

## **Destaque Rural Nº 289**

15 de Agosto de 2024



### **QUEM MAMA O QUÊ? HIJACKING O PROCESSO LEGISLATIVO COMO MECANISMO DE ACESSO E DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE<sup>1</sup>**

**Edson Cortez**

#### **INTRODUÇÃO**

O acesso e distribuição de recursos do Estado constitui o problema central das elites políticas e económicas de Moçambique. Num país de democracia de partido dominante, como Moçambique, em que o partido FRELIMO controla as instituições de soberania nacional, o controlo do acesso e distribuição dos recursos afigura-se importante para o sistema de reprodução das elites.

Desde a independência que Moçambique é governado pelo mesmo partido político. Contudo, assiste-se a uma alteração das lideranças partidárias: Samora Machel, Joaquim Chissano, Armando Guebuza e, actualmente, Filipe Jacinto Nyusi. O processo de sucessão das lideranças partidárias implicou a queda de determinados indivíduos e grupos que detiveram o monopólio do acesso e redistribuição dos recursos do Estado. Os processos de transição política são momentos ideais para se perceber as lutas e as lógicas de acesso e distribuição dos recursos do Estado.

#### **A EMERGÊNCIA DE UMA CLASSE EMPRESARIAL MOÇAMBIicana**

Quando Moçambique conquistou a sua independência, a 25 de Junho de 1975, o país não possuía uma classe empresarial robusta e, muito menos, um grupo de profissionais liberais que pudessem aspirar a esse estatuto. Aliado a este facto, a opção política pelo regime de pendor socialista tornou o Estado monopolista no acesso e distribuição de recursos, restringindo o respectivo acesso pelos detentores do poder político e altos funcionários do Estado.

---

<sup>1</sup> Este destaque rural resulta de uma apresentação feita na conferência anual do OMR de 2024 com o título Factores de conflitualidade em Moçambique.

Esta opção política, dos primeiros anos pós-independência, tornou-se estruturante para podermos perceber como o processo de acumulação de capital, estritamente ligado à competição pelo acesso aos recursos do Estado, está condicionado à posse ou controlo do poder político.

Quando, em início da década de 1990, a onda de liberalização da economia e privatização dos activos do Estado atingiu o país, a detenção do poder político tornou-se um elemento crucial na competição pelo acesso aos recursos.

Como Castel-Branco (2016) afirmou, na segunda metade da década de 1980, numa palestra, muito concorrida que decorreu num dos hotéis da cidade de Maputo, Armando Guebuza defendeu a lógica do processo de acumulação capitalista nacional de forma clara, visionária e directa. Segundo o raciocínio de Guebuza, face à globalização capitalista, o partido e o Estado tinham a tarefa de garantir a soberania política e económica de Moçambique, o que requereria o desenvolvimento de uma classe capitalista doméstica capaz de manter a soberania sobre os recursos nacionais e ditar o rumo do desenvolvimento nacional, em vez de o ver ditado por forças externas. Este processo requereria qualificações e capital. As qualificações proviriam do partido e do Estado (onde se acumulara a experiência de gestão do país), bem como da juventude em formação. Esta elite deveria ser mobilizada para a formação de uma burguesia nacional. O capital, nas condições históricas de Moçambique, teria de provir das suas principais fontes externas: a ajuda externa, o investimento directo estrangeiro (IDE) e créditos internacionais, dada a crise económica profunda agravada pela guerra no país.

Aqueles que controlavam o Estado, julgaram-se no direito de controlar o acesso e distribuição dos recursos do Estado. E essa lógica, que teve o seu início nos finais dos anos oitenta, mantém-se e tem o condão de criar potenciais focos de conflito entre as elites, pelo acesso, controlo e redistribuição dos recursos do Estado.

Moçambique enquadra-se na definição de North *et al.* (2007) sobre os países Limited Access Order. Nestes, o Estado não detém o monopólio do uso da violência e a sociedade organiza-se para controlar a violência entre as facções da elite. Uma característica comum dos Limited Access Order é que as elites políticas partilham o controlo da economia, cada uma recebendo uma parte das rendas. Os surtos de violência reduzem as rendas. É por isso que as facções das elites têm incentivos para se manterem pacíficas a maior parte do tempo. De haja rendimentos suficientes para todos, a ordem social exige um limitado acesso aos grupos concorrentes, porque senão afecta o processo de acesso e redistribuição.

## **HJACKING O SISTEMA LEGISLATIVO: CONTROLO DAS REGRAS DE ACESSO AO ESTADO POR PARTE DAS ELITES**

O processo de *Hijacking* do sistema legislativo, que temos vindo assistir nos últimos anos em Moçambique, é um exemplo claro do limitar do acesso aos recursos do Estado, por parte de outros concorrentes. Em 2018, a Assembleia da República promulgou a Lei n°7/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n14/2018 de 18 de Dezembro – atinente à eleição dos titulares dos órgãos autárquicos (Presidente do Município e Membros da Assembleia Municipal) e revogou a Lei n10/2014, de 23 de Abril. Nos termos da Lei de 2018, o Presidente do Município passou a ser eleito por meio de uma lista de partidos políticos, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores inscritos.

Portanto, o Presidente do Município é o cabeça de lista da lista vencedora. Este facto passou a impedir candidaturas de independentes. Nos termos da anterior lei, a que foi revogada em 2018, o Presidente do Município podia ser um candidato independente. Com a nova lei, basta a lista ter a maioria dos votos, e passa a ser vencedora. Já não precisa ter 50% dos votos mais 1, não havendo possibilidade de segunda volta.

A apresentação de uma lista de candidatura, num contexto de democracia de partido dominante, aonde o segundo partido mais votado se contenta com a sua segunda posição, criando uma coalizão sistémica com o partido dominante, dificulta a emergência de grupos de interesse que pretendam concorrer às eleições. Controlados pelos dois principais partidos, a Comissão Nacional de Eleições e o Conselho Constitucional criam entraves que podem impossibilitar a inscrição desses grupos de cidadãos ou de outros partidos políticos as eleições.

A Lei n°12/2023, aprovou a nova Lei de bases de criação, organização e funcionamento das autarquias locais e revogou a Lei n6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n°13/2018, de 17 de Dezembro. A nova lei de bases passou a determinar que, em casos de impedimento permanente do Presidente do Conselho Municipal, este passa a ser substituído por qualquer membro da Assembleia Municipal da lista vencedora, independentemente da sua posição. Ou seja, se, nos termos da Lei anterior, a de 2018, quem substituiu o Presidente do Município era o segundo da lista, com a entrada em vigor da nova Lei em 2023, deixa de ser obrigatório que seja o segundo da lista. Cabe, apenas, aos membros da lista vencedora escolherem, entre si, quem deverá ser o substituto do Presidente do Município.

Vale recordar que, antes de 2018, quando estava em vigor a Lei de Bases das Autarquias Locais de 1997 (Lei n°2/97, de 18 de Fevereiro), em caso de impedimento permanente do Presidente do Município, eram realizadas eleições intercalares para escolha do novo presidente do Município. E, até à realização das eleições, o cargo de Presidente do Município era substituído interinamente pelo Presidente da Assembleia Municipal.

A inexistência de eleições intercalares e a possibilidade de qualquer membro da lista poder ocupar o cargo de Presidente do Município, constituem indicadores claros de um retrocesso democrático e do reforço das elites no controlo do acesso a entidades públicas por novos competidores. Ao nível da eleição do governador provincial, encontramos os mesmos constrangimentos: a Lei n.º 5/2024, de 4 de Junho, que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, alterou a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio. Nos termos desta alteração, em caso de impedimento permanente ou ausência fora dos limites legais, o governador de província passa a ser substituído por qualquer membro da Assembleia Provincial, por decisão do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores da lista vencedora. Já não é o segundo da lista do substituto.

Estas alterações legislativas não foram mais do que medidas de precaução de conflitos, criadas pelas elites ao nível central, devido ao receio de perder controlo sobre os seus membros ao nível local, e, também, dificultar ainda mais a entrada de novos competidores.

Estes malabarismos legais tiram o poder ao eleitor porque, mesmo após a votação no candidato que julga mais capaz de conduzir os destinos municipais ou da província, se o candidato escolhido for uma ameaça para as elites partidárias, recusando obedecer ao comando desta, pode ser destituído.

No dia 8 de Agosto de 2024, a Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela n.º 2/2019, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela n.º 4/2023, de 28 de Abril, atinente à eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República, e a Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/2023, de 28 de Abril, atinente à eleição do Governador de Província e dos Membros da Assembleia Provincial, foram ambas alteradas, aguardando, apenas, pela promulgação do Presidente da República. Nos termos da nova legislação, os Tribunais Judiciais de Distrito e de Cidade já não podem, em matérias de contencioso eleitoral, decidir pela anulação da votação ou pela recontagem dos votos, por exemplo, em caso de denúncia de irregularidades eleitorais que enfermam a transparência e integridade do processo eleitoral. Essa competência é, agora, e de forma totalmente expressa, da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Conselho Constitucional (CC).

Não é compreensível que, num cenário onde, de forma contínua, as eleições são uma fonte de tensão política, social e até económica, os actores políticos tomem decisões que inviabilizam a credibilização de todo o processo. Esse tipo de decisões só pode ser entendido num contexto de ganhos e trocas de benefícios entre as elites que defendem o sistema.

Um dia antes da, bastante contestada, decisão do Conselho Constitucional de excluir a participação da Coligação Aliança Democrática das eleições gerais de 2024, a Presidente do Conselho Constitucional, Lúcia Ribeiro, foi reconduzida ao seu cargo pelo parlamento com os votos a favor dos deputados das duas principais bancadas parlamentares.

Um dia antes, o Conselho Constitucional submeteu à aprovação do parlamento a revisão da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (CC). Três artigos serão revistos, com destaque para o artigo 23, que fixa os direitos e regalias dos juizes conselheiros. O n.º 6 do artigo em causa, determina que o antigo presidente do CC tem direitos e regalias equiparáveis aos do presidente da AR, o que lhe permite uma reforma muitíssimo bem paga.

Aqui, pode-se depreender a troca de favores e promiscuidade entre as elites, de modo a manterem as suas benesses e rendas a fluírem, e servindo como verdadeiros *gatekeepers* do sistema.

## CONCLUSÃO

Moçambique é um Estado que segue uma lógica de Limit Order Access, em que as suas elites políticas, nos últimos anos, têm procurado refinar o controlo do processo legislativo, aquilo a que denominamos de *Hijacking* do processo legislativo. Este processo permite estabelecer os mecanismos de distribuição de rendas e condicionar a entrada de novos competidores políticos, que possam causar rupturas e tensões no sistema prevalecente.

Neste contexto, as eleições não são um momento para avaliação de políticas públicas e recompensa dos melhores e punição dos piores, mas, sim, um momento de reconfiguração, ascensão e/ou queda de alguns grupos ou indivíduos, mas sem alteração profunda das lógicas previamente estabelecidas.

Esta lógica de acesso e redistribuição dos recursos do Estado tem um padrão excludente da maioria, cria tensões dentro e fora das elites, e não é sustentável a longo prazo, pelo seu potencial de criação de conflitos na sociedade como um todo.

Moçambique tem vindo a consolidar o seu sistema neo-patrimonial em que uma elite rendeira se reproduz à custa da expropriação e fragilização do Estado, com consequências imprevisíveis. Não obstante os mecanismos de controlo do acesso das elites aos recursos do Estado, assistimos a um crescimento da elite parasitária a uma velocidade maior que a do crescimento económico, acelerando exponencialmente o processo de expropriação do Estado.

O *Hijacking* do processo legislativo, per si, poderá não ser suficiente para evitar conflitos e tensões sociais, numa sociedade onde a maioria se sente cada vez mais excluída.

É importante que as elites políticas de Moçambique percebam que o modelo de governação, consolidado ao longo dos últimos 30 anos, também as fragiliza, porque os seus pactos de acesso e distribuição de recursos são instáveis, porosos e de curto prazo. Elas atraem investidores predadores económicos e não geradores de desenvolvimento.

Sem o desenvolvimento efectivo dos moçambicanos, no seu todo, os conflitos sociais e as potenciais rupturas nos processos de acumulação poderão ser mais frequentes e com elevado potencial destrutivo, o que pode ser prejudicial às elites cujo investimento está dentro do país.

## **BIBLIOGRAFIA**

CASTEL-BRANCO, Carlos (2015), Estado e Capitalização do Capitalismo Doméstico em Moçambique. Boletim Ideias, 73, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Maputo

CORTÊS, Edson (2018): “Velhos Amigos, Novos Adversários: As Disputas, Alianças e Reconfigurações Empresariais na Elite Política Moçambicana”. Tese de Doutoramento, Lisboa, ICS-UL.

NORTH, Douglas et al. (2007): Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development; Policy Research Working Paper, 4359, World Bank Independent Evaluation Group.

## **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela n.º 2/2019, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela n.º 4/2023, de 28 de Abril.

Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 14/2018, de 18 de Dezembro, que aprova a Lei de Eleição dos Titulares dos Órgãos Autárquicos.

Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/2023, de 28 de Abril, que estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo de Província.

Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, alterada pela Lei n.º 5/2024, 4 de Junho, que aprova a Lei que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada província.

Lei n.º 12/2023, que aprova a Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais e revoga a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que aprovou a primeira Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais.