



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Ciência Política

**Dinâmica da Governação Em Contexto de Equilíbrio do Poder: O caso do Município da
Matola 2019**

LICENCIANDO: JAIME DA CACILDA MIAMBO

SUPERVISOR: ELÍSIO EMANUEL MUENDANE, MA

Maputo, Dezembro de 2020

Índice

| | |
|--|------------|
| DECLARAÇÃO DE HONRA | I |
| EPÍGRAFE | II |
| DEDICATÓRIA..... | III |
| AGRADECIMENTOS | IV |
| LISTA DE ABREVIATURAS..... | V |
| LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS | VI |
| RESUMO..... | VII |
| Capítulo I..... | 1 |
| 1. Introdução | 1 |
| 1.1. Objectivos | 2 |
| 1.1.1. Geral..... | 2 |
| 1.1.2. Específicos | 2 |
| 1.2. Problema de pesquisa..... | 3 |
| 1.2.1. Perguntas de partida | 7 |
| 1.3. Justificativa | 8 |
| Capítulo II..... | 9 |
| 2. REVISÃO DA LITERATURA..... | 9 |
| 2.1. Definição de Conceitos | 14 |
| 2.2. Enquadramento Teórico..... | 15 |
| 2.2.1. Teoria das Coalizões Políticas | 16 |
| 2.3. Modelo de Análise | 19 |
| Capítulo III..... | 20 |
| 3. Metodologia..... | 20 |
| Capítulo IV | 22 |
| APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS | 22 |
| 4. Quadro Legal e Institucional da realização das Eleições Autárquicas em Moçambique | 22 |
| 4.1. Caracterização do Município da Matola | 23 |
| 4.1.1. Localização e população | 23 |
| 4.1.2. Divisão Administrativa | 23 |
| 4.2. Conselho Municipal da Cidade da Matola e sua estrutura | 24 |

| | |
|--|-----------|
| 4.2.1. Órgãos do Conselho Municipal da Cidade da Matola | 24 |
| 4.2.2. Organização e funcionamento da Assembleia Municipal da Matola | 24 |
| Capítulo V | 26 |
| 5. Panorama dos resultados eleitorais no Município da Matola | 26 |
| 6. Actores e Instituições na estabilidade decisória..... | 29 |
| 6.1. O papel dos actores político-partidários..... | 29 |
| 6.1.1. O papel das Comissões | 33 |
| 7. Coalizão Informal e estabilidade no Processo decisório | 36 |
| Capítulo VI | 39 |
| 8. CONCLUSÃO..... | 39 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 41 |
| APÊNDICE..... | 46 |

Jaime da Cacilda Miambo

**Dinâmica da Governação Em contexto de Equilíbrio do poder: O caso do
Município da Matola 2019**

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Mesa de Júri

O Presidente-----
(Universidade Eduardo Mondlane)

O Supervisor-----
(Universidade Eduardo Mondlane)

O Oponente-----
(Universidade Eduardo Mondlane)

Maputo, Dezembro de 2020

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso, nunca foi apresentado na sua essência para a obtenção de qualquer grau académico, e que ele constitui o resultado da minha própria investigação, estando citadas no trabalho e nas referências bibliográficas as fontes utilizadas.

O Licenciando

Jaime da Cacilda Miambo

Maputo, Dezembro de 2020

EPIÍGRAFE

[...] Democracia não é pura e simplesmente poder popular. Insistirei agora que democracia não é também puro e simplesmente poder da maioria. Na verdade, “poder da maioria” é apenas uma fórmula condesada para poder limitado da maioria, para um poder restrito da maioria que respeita os direitos da minoria.

GIOVANNI SARTORI

(A teoria da Democracia Revisitada)

DEDICATÓRIA

À minha querida Mãe, Cacilda Jaime Miambo

Ao meu Pai, Simião Ernesto Mondlane e,

Aos meus irmãos:

Dácia e Ernário.

AGRADECIMENTOS

A realização do presente trabalho constitui o culminar na busca do conhecimento de uma das mais importantes áreas das Ciências Sociais, a Ciência Política. Este culminar não seria possível sem a entrega de todos docentes do DCPAP no ensino desta realidade social, por isso, os meus agradecimentos estendem-se a todos os docentes do DCPAP pelos ensinamentos que me foram dados durante o curso.

Os meus eternos e profundos agradecimentos vão para o meu supervisor Elísio Emanuel Muendane, MA a quem desde o início acreditou em mim e no meu projecto de pesquisa. Agradeço igualmente pela prontidão e disponibilidade nas discussões, correcções e recomendações ao longo da realização deste trabalho, muito obrigado pelo profissionalismo e por ter servido de exemplo a seguir na Academia.

Estendo os meus agradecimentos ao Professor Adelino Pimpão, PhD; Domingos do Rosário, PhD e Egídio Guambe, PhD.

Ao Jaime Guiliche, MA e Sécia Lumbela, MA, expresso os meus agradecimentos especiais por terem servido de inspiração na Academia, o meu muito obrigado.

À minha Mãe, Cacilda Jaime Miambo, meu Pai, Simião Ernesto Mondlane, pelo suporte moral e emocional que me concederam durante a realização do curso. Aos meus irmãos, Dárcia Simião Mondlane e Ernánio Simião Mondlane, ao meu primo, Cândido Gabriel Tembe, a vocês, vão os meus agradecimentos pela ajuda material que me disponibilizaram.

Aos meus colegas do grupo durante a realização do curso, Carlos Romano Siteo, João Armindo Vilanculo, Júlio Augusto Rito e Vanêncio Felipe Cumaio, pelos bons tempos que passamos na busca do melhor para a realização dos trabalhos que nos eram dados pelos docentes.

E finalmente, vão os meus sinceros agradecimentos aos funcionários do CMCM, especialmente, aos afectos a AM por todo apoio que me prestaram na busca de dados para a consecução do trabalho e, ao pessoal entrevistado pela disponibilidade.

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|----------------|--|
| AM | Assembleia Municipal |
| CMCM | Conselho Municipal da Cidade da Matola |
| CNE | Comissão Nacional de Eleições |
| DCPAP | Departamento de Ciência Política e Administração Pública |
| Frelimo | Frente de Libertação de Moçambique |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| MDM | Movimento Democrático de Moçambique |
| PT | Partido Trabalhista |
| Renamo | Resistência Nacional Moçambicana |
| RUMO | Resistência da Unidade Moçambicana |
| UE | União Eleitoral |

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Competição Eleitoral..... | 4 |
| Gráfico 2: Número de votos dos candidatos a membros da mesa da AM..... | 6 |
| Figura 1: Modelo de Análise..... | 19 |
| Gráfico 3: Tendência dos resultados presidenciais..... | 26 |
| Gráfico 4: Tendência dos resultados nas Assembleias municipais..... | 27 |
| Tabela 1: Lista de membros ausentes nas sessões ordinárias..... | 35 |
| Gráfico 5: Tendência da votação pelo número de resoluções..... | 36 |

RESUMO

Este trabalho procura compreender a dinâmica da governação em contexto de equilíbrio do poder no Município da Matola no ano de 2019. Para tal, a principal questão que se levanta é, quais são as razões da estabilidade governativa no Município da Matola num contexto em que pela primeira vez na história temos uma Assembleia Municipal liderada pelos partidos na oposição. O mesmo chegou a conclusão segundo a qual a estabilidade governativa que caracterizou o Conselho Municipal da Cidade da Matola foi propiciada por actores político-partidários em que fazem parte o partido Frelimo e MDM e institucionais, especificamente as comissões de trabalho que produziram uma ampla estabilidade decisória na viabilização de instrumentos governativos do partido incumbente. Aliado a este fenómeno está o absentismo sistemático dos membros da Renamo que ajudaram na criação de um ambiente de forte possibilidade de estabilidade decisória.

Palavras-chave: Eleições, Partido dominante, Estabilidade Governativa, Estabilidade decisória, Governabilidade.

Capítulo I

1. Introdução

O estudo cujo tema é *dinâmica da governação em contexto de equilíbrio do poder: o caso do Município da Matola 2019*, visa compreender a dinâmica da governação num contexto de fragmentação e equilíbrio do poder entre os actores envolvidos. E o mesmo insere-se nos debates contemporâneos sobre que sistema de governo e partidário propiciam uma maior alternativa para a problemática da estabilidade governativa.

O principal problema da pesquisa é compreender o que estará por detrás da relativa estabilidade governativa no Município da Matola, olhando para o seu principal órgão de produção de políticas públicas, a Assembleia Municipal. A razão desta preocupação resulta do equilíbrio verificado na última eleição autárquica, onde a Frelimo obteve 48.05% dos votos, o que corresponde a 29 mandatos, a Renamo 47.28 % dos votos, com 28 mandatos e o MDM 4.11 % dos votos com 2 mandatos. Este cenário e olhando para o histórico dos resultados eleitorais nesta circunscrição, viu a Frelimo em uma posição de incerteza quanto a facilidade no processo de governação que vinha granjeando desde a criação deste Município.

Desta forma, a AM ficou configurada de tal maneira que, os partidos na oposição tiveram pela primeira vez mecanismos institucionais que pudessem pôr em causa a governação do partido Frelimo, isto, tendo em conta não só a trajectória e as dinâmicas de relacionamento entre os três partidos políticos¹, como também as divergências em relação aos resultados eleitorais. Uma coalizão pós-eleitoral informal, a não aprovação do programa quinquenal do executivo municipal são apenas alguns dos arranjos institucionais que poderiam ser activados pelos partidos na oposição com vista a inviabilização do executivo da Frelimo.

No entanto, o partido Frelimo, apesar deste novo figurino que caracteriza a AM representar a perda de maioria absoluta e/ou qualificada e os possíveis arranjos institucionais que pudessem

¹ Guerra Civil entre o Governo da Frelimo e a Renamo; a expulsão do Daviz Simango da Renamo que teve como corolário a fundação do MDM e; frequentes deserções dos membros do MDM para a Renamo, são apenas alguns exemplos das difíceis relações entre os três partidos políticos.

perigar a sua governação continuou usufruindo de uma governação excepcional, isto é, ausência de paralisia decisória.

Assim, para explicar este cenário a pesquisa é guiada pelo pressuposto segundo o qual os actores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização dos seus objectivos. E no caso do Município da Matola, a manutenção da estabilidade governativa pode ser explicada a partir da teoria da formação de coalizões políticas² de (RIKER, 1962), na qual segundo este autor, a sua dinâmica ou o processo de sua construção consiste de líderes que oferecem pagamentos paralelos (side-payment) aos seus seguidores, tais como: ameaça de represália, pagamentos pelos quais o seu valor podem ser centrados em dinheiro, promessas políticas, promessas sobre decisões futuras e pagamentos de satisfação emocional; e por outro lado a teoria do institucionalismo da escolha racional, no sentido de que os indivíduos têm planos coerentes, e por isso, tentam maximizar a satisfação de suas preferências de igual modo que tentam minimizar os seus custos e, desta forma as instituições constituem espaços preferenciais para a realização destes objectivos individuais.

1.1. Objectivos

1.1.1. Geral

- Compreender a dinâmica da governação num contexto de fragmentação e equilíbrio do poder no Município da Matola no período de 2019.

1.1.2. Específicos

- Descrever a organização do Conselho Municipal da Matola e a forma de funcionamento da Assembleia Municipal;
- Retraçar a trajectória histórica da competição política no Município da Matola;
- Levantar os significados que os actores político-partidários atribuem ao processo decisório realizado logo após as Eleições Autárquicas de 2018 que permitiu a formação de uma maioria relativa vencedora que garantiu a manutenção e a estabilidade do processo decisório;
- Identificar as razões da relativa estabilidade governativa no Município da Matola num contexto de fragmentação e equilíbrio partidário e de cultura política de disciplina partidária.

² Em Moçambique, a formação de coalizões pós-eleitorais não é permitida por lei.

1.2. Problema de pesquisa

Desde 1998 Moçambique vem realizando Eleições Autárquicas de forma regular, essas que constituem um elemento importante no processo democrático. Assim, foi ao abrigo da lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto que foram realizadas às quintas Eleições Autárquicas no país e, uma das circunscções que se concorria era o Município da Matola.

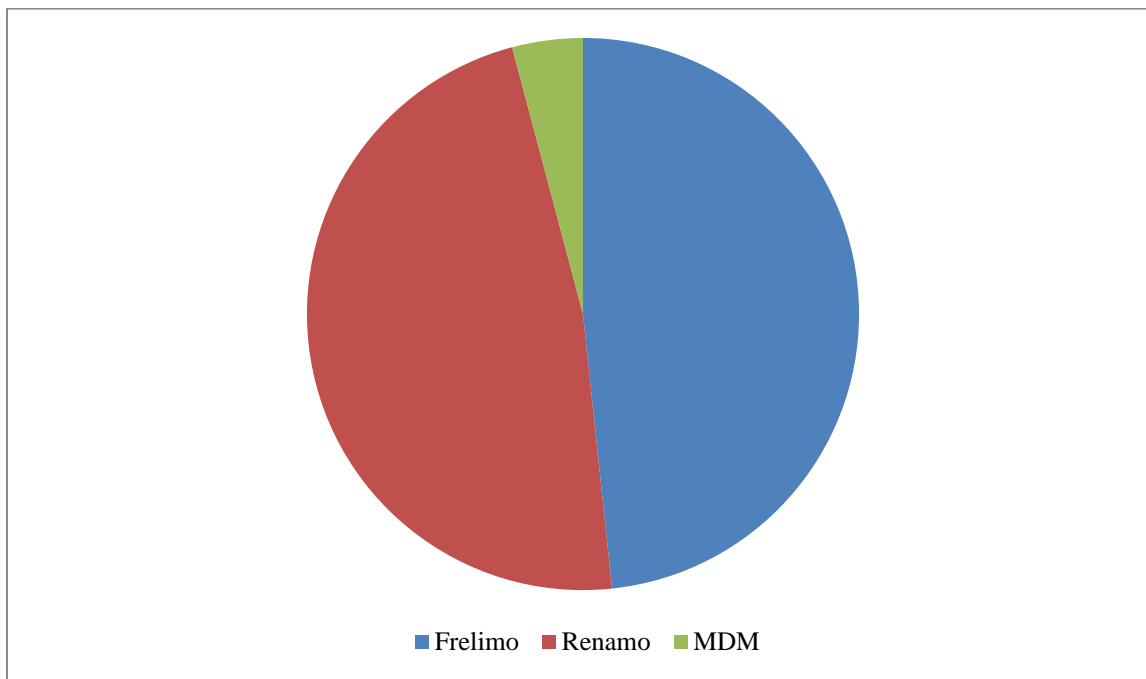
Algumas análises e os prognósticos³ relativos aos resultados do Município da Matola apontavam o partido Frelimo e o seu cabeça-de-lista, Calisto Cossa, como os que mais chances tinham para a sua própria reeleição. Isto em virtude destes, não só por estarem numa zona considerada reduto da Frelimo, mas porque também são considerados como tendo tido uma governação municipal eficaz do ponto de vista de realizações, a título de exemplo, na área de infra-estruturas, sobretudo rodoviárias, que constituíam a principal marca de Calisto Cossa na Matola, e que o mesmo iria capitalizar a sua popularidade com a divisão de votos entre os cabeças-de-lista da Renamo e MDM, António Muchanga e Silvério Ronguane (JORNAL SAVANA, 05 de Outubro de 2018).

Em virtude destes prognósticos terem sido assertivos, observou-se aqui um fenómeno histórico, onde, os resultados apontaram o partido Frelimo e o seu cabeça-de-lista, Calisto Cossa, como vencedores do escrutínio com uma margem percentual de apenas 48, 05% contra 47, 28% do cabeça-de-lista da Renamo, António Muchanga, e 4, 11% do Silvério Ronguane, cabeça-de-lista do partido MDM.⁴ Isto significa que, além de termos tido uma eleição extremamente competitiva, a Frelimo e o seu cabeça-de-lista não conseguiram pela primeira vez, maioria qualificada e/ou relativa confortável conforme vinham conseguindo nas eleições passadas para governarem sem precisar dos partidos na oposição conforme mostra a seguir o gráfico da última competição eleitoral.

³ O Jornal Savana na sua edição de 05 de Outubro de 2018 escreveu: “ao nível da Cidade da Matola que é considerado o maior parque industrial do país, a Frelimo voltou a apostar no actual edil, Calisto Cossa, apresentando-se como seu cabeça-de-lista depois de ter ganho, em 2013, com 57% votos. Calisto Cossa, um dos poucos edis da Frelimo com uma ficha de realizações, vai enfrentar dois adversários de peso: o cabeça-de-lista da Renamo, António Muchanga e o cabeça-de-lista do MDM, Silvério Ronguane, embora com poucas chances para travar um segundo mandato do jovem edil Calisto Cossa, mas poderá ter de enfrentar uma Assembleia Municipal dominada pela Renamo e pelo MDM”. Enquanto isso, alguns comentadores no programa “Autárquicas 2018” transmitido pelo canal televisivo, STV, no dia 10 de Outubro de 2018, na projecção dos resultados eleitorais aventavam a hipótese de uma possível vitória da Renamo.

⁴ É eleito Presidente do Conselho Municipal, o cabeça-de lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Municipal.

Gráfico 1. Competição eleitoral



Fonte: adaptado pelo autor com base nos dados da CNE

Este cenário, diga-se, tendo em conta o comportamento de protesto⁵ protagonizados pelos partidos na oposição, já era, objectivamente, suficiente para a inviabilização da governação de Calisto Cossa através de por exemplo, da não aprovação dos instrumentos essenciais para o funcionamento da Assembleia Municipal, conforme preconiza uma das alíneas e números do artigo 99 da Lei n.º6/2018 que aprova o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais no seu n.º1, alínea d) e n.º3 que determinam:

⁵ Após a divulgação dos resultados oficiais, os partidos na oposição, Renamo e MDM, contestaram os resultados eleitorais, alegando fraude eleitoral caracterizado pelo aparecimento de três editais diferentes, todos eles assinados pelo presidente da Comissão de Eleições da Cidade da Matola. Um dos editais dava vitória a Renamo com 47,46%, e derrota da Frelimo com 46,85% e o MDM com 5,42%, e os outros dois últimos atribuíam vitória a Frelimo com uma margem percentual de 48,05% contra 47,28% da Renamo e 4,11% do MDM. Enquanto a Renamo reivindicava a vitória e repugnava os resultados divulgados pela Comissão de Eleições da Cidade da Matola, o MDM reivindicava a reposição de 4 mil votos a seu favor. Importa referir que, apesar dos dois partidos na oposição terem submetido contenciosos eleitorais junto às instâncias competentes tais como no Tribunal Judicial da Matola e no Conselho Constitucional, os recursos foram chumbados por incumprimento de prazos e falta de impugnação prévia dos resultados.

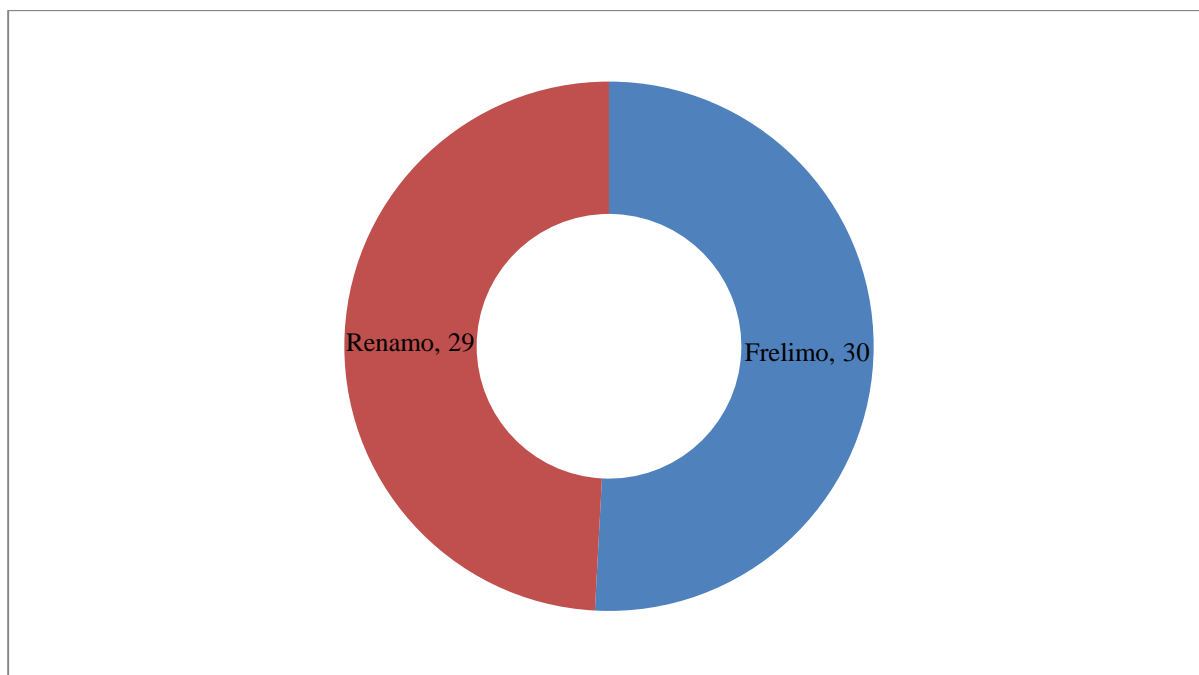
“ A Assembleia Autárquica pode ser dissolvida pelo Conselho de Ministros em consequência de acções ou omissões graves, nomeadamente: tenha obstado a aprovação, em tempo útil, do programa quinquenal da autarquia e de outros instrumentos essenciais para o seu funcionamento”. Ainda no mesmo artigo, o n.º3 do mesmo determina: “ A dissolução da Assembleia Municipal implica a cessação do mandato do Presidente do Conselho Autárquico”.

Para além, também, de comportamentos extra-institucionais que poderiam ser adoptados pelos dois partidos na oposição, como por exemplo, o não aparecimento dos membros da Renamo e MDM na primeira sessão da AM, que deve decorrer estando presentes mais da metade dos seus membros e, desta forma não seria investido o presidente eleito do CMCM e teríamos novas eleições conforme alertam alguns juristas citados pelo JORNAL SAVANA na sua edição de 19 de Outubro de 2018. Portanto, em termos de racionalidade partidária o boicote ao espaço decisório seria uma estratégia suficiente para a inviabilização da vitória eleitoral da Frelimo e a convocação de novas eleições abriria possibilidades para os partidos na oposição concorrerem para a maximização dos resultados políticos e eleitorais.

Ademais, dois paradoxos emergiram: o primeiro é que os principais adversários da Frelimo e os seus cabeças-de-lista, nomeadamente António Muchanga da Renamo e Silvério Ronguane do MDM, na campanha eleitoral enveredaram por uma estratégia discursiva de discontinuidade e reforma do Município da Matola. E, no período pós-eleitoral acusaram irregularidades graves e fraude eleitoral durante o processo de contagem de votos. Porém, na primeira sessão do novo eleito Conselho Autárquico com vista a eleição do presidente da Assembleia Municipal, vice-presidente e o secretário da Mesa e, também nas sessões subsequentes que permitiram a aprovação do orçamento rectificativo, entre outros instrumentos que viabilizavam a governação do partido Frelimo, a AM na qual a oposição está em maioria, aprovou a revisão do orçamento do partido Frelimo ratificado em 2018, como também elegeu os presidentes da Assembleia Municipal, vice-presidente e o secretário da Mesa, todos do partido Frelimo. Matematicamente com 30 votos da Frelimo contra 29 votos dos candidatos da Renamo⁶, num total de 59 mandatos que compreende a composição actual da Assembleia Autárquica da Matola conforme mostra o gráfico a seguir.

⁶ O MDM não apresentou nenhum candidato para a composição da Mesa da Assembleia Municipal.

Gráfico 2: Número de votos dos candidatos a membros da mesa da AM



Fonte: Adaptado pelo autor com base nos dados das actas da AM.

Do total dos membros, 29 membros são da Frelimo, 28 da Renamo e 2 do MDM. Deste modo, os dois partidos na oposição, juntos ganharam ao nível da Assembleia Municipal com um total de 30 mandatos, fenómeno este jamais visto na história das Eleições Autárquicas nesta circunscrição, mas, paradoxalmente, e indo na lógica de seus discursos de campanha eleitoral e do comportamento de protesto caracterizado pelas queixas de fraude na fase pós-eleitoral, os dois não tiveram a mesma tendência de voto com vista a inviabilização do governo da Frelimo e; o segundo paradoxo é que, estes resultados contrariam a configuração da tendência de voto e geografia política a nível municipal, principalmente nesta circunscrição da zona sul, na qual os partidos na oposição sempre conseguiram resultados marginais que, em nenhum momento pudessem ameaçar a governação da Frelimo.

Em suma, verifica-se que apesar da Renamo e MDM no processo de campanha eleitoral de 2018 e no período pós-eleitoral terem acusado irregularidades graves e alegações de fraude eleitoral que levaram estes até aos tribunais competentes, a AM que maioritariamente é constituída por eles, viabilizou a governação da Frelimo em 2019, mesmo quando se observa que a Renamo e o MDM dispõem de mecanismos institucionais e até certo ponto extra-institucionais para fazerem o contrário. O que é certo e empírico é que, desde a tomada de posse de Calisto Cossa em 2018,

a estabilidade governativa permaneceu em 2019 e provavelmente permanecerá até ao fim do ciclo eleitoral. Mesmo considerando o forte potencial de conflito entre os três partidos políticos evidenciado não só nos discursos de discontinuidade no desenvolvimento da Matola na campanha eleitoral, mas também, no período pós-eleitoral. As evidências desta estabilidade decisória estão na aprovação de todos os instrumentos de actividades, sem nenhuma excepção, dos programas do executivo municipal de todo o ano de 2019 que serão apresentados ao longo do trabalho e, da Frelimo como o principal actor na configuração da AM e na estruturação da agenda legislativa.

1.2.1. Perguntas de partida

- 1) Que razões explicam a relativa estabilidade governativa no Município da Matola, num cenário em que a Renamo e o MDM têm uma relativa maioria na Assembleia Municipal capaz de inviabilizar o governo da Frelimo?
- 2) Como é que os side-payments (pagamentos paralelos) participam na construção da estabilidade governativa num contexto de fragmentação do poder?

1.3. Justificativa

O interesse em estudar a estabilidade governativa no Município da Matola surge a partir do momento em que observamos que a estabilidade governativa é um elemento chave para a materialização de políticas públicas em qualquer regime democrático e, principalmente em campos políticos onde o poder está extremamente fragmentado, como é o caso do Município da Matola. Deste modo, o presente estudo pretende contribuir teoricamente para o desenvolvimento de estudos sobre a estabilidade governativa, uma vez que constitui uma determinante, que, não se pode ignorar quando falamos de conflitos de poder em espaços democráticos.

Tendo em conta a quase inexistência de estudos sobre a estabilidade governativa em contextos de forte equilíbrio do poder na literatura nacional, o presente estudo torna-se relevante na medida em que traz à tona os factores que contribuem para a estabilidade governativa em contextos de equilíbrio do poder.

A escolha do espaço temporal de 2019 justifica-se pelo facto deste ter sido o primeiro ano do ciclo eleitoral 2019-2023 em que efectivou-se todos os programas do executivo municipal do ponto de vista de debate e votação a favor dos mesmos. Apesar das acusações de fraude eleitoral levados acabo pelos partidos na oposição (Renamo e MDM) e do forte equilíbrio em termos de assentos ao nível da Assembleia Municipal. Isto quer dizer que, não houve nenhuma paralisia decisória durante o ano de 2019, o que revela essa estabilidade governativa. Ora, entende-se, que, se há estabilidade governativa, a agenda de políticas está ser aprovada. Por fim, importa referir que, este estudo foca-se apenas no primeiro ano do ciclo eleitoral 2019-2023 que foi rigorosamente cumprido conforme justificam as actas que tivemos acesso.

Capítulo II

2. REVISÃO DA LITERATURA

No presente capítulo, nos propomos a trazer as principais ideias e conclusões de trabalhos de alguns autores no âmbito da estabilidade governativa ao nível da literatura internacional. Assim, importa referir que, em Moçambique, não existem estudos relativos a estabilidade governativa e igual situação é encontrada ao nível de África.

Um dos primeiros estudos relevantes realizados sobre as condições que levam a estabilidade dos governos/governativa foi feito por Lawrence Lowell em 1896 no século XIX, onde o mesmo defende que a estabilidade governamental só é eficaz, onde o gabinete⁷ tem uma maioria parlamentar e, onde essa maioria é fornecida por um único partido político que possui coesão interna, ou seja, o parlamento deve conter somente dois partidos políticos, dos quais um é maioria que constitui o governo e o outro que é minoritário que constitui oposição, para que o governo consiga produzir bons resultados (BROWNE; FRENDRIS E GLEIBER, 1984). A partir deste estudo houve vários autores que produziram trabalhos sobre estabilidade governativa baseando-se nos argumentos de Lawrence Lowell, a título de exemplo, (Taylor e Herman, 1971; Sanders e Herman, 1977; Harfst, 2000; Jean Blondel, 1968).

No seu artigo *Party system and Government Stability*, os institucionalistas Taylor e Herman (1971), baseando-se na abordagem de Lawrence Lowell usam variáveis como sistema partidário, a quantidade dos partidos políticos que compõem o governo, os partidos na oposição, e os efeitos das diferenças ideológicas para trazer várias hipóteses que explicam a estabilidade do governo. Segundo estes autores, a característica da fragmentação do sistema partidário é o número de partidos com assento parlamentar, o que constitui um péssimo indicador para a formação de governos estáveis, ou seja, só haverá estabilidade do governo, quando o parlamento for constituído por um único partido na oposição que é unificado, em razão deste ser moderado, o que já não acontece com uma oposição multipartidária. Deste modo, deve esperar-se a estabilidade de um governo quando este enfrenta uma oposição unificada a àquele que enfrenta uma oposição fragmentada, assim, quanto mais a oposição encontrar-se fragmentada, mais difícil

⁷ Há autores que utilizam a expressão “gabinete” para designar um governo, e há outros que utilizam essa expressão para designar Assembleia ou Parlamento, no entanto, neste trabalho ela designa governo.

se torna eles conseguirem cooperar de forma estratégica a favor de uma causa (TAYLOR e HERMAN, 1971).

Desta forma, para Taylor e Herman (1971), uma das condições que criam a estabilidade dos governos e/ou gabinetes, é o governo ser composto por um único partido político em detrimento de um governo de coalizão. E, quanto aos efeitos das diferenças ideológicas, em clara alusão ao contexto europeu, os autores assumem que todos os partidos no parlamento podem ser ordenados em esquerda e direita, e que os partidos políticos encontram-se divididos em dois grupos, nomeadamente: partidos anti-sistema e outros pró-sistema. Sendo que, a presença de um grande partido anti-sistema cria constrangimentos no estágio da formação da coalizão e essa dificuldade é agravada quando os partidos pró-sistema dos quais o governo deve ser constituído são fragmentados. E por último, a melhor explicação dos autores sobre a estabilidade do governo segundo estes, é a influência linear combinada do tamanho dos partidos anti-sistema e fragmentação dos partidos pró-sistema.

Por sua vez, Sanders e Herman (1977) trazem os mesmos argumentos de Taylor e Herman (1971), segundo os quais, as variáveis que têm efeito combinado na sobrevivência governamental são o tamanho relativo dos partidos anti-sistema que têm um impacto negativo, o status de maioria e/ou minoria do governo, o número de partidos no governo e o tamanho do governo em termos de assentos que tem um impacto positivo (BROWNE; FRENDEIS e GLEIBER, 1984).

Ainda no quadro dos argumentos institucionais para explicar a estabilidade do governo, o institucionalista Warwick (1979) ao analisar a durabilidade (estabilidade) dos governos de coalizão nas democracias parlamentares, vai dizer que a determinação da durabilidade do gabinete é um processo que obedece duas etapas, nomeadamente: as características da coalizão que governa, que por sua vez são influenciadas pelas características do sistema partidário parlamentar. Assim, o status de maioria do gabinete, o status de mínimo vencedor, o número de partidos políticos no governo e a diversidade ideológicas afectam a durabilidade do gabinete (WARWICK, 1979).

Para Carozzi, Cipullo e Repetto (2019) que estudam as determinantes da estabilidade do governo em democracias parlamentares, a fragmentação do parlamento é prejudicial a estabilidade do

governo, sendo que a mesma aumenta a instabilidade do governo. Na óptica destes autores, os parlamentos fragmentados têm menos probabilidades de ter maiorias estáveis de um único partido; o governo de coalizão eleito por legislaturas fragmentadas tem maiores chances de ser destituído, já que os membros da coalizão tendem a ser persuadidos a apoiar um voto de não confiança ao receber uma parcela menor do orçamento e; os incumbentes com mais recursos de barganha à disposição têm menos chances de serem removidos do cargo (CAROZZI; CIPULLO e REPETTO, 2019).

Harfst (2000), ao analisar a estabilidade do governo nos parlamentos de dezassete países da Europa central e oriental, comunga da mesma ideia de Lowell segundo a qual, os sistemas multipartidários são prejudiciais a estabilidade do governo, porque não existe um partido maioritário capaz de formar um governo unipartidário que seria desejável para a manutenção da estabilidade do governo. E as consequências disso, são as coalizões governamentais, negociação e compromissos contínuos que desestabilizam o governo (HARFST, 2000). Porém, este autor olha também para as configurações institucionais na sua análise sobre estabilidade do governo, tais como, as relações Executivo-Legislativo, que segundo este, os sistemas presidenciais provavelmente produzem executivos mais estáveis em relação aos sistemas parlamentares, porque o gabinete não depende de apoio parlamentar, pelo menos na lógica do protótipo americano. E por fim, os arranjos institucionais formalizados nos textos constitucionais e especificamente a relação entre o governo e o parlamento, as instituições menos formalizadas e os partidos políticos vão afectar a estabilidade do governo dos países⁸.

Contudo, Browne, Frenreis e Gleiber (1984), vão criticar os trabalhos que usam a abordagem institucional para explicar a estabilidade do governo de autores como, Taylor e Herman (1971), Sanders e Herman (1977), e Dodd (1976), chamando esses trabalhos históricos e contemporâneos, de abordagens teóricas de regressão e coalizão (BROWNE; FRENDEIS e GLEIBER, 1984). Portanto, partindo da crítica de que os níveis de atributos (variáveis institucionais) determinam a duração do gabinete e portanto, a dissolução, independentemente da natureza dos “eventos” que emergem no ambiente político das abordagens teóricas de coalizão e regressão, esses autores procuram reorientar o debate sobre a estabilidade e/ou durabilidade do

⁸ Idem.

governo usando um modelo de “eventos”, que concebe a estabilidade do gabinete como sendo resultado de decisões tomadas em condições de incerteza, ou seja, este modelo é uma tentativa simplificada, segundo eles, de representar a estabilidade do gabinete como um processo político cujo elemento principal é estocástico⁹. Assim, esses “eventos” surgem no ambiente político dos actores do gabinete e são capazes de provocar o término de seus governos¹⁰. A durabilidade do governo segundo estes autores é melhor entendida pelo modelo estocástico.

No mesmo caminho de críticas, está o Lawrence Dodd (1974), que desvincula-se da tese de Lawrence Lowell (1896) e todos seus seguidores. Primeiro, para Dodd, os estudos que baseiam-se em Lowell têm grandes contrastes de tendências centrais entre o sistema partidário maioritário e multipartidário. Segundo, os seguidores de Lowell não trazem nenhuma justificação teórica real para esta tese (DODD, 1974). Eles reproduziram a afirmação axiomática de Lowell de que as coalizões não são duráveis, deixando de notar que, se esse axioma fosse verdadeiro, reduziria a análise política ao caos, uma vez que as associações políticas, a título de exemplo, os partidos políticos, são também, coalizões de algum tipo¹¹.

Deste modo, o axioma de Lowell de que as coalizões não são duráveis não é axiomático, assim como não é verdade que gabinetes duráveis não existem em parlamentos multipartidários, e que só apenas os parlamentos de maioria partidária produzem gabinetes duráveis¹². No seu estudo, Dodd observa que apesar de a durabilidade média dos gabinetes ser baixa em parlamentos multipartidários, há um grande número de gabinetes duráveis e concentrados em determinados parlamentos específicos.

Nesta lógica, vai concluir-se que: a durabilidade do gabinete em parlamentos multipartidários¹³ é determinada pelo status da coalizão do gabinete no poder, portanto, gabinetes de mínimos vencedores serão duráveis e, grandes e pequenos gabinetes serão mais transitórios; o status da coalizão do gabinete que se formar em um parlamento é determinado pelas condições de

⁹ Diz-se dos processos que não estão submetidos senão ao acaso ou aleatórios. Este é um modelo estatístico utilizado por Browne, Frensdreis e Gleiber para analisar a estabilidade do governo criticando a abordagem institucional da literatura existente. Mas que foi também duramente criticada por STROM, Kaare et al no seu trabalho intitulado “Contendings Models of Cabinet Stability”. 1988.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ Parlamentos multipartidários referem-se a qualquer parlamento sem partido maioritário (DODD, 1974, p.1094).

barganha existentes dentro do parlamento, e duas condições são relevantes (segurança da informação e a vontade a priori dos partidos em negociar), como essas condições variam no parlamento ou entre parlamentos, o status da coalizão dos gabinetes variam também; as condições de barganha que existem no parlamento são influenciadas pela natureza do sistema partidário parlamentar e, três características importantes do sistema partidário são (fragmentação, instabilidade e conflito de clivagem)¹⁴.

A inferência desta tese é que o sistema partidário parlamentar tem impacto na durabilidade do gabinete. Neste sentido, a tese constitui uma extensão da ênfase de Lowell no papel do sistema partidário parlamentar. A tese parte da posição de Lowell, no entanto, de três maneiras principais: gabinetes em parlamentos multipartidários são observados como sujeitos a uma grande variação na durabilidade; as coalizões partidárias são observadas como fonte potencial de durabilidade e de transitoriedade e; o impacto do sistema partidário na durabilidade do gabinete é um processo complexo e variado do que Lowell e seus seguidores indicam¹⁵.

Por conseguinte, diante destes estudos que acabamos de trazer sobre a estabilidade governativa, podemos observar que todos eles trazem um contributo importante na explicação das condições que levam a estabilidade e/ou durabilidade dos governos ao trazerem na maioria deles a existência de mecanismos e arranjos institucionais como sendo elementos relevantes para a explicação do fenómeno. Porém, estes estudos pecam por não considerarem a existência de instituições informais¹⁶ e dos actores políticos como agentes importantes que influenciam sobremaneira o processo decisório que resulta na estabilidade governativa. De igual modo, focam-se no estudo da estabilidade governativa em regimes parlamentares, ignorando completamente o estudo da dinâmica de estabilidade governativa em regimes presidencialistas que poderiam trazer mais elementos para a explicação do fenómeno, visto que, seja em um regime parlamentar ou presidencial, o executivo deve sempre obrigatoriamente ter maioria parlamentar para poder governar.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

¹⁶ As instituições por mais que elas sejam formais, em algumas circunstâncias elas agem informalmente e os actores políticos influenciam essa dinâmica.

Neste sentido, é razoável afirmar que os indivíduos para que se engajem na acção colectiva eles têm em conta os custos dessa acção, ou seja, levam em conta a questão da minimização dos custos na perspectiva de flexibilizar e maximizar os ganhos. Assim, partindo do pressuposto de que as instituições apesar delas serem formais e de modificarem o comportamento dos actores políticos através das suas regras e normas, elas também abrem espaço para que os actores políticos, diga-se racionais, determinem e modifiquem o seu rumo à seu favor. E essas dinâmicas influenciam decisivamente no processo decisório.

2.1. Definição de Conceitos

A seguir serão definidos os principais conceitos do trabalho, nomeadamente Sistema de Partido Dominante, Estabilidade Governativa e Governabilidade.

Sistema de Partido Dominante implica a existência de um sistema em que, apesar de haver eleições mais ou menos competitivas, o partido no poder domina e os partidos na oposição tendem a enfraquecer de eleições em eleições e o partido no poder de forma frequente comporta-se com um certo grau de auto-suficiência e arrogância, o que contribui para a apatia dos eleitores e a abstenção (RONNING, 2010 apud FORQUILHA e ORRE, 2011, p.38).

Estabilidade governativa é entendida como a durabilidade do governo (STROM; BROWNE; FRENDEIS et al, 1988, p. 923). E, o principal indicador dessa estabilidade governativa usado neste trabalho é a duração do governo em função dos dias, neste caso, um ano (TAYLOR e HERMAN, 1971, p.29).

A Governabilidade é entendida como o sucesso com que o governo consegue a aprovação de sua agenda de políticas (LUZ; AFLALO e DUTRA, 2018, p.45).

2.2. Enquadramento Teórico

Em termos de enquadramento teórico, foram mobilizadas duas teorias principais que ajudam a entender o trabalho. São elas, o Institucionalismo da Escolha Racional que constitui uma das vertentes do Novo- Institucionalismo e a Teoria de Coalizões Políticas de Riker (1962).

Do ponto de vista de fundamentos, o **Institucionalismo da Escolha Racional** pressupõe que os indivíduos se inserem no processo político com preferências e recursos, e que cada indivíduo usa os recursos pessoais com fins de perseguir ganhos individuais mensurados em termos de suas preferências (PROCOPIUCK, 2013). Para realizarem as suas preferências, os indivíduos comportam-se de maneira instrumental e estratégica. Nesta corrente, as instituições são criadas e sobrevivem porque asseguram os ganhos almejados a partir de um sistema de cooperação sobre o qual agem de forma racional “designers” de políticas e participantes com recursos que permitem sua operacionalização¹⁷.

Assim, quatro características são invocadas como fazendo parte desta linha de pensamento, nomeadamente: a perspectiva segundo a qual os actores pertinentes compartilham um conjunto de preferências e comportam-se de modo utilitário e estratégico para a satisfação de seus interesses; segundo, considera-se a vida política como sendo uma série de dilemas de acção colectiva concebidas como situações na qual os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas preferências, o fazem com o risco de produzir resultados subótimos para a colectividade na perspectiva de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfizesse melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado; terceiro, enfatiza-se o papel da interacção estratégica na determinação das situações políticas. É plausível que o comportamento de um actor seja determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e que esse cálculo é influenciado pelas expectativas do actor em relação ao comportamento provável dos outros actores e por fim; o novo-institucionalismo da escolha racional explica a existência das instituições com referências aos valores assumidos por essas funções na visão dos actores influenciados pelas instituições, assim, essa formulação pressupõe que os actores criam as instituições com o objectivo de realizarem esses valores, o que se conceitua como um ganho tido pela cooperação. Assim, o processo de criação das instituições é

¹⁷ Idem.

geralmente centrado na ideia de acordo voluntário entre os actores interessados (HALL e TAYLOR, 2003).

Desta forma, a escolha desta corrente de análise que constitui uma das três vertentes do Novo-Institucionalismo vai ajudar-nos a explicar a problemática da estabilidade governativa num contexto de forte fragmentação e equilíbrio do poder, porque diferentemente do Velho-Institucionalismo que era fortemente legalista e formalista, o Novo-Institucionalismo e suas respectivas correntes trazem a importância das instituições informais na determinação de resultados políticos. Outrossim, é que as ideias de preferências, cálculos, recursos, acção instrumental e estratégica trazidas nesta corrente para explicar o comportamento dos indivíduos dentro das instituições, em parte, explicam a razão da estabilidade governativa no Município da Matola.

2.2.1. Teoria das Coalizões Políticas

Riker (1962), para estudar a construção de uma coalizão recorre a teoria de jogos, na parte onde a mesma teoria aborda n-pessoas do jogo, no sentido de que, n-pessoas, o jogo de soma zero onde os pagamentos são permitidos, onde há racionalidade dos jogadores e onde eles têm informação perfeita, somente mínimas coalizões vencedoras acontecem (RIKER, 1962 apud ROBINSON, 1963, p.763). Na teoria deste autor, o processo ou a dinâmica da construção de coalizões consiste de líderes que oferecem pagamentos paralelos (side-payments)¹⁸ aos seus seguidores¹⁹. Neste sentido, Riker (1962) identifica os seguintes pagamentos paralelos na política: ameaça de represália, pagamentos pelos quais o seu valor podem ser considerados em dinheiro, promessas políticas, promessas sobre decisões futuras e pagamentos de satisfação emocional (RIKER, 1962, Pp.109-113).

A *Ameaça de represália*, consiste em um líder extremo que pode manipular os eventos com o objectivo de ameaçar os membros de um determinado órgão com represálias se eles não unirem-se à sua proto-coalizão. Desta forma, o pagamento paralelo neste caso, consiste em uma promessa de não cumprir a ameaça e o ganho do seguidor será simplesmente escapar de um potencial infortúnio.

¹⁸ Os pagamentos paralelos de coalizões políticas incluem coisas variadas tais como: dinheiro, promessas de política e até coisas indefiníveis como bajulação e amor (RIKER, 1962, p.108).

¹⁹ Idem, p.764.

Pagamentos pelos quais o seu valor pode ser considerados em dinheiro, consistem em um tipo de pagamentos paralelos cujas transacções são feitas em dinheiro.

Promessas políticas, este pagamento paralelo consiste em o líder propor uma decisão que pode ser um projecto de lei em uma legislatura e os seguidores com a mesma opinião juntam-se a ele e apoiam a política. E o pagamento será o cumprimento da decisão proposta.

Promessas sobre decisões futuras, aqui o pagamento paralelo tem a ver com o líder não apenas poder pagar aos seus seguidores promessas sobre o conteúdo da decisão imediata pela qual a proto-coalizão é formada, mas igualmente pode pagar com promessas sobre o conteúdo de futuras decisões.

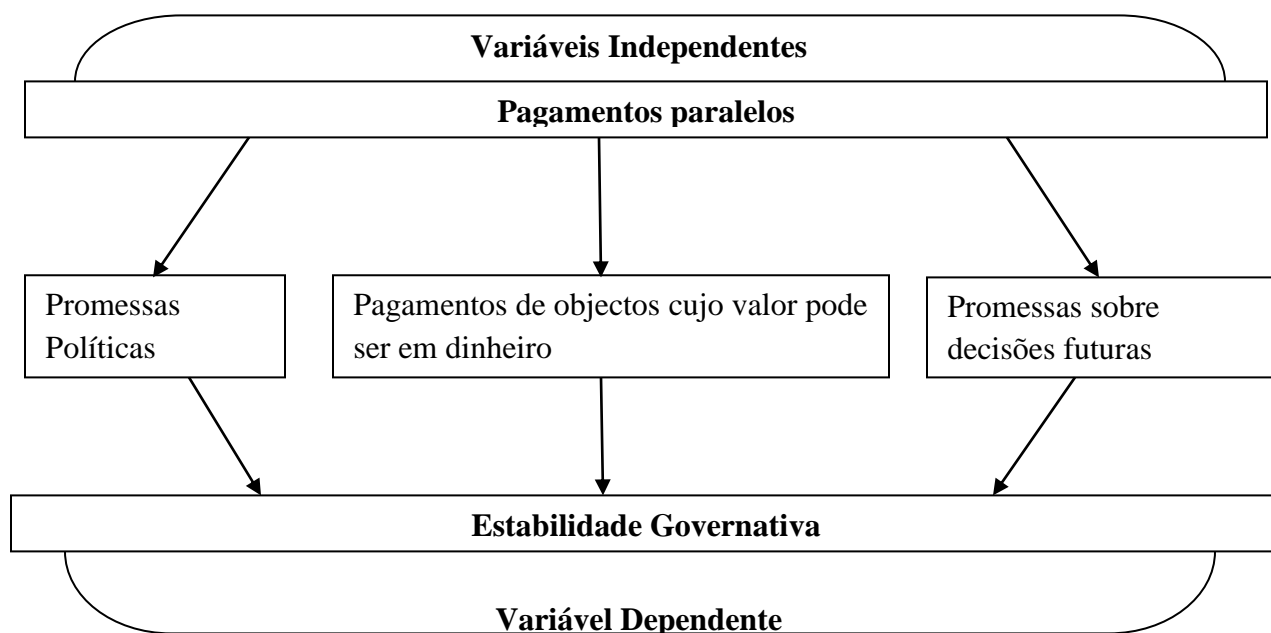
Pagamentos de satisfação emocional, primeiro dizer que, este tipo de pagamentos paralelos diferem-se dos pagamentos anteriores, em razão destes serem mais mágicos conforme o autor se refere e muito menos patente ao entendimento racional. Assim sendo, Riker (1962) busca perspectivas de Freud que considera a liderança como sendo uma espécie de caso de amor entre o seguidor e o líder e Max Weber que traz o conceito de “carisma” para descrever a personalidade de um líder que aparece aos seus seguidores ser a graça de Deus ou no mínimo um instinto humano para a acção correcta e, portanto, é isto que Riker (1962) considera de pagamentos de satisfação emocional.

No entanto, do ponto de vista de um líder, os custos dos side-payments feitos para formar uma proto-coalizão específica podem ser vistos em um destes aspectos: primeiro, pagamentos contingentes sem fins lucrativos que incluem itens como promessas de patrocínio e sobre o conteúdo da política quando o conteúdo for controlado pelo resultado da decisão imediata; segundo, pagamentos de capital circulante que compreende o gasto de energia com barganha e planejamento de táticas, pagamentos de promessas de decisões futuras e de objectos valiosos tais como emprego e dinheiro, agora em poder do líder e por fim; pagamentos de activos fixos que envolvem toda a vida e a carreira do líder em todas as decisões. A lógica, obviamente, de todas essas despesas e pagamentos é que o líder espera recuperá-los dos ganhos da vitória subsequente (RIKER, 1962, Pp.115-118).

Nesta concordância, podemos verificar que a teoria de coalizões políticas de Riker (1962) fornece elementos suficientes para explicar o papel do líder, digamos Calisto Cossa e dos pagamentos paralelos (que para nós constituem recursos estratégicos na perspectiva da capacidade do incumbente de transaccionar ganhos a actores individuais ou colectivos de alguns veto players partidários²⁰ e os seus líderes) para o estabelecimento e manutenção do gabinete conforme podemos notar no primeiro ano de mandato da Assembleia Municipal da Cidade da Matola que de forma ininterrupta suportou e viabilizou as políticas públicas produzidas pelo governo do partido Frelimo.

²⁰ “Veto player” é um actor com poder de veto em diferentes contextos institucionais, ou seja, actor individual ou colectivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política e estão divididos em dois tipos, veto players institucionais e partidários. (TSEBELIS, S/d, Pp.13-14).

2.3. Modelo de Análise



Fonte: figura adaptada pelo autor.

A leitura que se faz do modelo de análise acima apresentado é que em função da trajectória histórica do surgimento do partido incumbente como actor principal na governação do poder local, e em particular no Município da Matola, conjugado com a fragmentação dos partidos políticos tradicionais (Renamo e MDM) na oposição, a elite política da Frelimo num contexto de necessidade de arranjos institucionais com vista a consecução de procedimentos administrativos para a criação da estabilidade governativa necessária para a sua perpetuação tem mais poder de barganha em relação aos outros. Isto justifica-se pelo facto deste governar o Município desde a sua criação e com isso ter se estabelecido como um partido com forte capital político bem como o partido que governa o Estado. Deste modo, as três variáveis analíticas apresentadas, num contexto de uma oposição fragmentada e do poder de barganha do incumbente, quando accionadas produzem a estabilidade no processo decisório porque propiciam acordos facilmente realizáveis em função também dos modelos de votação existentes na Assembleia.

Capítulo III

3. Metodologia

Para a concretização do presente trabalho foram mobilizadas uma série de procedimentos metodológicos com vista a alcançar os objectivos que o trabalho se propôs a analisar. Por essa razão, serão indicadas a seguir os procedimentos que foram adoptados no trabalho.

Em termos de método de abordagem, com vista a ter uma percepção mais ampla e um nível de abstracção elevada acerca do fenómeno em estudo, escolheu-se o método dedutivo, esta que partindo de teorias e leis, prediz na maioria das vezes a ocorrência dos fenómenos particulares (LAKATOS E MARCONI, 1992, p.106). Quanto ao método de procedimento, a pesquisa consistiu em um estudo de caso cujo tema é dinâmica da governação em contexto de equilíbrio do poder no Município da Matola, que constitui um estudo empírico que pode ser representativo de muitos outros ou todos os casos semelhantes (GIL, 2008, p.18).

Do ponto de vista de abordagem do problema, foi privilegiada a abordagem qualitativa com o intuito de trazer o significado, percepções e interpretações dos actores envolvidos na produção de políticas públicas e sua viabilização para a manutenção da estabilidade governativa no Município da Matola, olhando especificamente a Assembleia Municipal. Isto, conjugado com os dados de cariz quantitativo que tiveram como objectivo principal dar mais credibilidade e rigor a pesquisa que foram retirados nos dados da CNE sobre os resultados eleitorais e nas actas da AM.

Em relação as técnicas de recolha de dados recorreu-se as entrevistas semi-estruturadas em razão destes desenvolverem-se a partir de uma relação fixa de perguntas cuja ordem e redacção permanece invariável para os entrevistados e pelo facto destas serem vantajosas em termos de rapidez e o facto de não exigirem exaustiva preparação dos pesquisadores e possibilitar a análise estatística dos dados (Gil, 2008, p.113). Aliada a essa técnica foi feita a observação mediante a participação do pesquisador com o objectivo não apenas de ver e ouvir, mas também em examinar factos e fenómenos que o pesquisador desejava estudar na VI sessão ordinária da Assembleia Municipal da Cidade da Matola.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa é bibliográfica porque privilegiou material já elaborado constituído por dicionários, livros, teses, jornais e artigos científicos. Mas

também documental, porque utilizou-se material que ainda não recebeu nenhum tratamento analítico, como actas da Assembleia Municipal da Cidade da Matola de todo exercício legislativo de 2019, legislação e o Regimento do Município.

Em termos de tipos de amostragem foi utilizada a amostragem não-probabilística do tipo intencional (LAKATOS e MARCONI, 1992, p.108). Em razão deste permitir-nos escolher uma parte de um todo, de tal maneira que ela seja representativa. O pressuposto por detrás das pessoas a entrevistar foi pelo grau de importância que os actores políticos têm dentro dos partidos políticos por acreditarmos que esses têm mais dados a oferecer em relação aos outros.

Todavia, foram realizadas sete entrevistas²¹, dos quais três com os líderes das bancadas da AM dos partidos Frelimo, Renamo e MDM e outras quatro com os membros que ocupam cargos de importância dentro dos três partidos políticos, com excepção da única figura feminina entrevistada, de entre os quais, o Presidente da Assembleia Municipal da Cidade da Matola, da Frelimo. A análise e interpretação dos dados mereceram um tratamento ostensivamente de natureza qualitativa.

Limitações da pesquisa

Quanto as limitações do estudo, afiguram-se como as principais: o desafio do politicamente correcto dos entrevistados, principalmente na entrevista concedida pelo chefe da Bancada da Frelimo, pois este mostrou-se indisponível em nos conceder respostas cruciais para o trabalho, a título de exemplo, se a Frelimo teria ou não negociado com alguns membros dos partidos na oposição, visto que estava e está até o término do ciclo eleitoral numa situação de extrema incerteza; ausência de estudos sobre estabilidade governativa em contextos de forte fragmentação partidária em Moçambique, o que poderia ter nos permitido explorar mais o tema e; o reduzido número de entrevistados.

²¹ Os nomes e as funções dos entrevistados são encontrados no apêndice.

CAPÍTULO IV

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

4. Quadro Legal e Institucional da realização das Eleições Autárquicas em Moçambique

A aprovação da Constituição de 1990 iniciou um processo de reforma do Estado e do sistema político que incluía, entre outros aspectos essenciais, o estabelecimento de órgãos de representação democrática a nível provincial e local (BRITO, 2013, p.24). Foi neste âmbito que iniciou-se um conjunto de reformas no processo de descentralização em Moçambique que permitiram a devolução do poder político-administrativo a nível central para o nível local através da realização de eleições competitivas.

O primeiro passo tomado para a reforma do poder local foi à aprovação da lei n.º3/94 que criava distritos municipais, rurais e urbanos, em todo país, os quais seriam dotados de órgãos representativos eleitos localmente (AFRIMAP, 2009, p.150). Porém, antes da implementação desta lei, na sequência das eleições de 1994 a lei n.º3/94 foi alterada, o que abriu espaço para a segunda fase da reforma sobre descentralização²². Iniciou-se um processo que, através da emenda constitucional n.º2/97 que revoga a lei n.º3/94, determinaria um novo rumo ao processo de descentralização e democratização ao nível local e, desta forma, nascia o princípio de gradualismo (AFRIMAP, 2009, p.150; BRITO, 2013, p.25; DO ROSÁRIO, 2015, p.143).

O princípio de gradualismo introduziu uma perspectiva de um processo de descentralização feita de uma forma não uniforme, ou seja passou-se a falar de duas categorias de autarquias locais e não uma, como estabelecia a lei n.º3/94²³. Os municípios e as povoações, categorias estas cuja sua existência não se faria sentir de forma imediata após a aprovação da nova legislação, mas nos termos da lei n.º10/97, dependeria de posterior concessão legislativa, concessão esta, que seria decidida segundo critérios definidos em lei. E portanto, por causa desta mudança, teve que se definir que parcelas do território poderiam ser qualificadas administrativamente como municípios e aquelas que poderiam ser enquadradas na categoria de povoação (AFRIMAP,

²² Idem.

²³ Idem.

2009). Nesta conformidade, as cidades e vilas seriam enquadradas administrativamente como Municípios, ao passo que as zonas rurais ou postos administrativos enquadrar-se-iam na categoria de Povoação²⁴. E assim em diante, através da lei n.º3/2008 introduziu-se mais 10 autarquias passando dos 33 para 43 e em 2013 através da lei n.º11/2013 foram novamente aprovadas mais 10 autarquias perfazendo deste modo os actuais 53 municípios em todo o país. Assim, foi no âmbito da lei n.º6/2018 de 03 de Agosto que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais que permitiu a realização das últimas Eleições Autárquicas de 2018. Estas que por sua vez apresentam um novo figurino caracterizado pela votação não nos candidatos, mas sim nos partidos políticos. E, é eleito Presidente do Conselho Municipal, o cabeça-de-lista do partido político que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Municipal conforme estipula o artigo 58 na nova lei.

4.1. Caracterização do Município da Matola

4.1.1. Localização e população

Matola é uma cidade e Município, capital da província de Maputo que possui estatuto de província e, é igualmente um distrito, uma unidade administrativa local do Estado central Moçambicano criada em 2013 e que coincide geograficamente com o Município. Tem limite a noroeste e a norte com o distrito de Moamba, a oeste e sudoeste com o distrito de Boane, a sul e a leste com a cidade de Maputo e a noroeste com o distrito de Marracuene. O Município da Matola tem uma área de 373 km².

A população segundo o censo de 2017 é de 1 032 197 habitantes, sendo que 495 259 são homens e 536 938 são mulheres. Devido ao seu dinamismo económico e demográfico, a Matola foi elevada à categoria de cidade B em 2007, estatuto este, que partilha com a Beira e Nampula.

4.1.2. Divisão Administrativa

O Município da Matola está dividido em três postos administrativos, nomeadamente: Infulene que compreende os bairros de Zona Verde, Ndlavela, Infulene D, T-3, Acordos de Lusaka, Vale do Infulene, Khongolote, Intaka, Muhalaze, 1º de Maio, Boquisso B, Mali, Mukatine e Ngolhoza; Machava que compreende os bairros de Infulene, Unidade A, Trevo, Patrice Lumumba, Machava Sede, São-Damanso, Bunhica, Tsalala, Km-15, Mathlemele, Kobe, Matola-

²⁴ Idem.

Gare e Singathela e ; Matola-Sede que compreende os bairros da Matola A, Matola B, Matola C, Matola D, Matola F, Matola G, Matola H, Matola J, Fomento, Liberdade, Mussumbuluco, Malhampsene e Sikwama²⁵.

4.2. Conselho Municipal da Cidade da Matola e sua estrutura

4.2.1. Órgãos do Conselho Municipal da Cidade da Matola

O Conselho Municipal da Cidade da Matola é constituído pelos seguintes órgãos: a Assembleia Municipal, que é o órgão representativo do Município dotado de poderes deliberativos; o Presidente do Conselho Municipal, que é um órgão executivo singular do Município e; o Conselho Municipal, que é um órgão executivo da autarquia local, presidido pelo respectivo Presidente.

4.2.2. Organização e funcionamento da Assembleia Municipal da Matola

A Assembleia Municipal da Matola é actualmente constituída por 59 membros eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos munícipes da Matola, dos quais, 29 da Frelimo, 28 da Renamo e 2 do MDM. Sendo que, dos 59 membros três ocupam e presidem a AM através da Mesa Municipal, nomeadamente: o presidente da AM, vice-presidente e a secretária. Deste modo, a AM da Matola funciona de acordo com as competências que lhe são conferidas pela Constituição da República de Moçambique, pela Lei n.º6/2018 e pelo seu respectivo regimento. Concretamente, a AM realiza anualmente cinco sessões ordinárias, das quais duas objectivam à aprovação do relatório de contas do ano transato e à aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte. Caso se justifique a AM pode reunir-se extraordinariamente para tratar dos assuntos específicos para os quais tenha sido expressamente convocada conforme estipula o artigo 42 no seu n.º1 e 2 da Lei n.º.6/2018.

As sessões ordinárias não podem exceder o período de cinco dias e as extraordinárias o período de três dias, não obstante, elas podem ser prolongadas por um novo período de, respectivamente, dois e um dia, mediante deliberação da AM. A cada membro da AM corresponde um voto, sendo que o Presidente da AM tem voto de qualidade em caso de empate. A AM tem sete comissões de trabalho que têm de entre várias competências, elaborar pareceres e estudo sobre a matéria da sua

²⁵ <https://www.pmaputo.gov.mz/por/A-Provincia/Perfis-Distritais/Matola>.

competência. A votação é feita de três formas: votação nominal que consiste em o secretário, por ordem alfabética chamar cada membro da AM presente na reunião que responde se vota contra, se abstém ou se vota a favor; votação por escrutínio secreto que é realizado mediante o preenchimento de um boletim de voto e; por último, a votação de voto levantado que consiste em perguntar quem vota contra, quem se abstém e quem vota a favor mediante um cartão.

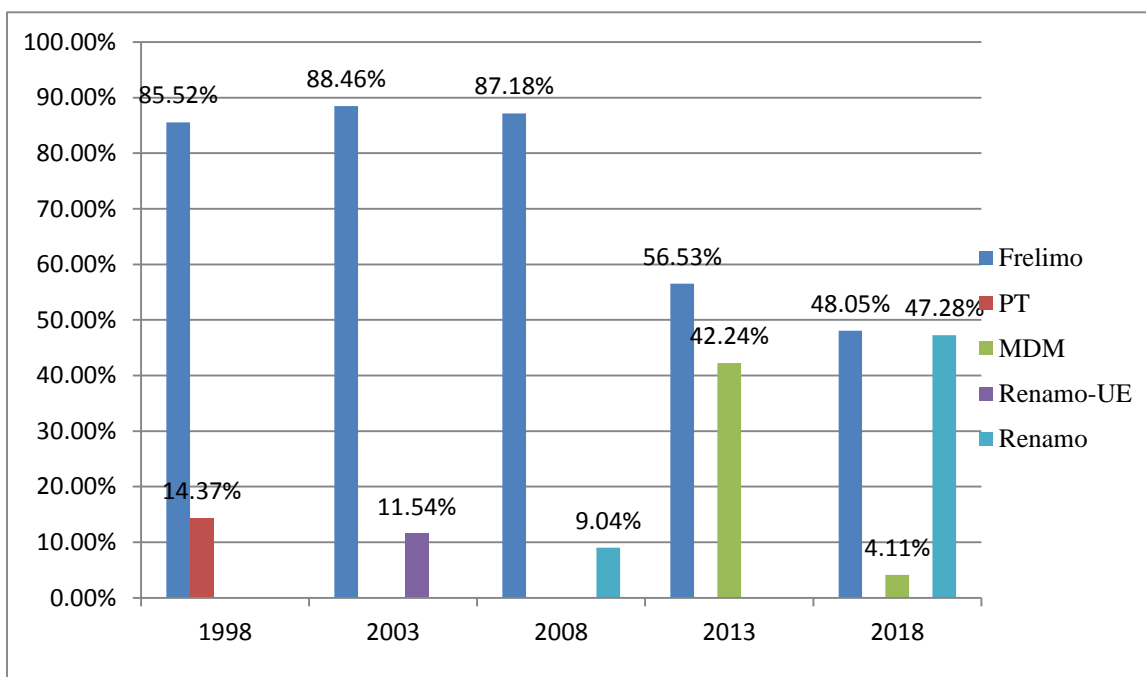
Capítulo V

5. Panorama dos resultados eleitorais no Município da Matola

A realização das eleições gerais, presidenciais e legislativas fundadoras de 1994 em Moçambique, marcaram a bipolarização, demarcaram regional e etnicamente o espaço político nacional e tiveram um papel crucial na escolha do tipo de descentralização a adoptar (DO ROSÁRIO, 2015, p.141). Assim sendo, foi a partir das eleições fundadoras que verificou-se os espaços políticos em que, a Frelimo e a Renamo tivessem maior influência, isto é, a capacidade dos dois partidos políticos obterem, na maioria das vezes, resultados eleitorais favoráveis em zonas geográficas específicas de forma sucessiva no País.

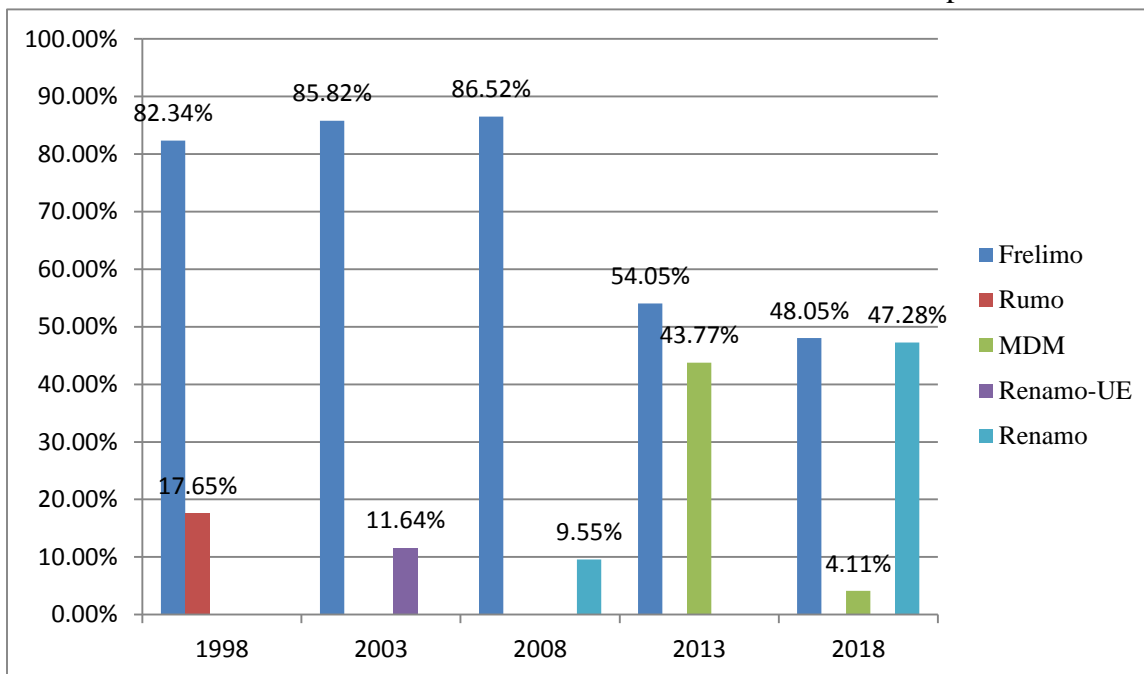
Foi seguindo esta perspectiva que em 2018 no Município da Matola, tivemos resultados eleitorais que mais uma vez confirmaram essa tendência, mas desta vez, com resultados que contrariam, sobremaneira, a maioria qualificada com que a Frelimo vinha granjeando no Município desde a realização das Eleições Autárquicas fundadoras em 1998, como ilustram os gráficos abaixo relativos a presidência do CMCM e aos assentos na AM.

Gráfico 3. Tendência dos resultados presidenciais



Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base nos dados da CNE.

Gráfico 4. Tendência dos resultados nas Assembleias municipais



Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base nos dados da CNE.

Como se pode observar no primeiro e segundo gráfico²⁶, a Frelimo desde a realização das Eleições Autárquicas fundadoras de 1998 vem controlando o Município da Matola com maiorias absolutas ou simples, tanto ao nível da presidência como ao nível do principal organismo decisório colectivo, a AM.

Todavia, o cenário muda de forma histórica em 2018 com a entrada da Renamo na disputa eleitoral. Isto depois do boicote em 2013 sob alegações de que a lei eleitoral e a composição da CNE estavam sob controle exclusivo da Frelimo (CHICHAVA, 2019, p.1). O boicote contribuiu grande e decisivamente para a obtenção de maiorias absolutas por parte da Frelimo tanto em 2013 como em 1998, apesar da participação de partidos não expressivos nas Eleições fundadoras e do MDM em 2013, os opositores estiveram sempre enfraquecidos pela Frelimo. Efectivamente, importa referir que, apesar da Renamo ter participado nas Eleições de 2003 e 2008, a mesma e outros partidos na oposição tiveram resultados catastróficos, o que contribuiu para a não

²⁶ Foram considerados apenas os partidos e/ou coligações que conseguiram assentos na AM, tendo sido discriminados todos aqueles partidos que não conseguiram nenhum assento nas Assembleias municipais e na presidência do Município, com excepção de 1998, onde tivemos o PT derrotado nas presidenciais e, o RUMO a ganhar assentos na AM.

credibilidade na ideia da convertibilidade de maiorias partidárias no Município, preconizada nas democracias e, assim, consolidar a ideia de que, a Matola é base social e político da Frelimo.

Em 2018, os partidos na oposição, concretamente, o MDM, liderados pelo maior partido na oposição em Moçambique, a Renamo, vêm pela primeira vez na história desta circunscção territorial do país, a Frelimo ter uma vitória apertada ao nível da presidência do CMCM e a efectivação da convertibilidade da maioria na Assembleia Municipal para os partidos na oposição conforme o plasmado no gráfico 2. Em virtude deste cenário histórico e, em consonância com os discursos engendrados por estes partidos na campanha eleitoral, as acusações de fraude eleitoral e os recursos interpostos ao Tribunal Judicial da Matola e no Conselho Constitucional, mas sem sucesso, esperava-se que os dois partidos, pelo menos, do ponto de vista de raciocínio teórico tivessem a mesma tendência de voto e, assim, inviabilizassem a governação do incumbente. Entretanto, não foi o que aconteceu desde a tomada de posse do Presidente eleito e os membros da AM durante a vigência do primeiro ano de mandato de 2019-2023, e a Frelimo usufruiu de uma governabilidade excepcional como se tivesse uma maioria absoluta. As causas e as condições que levaram o sucesso excepcional no processo decisório num contexto de forte potencial de conflito e fragmentação do poder no principal organismo decisório, constitui o objectivo do trabalho nas páginas subsequentes.

6. Actores e Instituições na estabilidade decisória

A configuração do principal organismo do processo decisório do CMCM, a Assembleia Municipal, mostra que se está perante um executivo cuja missão de governar não depende do apoio da AM cujas maiorias legislativas são necessárias. Assim, a gestão da coalizão legislativa informal torna-se elemento essencial para o sucesso governativo. É nesse contexto que, há uma necessidade primária de configurar a AM e suas instituições com vista a minimizar a incerteza no processo decisório e, portanto, é aqui onde entram os intervenientes mais importantes na produção desta estabilidade, nomeadamente os actores político-partidários e umas das mais importantes instituições internas da AM, as comissões de trabalho.

6.1. O papel dos actores político-partidários

A fragmentação da distribuição de mandatos na AM e a perda de maioria do partido incumbente significou a activação de arranjos institucionais cujo objectivo seria a criação de condições de governabilidade num contexto de elites políticas com um forte potencial de conflito ou por outro lado, a convocação de novas eleições. No entanto, a primeira opção prevaleceu sobre a segunda, e é por essa razão que se levanta a questão sobre qual teria sido o papel dos actores político-partidários na produção da estabilidade decisória considerando o histórico das dinâmicas de relacionamento entre os três partidos políticos e os protestos protagonizados pelos partidos na oposição na fase pós-eleitoral.

Neste sentido, a Renamo, questionada sobre quem teria viabilizado logo na primeira sessão da AM realizada a 07 de Fevereiro de 2019 a eleição do presidente, vice-presidente e a secretária da Mesa da AM respondeu nos seguintes termos: *“o MDM é quem colaborou com a Frelimo, é o MDM que viabilizou a eleição dos membros da Frelimo para a Mesa da AM, existem políticos que o seu interesse não é o bem comum. Para a Frelimo o poder deve ser mantido”*²⁷.

Como se pode observar, a Renamo nega de forma categórica que tenha sido os seus membros que teriam dado início a governação da Frelimo através da eleição, numa primeira fase, dos membros da mesa da AM. Porém, a Frelimo questionada se teria coordenado com alguns

²⁷ Entrevista realizada no dia 05 de Março de 2020 com Muniz Libânio Milinho, membro da Assembleia Municipal e presidente da Comissão do Ambiente por parte da Renamo, que exerce igualmente dentro do partido Renamo a função de chefe Nacional da Liga da Juventude da Renamo e Mochador Alberto Machava, igualmente membro da Assembleia Municipal e da mesma Comissão, e que no partido desempenha a função de chefe do gabinete e delegado político da Cidade da Matola.

membros da Renamo ou MDM para a eleição dos seus candidatos para a AM, limitou-se em dizer que não houve nenhuma negociação e que, os que votaram para que isso acontecesse o fizeram para salvar os interesses dos Matolenses²⁸. O MDM quando questionado sobre a acusação da Renamo de que teria se aliado com a Frelimo logo na primeira sessão do órgão para a eleição dos membros da mesa da AM, proferiu o seguinte:

“ Não foi o MDM que votou a favor dos membros da mesa da Frelimo, ainda afigura-se como um mistério quem votou a favor da Frelimo, tanto a Frelimo como a Renamo procuraram os dois membros do MDM para fazer um acordo, mas nós dissemos que não cabe a nós fazer esse acordo ou negociação, isto cabe a direcção máxima do partido MDM. Foi daí, que, uma semana antes da sessão, o partido convocou-nos, para uma reunião na Beira, não só nós como membros da Matola, mas também com os outros membros que encontravam-se na mesma situação para que o partido nos desse orientação, e a decisão da direcção do partido foi que nós apoiássemos incondicionalmente a Renamo”²⁹.

Assim sendo, o chefe da Bancada do MDM aventa a hipótese de ter havido um negócio “por baixo do pano” segundo ele, da Frelimo e alguns membros da Renamo para a eleição dos órgãos da Mesa, porque eles seguiram, nas suas palavras, estritamente a orientação do partido e até tiraram fotografias dos votos que no mesmo dia foram postadas nas suas páginas do Facebook para que não houvesse nenhuma dúvida caso houvesse alguma surpresa na sessão, uma vez que a votação foi secreta.

Nesta conformidade, a hipótese que se aventa é que o voto que viabilizou a eleição do presidente da AM, Vasco Muthisse, vice-presidente, Beatriz Nhaulau e a secretária, Maria Jotamo, todos membros do partido Frelimo para a mesa da AM, saiu da Bancada do MDM, uma vez que a Renamo perdeu a eleição dos membros com apenas 1 voto. Isto significa que além dos seus 28 membros, a Renamo recebeu um voto saído do MDM e o outro foi para a Frelimo. Ou seja, matematicamente se os dois membros do MDM tivessem votado nos candidatos da Renamo, e um membro da Renamo tivesse votado na Frelimo, a Renamo teria perdido com apenas 28 votos e não 29 como se observou.

²⁸ Entrevista realizada no dia 12 de Março de 2020 com o chefe da Bancada da Frelimo, Lucas Arone Chiponde.

²⁹ Entrevista realizada no dia 07 de Março de 2020 com o chefe da Bancada do MDM, Renato Tomás Muelega.

Todavia, diante deste cenário é impossível não pensar em um conjunto de payoffs e ou/side-payments que concorreram para este fenómeno mobilizadas pelo partido incumbente, a Frelimo. Dos cinco pagamentos paralelos trazidas por Riker (1962), os que explicam melhor o manutenção e a relativa estabilidade governativa são as promessas políticas, pagamentos cujo objecto pode ser dinheiro e promessas sobre decisões futuras.

Promessas políticas, porque os actores são racionais, partimos da hipótese de que houve coordenação entre a Frelimo e um dos membros do MDM para que o voto fosse a favor da Frelimo, isto na primeira sessão ordinária de 2019 e, como corolário disso e considerando a origem dos negociantes, fica claro que houve promessas políticas, a título de hipótese poderia ser a aceitação do MDM como Bancada³⁰. E, o mais provável ainda, nessas promessas, seriam objectos cujo valor pode ser em dinheiro. Na medida em que, fazendo parte de partidos diferentes e o objecto em interesse ser a viabilização de procedimentos administrativos para a manutenção do poder da Frelimo, os payoffs em dinheiro são os mais prováveis.

E por último, as promessas sobre decisões futuras, na perspectiva de que a AM realiza por lei cinco sessões ordinárias anuais, mas durante o ano em estudo, realizou seis sessões ordinárias devido a tomada de posse dos novos membros da AM, o que significa, que, durante o ano de 2019, caso houvesse qualquer descontentamento entre as partes em acordo, alterar-se-ia o sentido de voto e consequentemente teríamos paralisia decisória, o que não aconteceu. Daí concluir-se que, essa estabilidade governativa, também, em hipótese, foi mantida e é explicada por essas promessas futuras que garantiram a aprovação de todos instrumentos necessários para o trabalho do executivo Municipal e, eliminado desta forma, qualquer janela de oportunidade que pudesse perigar a manutenção do status quo da Frelimo³¹.

³⁰ A Lei e o Regimento não especificam a partir de quantos membros os Partidos Políticos têm o direito de formar uma Bancada na AM.

³¹ Na entrevista concedida pelo chefe da Bancada do MDM, Renato Tomás Muelega, no dia 07 de Março de 2020, o mesmo afirma que a Frelimo os contactou com o objectivo de os convencer para viabilizarem a sua governação, prometendo a estes, o cargo de vereador municipal ou vice-presidência da Mesa municipal. Mas supostamente os mesmos não aceitaram, porque essa discussão de apoiar ou não um determinado partido deveria ser decisão da direcção máxima do partido, que, no entanto, decidiu que eles deveriam apoiar a Renamo. Argumento este que não procede quando vamos ao campo. Importa referir igualmente, que a Renamo contactou o MDM para a formação de uma coalizão informal, prometendo a estes, também, o cargo da vice-presidência da Mesa municipal e futuramente o cargo de deputado na Assembleia da República de Moçambique, conforme afirma Renato Muelega. Mas, mais uma vez, este argumento não procede quando vamos ao campo, porque a Renamo foi derrotada em quase todo ano em

Importa referir que, o MDM tendo sido acusado pela Renamo de ter traído a mesma, apesar do sentido de voto não ser vinculativo e de não ter havido nenhuma negociação entre os dois partidos políticos conforme o dizem, o MDM decidiu já a partir da segunda sessão ordinária, passar a aprovar de forma ininterrupta os instrumentos de governação da Frelimo. O que, no entanto, realça a tese de que o voto que iniciou a estabilidade governativa no Município da Matola saiu do MDM.

Aliado as três variáveis analíticas, a estabilidade governativa na AM está no uso pelos actores político-partidários das instituições como lugares preferenciais para a prossecução das suas agendas e objectivos individuais. A Renamo e o MDM questionados se sabiam da existência de instrumentos legais com vista a dissolver a AM uma vez que queixaram-se de fraude eleitoral, ambos disseram que sim, mas não constituía interesse de nenhuma das partes a dissolução da mesma.

Eis os argumentos do MDM:

“Sabendo que, quando se chumba o Orçamento por duas vezes e inviabiliza-se a governação, há dissolução da AM e convoca-se novas eleições, então, numa situação em que não houve nenhum tipo de conversação com a Renamo e qualquer tipo de acordo, eu como membro eleito, que até tenho ganhos pelo facto de ter sido eleito, não me convém de maneira alguma, sentir a minha eleição dissolvida, sem que haja um horizonte, o que é que eu quero alcançar com essa dissolução? Segundo aspecto, quer queiramos ou não, foi legitimada a Frelimo e Calisto Cossa na Matola e nós queremos serviços para os munícipes da Matola, porque quando você inviabiliza Calisto Cossa também inviabiliza os serviços para os cidadãos que representamos”³².

Enquanto isso a Renamo dizia que poderia inviabilizar a Frelimo através da força, mas como a Frelimo é maquiavélica e se fizessem manifestações mandaria blindados, a mesma optou por usar instrumentos legais, acabando por afirmar que, sente-se traída pelo MDM³³.

análise no que concerne a eleição para a composição da Mesa municipal e em termos de aprovação e iniciativas de políticas públicas, passando apenas as políticas públicas da Frelimo com o apoio ininterrupto do MDM. Deste modo, este cenário consubstancia a nossa tese de que num contexto de forte fragmentação do poder, o incumbente tem mais recursos e chances de barganha para não ser removido do papel de partido dominante no Município que governa desde 1998.

³² Entrevista realizada com o chefe da Bancada do MDM, Renato Tomás Muelega, no dia 07 de Março de 2020.

³³ Entrevista realizada com o Mochador Machava, membro da AM pela Renamo, no dia 05 de Março de 2020.

6.1.1. O papel das Comissões

Compreender a estabilidade decisória na AM significa olhar não só aos actores envolvidos, mas também a forma como as suas instituições foram estruturadas com vista a produção da não paralisia decisória. Assim sendo, existe na literatura três modelos teóricos que debatem o processo decisório no legislativo, nomeadamente o modelo distributivista, informacional e partidário³⁴. O primeiro e o segundo modelo colocam as comissões como principais actores na produção legislativa, o terceiro privilegia os partidos e considera as comissões uma espécie de governos partidários. Porém, apesar dos modelos serem na perspectiva de cada um, mutuamente exclusivos e parafraçando Macuane (2000, p.71), mostram que as instituições são formas que os actores políticos encontraram para melhor promoverem os seus benefícios sem que o sistema entre em colapso. Esta inferência pode ser deslocada para a AM da Cidade da Matola, onde a sua configuração permite com que a Frelimo reduza a incerteza das políticas que vão a plenária e com isso consiga desenvolver a sua governação, embora, tenhamos uma forte fragmentação do poder. A redução da incerteza será essencialmente assegurar que a agenda de políticas propostas pelo executivo municipal vai ser aprovada pela maioria no interior da AM.

Assim sendo, a AM da Cidade da Matola é composta por sete comissões de trabalho³⁵, nomeadamente:

- comissão da administração autárquica, legalidade e direitos humanos (composta por quatro membros da Frelimo, três da Renamo e um do MDM);
- comissão do plano e orçamento (quatro membros da Frelimo, três da Renamo e um do MDM);
- comissão de infra-estruturas, transportes e comunicações (quatro membros da Frelimo e quatro da Renamo);
- comissão de petições e queixas e planeamento territorial (quatro membros da Frelimo e quatro da Renamo);
- comissão do ambiente (quatro membros da Frelimo e cinco da Renamo);

³⁴Vide Fernando Limongi, “O Novo Institucionalismo e os estudos Legislativos”, Rio de Janeiro, 1994, Pp.3-38.

³⁵ As Comissões de trabalho são constituídas por não menos de cinco nem um máximo de quinze membros indicados pelas Bancadas, obedecendo a sua composição e representatividade de cada Bancada conforme aponta o artigo 82 do regimento municipal.

- comissão de assuntos sociais, saúde, acção social, educação, cultura e desporto (quatro membros da Frelimo e quatro da Renamo) e a;
- comissão de actividades económicas (quatro membros da Frelimo e cinco da Renamo).

O que se observa nesta composição das sete comissões especializadas constituídas por todos membros da AM, com excepção do presidente da AM, é que apesar de haver algum equilíbrio em termos de composição, apenas as propostas da Frelimo é que são discutidas e levadas a AM para a aprovação³⁶. De igual modo acontece com a emissão dos pareceres, os da Renamo não têm efeitos práticos substantivos.

Ademais, segundo o artigo 82 do Regimento da AM, cabe ao Conselho de Mesa a proposta de criação de comissões e, sob proposta da Mesa a eleição dos presidentes e os relatores das comissões. Ora, quem é responsável pela Mesa da AM são os membros do partido incumbente, logo a distribuição dos membros da Assembleia nas comissões fica tarefa formal do incumbente sob indicação das Bancadas constituídas na AM. E, como é óbvio, nesta distribuição prevalecem os interesses de quem distribui, a Frelimo.

Portanto, as comissões apresentam-se aqui como mais um fórum e evidência na produção da estabilidade decisória e conseqüentemente na estabilidade governativa. Ou seja, além da coalizão informal formada, o incumbente controla a AM através das regras, especificamente do Regimento. Por exemplo, o artigo 83 nas questões inerentes as atribuições e competências das comissões de trabalho na alínea a, apenas dá o poder às comissões a tarefa de elaborar pareceres e não atribui nenhum poder de veto as mesmas, o que significa que, por mais que a Renamo esteja em maioria, por exemplo, na Comissão do Ambiente, o seu parecer não tem nenhum efeito substantivo, as propostas passam sempre para a plenária. Ainda na mesma lógica, quanto as declarações de voto, o artigo 65 do Regimento da AM no seu n.º 1 diz: *“os membros da AM têm direito a apresentar declarações de voto escritos com o objectivo de esclarecer o sentido da sua votação”*. Ora, se é um direito, este pode ser exercido assim como não, e é exactamente o que o MDM fez durante o ano em análise, não apresentou nenhuma declaração de voto escrito que pudesse ser encontrado nas actas. Por estas razões, a Renamo na voz do seu chefe da

³⁶ Em alguns casos as propostas não são discutidas ao nível da plenária, sendo esta, apenas um fórum para a apresentação e ractificação dos projectos do executivo municipal como observamos na VI sessão ordinária da AM. E, os partidos na oposição, especificamente a Renamo, quando emitem questões, essas são rebatidas sob alegação de que o assunto em questão já foi discutido ao nível das comissões especializadas.

Bancada, Luís Mayesane, quando questionada acerca do seu papel substantivo dentro das comissões, afirmou:

“[...] Nas comissões cada membro tem direito de emitir seu parecer, mas nós como Bancada nos posicionamos de forma uniforme, mas a Frelimo não toma em conta o nosso posicionamento, e mesmo quando as pareceres são desfavoráveis, as propostas passam para a plenária, porque o Regimento só nos dá o direito de emitir os pareceres e não de votação. O nosso regimento é vazio, não há votação, existe um debate para rever o Regimento, porque ela foi elaborada de forma estratégica [...] participámos na elaboração do mesmo, mas não tínhamos conhecimento disso”.

Deste modo, a deliberação nas comissões obedece a regra de maioria simples e só se consideram reunidas estando presente um terço dos seus membros. São dirigidas pelo Presidente, assistido pelo Relator, cuja distribuição é proposta pela Mesa, podendo ser assistido para além dos seus membros, quaisquer membros da AM desde que formule a intenção a mesa da Assembleia. As actuais comissões estão compostas de oito a nove membros.

Outrossim, é que há um comportamento de indisciplina partidária³⁷ por parte da Renamo, o que facilita sobremaneira, a aprovação de instrumentos de governação do incumbente. A razão desta constatação está no absentismo de alguns membros da Renamo em praticamente todas sessões ordinárias, apenas completos no dia da tomada de posse, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 1. Lista de membros ausentes nas sessões ordinárias

| Sessões Ordinárias | Lista de membros ausentes | | |
|----------------------|---------------------------|--------|-----|
| | Frelimo | Renamo | MDM |
| I sessão ordinária | 0 | 0 | 0 |
| II sessão ordinária | 0 | 2 | 0 |
| III sessão ordinária | 0 | 2 | 0 |
| IV sessão ordinária | 0 | 1 | 1 |
| V sessão ordinária | 0 | 1 | 0 |
| VI sessão ordinária | 0 | 1 | 0 |

Fonte: adaptado pelo autor com base nos dados das actas da AM.

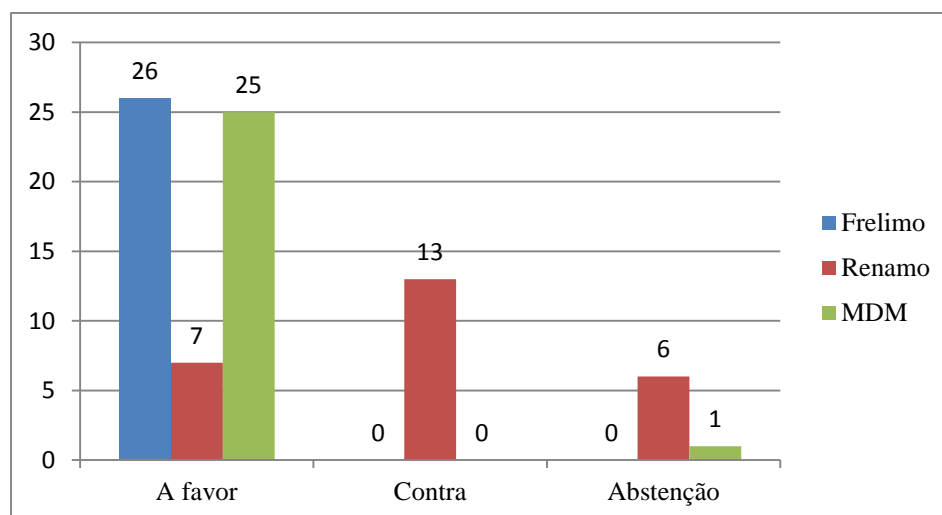
³⁷ A Renamo questionada sobre se tinha conhecimento das faltas de seus membros nas sessões ordinárias, justificou-se como tendo conhecimento de uns e outros não.

7. Coalizão Informal e estabilidade no Processo decisório

Os resultados das últimas Eleições Autárquicas no Município da Matola evidenciaram que o discurso de bastiões eleitorais tende a se tornar cada vez mais periférico. Foi desta forma que a luz do novo figurino de eleição municipal, a Frelimo viu-se a perder influência em aquele que é considerado um dos municípios estratégicos ao nível da província de Maputo e do País pela sua localização geográfica e das potencialidades que oferece do ponto de vista industrial.

Com os resultados a mostrarem uma diferença percentual de apenas 1% entre o partido incumbente e o maior partido na oposição e o MDM a se estabelecer como um partido relevante, no sentido de ter influência na produção de uma maioria vencedora com vista a criar certa estabilidade no processo decisório, a cultura política de disciplina partidária foi posta em causa. E, foi assim que se evidenciou a formação de uma coalizão informal vencedora entre a Frelimo e o MDM que garantiu a viabilização de instrumentos essenciais no processo de governação no primeiro ano do ciclo eleitoral 2019-2023 conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 5. Tendência da votação pelo número de resoluções



Fonte: dados sistematizados pelo autor com base nas actas da AM.

O gráfico mostra que existe discrepância na tendência de votação dos partidos na oposição no que concerne as políticas públicas (resoluções) aprovadas. Durante o ano em análise, o MDM só

se absteve uma vez e votou a favor em 25 resoluções de um total de 26³⁸, juntamente com o partido incumbente. A Renamo absteve-se seis vezes, votou contra em 13 resoluções, e esteve a favor em apenas 7 na qual houve unanimidade. Portanto, esses dados mostram o engajamento do MDM na viabilização da governação da Frelimo, sobretudo quando se analisa o seu papel substantivo na AM e o significado que atribui as suas votações.

Como justificativa para a estratégia quase que invariável do MDM na aprovação das resoluções, o mesmo alega o não desejo de ver a AM dissolvida, visto que, isto implicaria a não provisão de serviços públicos aos Municípios da Matola. Por outro lado, a Renamo usa quase que de forma invariável os mesmos argumentos³⁹ nas declarações de voto nas diferentes questões. A título de exemplo, nas questões em que se absteve e votou contra. Eis o exemplo de duas declarações nas decisões de voto contra e abstenção:

Na Resolução n.º7/2019 de 30 de Abril, que aprova a I revisão do Plano de Actividades do CMCM, do ano de 2019 da II sessão ordinária:

“A Renamo vota contra, porque o executivo não vinca acções concretas por realizar, de modo a colmatar alguns malefícios que enfermam os Matolenses, como o caso de conflitos de Direito, Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) e Reasentamento das Famílias afectadas no local de construção de aterro sanitário no Bairro Matlemele”.

Em relação as abstenções também apresenta argumentos semelhantes conforme ilustra a Resolução n.º3/2019 de 30 de Abril, que aprecia o Informe do Presidente do CMCM, acerca do grau de cumprimento do Plano de Actividades referente ao período compreendido entre a IV sessão ordinária e a II sessão ordinária de 2019, onde a Renamo diz: *“o referido Informe apresenta sérias contradições entre as actividades que o Executivo diz ter executado e a realidade vivida na prática pelos Municípios no seu quotidiano, olhando a precariedade das suas condições básicas de vida que o Relatório exalta”*.

Ou seja, os argumentos focam-se na falta de clareza e transparência das propostas de políticas públicas apresentadas pelo executivo municipal. Porém, nas sete resoluções a favor, a estratégia

³⁸ Importa realçar que todas iniciativas das propostas de políticas foram feitas pela Frelimo.

³⁹ Para mais detalhes vide as declarações de voto nas actas da II a VI sessão ordinária da AM do ano 2019.

de votação apesar de positivo, também foi a mesma⁴⁰. E, nestas sete resoluções aprovadas a favor, muitas das vezes, são questões não estruturantes e exclusivamente relacionadas com o funcionamento interno da AM⁴¹.

Porquanto, o discurso do partido incumbente também tem se mostrado invariável, tendo este votado a favor em todas 26 resoluções do ano em análise com o mesmo tipo de discurso, positivo. Este cenário mostra, que, o processo de votação dos três partidos obedece uma sequência lógica-estratégica, sobretudo por parte da Frelimo e o MDM cuja maioria legislativa é imperiosa para que se evite paralisia decisória.

⁴⁰ Segundo a Renamo na entrevista realizada no dia 19 de Outubro de 2020, na voz do seu chefe da Bancada, Luís Mayesane, afirma que, todas as sete resoluções votadas a favor é porque as mesmas interessavam aos Munícipes.

⁴¹ Vide as resoluções n.º 12/ 2019 de 30 de Abril, resolução n.º 13/ 2019 de 30 de Abril e resolução n.º 22/2019 de 12 de Novembro nas referências bibliográficas.

Capítulo VI

8. CONCLUSÃO

O trabalho intitulado *dinâmica da governação em contexto de equilíbrio do poder: o caso do Município da Matola 2019* tinha como principal objectivo compreender as razões da relativa estabilidade governativa no Município da Matola tendo em conta o principal organismo do processo decisório, a Assembleia Municipal. Por esta razão, foram colocadas duas questões essenciais, nomeadamente: que razões explicam a relativa estabilidade governativa no Município da Matola num cenário em que a Renamo e o MDM têm uma relativa maioria na Assembleia Municipal capaz de inviabilizar o governo da Frelimo e; como é que os pagamentos paralelos participam na construção da estabilidade governativa num contexto de fragmentação do poder?

Foi com base nestas questões de partida, na literatura existente, até a ida ao campo que tiramos as seguintes conclusões: apesar de forte potencial de conflito entre os principais partidos políticos (Frelimo, Renamo e MDM), aliado ao comportamento de protesto que os partidos na oposição adoptaram na fase pós-eleitoral, a Frelimo continua como sendo partido dominante e principal actor na produção da estabilidade governativa no Município da Matola.

As razões deste domínio é em função da estabilidade decisória que caracterizou a AM durante o ano de 2019, isto é, embora a Frelimo tenha sido pela primeira vez privada de maioria simples ou absoluta na Assembleia pelo eleitorado da Matola, e dos partidos na oposição terem ganho maioria com um total de 30 assentos contra 29 do incumbente, algo jamais visto na história deste Município, a Frelimo teve todos programas governativos ratificados pela AM. O que resulta em discrepância discursiva quando olhamos para as reivindicações dos partidos na oposição na fase pós-eleitoral. Ainda, em concordância com as evidências encontradas no campo, buscamos justificar essa estabilidade governativa com base em variáveis analíticas trazidos por Riker (1962) na sua teoria de coalizões políticas, segundo a qual a sua dinâmica ou processo de construção consiste de líderes que oferecem pagamentos aos seus seguidores.

Partimos de acordo com essa teoria, de três tipos de recompensas que em hipótese contribuíram para a formação de uma coalizão informal entre a Frelimo e o MDM e que teve como corolário a estabilidade governativa. São elas, promessas políticas, pagamentos de objectos cujo valor pode ser em dinheiro e promessas sobre decisões futuras. Aliado a teoria de Riker, construímos o nosso argumento com base na teoria do Institucionalismo da escolha racional segundo a qual os

indivíduos têm planos coerentes e, por isso, procuram maximizar os seus ganhos individuais de igual forma que procuram minimizar os seus custos. Com base neste pensamento chegamos a conclusão de que, a configuração e estruturação da AM municipal a favor da Frelimo resulta, sobremaneira deste comportamento dos actores político-partidários, particularmente os actores políticos do partido incumbente e do MDM e da forma como configuraram as suas instituições internas, ou seja, as regras do jogo. Por último, concluímos que, a indisciplina partidária caracterizada pelo absentismo dos membros da Renamo nas sessões ordinárias ajudou a facilitar a manutenção e estabilidade decisória na AM e consequentemente a estabilidade governativa

Fontes Secundárias

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFRIMAP; OSISA. “Moçambique, Democracia e Participação Política”. 2009.

BRITO, Luís. “Breve Reflexão sobre Autarquias, Eleições e Democratização”. 2013.

BROWNE, Eric C, FRENDEIS, John, GLEIBER, Dennis W. “Events” Approach to the Problem of Cabinet Stability”. *Comparative Political Studies*, vol.17, N°.17, (July, 1984), Pp.167-197.

CAROZZI, Felipe, CIPULLO, David, REPETTO, Luca. “Divided they fall. Fragmented Parliaments and Government Stability”. 2019.

CHICHAVA, Sérgio. “Desempenho Eleitoral do MDM e seus Dissidentes nas Eleições Autárquicas de 2013 e 2018”. IESE, Ideias. N°.112, 2019.

DODD, Lawrence. “Party Coalitions in Multiparty Parliaments: A Game-Theoretic Analysis”. *The American Political Review*. Vol.68, N°.3 (Sep., 1974), Pp.1093-1117.

DO ROSÁRIO, Domingos. “Os municípios dos outros”. *Alternância do poder local em Moçambique?* 2015.

FORQUILHA, Salvador, ORRE, Aslak., “Transformações sem Mudança? ” : os conselhos Locais e o Desafio Da Institucionalização Democrática em Moçambique. IESE, p.35-53, 2011.

GIL, António. “Métodos e Técnicas e Pesquisa Social”. 6ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. “ As três versões do Neo-Institucionalismo”.2003.

HARFST, Philipp. “Government Stability in Central and Eastern Europe: The Impact of Parliaments and Parties”. *Social Science Research Center Berlin* (April, 2000).

LAKATOS, Eva, MARCONI, Marina. “Metodologia do Trabalho Científico”. 4ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

LIMONGI, Fernando. “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente”. BIB, n°.37, pp. 3-38.

LUZ, Joyce, AFLADO, Hannah, DUTRA, Ana., “A relação Executivo-Legislativo Revisitada: A governabilidade da coalizao no Brasil”. In DANTAS, Humberto, *Governabilidade*, São Paulo, 2018, pp.7-206.

MACUANE, Jaime. “Instituições e Democratização no Contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique (1994-1999)”. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

PROCOPIUCK, Mário. “Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação, Governação e Redes de Políticas, Administração Judiciária”. São Paulo: Atlas, 2013.

ROBINSON, James. “Decision-making and Coalition building: a review: William H. Riker, The Theory of Political Coalition”. Journal of Conflict Resolution, 1963.

RIKER, William. “The Theory Of Political Coalition”. New Haven and London, Yale University Press, 1962.

SARTORI, Giovanni. “A Teoria da Democracia Revisitda”. Vol.1, Editora: Ática S.A., 1994.

STROM, Kaare, BROWNE, Eric C, FRENDEIS, John P et al. “Contendings Models of Cabinet Stability”. The American Political Science Review, Vol.82, N°.3, (Sep., 1988), Pp.923-941.

TAYLOR, Michael, HERMAN, V.M. “Party systems and Government Stability”. American Political Science Review, Vol.65, (March, 1971), Pp.28-37.

TSEBELIS, George. “Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. S/d.

WARWICK, Paul. “The Durability of Coalition Government in Parliamentary Democracies”. Comparative Political Studies. Vol.11, N°4, (January, 197).

Fontes Primárias

Imprensa

SAVANA. “A geografia do voto”. Maputo, 05 de Outubro de 2018.

------. “Frelimo Amarelada”. Maputo, 19 de Outubro de 2018.

Legislação

Lei n.º 3/2008, de 02 de Maio.

Lei n.º 11/2013, de 03 de Junho.

Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

Documentação primária complementar

Acta da II Sessão Ordinária da Assembleia Municipal da Cidade da Matola. Matola, 2019.

Acta da III Sessão Ordinária da Assembleia Municipal da Cidade da Matola. Matola, 2019.

Acta da IV Sessão Ordinária da Assembleia Municipal da Cidade da Matola. Matola, 2019.

Acta da V Sessão Ordinária da Assembleia Municipal da Cidade da Matola. Matola, 2019.

Acta da VI Sessão Ordinária da Assembleia Municipal da da Cidade Matola. Matola, 2019.

Dossier da I Sessão Ordinária da Assembleia Municipal da Cidade da Matola. Matola, 2019.

INE. “Censo do IV Recenseamento Geral da População e Habitação, 2017. Maputo.

Regimento da Assembleia Municipal da Cidade da Matola. Maputo, 2019.

Resolução n.º 3/2019 de 30 de Abril, aprecia o Informe do Presidente do CMCM, acerca do grau de cumprimento do Plano de Actividades referente ao período compreendido entre a IV sessão ordinária e a II sessão ordinária de 2019.

Resolução n.º 4/2019 de 30 de Abril, aprova o relatório anual de actividades do CMCM, referente ao ano de 2018.

Resolução n.º 5/2019 de 30 de Abril, aprova a Conta de Gerência do CMCM, referente ao ano de 2018.

Resolução n.º 6 /2019 de 30 de Abril, aprova a I revisão do Orçamento do CMCM, 2019.

Resolução n.º 7/2019 de 30 de Abril, aprova a I revisão do Plano de Actividades do CMCM, do ano de 2019.

Resolução n.º 8/2019 de 30 de Abril, que aprova o Programa Quinquenal do CMCM.

Resolução n.º 9 /2019 de 30 de Abril, aprova a Revisão da Postura de Saneamento do CMCM.

Resolução n.º 10/2019 de 30 de Abril, aprova o Relatório de Actividades da AM da Cidade da Matola, relativo ao ano de 2018.

Resolução n.º 11/2019 de 30 de Abril, aprova o Relatório do Fundo de Funcionamento da AM, relativo ao ano de 2018.

Resolução n.º 12/2019 de 30 de Abril, aprova a I Revisão do Fundo de Funcionamento da AM da Matola.

Resolução n.º 13/2019 de 30 de Abril, aprova o calendário para as sessões Ordinárias da AM da Cidade da Matola, para o ano de 2019.

Resolução n.º 14/2019 de 08 de Julho, aprecia o Informe do presidente do CMCM, acerca do grau de cumprimento do Plano de Actividades, no período compreendido entre a II e a III sessão ordinária da AM de 2019.

Resolução n.º 15/2019 de 08 de Julho, aprova o Regulamento de Operação de transporte de água potável.

Resolução n.º 16/2019 de 20 de Agosto, aprecia o Informe do presidente do CMCM, acerca do grau de cumprimento do Plano de Actividades, referente ao período compreendido entre a III e a IV sessão ordinária, do ano de 2019.

Resolução n.º 17/2019 de 22 de Agosto, aprova a Revisão do Estatuto Orgânico e Organograma do CMCM.

Resolução n.º18/2019 de 22 de Agosto, aprova a Revisão do Regulamento Interno do CMCM.

Resolução n.º19/2019 de 22 de Agosto, aprova a Revisão do Quadro do pessoal do CMCM.

Resolução n.º20/2019 de 22 de Agosto, aprova a Revisão do Regulamento Interno da Polícia municipal da Cidade da Matola.

Resolução n.º21/2019 de 12 de Novembro, aprecia o Informe do presidente do CMCM, acerca do grau de cumprimento do Plano de Actividades, no período compreendido entre a IV e V sessão ordinária da AM.

Resolução n.º22/2019 de 12 de Novembro, aprova o Regulamento de Boa conduta nas unidades sanitárias e na utilização de Morgues pelas Agências Funerárias.

Resolução n.º23/2019 de 18 de Dezembro, aprova o Informe do Presidente do CMCM, acerca do grau de cumprimento do Plano de Actividades, no período compreendido entre a V e VI Sessão Ordinária da AM da Cidade da Matola.

Resolução n.º24/2019 de 18 de Dezembro, que aprova a II Revisão do Orçamento do CMCM, 2019.

Resolução n.º25/2019 de 18 de Dezembro, que aprova o Plano de Actividades do CMCM, para o ano 2020.

Resolução n.º26/2019 de 18 de Dezembro, que aprova o Orçamento do CMCM, para o ano 2020.

Resolução n.º27/2019 de 18 de Dezembro, que aprova o Plano de Actividades da AM da Cidade da Matola, para o ano 2020.

Resolução n.º28/2019 de 18 de Dezembro, que aprova o Fundo de Funcionamento da AM da Cidade da Matola para o ano de 2020.

Internet

<https://www.pmaputo.gov.mz.mz/por/A-Provincia/Perfis-Distritais/Matola>.

Programa de Televisão

Programa “Autárquicas 2018”, Maputo: STV, 10 de Outubro de 2018.

APÊNDICE

I. GUIÃO DE ENTREVISTAS

Parte I: Renamo

1. Segundo a Renamo, durante as Eleições Autárquicas de 2018 houve fraude eleitoral no Município da Matola protagonizada pela Frelimo, mas mesmo assim, a AM da qual a Renamo faz parte, viabilizou a governação da Frelimo, por quê?
2. Por que razão a Renamo não tomou medidas legais para dissolver a AM, sendo que, a mesma, acusa a Frelimo de ter cometido fraude eleitoral?
3. Sabendo, a Renamo, que, o MDM era um partido relevante, a mesma, tentou protagonizar algum jogo de coordenação para que houvesse a mesma tendência de voto? Se sim, qual foi a resposta?
4. Existe um canal de coordenação entre os membros da Renamo para que tenham a mesma tendência de voto ou cada um age em função da sua percepção?
5. É a Renamo ou alguns membros deste partido que viabilizaram os instrumentos de governação da Frelimo?

Parte II: MDM

1. O MDM, assim como a Renamo, acusou ter havido fraude eleitoral nas Eleições Autárquicas do Município da Matola, recorrendo até, ao Tribunal Judicial da Matola, no entanto, o recurso foi chumbado, mas mesmo assim, a AM na qual o MDM igualmente faz parte, viabilizou a governação da Frelimo, por quê?
2. Tendo o MDM acusado fraude eleitoral, o mesmo sabia que havia mecanismos legais para a dissolução da AM e forçar novas eleições? Se sim, porquê que não o fez?
3. Existe coordenação na Bancada do MDM para que se tenha a mesma tendência de voto?
4. Quem viabiliza a governação da Frelimo mesmo sabendo que o partido não tem maioria absoluta?
5. Já houve algum contacto da Frelimo ou Renamo para que houvesse a mesma tendência de voto com vista a viabilização das suas agendas?

Parte III: Frelimo

1. Por que razão a Frelimo consegue governar mesmo não tendo maioria simples e nem qualificada para que aprove os seus instrumentos de governação?
2. Quem viabiliza os instrumentos de governação da Frelimo além da própria Frelimo?
3. A Frelimo coordenou com alguns membros dos partidos na oposição para que o ajudassem na aprovação dos instrumentos administrativos? Se não, porquê que não o fez mesmo estando nesta situação?

II. PESSOAS ENTREVISTADAS

| Nome | Instituição partidária | Local | Função | Horas | Data |
|-------------------|------------------------|--|---|-------------|------------|
| Lucas Chiponde | FRELIMO | Sede do Comité da Cidade da Matola | Membro da AM e Chefe da Bancada da Frelimo | 11h20-11h55 | 12/03/2020 |
| Luís Mayesane | RENAMO | Delegação política da Cidade da Matola | Membro da AM e Chefe da Bancada da Renamo | 08h57-09h53 | 19/10/2020 |
| Mochador Machava | RENAMO | Delegação política da Cidade da Matola | Membro da AM | 09h30-11h00 | 05/03/2020 |
| Moniz Milinho | RENAMO | Delegação política da Cidade da Matola | Membro da AM e Presidente da Comissão do Ambiente | 09h30-11h00 | 05/03/2020 |
| Renato Muelega | MDM | Delegação política provincial do MDM, Matola | Membro da AM e Chefe da Bancada do MDM | 13h49-14h19 | 07/03/2020 |
| Vasco Muthisse | FRELIMO | AM | Presidente da AM | - | 07/01/2020 |
| Helena Mussuluque | RENAMO | Sua residência | Membro da AM | 17h00-17h25 | 14/10/2020 |