimo. Por exemplo, nas eleições de 2004 só se viu uma única notícia na imprensa dizendo que à Renamo haviam sido oferecidos cerca de US\$150.000,00 para a campanha eleitoral, pelo governo de Taiwan. Obviamente que nem todas as doações são tornadas públicas mas a simples escassez de notícias mostra que essa forma de financiamento é insignificante. À semelhança das quotas aos membros, as doações fluem onde há

indicações de retorno do investimento. Parece que a cada vez menos afluência de doações aos partidos políticos da oposição e da Renamo em particular mostram um certo descrédito na oposição e na possibilidade dela se afirmar como alternativa para a conquista do poder. Porém, nas eleições de 2004 houve uma surpreendente exceção: o partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (PDD). Este partido, fundado em 2003, fez uma campanha eleitoral de luxo; tem a sua sede numa das mais luxuosas avenidas da capital – Avenida do Zimbabwe – vibrou desde a pré-campanha eleitoral até ao último dia da campanha eleitoral. Fala-se que este partido foi externamente financiado e terá recebido cerca de US\$ 1,5 milhão.

Outras formas de financiamento

- Investimento Econômico

Em muitos países, os partidos políticos realizam o que se designa de actividades quase-econômicas, como por exemplo, venda de jornais, livros de memórias de figuras lendárias dos partidos, objetos diversos, etc. alguns partidos, em outros países, deram um passo adiante, por exemplo, participando em negócios imobiliários. A Frelimo, no poder desde a independência, aparece como o único partido político não só com experiência mas, sobretudo, com interesses econômicos que vão desde o setor imobiliário, passando por participação em muitas empresas através duma *holding* até à gestão de hotéis. Não se conhece a qualidade da gestão destes interesses econômicos, mas sabe-se que no conjunto são uma importante fonte de financiamento para o partido Frelimo que compreendeu bem que em democracia, fazer política custa dinheiro.

A Renamo também tem alguns interesses econômicos, sobretudo no setor madeireiro; ao que tudo indica o setor que conhece bem, devido ao seu passado de cerca de 16 anos nas ricas matas moçambicanas em madeira. Não se sabe bem se estas empresas pertencem ao líder do partido, Afonso Dlhakama, e à sua *entourage* ou ao partido, como uma organização. Muito menos sobre a qualidade da gestão e sobre a saúde financeira dessas empresas. Mas ao que tudo indica, a Renamo tem muitas dificuldades em fazer negócio, como fonte de financiamento político, num contexto legal em tempo de paz.

- Abuso dos recursos do Estado

Em teoria, argumenta-se que uma vez no poder, na África, sempre se estará no poder. Pelo acesso aos meios financeiros, materiais e humanos para

assegurar futuras vitórias eleitorais. Portanto, o poder perpetua o poder. Há vários relatórios que apontam para essa situação em Moçambique, indicando a Frelimo como o único beneficiário e ator. É que a Frelimo é acusada de usar e abusar dos meios do Estado para os seus interesses políticos-eleitorais. Isto inclui viagens do Estado para fazer as dispendiosas campanhas eleitorais, o deslocamento de dirigentes do Estado para reuniões estratégicas do partido usando recursos do Estado e as viagens de dirigentes do Estado para as províncias e distritos em missões de pré-campanha eleitoral mas disfarçadas em visitas de trabalho do Estado. Por exemplo, na sua célebre viagem de despedida pelo país quando cessava as funções de PR, Joaquim Chissano levou consigo o atual PR e o apresentou ao público como o seu sucessor. Estas viagens foram custeadas pelo erário público.

OS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO

Com uma população de cerca de 19 milhões de habitantes, dos quais cerca de 49% população vivendo com menos de um dólar por dia⁸, Moçambique é um dos países mais pobres do mundo. Apesar duma crescente população urbana, cerca de 20% em 1992 comparada com 33,7% em 2004, a agricultura de subsistência continua sendo a base de sobrevivência da maioria da população moçambicana que se encontra nas zonas rurais com deficiente acesso a água potável, serviço de saúde, vias de acesso, etc. Apesar de se ter registado na última década um crescimento do chamado setor privado, marcadamente dominado pelo capital estrangeiro através dos chamados mega-projetos, o Estado continua sendo o maior e mais importante empregador dos jovens que se formam nos níveis médio e superior. Nesta conformidade, aquela que se pode chamar de classe média baixa-alta está, na sua maioria, empregada pelo Estado.

O chamado empresariado nacional que, na sua maioria, se desenvolveu a partir das privatizações nos finais da década 80 e princípios da década 90, é descrito como embrionário, nascente, inclusive, incipiente que vive à custa do Estado. Portanto, não se apresenta como uma alternativa viável para o emprego de centenas de jovens que anualmente se formam nas universidades e das escolas técnicas. O terceiro setor, dominado por organizações não governamentais completamente dependentes dos apoios da

8. Human Development Report 2006 (<http://hdr.undp.org/statistics/data/>)

comunidade internacional, também não se apresenta como alternativa para a absorção das pessoas que procuram emprego. Apesar do substancial aumento das receitas internas, o país ainda depende em cerca de cinquenta por cento do apoio financeiro da comunidade internacional para as despesas públicas.

Este cenário resulta em escassez de financiamento político e/ou eleitoral vindo do empresariado nacional e da população, no geral. Perante estes níveis de pobreza, de um modo geral a população mostra-se mais preocupada com os seus próprios problemas de sobrevivência diária que a envolver-se em atividades político-partidárias. Isto tende a confirmar o argumento daqueles pensadores que dizem que a democracia tem poucas possibilidades de prosperar em contextos de países pobres ou em vias de desenvolvimento. Mas esta constatação parece estar em contraste com o fato de o xadrez político moçambicano ser animado por cerca de cinquenta partidos políticos. Mas um exame atento sobre o perfil destes partidos políticos conspira em nosso favor.

É que muitos destes partidos políticos são chamados partidos políticos porque foram registados como tal e declaram através dos seus líderes que almejam conquistar o poder político e têm aparições esporádicas em momentos eleitorais, apenas para entrarem na fila pelos fundos do Estado destinados ao apoio eleitoral e não propriamente para disputar o poder político. Muitos dos seus líderes são pessoas desempregadas, não têm qualquer formação profissional e, conseqüentemente, tem imensas dificuldades para se manterem como chefes de família fora dos mecanismos políticos para a obtenção de fundos para a gestão familiar. Em muitos casos, os partidos políticos são um negócio familiar, ou seja, compostos pelo chefe da família, a esposa e uma pequena *entourage* familiar para andar de seminário em seminário à procura de almoços enquanto esperam pelos atos eleitorais para se colocarem na fila pelos fundos do apoio às campanhas eleitorais.

Muitos dos partidos políticos da oposição não são mais do que pequenos grupos de pessoas sem gabinete para conduzir os assuntos do partido numa base regular, tal como estabelecido na Constituição e sem possibilidade de comunicação com os seus membros (se os tiverem) locais ou com sede em Maputo. A maioria esmagadora dos partidos políticos registados, em períodos que separam uma eleição da outra, está adormecida e suas estruturas locais (provinciais e distritais) dificilmente se envolvem em atividades políticas. Como se disse, este cenário afeta somente os partidos políticos da oposição, com algumas exceções: a Renamo que tem acesso aos fundos do Estado através dos seus deputados na AR; o PDD que tem alguns apoios e cujo líder,

Raul Domingos, tem alguma fortuna pessoal, que usa para se manter e falar em nome do partido; e o PIMO através de ligações pouco claras com o partido no poder. Mesmo nestes partidos tidos como exceção, há problemas estruturais. Por exemplo, não há debate interno sobre a vida dos partidos e nem sequer ele é encorajado. Assim, as diferenças internas são personalizadas e a incapacidade para gerir essas diferenças ou conflitos tem conduzido à fragmentação no sistema partidário, no sentido de que as vítimas abandonam e vão fundar novos partidos políticos (numa clara exagerada percepção sobre o seu estatuto político e apoio popular o que faz com que recusem juntar-se a outras forças políticas emergentes). Isento desta descrição está o partido Frelimo que, estando no poder, tem acesso aos meios do Estado para se desenvolver e se consolidar política, ideológica e administrativamente no xadrez político nacional.

Partidos Políticos e a Cultura Política

A Cultura política é um tema muito complexo, e para a sua abordagem exige-se um trabalho exaustivo com fontes primárias. Isso não foi feito e nem era objetivo deste breve mapeamento do xadrez político moçambicano. Neste pequeno texto pretende-se, com efeito, assinalar algumas notas que podem ser usadas como ponto de partida para pesquisas nesta área. O diálogo político na primeira República (1975-1990) entre os cidadãos e o Estado mono-partidário cristalizou no seio dos cidadãos uma cultura política que se traduzia na idéia de que participação política significa apoio ao regime e ao mesmo tempo uma menor propensão ao questionamento. Isto na verdade, já tinha sido iniciado pela repressão colonial.

O aparecimento de partidos políticos em 1990 confundiu muitas pessoas, incluindo alguns académicos, para quem a existência de muitos partidos políticos era sinónimo de ameaça à unidade nacional. Talvez isto tenha a sua razão de ser, porque na verdade, a primeira República empenhou-se no combate à diferença, incluindo e, sobretudo, à diferença política. Isto propiciou, de alguma forma, no surgimento do multipartidarismo, entre 1990 e 1993/4, a que os partidos políticos da oposição procurassem a sua afirmação a partir de elementos como a proveniência, com maior preponderância para a província. Era frequente ouvir, por exemplo, expressões como a 'Zambézia esquecida', como mecanismos de apelo identitário e de alinhamentos partidários. Com a educação cívica, foi possível, por parte da população, a superação da ideia segundo a qual que os partidos políticos representam uma ameaça à uni-

dade nacional e também foi possível modificar, junto aos líderes políticos, a tendência ao apelo com base nas origens.

A histórica participação de 89% dos potenciais eleitores nas eleições fundadoras da democracia em 1994, sugeriu uma elevada sofisticação política da população moçambicana. A participação nas segundas eleições gerais em 1999, 74% dos potenciais eleitores, confirmava esta mesma tendência. As terceiras eleições gerais, 2004, registaram a mais baixa participação eleitoral da jovem democracia moçambicana em eleições do tipo: 36,4% dos potenciais eleitores, cerca de 7 milhões de moçambicanos. Há muita divergência sobre tanta disparidade na participação eleitoral. Os analistas alegam que em 1994 e 1999 as pessoas votavam pela paz, ou seja, pelo fim definitivo da guerra. Há quem não concorde com esta teoria: se fosse pelo votar pelo fim da guerra, como se justificava que a província de Gaza (bastião da Frelimo) votasse toda ela na Frelimo e a província de Sofala (bastião da Renamo) votasse toda ela na Renamo? Há quem argumente que as pessoas foram também e, sobretudo, movidas pela vontade de votar pela primeira vez e pelo forte trabalho de educação cívica desenvolvido no País. O mesmo se pode dizer em relação às eleições gerais de 1999 quer em termos de participação eleitoral quer em termos de comportamento eleitoral dos eleitores perante os principais partidos políticos.

A hipótese de que os moçambicanos têm uma elevada sofisticação política parece se confirmar com as eleições de 2004. Apenas cerca de 36,4 % dos potenciais eleitores foi votar. Em termos de abstenção ativa, isto mostra uma grande sofisticação política, deixando de lado os problemas da administração eleitoral. Significa que as pessoas conscientes do seu dever cívico foram se recensear, mas recusaram votar porque não estão satisfeitas com alguma coisa. O percentual de votos nulos em todas as três eleições pode, de alguma forma, sugerir que o aparecimento nas assembleias de voto não significa, necessariamente, uma sofisticação política mas, sim, outros fatores que podem incluir a mobilização política. A reduzida percentagem de votos em branco, pelo menos quando comparada com a dos votos nulos, ajuda a pôr em causa a tese de uma grande sofisticação política expressa por via da participação eleitoral.

Quanto aos partidos políticos, sobretudo os da oposição, no seu atual estágio, marcado por uma espécie de culto num grande chefe dentro; organizações adormecidas em períodos que separam uma eleição de outra; sem um debate pró-democrático interno; e sem diferenças programáticas substanciais entre eles, não contribuem para a criação duma cultura democrática que vá para além da simples competição eleitoral de alguns partidos. Ou seja,

os partidos políticos da oposição, no seu estado atual, não contribuem para o aprofundamento da cultura e consolidação democráticas no país, o que equivale dizer que eles, no seu estado atual, não são fomentadores da democracia e, indiretamente, contribuem para a apatia e a indiferença política que, de eleição em eleição, se manifesta através do comparecimento cada vez menor dos eleitores às votações. Esta realidade é correspondente a um cenário em que o partido no poder tem espaço, tempo e, obviamente, meios para se apresentar como força estruturante dos elementos que definem a cultura política dos cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

- BRITO, L. *Sobre a barreira dos 5% e o Método de Conversão dos Votos em Mandatos*, EISA – Electoral Institute of Southern Africa, Maputo, 2005.
- CRANENBURGH, Oda van & Kopecky Petr.) *Political Institutions in New Democracies: (Not so) Hidden Majoritarianism in Post-apartheid South Africa*. Leiden, Palgrave Macmillan Lda, 2004.
- HAYWOOD, Andrew. *Politics*. London: Palgrave, 2002.
- SARTORI, G. *Parties and Party Systems: A framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constituição da República (2004), Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo
- Lei Nr. 8/91 de 18 de Julho, sobre a Liberdade de Associação,
- Lei Nr. 9/91 de 18 de Julho, sobre a Liberdade de Reunião e de Manifestação,
- Lei Nr. 18/91 de 10 de Agosto, sobre a Liberdade de Comunicação Social
- Lei Nr. 23/91 de 31 de Dezembro, sobre a Liberdade Sindical,
- Lei 7/91 de 23 de Janeiro, sobre a Liberdade de Criação de Partidos Políticos
- Lei 20/2002, de 10 de Outubro, que cria a CNE
- Lei Nr. 7/2004 de 17 de Junho, Lei Eleitoral
- Lei 14/1992 de 14 de Outubro que Derroga a Lei 7/91 de 23 de Janeiro;
- Lei 11/2204 DE 20 de Outubro que Define e Regula a Orgânica Geral da Administração da Assembleia da República
- Resolução Nr. 16/2003 de 31 de Dezembro que Aprova o Plano Estratégico da Assembleia da República;
- Partido Frelimo (2004) Manifesto Eleitoral

Partido RENAMO (2004) Manifesto Eleitoral

Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (2004), DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS-PROGRAMA DO PARTIDO-ESTATUTOS, Maputo;

ESTATUTOS do partido Frelimo versão do 8º Congresso;

Manual da CÉLULA do partido Frelimo (2004), Departamento de Mobilização e Propaganda;

ESTATUTOS do partido RENAMO (2001), Ministério da Justiça, Maputo;

Partido RENAMO (2004) Manifesto Eleitoral.

ADRIANO NUUVUNGA: Professor do departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Artes e Ciências Sociais da Eduardo Mondlane University.