



## Para que serve um Governador provincial sem Governo Provincial?

### Resumo

... fundamentalmente, é um *corpus* político que não vai ao âmago das preocupações centrais da Renamo apresentadas sempre em ocasiões de conflitos pós-eleitorais. É, por assim dizer, um governador de província que – apesar de um forte cortejo de legitimidade, derivada da sua eleição pela Assembleia Provincial, e acrescidas funções na prossecução do desenvolvimento social e económico da província – na prática, não possui nem terra, nem povo, para governar!

Desde as primeiras eleições gerais e multipartidárias de 1994 a Renamo sempre contestou os resultados alegando fraude eleitoral e irregularidades de diversa índole. E, em contrapartida, a Renamo sempre colocou na mesa a hipótese de um *Governo de Unidade*, envolvendo a Frelimo e a Renamo. O momento mais alto de sistematização de hipóteses, neste sentido, teve lugar após as disputadas segundas eleições gerais de 1999, que foram seguidas dum período de tensão e escalada de conflitualidades no País.

Como se sabe, o resultado, fortemente rejeitado pela Renamo, das eleições presidenciais de 1999 deu 52% para o candidato da Frelimo, Joaquim Chissano e 48% para o candidato da Renamo, Afonso Dhlakama. E, como corolário da disputa pós-eleitoral, a Renamo colocou ao Governo um conjunto de exigências que continham os pontos seguintes: (1) recontagem do voto presidencial de 1999; (2) abolição imediata do sistema judicial, por estar viciado e ser fortemente partidário; (3) nomeação pela Renamo-União Eleitoral de governadores, administradores e chefes de posto, nas províncias onde a Renamo-União Eleitoral obteve a maioria de votos, nas eleições legislativas de 1999; (4) desmantelamento das estruturas partidárias de base na administração pública; e (5) libertação das pessoas detidas em ligação com as manifestações de

9 de Novembro de 2000. Devido a fortes pressões exercidas tanto por personalidades e sectores da sociedade civil nacionais, como pela comunidade doadora internacional, a Frelimo e a Renamo chegaram a acordo para dialogar e encontrar espaço para dar maior papel político à Renamo e à Afonso Dhlakama, ainda que fora dos ditames constitucionais.

Assim e na mesa de negociações “secretas” entre a Frelimo e a Renamo havidas no decurso do ano 2000, lideradas por Tomás Salomão e Raúl Domingos, o então Presidente Joaquim Chissano colocou a seguinte hipótese: para Manica, Sofala e Zambézia, a Renamo apresentaria uma lista de três candidatos para cada província e o Presidente Chissano concordava em nomear um desses três. Nas províncias de Nampula, Niassa e Tete, a Frelimo apresentaria uma lista de três candidatos e o Presidente Chissano concordava em nomear aquele que a Renamo escolhesse. Neste modelo, a Renamo podia tentar um acordo com um dos candidatos designados pela Frelimo – para Nampula, Tete e Niassa - para ir ao encontro das suas necessidades, enquanto a Frelimo tentaria escolher dentre os candidatos indicados pela Renamo - para Manica, Sofala e Zambézia – o mais capaz de executar o programa do Governo e trabalhar com o Presidente da República. Afonso Dhlakama rejeitou

esta possibilidade, exigindo a nomeação de todos os seis governadores e, em última instância, expulsou o seu negociador, Raúl Domingos, da Renamo.

David Aloni<sup>1</sup> – que entretanto passou a ser praticamente o número 2 da Renamo após a expulsão de Raúl Domingos – teria reconhecido que: “Aceitamos que o Governador representa o Presidente na Província e deve seguir o programa do Governo. Mas também se espera que o Governador satisfaça as aspirações do povo. O Governador é o chefe naquela área e tem suficientes poderes discricionários para empreender acções independentes”<sup>2</sup>. Na perspectiva de David Aloni, a nomeação de governadores provinciais era “psicologicamente importante” e tinha o potencial de criar estabilidade política no País pois, por um lado, iria, no seu ponto de vista, satisfazer o desejo do povo de seguir as ordens dos seus homens e, por outro, criar espaço para a coabitação político-partidária tal como ocorre em diversos contextos Europeus.

Abortada que foi a hipótese colocada pelo Presidente Chissano, a questão da nomeação dos governadores provinciais – e seu enquadramento na lógica de um *Governo de Unidade* – foi abandonada por algum tempo. E, eis que após as eleições gerais de 2014, reaparece com o mesmo fervor de antes. Como se sabe em 2014 a Frelimo obteve 56% dos votos e o seu candidato presidencial, Filipe Nyusi, obteve 57%, enquanto que a Renamo obteve 33% e o seu candidato, Afonso Dhlakama, 37%, num escrutínio em que o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) – uma força política entretanto surgida em 2009 – obteve 8% e o seu candidato, Daviz Simango, 6%. Nesta ocasião a Renamo rejeitou o resultado das eleições – com as mesmas alegações de fraude eleitoral e irregularidades diversas – e começou por exigir a criação de um Governo de Gestão. Todavia e pouco tempo depois, Afonso Dhlakama afastou a possibilidade de um Governo de Gestão e voltou à antiga exigência de nomeação de Governadores nas províncias onde a Renamo obteve maioria nas eleições le-

gislativas. Contudo, a Frelimo – e mais vocalmente a Associação dos Antigos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLIN) - rejeitou, liminarmente, tanto a ideia de um Governo de Gestão, como a possibilidade da Renamo nomear governadores nas províncias onde obteve a maioria do voto para as legislativas.

Entre outras medidas drásticas, a Renamo chegou a propor a realização de um Referendo para dividir o País – em Dezembro de 2014 – ou, simplesmente, inviabilizar o funcionamento das instituições saídas das eleições gerais de Outubro de 2014. Todavia, e no seguimento do encontro entre o Líder da Renamo e o Presidente Filipe Nyusi, começa-se a falar novamente da hipótese de uma solução que, desta vez, implicaria a criação de *Autarquias* de nível provincial, na altura, comentadas e fundamentadas pelo Professor de Direito Constitucional na UEM, Gilles Cistac<sup>3</sup>. O projecto de lei – sobre a possibilidade de criação de *Autarquias provinciais* submetido pela Renamo para a consideração da Assembleia da República viria a ser reprovado por esta – com voto decisivo da maioria parlamentar da Frelimo - em Abril de 2015, com a alegação de que o projecto continha vícios jurídicos insanáveis. Para a Renamo, contudo, o projecto das *Autarquias provinciais* traduzia-se numa outra hipótese da Renamo, e seu líder, nomear os governadores das províncias onde obtivera maioria de votos nas legislativas com respaldo constitucional num exercício que, segundo a Renamo e seu líder, enquadrava-se na perspectiva do aprofundamento da democracia e da descentralização administrativa.

A ideia de *Autarquias provinciais*, chumbada pela bancada da Frelimo na Assembleia da República, foi evoluindo com o tempo e, em Setembro de 2015, a Renamo apresentou uma versão reformulada deste projecto – para não incorrer no argumento da inconstitucionalidade colocado pela bancada da Frelimo no Parlamento – e, desta vez, a Renamo propunha que os Governadores provinciais fos-

---

<sup>1</sup> David Aloni foi Vice-Chefe da Bancada da Renamo após as eleições de 1994, mais tarde desempenhou a função de Chefe do Gabinete do Presidente da Renamo e, à altura da sua morte em Agosto de 2008, era membro do Conselho do Estado.

<sup>2</sup> Uma cobertura exaustiva acerca do conteúdo das negociações e as posições expostas pelos principais líderes da Renamo aparece no *Boletim sobre o Processo da Paz em Moçambique*, no seu número 26 de 10 de Abril de 2001, edição da AWEPA, sob responsabilidade de Joseph Hanlon e tradução de Maria de Lurdes Torcato.

<sup>3</sup> Gilles Cistac, Constitucionalista moçambicano, de origem francesa, viria a perder a vida no dia 3 de Março de 2015, na Av. Eduardo Mondlane, vítima de baleamento, num crime até hoje não devidamente esclarecido.

sem nomeados pelo Presidente da República sob proposta das respectivas Assembleias provinciais. Deste modo, a Renamo poderia – através da sua maioria nas Assembleias provinciais de Manica, Sofala, Zambézia, Nampula, Tete e Niassa – propôr os nomes dos candidatos a Governador de província ao Presidente da República sem ferir a Constituição da República. E, a Renamo, defendia que isso iria reforçar a soberania do povo e contribuir para consolidar a democracia. Estranhamente, nesta altura do debate, poucos pararam para reflectir na proximidade desta proposta com a hipótese de solução colocada por Joaquim Chissano, cerca de quinze anos antes nas famosas negociações secretas lideradas por Tomás Salomão e Raúl Domingos. De igual forma, escapou aos observadores, a perspectiva de que a ideia da Renamo – e do seu líder – de governar nas províncias onde obtivera maioria nas eleições legislativas enquadrava-se no modelo de *Governo de Unidade* envolvendo a Frelimo e a Renamo na dupla perspectiva de reforço da soberania popular e de coabitação político-partidária<sup>4</sup>. Porém, a Assembleia da República voltou a rejeitar o projecto de revisão da Constituição da República em Dezembro de 2015. O argumento da bancada da Frelimo para chumbar a proposta da Renamo implicava a rejeição da ideia de que os Governadores de província fossem propostos ao nível provincial, bem como o que a bancada da Frelimo considerava ser a transferência das atribuições do Estado para as *Autarquias provinciais*.

Efectivamente, estas preocupações da bancada parlamentar da Frelimo foram devidamente acauteladas na aprovação da Lei nº1/2018, de 12 de Junho, designada “Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique”. O que mais ressalta à vista – logo numa leitura simples e retrospectiva – é a ruptura que ela significa com a ideia de coabitação político-partidária na vertente de *Governo de Unidade* que a Renamo e o seu líder sempre defenderam desde os acontecimentos seguintes à crise pós-eleitoral despoletada depois das eleições gerais de 1999. Ao invés das propos-

tas avançadas pela Renamo, o modelo aprovado de “Entidades Descentralizadas” indica que nestas o Estado vai manter as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania. As “Entidades Descentralizadas” ficam sujeitas à tutela administrativa do Estado e, a elas, atribui-se a prerrogativa de criar e manter “pessoal próprio” definido nos termos da Lei.

Por outras palavras, os Governadores de província – criados ao abrigo do estatuto das “Entidades Descentralizadas” – deixaram de configurar o quadro de Órgãos locais de Estado, definidos como: “...aqueles que têm como função a representação do Estado ao nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais”<sup>5</sup>. Ao invés dos Governadores de província, o Secretário de Estado na Província – aquele que assegura a realização das funções exclusivas e de soberania na Província – é aquele que, doravante “...superintende e supervisa os serviços de representação do Estado na Província e nos distritos”<sup>6</sup>. O actual “Governador de província” não tem as prerrogativas que tornavam problemática a sua propositura ao nível provincial e, claramente, não desempenha na província as atribuições do Estado central. Não sendo, sequer, uma entidade enquadrada no capítulo do Poder Local, trata-se de um mecanismo que abre espaço para o alargamento das atribuições políticas e regulamentares das Assembleias Provinciais sem alterar, de modo nenhum, a distribuição do poder entre os órgãos centrais do Estado – e suas representações locais – e os órgãos do Poder autárquico. Fundamentalmente, é um corpus político que não vai ao âmago das preocupações centrais da Renamo apresentadas sempre em ocasiões de conflitos pós-eleitorais de grande envergadura. É, por assim dizer, um governador de província que – apesar de um forte cortejo de legitimidade, derivada da sua eleição pela Assembleia Provincial, e acrescidas funções na prossecução do desenvolvimento social e económico da província – na prática, não possui nem terra, nem povo, para governar!

4 José Manteigas, porta-voz da Renamo teria referido na altura, e em relação a este projecto de lei que: “Este acto legislativo visa dotar o país de um quadro jurídico constitucional que se adegue à nossa realidade sócio-política como forma de respeitar a legitimidade emanada pelo povo moçambicano no dia 15 de Outubro de 2014”. Ou seja, o novo projecto que ao invés de Autarquias provinciais indicava agora a inclusão de um comando constitucional através do qual os Governadores de província seriam nomeados pelo Presidente da República sob proposta das Assembleias provinciais traduzir-se-ia, na prática, em a Renamo indicar governadores para as provinciais onde reclamava vitória eleitoral nas eleições gerais de 2014.

5 De acordo com a definição de Órgãos locais do Estado inserida no Capítulo IV, artigo 262, da Constituição da República aprovada em 2004.

6 De acordo com o artigo 142-A sobre Secretário de Estado na Província da Lei nº1/2018, de 12 de Junho, Sobre a Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique.

Todavia, e porque estamos num momento particularmente decisivo para o estabelecimento de uma paz efectiva no País – ainda que cenários de violência, destruição e morte teimem em alastrar-se na Província de Cabo Delgado e, timidamente ainda, através das acções esporádicas da Junta Militar da Renamo – é preciso referir que o consenso atingido por todas as bancadas presentes no actual Parlamento moçambicano quanto à institucionalização das “Entidades de governação descentralizada” foi fundamental para a viabilização do Acordo de Paz de Maputo, considerado como acordo definitivo, assinado entre o Presidente da República e o Líder da Renamo e, deste modo, perfila-se como uma etapa do processo de aprofundamento da democracia no País.

Contudo, e prevendo-se de antemão que venham

a surgir tensões, praticamente inevitáveis, entre o Governador de província eleito e o Secretário de Estado a ser nomeado pelo Presidente da República, vale a pena começar já a pensar na multiplicidade de espaços e esferas de diálogo político que podem ser criados para diminuir os efeitos nefastos resultantes de uma gestão ineficaz das esferas de competência e autoridade na actuação destes dirigentes do campo político nacional. Quiçá e reconhecendo a natureza limitada das competências efectivas formais do novo governador de província, seria recomendável ou legítimo reservar para este as prerrogativas de função usufruídas pelos anteriores governadores de província, i.e., os palácios existentes, o protocolo oficial do Estado e a precedência, oficial, face ao Secretário de Estado a quem, efectivamente, está reservada a chefia dos Serviços de representação do Estado na Província e nos distritos.



#### INFORMAÇÃO EDITORIAL:

**Propriedade:** Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD)  
**Diretor:** Prof. Adriano Nuvunga  
**Equipa:** Prof. Adriano Nuvunga, Selma Inocência, Narciso Cossa, Déborah Capela, Agostinho Machava, Denise Cruz, Isabel Macamo  
**Layout:** CDD

**Andereço:** Rua Eça de Queiroz, nº 45, Bairro da Coop, Cidade de Maputo – Mozambique

**Twitter:** CDD\_moz  
**E-mail:** info@cddmoz.org  
**Website:** http://www.cddmoz.org

#### Partners

