

ESTADO E DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA

EM MOÇAMBIQUE *

Luís de Brito

Professor da Universidade Eduardo Mondlane de Maputo e membro
correspondente do GDR 846 (Afrique Australe) do CNRS, Paris.

Estudos Moçambicanos (13), Maio de 1993, pp.15-26

O presente artigo é uma versão adaptada da apresentação feita pelo autor no seminário *Multipartidarismo e perspectivas pós-guerra* (Maputo, 9 e 10 de Dezembro de 1992), promovido conjuntamente pela Universidade Eduardo Mondlane e pela Fundação Friedrich Ebert.

ESTADO E DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA EM MOÇAMBIQUE

As transformações que nos últimos anos se têm verificado no sistema económico e político moçambicano devem ser entendidas numa dupla perspectiva. Por um lado, a passagem à economia de mercado e a instauração de um sistema político multipartidário inscrevem-se num movimento de âmbito internacional. As transformações no sentido da democratização¹ dos regimes autoritários, que abrangem nomeadamente a maioria dos países africanos, enquadram-se na construção da nova ordem internacional consequente ao desmoronamento do bloco do Leste. Mas, por outro lado, o processo de mudanças tem lugar dentro dos quadros particulares que constituem as trajetórias históricas dos diferentes Estados. Com efeito, cada país conhece uma evolução específica no que se refere às modalidades, aos tempos e aos actores da mudança, em função dos contextos histórico, económico e político que lhes são próprios. Assim, nalguns casos as exigências de mudança exprimem-se através de manifestações e movimentos reivindicativos populares, mobilizando sobretudo as massas urbanas, enquanto noutros casos a iniciativa da abertura democrática é assumida pelos próprios dirigentes dos partidos únicos; em certos casos a transição é marcada pela realização de "conferências nacionais" (que tendem a assumir o papel de assembleias constituintes) reunindo as principais forças políticas e sociais organizadas do país; noutros, a reforma do sistema é feita a partir da revisão constitucional de iniciativa governamental.

Em Moçambique, é de salientar, por exemplo, que as primeiras reformas económicas abrindo a via para a posterior

(1) As definições da democracia são múltiplas e os debates académicos e políticos sobre o assunto intermináveis. Esse não é o objecto deste trabalho, mas, por uma questão de clareza, entenda-se aqui o termo democratização como designando o movimento tendente à implantação de um sistema de democracia liberal, ou seja, um sistema de organização política do Estado fundado no pluripartidarismo, na realização de eleições livres periódicas e na separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

passagem à economia de mercado, ou melhor, para a "desestatização" da economia, foram anteriores à desagregação do bloco do Leste, da mesma forma que o foi o abandono oficial da referência ao marxismo-leninismo pelo Partido Frelimo, no seu congresso de 1989. Por outro lado, no que se refere especificamente às reformas do sistema político, embora sob a pressão da guerra conduzida pela Renamo, foi a Frelimo que tomou a iniciativa de mudar a Constituição do país e – não sem hesitações – introduzir o princípio do multipartidarismo.

Neste artigo não pretendemos tirar conclusões sobre um processo de transição que está ainda numa fase embrionária, nem apontar caminhos a seguir – essa é a função e a responsabilidade principal das forças políticas. Trata-se aqui simplesmente de contribuir para a compreensão da evolução recente da sociedade moçambicana, identificando e enunciando algumas das questões que nos parecem mais problemáticas e, assim, suscitar a reflexão sobre o contexto e o significado das actuais reformas políticas em Moçambique.

DEMOCRATIZAÇÃO: UM PROCESSO IRREVERSÍVEL?

A experiência recente de vários países africanos já demonstrou que a alternativa aos regimes autoritários não é necessariamente a implantação de uma nova ordem política democrática, ou seja, que os processos de democratização não são irreversíveis e que não se pode excluir a sua interrupção súbita, nem mesmo a desintegração violenta do Estado.

Para além das condições internas específicas de cada país, um dos aspectos a reter para explicar a incerteza quanto ao futuro da democracia em África é que as transformações do sistema mundial nos últimos anos têm um efeito contraditório sobre os processos de democratização. Se, por um lado, o contexto interna-

cional é actualmente favorável ao fim dos regimes autoritários e ao surgimento de sistemas políticos democráticos pluripartidários, por outro lado, as implicações sociais resultantes da crescente marginalização dos países africanos na economia internacional e do peso da sua dívida externa, obrigando-os a recorrer a programas de ajustamento estrutural sob a égide do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial cujos efeitos imediatos se traduzem, em geral, na deterioração das condições de vida das camadas populares ², constituem obstáculos sérios ao projecto de instituição de uma ordem democrática. Na verdade, como conciliar o objectivo da democratização da sociedade com a aplicação de programas económicos que agravam ainda mais as condições de vida já muito precárias da grande maioria da população?

Moçambique é um dos casos em que a transição política se faz num contexto de crise económica e social extrema. Com efeito, embora o Acordo Geral de Paz assinado em Roma entre o governo moçambicano e a Renamo (4 de Outubro de 1992), pondo termo a longos anos de uma destruidora guerra civil, permita alimentar esperanças de uma normalização da vida política, social e económica do país, não se pode ignorar que existem numerosos outros factores de tensão social capazes de comprometer o processo de democratização.

Ora, uma das condições do avanço na construção democrática é a existência de um Estado eficiente – o que está longe de ser o caso moçambicano – capaz de agir como catalisador do desenvolvimento económico e de se constituir como o lugar da resolução dos conflitos no respeito da lei. E uma das questões que se colocam é

(2) Este processo é particularmente notório nos países onde a orientação política dos governos era de tipo "socialista", ou seja, onde o Estado suportava programas sociais importantes, nomeadamente no campo da educação, da saúde e da habitação, e subsidiava significativamente os preços dos bens de consumo básicos. Embora hoje se comece a esboçar uma tendência para tomar em consideração a dimensão "social" no quadro dos programas de ajustamento estrutural, a população urbana é a mais severamente atingida pelos efeitos de tais programas, pois, contrariamente aos camponeses, ela não conta – a não ser em alguns casos e em muito menor escala – com uma produção para auto-consumo. Apesar das estratégias de sobrevivência que se traduzem no desenvolvimento de actividades do chamado "sector informal", o desemprego crescente, a falta de ocupação e de perspectivas para as gerações mais jovens, o custo de vida em subida vertiginosa, a decomposição das estruturas familiares são, entre outros, potenciais factores de explosão social.

a de saber até que ponto os partidos políticos moçambicanos estarão preparados e dispostos para enfrentar esse desafio que é o de conciliarem os seus interesses particulares e imediatos (em especial o de conquistar rapidamente posições de poder) com a necessidade de promover o papel estabilizador e regulador da vida social que é uma das funções essenciais do Estado, sabendo que esse é, ainda hoje, o Estado da Frelimo, que o complexo burocrático estatal e que os principais meios de informação são ainda, em grande parte, dominados directa ou indirectamente pelo ex-partido único? Isto sem esquecer que a Frelimo, embora tendo abandonado a sua posição de partido único pretende, naturalmente, manter-se como partido no poder.

CRISE DO ESTADO-FRELIMO E CONVERSÃO AO IDEAL DEMOCRÁTICO

Desde a independência e durante quinze anos, Moçambique foi um Estado de partido único. Neste aspecto, Moçambique não é uma excepção em África onde, durante longos anos, a grande maioria dos Estados saídos da descolonização enveredaram – imediatamente, ou pouco depois da independência – pela via do monopartidarismo, independentemente das opções dos seus dirigentes em relação ao modelo de sociedade a construir.

Na realidade, este fenómeno de "monopartidarização" que se constata à escala continental corresponde à ideologia nacionalista dominante na época ³. Tratava-se para as élites dirigentes dos Estados recém-independentes de construir a "nação", de garantir a

(3) E que é, aliás, ainda hoje uma das características principais do discurso político africano. Deve-se salientar, no entanto, que os termos "nacionalismo" e "nacionalista" aplicados à África, em particular sub-sahariana, prestam-se facilmente a confusão. Com efeito, quando se fala de "nacionalismo" africano trata-se, em geral, não da expressão de um sentimento nacional partilhado

"unidade nacional". E, para isso, o partido único era considerado o instrumento mais eficaz, a forma ideal para mobilizar o conjunto das energias sociais e promover o desenvolvimento sócio-económico.

O marxismo-leninismo, adoptado como ideologia oficial pela Frelimo em 1977, foi em Moçambique, por razões históricas que não cabe aqui analisar, a forma através da qual se exprimiu o nacionalismo da equipa dirigente da Frelimo⁴. Embora a opção marxista da Frelimo fosse fundamentalmente a expressão de uma ideologia nacionalista, de carácter estatista e modernista, que era a do seu grupo dirigente, ela não foi sem consequências. Com efeito, independentemente das formas que assumiu internamente a prática do poder do ponto de vista da organização política do partido-Estado ou das opções económicas⁵, o facto desse nacionalismo se manifestar numa orientação de tipo marxista determinou, por exemplo, a hostilidade dos regimes brancos da região (Rodésia e África do Sul) em relação a Moçambique, levando-os nomeadamente a promover e apoiar uma oposição armada, que viria a ser a Renamo⁶.

Assim, num contexto de hostilidade política declarada, a dependência de Moçambique em relação às economias dos países vizinhos, sobretudo a sul-africana e a rodesiana, aliada à incapacidade de formular uma política económica que assegurasse o desenvolvimento do país, conduziram o Estado moçambicano a uma crise sem precedente. Em 1983, exactamente na altura em que

por uma população, mas de um projecto formulado pelas élites de construir a "nação" nas fronteiras do Estado herdado da colonização, ou seja, de um projecto de edificação de um Estado-nação de tipo ocidental. Ora, raramente as consequências desta distinção são objecto de atenção dos estudiosos africanistas, o que dá origem a interpretações superficiais, quando não totalmente erradas, da história recente africana e, nomeadamente, das chamadas "lutas de libertação nacional", armadas ou não ...

- (4) Sobre este assunto, ver: Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'Etat national au Mozambique. Le sens de la référence au marxisme (1962-1983)*, Paris, Université de Paris VIII, 1991, (tese de doutoramento).
- (5) São de salientar nestes domínios os seguintes aspectos: a ruptura com a "tradição", ou seja, a negação da organização social das comunidades rurais, a política de concentração da população em aldeias comunais e a política de investimento concentrada no sector estatal da economia.
- (6) Sublinhe-se, porém, que se a origem e o desenvolvimento da Renamo como movimento armado estão intimamente ligados à política regional dos regimes rodesiano e sul-africano, esta organização é fruto igualmente de uma oposição interna à Frelimo e contou com o apoio de partes significativas das comunidades rurais moçambicanas na luta contra o seu Estado.

o Programa Prospectivo Indicativo estava ainda no seu início⁷, o governo moçambicano, incapaz de mobilizar os recursos financeiros necessários à sua política de investimento e confrontado com o peso da dívida externa do país, viu-se obrigado a encetar negociações com vista à adesão de Moçambique ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Nessa altura foram decididas as primeiras medidas de liberalização económica, que culminariam mais tarde com a aplicação de um programa de ajustamento estrutural (o PRE), em 1987, e depois com o abandono definitivo do "marxismo-leninismo" e da orientação planificadora e estatista da economia, em 1989.

Paralelamente às iniciativas diplomáticas visando quebrar o isolamento de Moçambique em relação aos países ocidentais, a renegociar a dívida externa e a mobilizar nesses países os capitais necessários ao investimento, o governo moçambicano estabeleceu um acordo de "boa vizinhança" com a África do Sul (o Acordo de Nkomati, assinado em Março de 1984), numa tentativa de isolar a guerrilha da Renamo que se estendia no território moçambicano a uma velocidade vertiginosa: enquanto, em 1980, as acções desta organização se circunscreviam a algumas zonas das províncias centrais do país, em princípios de 1984 elas atingiam já a totalidade do território moçambicano.

As mudanças promovidas pelos dirigentes da Frelimo, no campo da economia desde a primeira metade dos anos oitenta e na orientação política do partido alguns anos depois, não foram, no entanto, suficientes para pôr termo ao conflito armado com a Renamo. Assim, sob o fundo de guerra e de sucessivas calamidades naturais, a decomposição da economia e do Estado moçambicano prosseguiram, colocando Moçambique entre os países mais pobres do mundo e na dependência total dos donativos internacionais e da ajuda de emergência⁸.

É, pois, num contexto de crise aguda que a Frelimo acaba por se "converter ao ideal democrático" e faz aprovar pela

(7) Com o PPI, concebido para orientar a planificação do desenvolvimento na década 1980-1990, seriam "construídas as bases materiais e ideológicas da sociedade socialista" e "vencido o subdesenvolvimento"!

(8) O quadro seguinte, extraído de K. Hermele, *Moçambique numa encruzilhada - Economia e política na era de ajustamento estrutural*, Bergen, Chr. Michelsen Institute - Department of Social Science and Development, 1990, dá uma ideia da crise da economia moçambicana nos últimos vinte anos e da sua transformação de economia de serviços em economia de ajuda:

Assembleia Popular uma nova Constituição (Novembro de 1990) instituindo um sistema político pluripartidário.

RE-FORMAÇÃO DO CAMPO POLÍTICO

A adopção de uma Constituição consagrando o princípio da liberdade de associação e organização política dos cidadãos no quadro de um sistema multipartidário, o princípio da separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário e a realização de eleições livres foi indubitavelmente um passo essencial para o estabelecimento de uma sociedade democrática.

Porém, podemos interrogar-nos sobre o alcance das mudanças. Estaremos em presença de uma efectiva transformação da natureza do poder instituído? Não serão as reformas políticas um recurso dos actuais detentores do poder para manterem a sua hegemonia, abandonando o princípio do partido único e criando formalmente as bases de uma legitimidade renovada "democrática"? Ou então: não estaremos em presença de uma simples redefinição das regras de partilha dos benefícios do poder entre elites concorrentes? Estas duas dimensões estão certamente presentes no actual processo moçambicano, mas o mais importante talvez seja que as modificações institucionais favorecem a formação de uma "sociedade civil" e a expressão politicamente significativa de outros

	(milhões de USD)			
	1973	1980	1985	1990
Exportações	230	281	77	121
Importações	- 345	- 800	- 421	- 850
Balança comercial	- 115	- 519	- 347	- 729
Receitas de serviços	217	171	107	162
Despesas de serviços	- 95	- 75	- 200	- 389
Receita líquida de serviços	122	96	- 93	- 227
Saldo corrente	7	- 423	- 440	- 956

interesses que não somente os das diferentes organizações políticas.

Até ao momento presente, as transformações políticas são ainda incipientes. Embora a Constituição tenha introduzido o fundamento legal de um sistema multipartidário em Moçambique em 1990, foi apenas praticamente dois anos depois, com a assinatura do Acordo de Paz de Roma, em Outubro de 1992, que as perspectivas se abriram para uma efectiva transformação do sistema político moçambicano. Na realidade, era impossível a construção de um verdadeiro sistema multipartidário enquanto a Renamo – a principal força de oposição – se mantivesse fora do processo, continuando a actuar militarmente para derrubar o partido no poder.

Assim, a relação de forças resultante da guerra é o principal dos elementos determinantes na re-formação do campo político moçambicano, cabendo neste processo um papel privilegiado aos dois ex-beligerantes e sendo os outros partidos, comumente designados "emergentes", remetidos a uma posição marginal. Embora as eleições possam vir a alterar o actual cenário de bipolarização política, é pouco provável que tal aconteça. Não só a Frelimo e a Renamo dispõem de meios materiais e humanos consideravelmente superiores aos que poderão mobilizar os restantes partidos, mas os dois primeiros contam também como vantagem significativa o controle administrativo sobre partes do território, facto que será, nas condições moçambicanas, um importante factor de orientação do voto⁹.

Mas, se bem que a relação de forças militar, por um lado, e o acesso a recursos materiais, financeiros e humanos, por outro, sejam determinantes na estruturação do campo político moçambicano, eles não são os únicos. Na verdade, a observação permite concluir que o princípio que comanda as clivagens políticas actuais não é tanto de ordem ideológica, mas de ordem sócio-histórica. Embora, pelo seu discurso manifesto, se possam classificar os partidos em função de uma orientação predominantemente liberal, de uma

(9) É neste sentido que se deve compreender que uma das exigências da Renamo – contemplada no acordo de paz (Protocolo V) – fosse manter o controle sobre as suas zonas de influência. Na mesma lógica, verifica-se que as violações do cessar-fogo notificadas pelas partes se referem na maior parte dos casos à ocupação ou tentativa de ocupação de sedes administrativas de localidades e distritos. Não se trata, pois, de acções que continuariam a guerra na sua forma anterior, mas de conquistar posições de vantagem no controle administrativo com vista às futuras eleições.

tendência social-democrata, ou ainda, numa perspectiva diferente, em função de um projecto político unitário ou federal, o que os distingue principalmente é, mais que os respectivos projectos de sociedade, a origem e a trajectória dos seus grupos dirigentes.

A recomposição do campo político moçambicano, tornada possível pela Constituição de 1990 e pelo Acordo de Roma, corresponde, pois, à abertura do jogo político a grupos que foram, desde o período colonial, mas sobretudo nos primeiros anos da independência, colocados numa situação de marginalidade, que se pode explicar em grande parte pela situação da capital no extremo sul do país. Com efeito, dada a tradição autoritária e centralizadora do Estado colonial, continuada – e mesmo reforçada – pela Frelimo no período pós-independência, as élites do centro e do norte do país dificilmente têm acesso ao poder, concentrado em Maputo. Assim, a distância geográfica em relação à capital aparece como equivalente da distância política relativamente ao poder central. Daí que a descentralização político-administrativa (sendo a solução federalista proposta por vários partidos apenas a sua expressão mais radical) apareça hoje como uma das questões centrais do debate político moçambicano.

Porém, a influência da herança histórica na vida política moçambicana actual não se restringe à questão da marginalização regional. Um dos obstáculos que se colocam hoje à transformação dos sistema político moçambicano é a ausência de uma tradição de cultura política democrática: não só alguns milhões de Moçambicanos se vêem subitamente passar de "cidadãos-administrados" a "cidadãos-eleitores", mas os próprios partidos políticos contam apenas um número muito pequeno de dirigentes com conhecimento e experiência directa do funcionamento de sistemas políticos fundados na competição interpartidária e em eleições livres.

CONCLUSÃO

O contexto em que se desenvolve o processo de implantação da democracia multipartidária é de profunda crise da sociedade moçambicana. O país é hoje um dos mais pobres do

mundo, vivendo a maioria da sua população numa situação de "emergência", ou seja totalmente dependente da ajuda internacional. O próprio Estado se encontra incapaz de se manter sem o concurso da ajuda externa. Nestas circunstâncias, os riscos de explosão social tendem a aumentar consideravelmente, apesar do Acordo de Paz estabelecido entre o Governo e a Renamo.

A passagem de um sistema autoritário de partido único a um sistema multipartidário é, pois, um processo complexo, dependendo o seu sucesso em grande parte da capacidade dos actores políticos – e entre eles particularmente os partidos – para transformarem o Estado, sem o destruírem.