

# Boletim sobre o processo político em Moçambique



Número 34 – 6 de Julho de 2007

Editor: Joseph Hanlon (j.hanlon@open.ac.uk)  
Tradução de: Maria de Lourdes Torcato

O material pode ser reproduzido  
livremente, mencionando a fonte

**Publicado pela AWEPA, Parlamentares Europeus para a Africa**

Prins Hendrikkade 48, 1012 AC Amsterdam  
Tel: +31 (20) 524 56 78 ; Fax: +31 (20) 622 01 30  
e-mail: awepa@awepa.org

Rua Licenciado Coutinho 77 (CP 2648) Maputo  
Tel: +258 21 41 86 03, 21 41 86 08, 21 41 86 26

Fax: +258 21 41 86 04 e-mail: awepa@tvcabo.co.mz

Anteriormente chamado *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique* (<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique>)

## Votando à chuva

As assembleias provinciais serão eleitas a 20 de Dezembro, muito depois do início das chuvas. Depois da confusão causada pela chuva durante as eleições de 2004, no início de Dezembro, as novas leis excluem eleições nacionais na estação chuvosa, mas não proíbem eleições provinciais.

Começa em 20 de Agosto – exactamente cinco dias após o fim do recenseamento geral – um recenseamento eleitoral totalmente novo que termina a 18 de Outubro.

As eleições deste ano são exigidas pela constituição que entrou em vigor em 2005, mas cumprir a data de 20 de Dezembro vai obrigar a passar ao lado das novas leis eleitorais. Foi sugerido por muitos que as eleições provinciais fossem adiadas e levadas a cabo ao mesmo tempo que as eleições locais, ou as eleições gerais em 2008. Isto porém exigia uma emenda constitucional. Os dois maiores partidos tomaram posições de força, implicando que apelar a um adiamento sugeria que não estavam prontos para elas. Em várias declarações, o Presidente Armando Guebuza disse que as eleições deviam ter lugar neste ano.

As maiores contradições legais dizem respeito aos candidatos. Cada distrito é um círculo eleitoral,

**Controvérsia dos 7 milhões de Meticais  
para os distritos. Ver pag. 6**

e o número de membros da assembleia baseia-se no número de pessoas registadas para votar em cada distrito. Mas as listas de candidatos devem ser apresentadas 90 dias antes da eleição, isto é, a 20 de Setembro, ou seja antes do fim do recenseamento. Na verdade os números relativos aos eleitores só serão publicados em Janeiro, após a eleição.

As listas de candidatos devem conter pessoas suficientes para preencherem todos os lugares, mas as listas devem ser submetidas antes de se saber quantos assentos há. O número de assentos pode basear-se em anteriores recenseamentos eleitorais de 1999, 2003 e 2004, sabendo-se que o Conselho Constitucional, na sua decisão de 19 de Janeiro de 2005, fez muitas críticas às inexactidões e outros problemas destes cadernos eleitorais.

## Pode a CNE responder às críticas do Conselho Constitucional e dos observadores internacionais?

A Assembleia da República atirou uma batata quente para a Comissão Nacional de Eleições, CNE, ao não ser capaz de reagir face às severas críticas do Conselho Constitucional e dos observadores, na eleição de 2004, e passou a questão para o regulamento interno da própria CNE.

Reagir a estas críticas exige reescrever completamente os procedimentos para a contagem, relatórios de reunião, observação e transparência em geral. O receio é que a nova CNE se sinta tão pressionada para responder aos prazos apertados da eleição marcada para 20 de Dezembro, que acabe por adoptar simplesmente os regulamentos das CNEs anteriores. Mas se o fizer vai entrar em confronto directo com o Conselho Constitucional.

A CNE completa só começou a trabalhar a 11 de Junho. Só três membros têm experiência directa de comissões eleitorais o que significa que muitos dos novos membros da CNE podem ter fraco conhecimento de eleições em Moçambique ou no estrangeiro. Podem portanto não compreender que os procedimentos eleitorais em Moçambique são considerados inaceitáveis à luz dos padrões internacionais. Foi, por exemplo, largamente criticado o facto de em 2004 a CNE ter conseguido fazer alterações substanciais nos resultados finais, em segredo e sem nenhuma explicação ou justificação. (Ver Boletim 33, pag 6). A exclusão de quase 900 mesas de voto da contagem final, sem explicação nenhuma, deixou estupefactos muitos observadores.

Moçambique é sempre elogiado pelo dia das eleições. As assembleias de voto são bem organizadas; há abertura para com os delegados dos partidos, os observadores e a imprensa; a contagem nas mesas de voto é imediata; e a afixação visível dos resultados logo a seguir, é considerado um modelo de transparência e boa conduta.

Mas os elogios acabam à porta da mesa de voto e os procedimentos fechados e secretos das

comissões eleitorais são considerados inaceitáveis. O antigo presidente dos EUA Jimmy Carter disse em 2004 que em mais nenhum país em que o Carter Centre tenha sido observador, constatou procedimentos tão inaceitáveis. Por causa deste secretismo a União Europeia não assinou um memorando de entendimento em 2004. O próprio Conselho Constitucional de Moçambique concordou com os observadores internacionais.

Nos três artigos que se seguem apresentamos os desafios para a CNE, os problemas que permanecem na lei e que são difíceis de resolver só pela CNE, e finalmente, o modo como o novo foco sobre os distritos significa importantes mudanças nos procedimentos.

## CC: Transparência é essencial

O Conselho Constitucional, na sua decisão de 19 de Janeiro de 2005 declarava “assinalar que o princípio da transparência do processo eleitoral é um elemento essencial da sua credibilidade nacional e internacional.” Os observadores da Commonwealth disseram que a total ausência de acesso criou uma atmosfera de secretismo e desconfiança sobre todo o processo de contagem.

Esta foi uma reacção aos procedimentos das comissões eleitorais em 2004 na qual todas as reuniões foram fechadas. Não foram publicadas actas nem listas de decisões, não houve registo de votos e até os regulamentos foram mantidos em segredo.

Apesar da contagem nas mesas de voto ser aberta a representantes de partidos, observadores e imprensa, nenhum destes foi autorizado a estar numa reunião da comissão eleitoral. Não há nada na nova legislação que evite que isto continue a ser assim. Mas compete à CNE estabelecer os seus próprios regulamentos. No passado, um dos argumentos a favor do secretismo foi que sendo a CNE fortemente partidarizada, tornava-se algumas vezes necessário negociar entre partidos. Mas com uma CNE maioritariamente não-partidária, isto deixa de ser necessário. Tal como na Assembleia da República, as sessões devem ser normalmente abertas; fechadas, só em circunstâncias excepcionais (por exemplo para discutir questões pessoais).

Há três diferentes grupos especificados na legislação como tendo o direito de monitorar o processo eleitoral – representantes de partidos, imprensa e observadores nacionais e internacionais – e a CNE deve produzir regulamentos para todos eles.

Curiosamente, a lei para as eleições gerais de 2009 permite aos candidatos presidenciais ou seus mandatários estarem presentes durante a contagem na CNE (Lei 7/2007, art 144). Mas a lei não prevê o

### **AR resolveu alguns problemas**

Embora tenham sido ignoradas as questões difíceis, a Assembleia da República na nova legislação resolveu cinco problemas citados pelos observadores e Conselho Constitucional:

- A CNE foi reduzida em número, de 19 para 13 membros, e os partidos agora só nomeiam cinco membros. As comissões eleitorais são largamente não-partidárias e devem trabalhar mais facilmente.
- Deixou de haver nomeações partidárias para o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, STAE, o que faz dele um órgão puramente profissional.
- A votação foi reduzida para um único dia, o que significa que o pessoal das mesas de voto estará menos cansado durante as contagens, reduzindo os erros.
- Uma lista definitiva das mesas de voto e suas localizações deve ser publicada 30 dias antes da eleição. (Em 2004, esta lista era secreta)
- Foi dada uma maior responsabilidade às comissões distritais (ver artigo na pag 3)

mesmo para mandatários dos partidos estarem presentes nos níveis mais baixos (distrito, província), nem prevê que os mandatários dos partidos estejam presentes nos trabalhos de qualquer comissão eleitoral durante as contagens para as assembleias provinciais e nacional. O Conselho Constitucional diz especificamente que a contagem a todos os níveis deve ser aberta a representantes dos partidos, mas isto acabou por ser ignorado pela Assembleia da República.

O ponto fundamental é estabelecer que pelo menos uma parte do processo de contagem da CNE deve ser aberto. E não há nenhuma razão para os três grupos não terem acesso ao trabalho da comissão eleitoral tal como têm acesso total às mesas de voto. A lei permite-o mas a CNE deve incluí-lo nos regulamentos.

Num artigo no ano passado sobre o processo eleitoral, o Juiz Conselheiro do Conselho Constitucional Teodato Hunguana escreveu que “ao regulamentar a observação eleitoral, a CNE terá de orientar-se pelo princípio da abertura mais irrestrita.”

## Atirando fora a evidência

Houve clara evidência de fraude significativa na eleição de 2004 e o Conselho Constitucional foi muito crítico relativamente à ausência de investigação e acusação das aparentes violações, dizendo que “se as violações da lei eleitoral ficarem impunes, elas multiplicar-se-ão e ameaçarão os princípios fundamentais do nosso estado. Isto é uma ameaça real”.

A Assembleia da República não fez qualquer mudança na secção da lei relativa aos crimes eleitorais e como os tratar, e isto por vezes torna difícil o processo de acusação. Há três problemas particularmente sérios. Um é que as reclamações devem ser apresentadas ao nível mais baixo do sistema e ser depois tratadas a cada um dos níveis acima. O tempo é curto e as queixas são frequentemente recusadas ou não passam ao nível hierárquico acima, e não podem voltar atrás. Não há nenhum sistema para lidar com a recusa de uma mesa de voto ou comissão eleitoral em aceitar uma reclamação. Quando um delegado de partido é excluído, é suposto reclamar junto daqueles que o excluíram.

O segundo é que o queixoso deve apresentar

## Contagem distrital limita papel da CNE

As novas leis eleitorais dão um papel substancialmente mais amplo às comissões eleitorais de distrito.

Tanto nas eleições nacionais como provinciais, os boletins de voto são contados em cada mesa de voto, que prepara uma folha com o sumário dos resultados, chamada o *edital*, e um relatório

### **Reconsiderando nulos a nível de distrito**

Os votos nulos continuam a ser um problema sério, com eleitores a marcar erradamente mais do que um candidato. A lei diz que um voto é válido se as intenções do eleitor são claras, mas as mesas de voto aplicam as regras com rigor demasiado, por isso a lei requer que todos os nulos sejam reconsiderados. No passado isto era feito pela CNE.

Em 2004 a CNE recebeu uma montanha de 158 875 boletins inválidos na eleição legislativa (4.7% do total de votos), mas descobriu que quase um terço deles (48 813) eram válidos. A nova legislação remete a responsabilidade de reconsiderar os votos nulos para as comissões eleitorais distritais.

Nas eleições provinciais não há acção posterior. Mas nas eleições nacionais, a CNE deve reconsiderar os nulos remanescentes numa segunda vez.

provas, mas as provas são frequentemente em forma de documento na posse de uma comissão eleitoral e não acessível ao queixoso.

Terceiro, parece não haver uma forma dentro da lei para reclamar sobre, ou investigar, problemas mais vastos como os votos a mais na urna, em Tete em 2004 ou o facto de não terem sido abertas mesas de voto na Zambézia.

Um exemplo óbvio foi visto pelos observadores durante a verificação de boletins de voto inválidos. Algumas foram claramente invalidados por alguém que acrescentou impressões digitais ao boletim; a mesma impressão digital estava, na mesma posição, numa série deles. Uma impressão digital é uma prova óbvia mas dentro da lei não há nenhuma maneira de seguir isto sem ter sido feita uma queixa específica, na mesa de voto, e a lei exigiu que os boletins fossem rapidamente destruídos, anulando a prova e impedindo qualquer investigação.

● Foi publicado pela prestigiada *London School of Economics* um artigo confirmando a fraude nas eleições de 2004. O artigo, *Identifying Fraud in Democratic Elections: a case study of the 2004 presidential election in Mozambique*, por Joseph Hanlon e Sean Fox, está disponível em <http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/wp8.2.pdf>

após o fecho das assembleias de voto, e são estes os resultados que contam. Pela primeira vez será fácil, para a imprensa e observadores, compilar totais nacionais baseados nos 150 editais das CDEs.

Os resultados distritais são mandados à comissão eleitoral provincial, CPE, que deve publicar resultados dentro de cinco dias após a eleição. A acção das comissões provinciais são circunscritas porque elas só podem somar os editais enviados pelas CDEs.

Estes são depois passados para a Comissão Nacional de Eleições, CNE, que anuncia a atribuição dos assentos na Assembleia dentro de 15 dias após a eleição.

Nas eleições passadas houve enorme confusão porque a CNE fez a sua própria contagem na base dos editais das mesas de voto e tinha frequentemente resultados diferentes das contagens provinciais. Isto ainda é possível porque as leis especificam que devem ser mandadas à CNE cópias do edital de cada mesa de voto e permite à CNE considerar “os demais documentos”. A ideia de autoridades eleitorais fazerem duas contagens separadas, em segredo, é única de Moçambique e os observadores da União Europeia recomendaram que se pusesse fim às duas contagens nacionais separadas. Mais uma vez, isto é um assunto para regulamento interno e a CNE deve decidir se quer abolir a segunda contagem secreta.

As duas leis eleitorais contêm instruções contraditórias. Num local (lei 7/2007 art 96; lei 10/2007 art 102) as urnas, cadernos e outros materiais devem ser enviados pelas comissões eleitorais distritais, CDEs, para as comissões provinciais de eleições, CPEs, dentro de dois dias após a votação, enquanto em outro local (lei 2007

art 105; lei 10/2007 art 111) devem ser mandados dentro de seis dias. Esta diferença é importante. O prazo mais curto não permite à comissão eleitoral distrital reconsiderar os votos nulos antes deles serem enviados à comissão provincial de eleições. Segundo, ambas as leis dizem que as CDEs devem basear os seus resultados em editais, actas e “demais documentos” enviados pela assembleia de voto. Debaixo do período de tempo mais curto estes documentos já teriam sido mandados para a CPE antes de a CDE ter olhado para eles.

As leis exigem que os boletins de voto sejam selados em sacos especiais de plástico e enviados com outros materiais eleitorais. Pode parecer que tais boletins de voto são “demais documentos” e assim, em princípio, se um edital contem erros óbvios, a CDE podia recontar os boletins.

Alguns distritos terão mais de 200 assembleias de voto e a computerização seria necessária a nível de distrito, mesmo se for na base de simples computadores portáteis. Mas a recente sondagem baseada em computadores dos funcionários públicos, revelou que 50 distritos ainda não tem energia eléctrica e telecomunicações suficientemente estáveis para os computadores. Isto significa que deve ser tido em conta a necessidade de instalar sistemas simples e ao mesmo tempo robustos – outra tarefa difícil que tem de ser executada à pressa. Também é necessário treino.

No passado foram usados sistemas relativamente complexos de duas entradas. Podia ser melhor usar simples mapas e depois fazer verificação manual da exactidão dos dados entrados. Cada partido recebe cópias de editais de mesas de voto, portanto os mapas podiam ser impressos e dados aos partidos para conferir.

## Doadores relutantes em pagar eleições

Os doadores receberam o pedido de \$32 milhões para financiar o recenseamento e as eleições provinciais, mas não parece provável que concordem. Num encontro a 27 de Junho entre a Ministra dos Negócios Estrangeiros Alcinda Abreu e o Coordenador Residente das Nações Unidas Ndolamb Ngokway, foi dito aos doadores que o governo tinha apenas 12 milhões de USD para fazer face ao provável custo de 44 milhões USD das eleições. Mas no encontro seguinte com o Coordenador da ONU, a 4 de Julho, nenhum doador se propôs a dar dinheiro.

Alcinda Abreu, ela própria uma ex-membro da CNE, admitiu que ia ter com os doadores porque a Comissão Europeia, CE, habitualmente o principal financiador das eleições, tinha decidido não apoiar esta eleição.

As leis eleitorais do ano passado não deram resposta às queixas dos observadores da União Europeia sobre o secretismo total da CNE e a falta de transparência e abertura aos observadores. Assim a UE foi peremptória dizendo que não financiaria eleições que podiam vir a ser inaceitáveis. Tinha uma linha de orçamento de 12 milhões de Euros para eleições que, com o acordo

de Alcinda Abreu foi transferida para o recenseamento da população e para a saúde.

Os intervenientes no encontro de 4 de Julho levantaram três questões principais:

- Falta de garantias para observadores.
- Porque não estava o dinheiro no orçamento quando a constituição exige uma eleição este ano? Os doadores dizem que é tempo de deixar de assumir que eles vão pagar as eleições, especialmente quando Moçambique não cria condições aceitáveis de observação. Depois de cinco eleições financiadas por doadores,

Moçambique devia ter incluído as eleições no seu orçamento geral – que aliás é substancialmente financiado pelos mesmos doadores.

- Perguntas de grande importância sobre a possibilidade de organizar eleições em tão pouco tempo. A corrida para 20 de Dezembro significa que muitos doadores recebem que as eleições serão mal preparadas e geridas.

Alguns doadores sugerem agora que o governo considere um adiamento, que seria melhor que uma má eleição. Isto daria também uma excelente oportunidade para melhor treino e organização, e para fazer mudanças necessárias nos sistemas. Os doadores aceitariam ser responsabilizados por isso, permitindo que o governo diga que as eleições têm de ser adiadas devido à falta de fundos dos doadores.

Vários outros factores evidenciaram a frieza dos doadores:

- Há pouco entusiasmo pelas eleições provinciais, na falta de uma política clara de descentralização que clarifique mais o seu papel.

- A decisão de fazer a eleição este ano significa que vai haver três eleições em cinco anos, o que é dispendioso e causador de transtornos, ao levar muitos funcionários para fora dos gabinetes.

- Receio de que ao fazer o recenseamento logo a seguir ao recenseamento da população, haja pouco tempo para publicidade e leve a uma baixa percentagem de registos. Tudo isto se soma a receios de baixa afluência para uma eleição de um órgão novo que as pessoas não conhecem.

## Cartão amarelo para o governo

A frieza dos doadores sobre eleições está ligada em parte a uma mudança subtil mas real nas atitudes dos doadores em geral, em grande parte como resposta à falta de acção de Moçambique relativamente às questões de governação, justiça e corrupção. A ajuda a Moçambique está a aumentar mas mais devagar que o planeado. Por exemplo, a Alemanha tinha anunciado que tencionava aumentar a ajuda de 10 milhões de Euros anuais para 15 milhões, mas acabou por só dar 12,5 milhões de Euros. É um aumento menor do que era esperado. Vários outros doadores fazem notar que crescimento da ajuda em geral não está a ser combinada com aumentos para Moçambique.

Os doadores apressam-se porém a salientar que o quadro não é deprimente ou negativo e a ajuda ainda está a crescer. Mas querem que o governo também veja o abrandamento dos aumentos como um primeiro aviso. Um funcionário dos doadores disse: “Sabemos que o governo não pode fazer tudo de uma vez. Inicialmente as prioridades dos dois lados eram económicas. Mas agora o governo está a segurar a economia, enquanto a agenda dos doadores mudou para governação e corrupção. As

nossas capitais precisam que Moçambique mostre progressos tangíveis nestas questões.”

Na revisão conjunta do governo e doadores de apoio ao orçamento, no princípio do ano, concordou-se em que o governo tinha falhado a maior parte das metas sobre justiça e corrupção – exactamente as questões que mais surgem na agenda dos doadores em geral. Vários doadores disseram ao *Boletim* que sentem falta de entusiasmo por reformas da parte de Moçambique, enquanto eles precisam de resultados tangíveis que possam mostrar nas suas sedes, e não apenas relatórios e promessas. A reforma da justiça é difícil mas são possíveis algumas acções concretas, com muitos a dizerem que acção no Banco Austral podia ser o melhor exemplo.

Embora a governação seja a principal causa da inquietação dos doadores, também se ouvem preocupações expressas por alguns sobre agricultura, descentralização e democracia. “Há demasiadas áreas em estagnação”, disse um funcionário dos doadores.

## Papel limitado para as assembleias provinciais

As assembleias provinciais assemelham-se mais a conselhos consultivos, dando sobretudo opiniões, e menos a assembleias municipais que têm poder real sobre os recursos. Os órgãos provinciais só têm o direito de “aprovar” (e portanto também rejeitar) quatro coisas - o plano provincial e o orçamento a submeter ao Conselho de Ministros (que pode fazer mudanças), planos pluri-anuais de desenvolvimento dos distritos e planos e programas ambientais. A lei diz que as assembleias devem emitir recomendações, emitir pareceres, fiscalizar, e apreciar, mas o poder repousa no governador que é nomeado pelo Presidente de Moçambique.

Normalmente a assembleia reúne por dez dias duas vezes por ano.

As assembleias provinciais terão de 50 a 80 membros, dependendo do número de eleitores registados. Tal como a nível nacional, os membros serão eleitos pelo sistema de uma lista de partido, mas com uma lista diferente para cada distrito.

Espera-se que os membros representem tanto a província como o seu distrito e com o acrescido papel das comissões eleitorais distritais, isto representa uma real viragem no foco e poder de facto para os distritos.

Os partidos registados estão automaticamente autorizados a propor listas de candidatos para eleições. Porém, tal como as assembleias municipais mas não como a Assembleia da República, também se podem propor listas de cidadãos independentes. As listas devem conter nomes suficientes para preencher todos os assentos disponíveis mais 50% extra para futuros vagas, o que torna um pouco mais difícil grupos de

cidadãos encontrarem candidatos suficientes. Mas aparentemente listas de cidadãos e de partidos podem ser apresentadas para distritos individualmente e não precisam de ser para toda a província.

Esta será a primeira eleição de assembleias provinciais, que não existem até agora. A Renamo deu como condição para aprovar o pacote de emendas constitucionais em 2004, a criação destas novas assembleias.

## **Descentralização**

# **Controvérsia sobre os 7 milhões de MT para a criação de emprego nos distritos**

O uso dos “7 milhões de meticais” de subsídio aos distritos especificamente para empregos e produção alimentar, provocou grande confusão e controvérsia. A sociedade civil, Conselhos Consultivos Locais, técnicos moçambicanos, doadores e instituições financiadoras internacionais exprimiram fortes reservas, embora frequentemente por razões muito diversas. Os doadores reuniram com o ministro do Plano e Desenvolvimento Aiube Cuereneia a 30 de Maio.

Entretanto, há também desacordo e confusão dentro do próprio governo. Os distritos devem submeter os seus planos para 2008 nos finais de Julho de 2007, mas a proposta de orientações contendo significativas mudanças de política só foi posta a circular em meados de Junho e ainda não foi aprovada. (ver artigo a seguir) Uma quarta proposta de normas para os Conselhos Consultivos Locais também foi posta a circular para consulta.

Tem havido largo consenso à volta da descentralização e um relativo apoio para a decisão, surgida de surpresa no orçamento de 2006, de dar 7 milhões de Meticais (agora equivalentes a 275 mil USD) a cada distrito e cujo dispêndio é decidido localmente. Isto representava apenas 2% do orçamento de estado em 2006, semelhante às transferências do orçamento para as autarquias, e era claramente experimental. Não havia quaisquer imposições sobre como o dinheiro devia ser usado, excepto que deviam estar envolvidos Conselhos Consultivos Locais.

Inicialmente o dinheiro foi usado de modo convencional. Uma sondagem a 29 distritos mostrou que 31% do dinheiro tinha sido usado em infraestruturas sociais (água, saúde e educação), 28% em melhorias nos edifícios da administração, 24% em projectos económicos (a maioria na agricultura) e 11% em infraestruturas económicas (estradas e irrigação).

Durante 2006 e início de 2007 houve uma lista de orientações revistas que levaram à directiva de que o dinheiro não podia ser usado para infraestruturas. Numa série de discursos, o Presidente Armando Guebuza disse que o dinheiro tinha de ser usado para gerar emprego, em investimentos lucrativos e na produção alimentar. E salientou que boa parte do dinheiro devia ser usado em fundos rotativos de empréstimo. Para 2007 havia uma ligeira variação nas quantias a enviar para os distritos, dependendo em parte da população e da pobreza; os subsídios variavam entre 6.8 milhões de Meticais e 9, 5 milhões de Meticais. (Formalmente, este dinheiro corresponde

ao Orçamento de Investimento de Iniciativa Local - OIIL - embora continue a ser conhecido geralmente por os “7 Milhões”).

## **Reacções Negativas**

As rápidas mudanças e esta nova linha causaram uma grande reacção. A nível local, os conselhos que já tinham sido remodelados mais que uma vez seguindo novas orientações, viram os seus planos para os “7 milhões” rejeitados e tiveram de começar de novo. Em alguns locais já tinham sido assinados contratos que tiveram de ser cancelados. Certos distritos, por exemplo em Nampula, tinham desenvolvido um programa de apoio a novos empreiteiros locais para construir escolas e estradas com os “7 milhões” e de repente isto já não era permitido. Os administradores de distrito admitiram estar a ser confundidos.

Embora a criação de empregos seja alta prioridade nas zonas rurais, alguns administradores de distrito num seminário em Maio disseram que as comunidades locais consideravam que água e reparação de estradas eram igualmente urgentes.

O director do *Notícias* Rogério Siteo, numa coluna a 11 de Maio, alertava para os perigos de pôr a “política no posto do comando” em detrimento de componente técnica. Salientava “o emergente desânimo e relativa frustração dos técnicos nos ministérios, face à sua reduzida intervenção nas decisões políticas.” E citava em particular a falta de capacidade técnica a nível distrital para executar as novas orientações.

A sociedade civil reagiu fortemente àquilo que considerou marginalização dos Conselhos Locais por decisões restritivas vindas de cima. Nos dias 29 e 30 de Maio um grupo de 34 ONGs (20 nacionais e as restantes internacionais) reuniram-se e concluíram que “É evidente que o quadro legal e político não foi desenhado com base na realidade” e que “falta às IPCCs [Conselhos Locais] capacidade,

espaço e credibilidade para desempenhar um papel efectivo na governação local.”

A reunião preocupou-se também com o facto de que “A liderança das IPCCs é assumida na generalidade pelo governo que exerce uma mão forte na sua criação, condução e funcionamento.” A reunião fez notar que “A falta de eleições para IPCCs facilita a politização” e ainda que “Existe também um claro medo de retaliação no acto de exprimir críticas aos dirigentes.” Os participantes concluíram que “Para ser um processo real, participativo e transparente, deveríamos ter eleições de sufrágio universal.”

A comunidade internacional partilha muitos destes pontos e ainda um outro. A proposta do Presidente Guebuza de criar um banco de desenvolvimento foi rejeitada imediatamente pelos doadores em 2005 e agora receiam que se use os “7 milhões” para criar um banco de desenvolvimento pela porta das traseiras.

Os doadores mostram-se também preocupados com a falta de uma clara política de descentralização por parte do governo, no que consideram uma confusão sobre o objectivo dos “7 milhões”, e que as novas políticas reduzam o papel da tomada de decisões a nível local. Um documento do Banco Mundial em Maio dizia que o OIIL tinha deixado de ser um subsídio sem condições a ser dispendido segundo as necessidades locais, e em vez disso tinha de seguir políticas nacionais estreitas. De acordo com a linha tradicional do Banco Mundial, o documento também argumentava que os fundos do governo deviam ser usados pra infraestruturas e não para bens privados ou crédito para investimentos produtivos e para serviços agrícolas, que deviam ser dados pelo sector privado ou ONGs.

Representantes de 11 doadores mais o FMI e Banco Mundial encontraram-se por duas horas com o Ministro do Plano e Desenvolvimento Aiuba Cuereneia a 30 de Maio. Este rejeitou muitas das reclamações dos doadores, salientou que se tinha concluído que os distritos deviam ser o foco do

desenvolvimento e assim os fundos deviam ser usados para projectos lucrativos a nível distrital. O Ministro não respondeu à preocupação relativa ao poder reduzido dos Conselhos Locais.

O FMI numa declaração a 18 de Junho afirmou continuar preocupado acerca da transparência e prestação de contas dos gastos do distrito.

É evidente que esta política de descentralização, incluindo fundos para autarquias e distritos, é agora prioridade na agenda do governo e tema de intensa discussão interna. O *Boletim do Processo Político de Moçambique* vai seguir a descentralização em futuras edições.

Dois dos últimos documentos propostos são discutidos no artigo a seguir. As outras duas questões são também discutidas. Nesta reunião com os doadores e instituições financiadoras internacionais o Ministro admitiu a falta de capacidade do governo distrital e disse estarem à procura de alternativas aos empréstimos e subsídios feitos pelo governo. Alguns distritos já estão a entregar artigos como gado ou pintos e este método vai ser prolongado. Há também discussão à volta do uso de agências de micro-crédito e dos fundos de fomento existentes para gerirem empréstimos.

Um primeiro passo pode ser um acordo entre um dos fundos, Fundo de Desenvolvimento das Pescas, FDP, o Instituto de Desenvolvimento da Pesca de Pequena escala, IDPPE, e GAPI, Sociedade Financeira de Promoção do Pequeno Investimento, a 29 de Junho, para apoiar a pesca artesanal na costa norte. A ideia é, pela primeira vez, apoiar toda a cadeia de valor, desde barcos a redes até ao processamento e mercado. O GAPI dará o serviço de apoio empresarial. Esta estrutura pode também ajudar pescadores a beneficiarem dos “7 milhões” dos fundos locais do distrito.

Segundo, ouvem-se queixas dos Conselhos Locais e está a ser discutido, até agora sem chegar a uma conclusão, a possibilidade de um segundo fundo para as decisões locais relativas a infraestruturas.

## **Comentário: Mitos em conflito**

No cerne da confusão a respeito dos “7 milhões” estão dois mitos em conflito. De um lado, os doadores com o Banco Mundial à frente, acreditam que o papel do governo é criar infraestrutura e “capital humano” (através da saúde e educação), e depois o sector privado usa esta base para investir e pôr fim à pobreza. Para o Banco Mundial, o investimento na economia devia ser restrito à infraestrutura e o governo não tem que investir em negócios.

O ponto de vista de Moçambique em parte coincide com isto, mas alega que o que está a constranger os empresários moçambicanos é a falta de capital. Tudo o que é preciso é disponibilizar dinheiro e equipamento, e há milhares de Moçambicanos que sabem o que fazer a seguir.

Ambos são mitos porque ambos presumem que há empresários nacionais e estrangeiros prontos e capazes de arrancar com novas empresas em Moçambique. Mas dez anos de investimento em

estradas e escolas não provocou nenhuma explosão económica. Não foram criados empregos e essa é a principal razão para a viragem do Presidente Guebuza ao destinar os “7 milhões” à criação de emprego.

Por outro lado, só dar ou emprestar dinheiro também não funcionou melhor. A taxa de reposição dos empréstimos dos vários fundos de empréstimo do governo existentes tem tido baixa taxa de reposição, tal como tem acontecido até agora com

os empréstimos retirados dos “7 milhões”. A principal razão parece ter sido a inexperiência e incapacidade de usar lucrativamente o dinheiro – manutenção inadequada do equipamento, falta de correcta previsão dos custos do combustível para operar as bombas de irrigação, ausência de prospecção de mercado, etc.

Investigação destinada a um livro a ser publicado ainda este ano (*Há mais bicicletas. Mas há desenvolvimento?* por Joseph Hanlon) esclarece que tanto o governo como o Banco Mundial estão certos sobre o que é preciso, e errados quando se trata de encontrar uma única resposta. O desenvolvimento precisa de melhores estradas e há uma escassez desesperada de capital e crédito rural. Mas há uma terceira necessidade – formação e apoio empresarial.

Os empresários rurais presumem que, uma vez que a maioria das pessoas sabem como se criam galinhas, devia ser fácil usar empréstimos ou subsídios dos “7 milhões” para criar um negócio de galinhas. Mas uma série de falhanços por todo o país mostra como é difícil competir com as galinhas congeladas do Brasil ou mesmo com as vulgares galinhas dos camponeses. Demorar uma única semana extra para alimentar as galinhas até chegarem ao tamanho adequado, pode dissipar todo o lucro, ou não vacinar as galinhas contra a doença de Newcastle pode resultar na perda do galinheiro inteiro. O que parecia fácil a um aspirante a empresário torna-se subitamente muito mais difícil. Naturalmente que se pode fazer dinheiro com galinhas, gado e muitos outros tipos de produção, mas os produtores de sucesso precisam de muita ajuda em planos de negócio básicos, serviços de extensão, etc.

O GAPI e várias ONGs estão a prestar alguns serviços essenciais de negócio com sucesso, mas ainda a relativamente poucas pessoas. Os “7 milhões” podem fortalecer o empreendedorismo e o desenvolvimento rural, mas só se for apoiado com serviços de extensão de negócios.

Joseph Hanlon

### **Proposta de regulamento (1)**

## **7 milhões: kits & adubos**

Na proposta de regulamento distribuída em Junho pelos ministérios das Finanças e do Plano e Desenvolvimento propõem-se “Kits” e insumos agrícolas em vez de dinheiro dos “7 milhões”. (Outros regulamentos propostos vão no sentido de aumentar os poderes dos Conselhos Locais, ver artigo a seguir).

A proposta inclui “procedimentos para implementar projectos de geração de rendimento, emprego e produção alimentar a nível do distrito.” Como parte da geração de emprego, será usado dinheiro dos “7 milhões” do OIIL – Orçamento de Investimento de Iniciativa Local - para comprar “kits” destinados a uma variedade de actividades –

marcenaria, latoaria, serralharia, pequenas oficinas de reparação de bicicletas e bombas e de afiação de catanas e enxadas, de construção, de pesca e de apicultura. Outros usos incluem sistemas de frio e de seca para pescado, tanques carracidas para gado e pequenas represas e sistemas de irrigação. Como parte da produção alimentar, pode ser usado dinheiro em insumos (sementes, agroquímicos e adubos), equipamento agrícola e sistemas de processamento de baixo custo como moageiras e reflorestação.

São especificamente excluídas de financiamento todos os custos de operação incluindo salários e combustíveis, construção de escolas e postos de saúde, livros, seminários e workshops, viagens, viaturas, mobílias e vestuário. Os projectos devem ser propostos por associações, pequenas empresas, comunidades, indivíduos e famílias. Os materiais “devem ser entregues só àqueles que tenham potencial para emergirem como empresários locais e desde que as propostas de projectos sejam viáveis, sustentáveis e recomendadas pelos Conselhos Locais.” Espera-se que os recipientes dos materiais paguem por eles mas não se especificam termos de pagamento.

As decisões pelos conselhos consultivos devem ser “transparentes”. Espera-se que os conselhos controlem para verificar que os recursos são usados realmente como se propõe no projecto e também verifiquem a reposição dos fundos.

O regulamento requer a criação de uma Comissão de Gestão e uma Comissão de Compras. A primeira deve ser presidida pelo administrador do distrito e mais dois membros do conselho consultivo do distrito, devendo entregar os materiais, monitorar os projectos e recolher o pagamento dos empréstimos. A segunda comissão deve tratar da aquisição dos materiais.

O processo está a andar com muito atraso. Os planos do distrito para 2008 devem ser submetidos ao Ministro do Plano e Desenvolvimento até 31 de Julho. Estes regulamentos, embora estejam a ser amplamente distribuídos, continuam a ser um projecto ainda não aprovado.

### **Proposta de regulamento (2)**

## **CCs ganham poder sobre ONGs, terra**

Os Conselhos Consultivos Locais, CCs, devem ter o direito de “aprovar” certos créditos retirados dos “7 milhões” e de “aprovar” o plano distrital, na quarta versão da proposta de regulamento emitida pelo Ministério da Administração Estatal para consulta, em Junho.

Dentro das regras propostas, os CCs também têm o direito de comentar projectos das ONGs na sua area, propostas de investimento privado e de concessão de exploração dos recursos naturais, incluindo água, floresta e fauna bravia, e do direito de uso e aproveitamento da terra. Mas esses

poderes alargados vêm acompanhados de um papel acrescido dos funcionários do governo dentro dos CCs.

Haverá CCs a quatro níveis, do distrito ao Posto administrativo, Localidade e Povoação. Em cada nível são presididos pelo funcionário senior do governo (administrador do distrito, chefe de posto, etc.) e o governo que faz toda a burocracia.

A selecção de membros começa na base onde os membros são escolhidos para representar foros locais, comités de comunidade e grupos sociais e económicos. Espera-se que o chefe da povoação tenha reuniões com cada grupo para escolher o seu representante.

Cada CC selecciona então membros para o representarem no nível a seguir até ao CC distrital. Além disso, o governo local “pode convidar personalidades influentes da sociedade civil” para serem membros dos CCs. Em cada nível pelo menos 40% devem ser “líderes comunitários” e 30% mulheres.

Após a selecção de cada CC os membros devem ser apresentados numa reunião pública. Isto assemelha-se às eleições das décadas de 70 e de 80.

(COMENTÁRIO: Isto poderá não ser completamente democrático, mas garante que os escolhidos sejam considerados aceitáveis e representativos. Em reuniões destas nos anos 80, vi comunidades a rejeitarem candidatos. *jh*)

Cada CC encontra-se duas vezes por ano durante não mais que dois dias de cada vez. Todas as sessões do CC são públicas e todas as decisões devem ser publicitadas localmente.

Todas as sessões devem ser em Português, mas deve haver sempre um tradutor da língua local.

Embora a proposta de regulamento dê aos CCs um vasto papel, o seu poder é claramente limitado. A proposta de regulamento diz que o CC é uma “instituição baseada num processo através do qual os cidadãos influenciam as decisões que lhes afectam.”

## **AWEPA** Da luta contra o apartheid ao apoio aos parlamentos

O apartheid e os ataques da África do Sul governada pela minoria branca parecem já ter sido há muito tempo. Há duas décadas a AWEPA (chamada então Associação dos Parlamentares da Europa Ocidental para Acção contra o Apartheid) apoiava os “Estados da Linha da Frente” levando ministros moçambicanos e outros à Europa e trazendo MPs europeus a Moçambique, para compreenderem a dura realidade da destabilização do apartheid.

Com a derrota do apartheid e o fim da guerra em Moçambique, a AWEPA mudou o nome para Parlamentares Europeus para África, e assumiu um novo papel de apoio à democracia e aos parlamentos. O escritório de Moçambique abriu há 15 anos, ano do acordo de paz, e o primeiro número do *Boletim do Processo de Paz em Moçambique* foi publicado nesse ano. A AWEPA inicialmente apoiava o processo de paz e as eleições, treinando partidos políticos e observadores.

Passou então a fazer capacitação na nova Assembleia da República, incidindo especialmente no apoio aos antigos adversários para trabalharem juntos. A capacitação apoiou tanto os membros do parlamento como o pessoal da Assembleia e isto continua até hoje. A AWEPA é a única organização que tem mantido um programa consistente de apoio parlamentar.

Com a criação dos municípios em 1998, a AWEPA expandiu o trabalho para os membros eleitos dos municípios e para o pessoal, e procurou ligações com a sociedade civil local. O treino para partidos e observadores prosseguiu para as eleições de 1999, 2003 e 2004. O programa expandiu-se igualmente para a capacitação em género, HIV/SIDA e direitos da criança.

A sede da AWEPA está em Amesterdão. O escritório da Moçambique é o maior da AWEPA em África, com 11 funcionários – todos moçambicanos.

A 24-25 de Abril a AWEPA celebrou o 15º aniversário do escritório de Maputo com uma conferência, em conjunto com o UNICEF, sobre direitos da criança. O Presidente da Assembleia da República Eduardo Mulembwe, abriu o evento. A Primeira Dama Maria da Luz Guebuza e Graça Machel, membro do Conselho de Conselheiros Eminentíssimos, estiveram entre os participantes.

Para as eleições em 2007, 2008, e 2009, a AWEPA está a organizar um programa de três anos para os partidos políticos contribuírem para eleições livres, transparentes e justas, através do aperfeiçoamento da capacidade de monitoria dos próprios partidos. O programa com o parlamento continua, com ênfase na nova Associação de Mulheres Parlamentares e o reforço dos funcionários das comissões parlamentares. A AWEPA continuará o seu programa com os governos locais que será expandido com as novas assembleias provinciais.

Em cooperação com o UNICEF, a AWEPA vai também trabalhar em advocacia de direitos da

criança e capacitação na Assembleia da República e Municipalidades, com o objectivo de incrementar acções a nível do parlamento e governo local a favor da criança.

Angelo Matusse,  
é o Representante Residente  
da AWEPA para Moçambique.

## **Na Net**

As actividades da AWEPA Moçambique estão no principal sítio da Net da AWEPA, [www.awepa.org](http://www.awepa.org). Não sendo um *website* muito fácil de usar, vá para “*about us*”, depois “*offices*”, depois “*Mozambique*”. Dentro deste, “*projects*” lista os projectos, e “*resources*” tem um arquivo completo do *Mozambique Political Process Bulletin*.

## **Jan Nico Scholten na reforma (parcial)**

O Dr. Jan Nico Scholten, no seu 75º aniversário, deixou de ser o Presidente Executivo da AWEPA. Membro fundador da AWEPA, mantinha-se no cargo desde 1984. Continua no entanto a ser Presidente da AWEPA .

Numa recepção em homenagem ao Dr Scholten no senado da Holanda a 15 de Junho, o Arcebispo Desmond Tutu, Presidente Honorário do Conselho de Conselheiros Eminentes, falou do valor do apoio do Dr. Scholten e da AWEPA à Africa do Sul quando o país se libertava das cadeias do apartheid. Disse ao Dr Scholten: "Foi um prazer e uma honra trabalhar consigo e ser membro do Conselho de Conselheiros Eminentes. Eu iria sugerir que a sua contribuição para o continente africano de longe ultrapassa a contribuição para o seu próprio país."

Pär Granstedt, outro membro fundador e antigo tesoureiro, foi nomeado secretário-geral da AWEPA em Dezembro de 2006.