



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPG-Pol -UFSCar

PRINCIDÓNIO ABRÃO MATAVEL

**PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL NA AGENDA DE GOVERNO
EM MOÇAMBIQUE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE NA
GESTÃO GOVERNAMENTAL (2015-2019)**

São Carlos, 2022



PRINCIDÓNIO ABRÃO MATAVEL

**PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL NA AGENDA DE GOVERNO
EM MOÇAMBIQUE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE NA
GESTÃO GOVERNAMENTAL (2015-2019)**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política – PPGPol – da Universidade Federal de São Carlos, como requisito para obtenção do grau de DOUTOR em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Simone Diniz

Financiamento: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

São Carlos
Universidade Federal de São Carlos
2022

TESE DE DOUTORAMENTO

Banca Examinadora

Prof. Dra. Simone Diniz – ORIENTADORA

Prof. Dra. Maria do Socorro Braga (PPG-Pol - UFSCAR)

Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy (PPG-Pol - UFSCAR)

Prof. Dr. Arsênio Cuco (FCSF-UNIROVUMA)

Prof. Dra. Mércia Kaline Freias Alves (UFPR)

São Carlos, 02 de setembro de 2022.

DEDICATÓRIA

A minha família, Natalia Velmina da Conceição Gueche Matavel
e Emmanuely Princidónio Matavel,
minhas eternas educadoras.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa é resultado de um longo percurso que contou com o suporte incondicional de muitos intervenientes, que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação acadêmica. Sem obedecer impreterivelmente a uma sequência de importância, gostaria de agradecer a todos.

A minha esposa Natalia Velmina da Conceição Gueche Matavel, que ao longo de todo este período de estudos, me deu um grande suporte, sugerindo, corrigindo este trabalho, assim como os nossos projetos de vida, meu muito obrigado.

A Emmanuely Princidônio Matavel, minha filha, pelo amor, encorajamento e compreensão recebido durante toda minha formação de doutoramento no Brasil.

A minha mãe, meus irmãos e sobrinhos vão os meus Kanimambo por terem acreditado e compreendido os motivos do meu desaparecimento.

Com muito respeito e admiração, agradeço à minha orientadora Professora Simone Diniz, pela inserção no mundo acadêmico, desde os primeiros momentos da minha chegada ao Brasil, especificamente ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na UFSCar até esta fase final da apresentação desta tese, pela paciência, seriedade e competência com que corrigiu diretrizes, sugeriu rumos e deu incentivo para a concretização desta tese.

Ao Programa de Estudante-Convênio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PEC-PG-CNPq) e a Universidade Pedagógica de Maputo (UPM) pela bolsa de estudos e o valor das passagens que permitiu a realização desta pesquisa sem nenhum constrangimento.

Um agradecimento especial vai para a Coordenação, professores e todos os funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, de modo especial ao Professor Dr. Pedro Floriano, ao Professor Dr. Fernando Antônio Azevedo, ao Professor Dr. Gabriel Casalecchi, a Professora. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga e a Professora. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo. Vão para vocês o meu respeito acadêmico e muito obrigado por tudo. Os meus agradecimentos são extensivos aos secretários Rafael e Olímpio, pelo suporte, amizade, respeito e prontos para ajudar mesmo fora do horário normal de expediente.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, Fidel Terenciano e Luz Maritza Acero Forero, Jefferson Ferreira do Nascimento, foram anos de muito aprendizado, partilha de alegria e companheirismo.

Aproveito esta oportunidade para agradecer igualmente aos vários amigos que cruzaram o meu caminho durante os quatro anos da minha estadia no Brasil, José Luiz Magaço Muchanga, José Bila, Valdemar Abrão, Rui Amadeu Bonde e Luciene Silva e Reis, muito obrigado pelo vosso acolhimento.

A Deus pela vida, saúde e proteção.

EPÍGRAFE

Quase todos os homens são capazes de suportar adversidades, mas se quiser pôr à prova o caráter de um homem, dê-lhe poder.

(Abraham Lincoln)

RESUMO

A pesquisa que deu origem a esta tese tem por objetivo analisar as promessas de campanha eleitoral e o seu cumprimento na área da educação, no ensino primário e secundário público em Moçambique, na gestão governativa do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, no seu primeiro mandato governamental 2015 a 2019. Optou-se por este estudo como estratégia de investigação por considerá-lo apropriado para analisar este fenómeno político complexo para a realidade africana, especificamente moçambicana e por proporcionar o entendimento de peculiaridades holísticas do fato pesquisado. A pesquisa baseou-se fundamentalmente numa abordagem qualitativa. A verificação do cumprimento das promessas foi por meio do levantamento e análise de dados provenientes do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) dos Planos Económicos e Sociais e os seus respectivos Orçamentos do Estado correspondentes ao quinquênio em alusão; e de documentos textuais Programas políticos e do governo, legislações governamentais, relatórios e planos estratégicos da educação no ensino primário e secundário público ligados ao MINEDH. A fundamentação teórica que respaldou esta tese foi à Teoria de Mandato de Downs (1957) que se julgou a mais conveniente para a verificação do cumprimento das promessas de campanha eleitoral da área da educação, no ensino primário e secundário público. Do cruzamento dos dados obtidos da análise da pesquisa, os resultados mais significativos da tese concluem que a despeito do ceticismo da maior parte dos cidadãos moçambicanos, a gestão governativa do Presidente Filipe Jacinto Nyusi no seu primeiro mandato, ao nível da educação cumpriu grande parte das promessas, numa percentagem acima 70% dos indicadores analisados, num contexto de grandes contrariedades financeiras. O que significa que apesar da degradação de todo o sistema nacional de educação em Moçambique, existiu alguma responsividade e, por conseguinte a correspondência entre as promessas eleitorais e a ação governamental.

Palavras-chave: Promessas Eleitorais; Cumprimento; Agenda governamental; Poder Executivo.

ABSTRACT

The research that gave rise to this thesis aims to analyze the election campaign promises and their fulfilment in the area of education, in public primary and secondary education in Mozambique, in the governing term of President Filipe Jacinto Nyusi, in his first governmental term 2015 to 2019. We opted for this study as a research strategy because we consider it appropriate to analyse this complex political phenomenon for the African reality, specifically Mozambican, and for providing the understanding of holistic peculiarities of the researched fact. The research was fundamentally based on a qualitative approach. The verification of the fulfilment of the promises was through the survey and analysis of data from the National Institute of Statistics (INE), the Ministry of Education and Human Development (MINEDH) of the Economic and Social Plans and their respective State Budgets corresponding to the five-year period in allusion; and textual documents Political and government programs, government legislation, reports and strategic plans of education in primary and secondary public education linked to the MINEDH. The theoretical basis that supported this thesis was Downs' Theory of Mandate (1957), which was considered the most convenient for verifying the fulfilment of electoral campaign promises in the area of education in public primary and secondary education. From the cross-referencing of the data obtained from the analysis of the research, the most significant results of the thesis conclude that despite the skepticism of most Mozambican citizens, the government administration of President Filipe Jacinto Nyusi in his first term of office, at the level of education, fulfilled most of the promises, in a percentage above 70% of the indicators analysed, in a context of major financial constraints. This means that despite the degradation of the entire national education system in Mozambique, there was some responsiveness and, consequently, a correspondence between the electoral promises and government action.

Keywords: Electoral Promises; Compliance; Governmental Agenda; Executive Power.

RESUMEN

La investigación que dio origen a esta tesis tiene como objetivo analizar las promesas de campaña electoral y su cumplimiento en el área de educación, en la educación pública primaria y secundaria en Mozambique, en el período de gobierno del presidente Filipe Jacinto Nyusi, en su primer período gubernamental 2015 a 2019. Optamos por este estudio como estrategia de investigación porque lo consideramos apropiado para analizar este complejo fenómeno político para la realidad africana, específicamente mozambiqueña, y para proporcionar la comprensión de las peculiaridades holísticas del hecho investigado. La investigación se basó fundamentalmente en un enfoque cualitativo. La verificación del cumplimiento de las promesas fue a través del relevamiento y análisis de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), del Ministerio de Educación y Desarrollo Humano (MINEDH) de los Planes Económicos y Sociales y sus respectivos Presupuestos del Estado correspondientes al quinquenio en alusión; y de los documentos textuales de los programas políticos y de gobierno, de la legislación gubernamental, de los informes y de los planes estratégicos de educación en la enseñanza pública primaria y secundaria vinculados al MINEDH. El fundamento teórico que apoyó esta tesis fue la Teoría del Mandato de Downs (1957), considerada la más conveniente para verificar el cumplimiento de las promesas de campaña electoral en el ámbito de la educación en la enseñanza pública primaria y secundaria. Del cruce de los datos obtenidos del análisis de la investigación, los resultados más significativos de la tesis concluyen que, a pesar del escepticismo de la mayoría de los ciudadanos mozambiqueños, la administración gubernamental del presidente Filipe Jacinto Nyusi en su primer mandato, a nivel de educación, cumplió la mayoría de las promesas, en un porcentaje superior al 70% de los indicadores analizados, en un contexto de grandes limitaciones financieras. Esto significa que, a pesar de la degradación de todo el sistema educativo nacional en Mozambique, hubo cierta capacidad de respuesta y, en consecuencia, una correspondencia entre las promesas electorales y la acción gubernamental.

Palabras clave: Promesas electorales; Cumplimiento; Agenda gubernamental; Poder ejecutivo.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento do Ensino Geral em Moçambique no período de 2015 a 2019	10
Tabela 2 - Candidatos às eleições Presidenciais de 2014	86
Tabela 3 - Resultados das Eleições Presidenciais	88
Tabela 4 - Resultados Eleitorais Legislativas	89
Tabela 5 - Número de alunos no EP1 e rácio aluno/professor 2010 a 2014	123
Tabela 6 - Escolas construídas por níveis de aprendizagem (2015 a 2019)	132
Tabela 7 - Evolução de alunos matriculados no EP e ESG 2015 a 2019	133
Tabela 8 - Indicadores de PQG (2015 a 2019)	138
Tabela 9 - Indicadores de Ciclones – Idai e Kenneth	154

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas	31
Quadro 2 - Regras de Competição Eleitoral em Moçambique (1994-2014)	65
Quadro 3 - Indicadores da Área da Educação Pública em Moçambique (2015-2019)	99

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Divisão política e administrativa de Moçambique	47
Mapa 2 - Da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento da População entre os Censos	36
Gráfico 2 Partidos Políticos e Assentos no Parlamento (1994-2014)	67
Gráfico 3 - Tempo de Antena dos Partidos na TVM	79
Gráfico 4 - Tempo de Antena do Candidatos na TVM	79
Gráfico 5 - Tempo de Antena dos Candidatos Presidenciais na RM	80
Gráfico 6 - Tempo de Antena dos Partidos Políticos na RM	80
Gráfico 7 - Propaganda dos Candidatos no Jornal Notícias	80
Gráfico 8 - Propaganda dos Partidos Políticos no Jornal Notícias	80
Gráfico 9 - Rácio aluno por professor no ensino primário-EP1	124
Gráfico 10 - Taxa líquida de escolarização aos 6 aos de idade na 1ª Classe	125
Gráfico 11 - Carteiras escolares para o ensino (EP+ES) público geral	127
Gráfico 12 - Livros dos alunos de distribuição gratuita de 2015 a 2019 da 1ª à 7ª classe	128
Gráfico 13 - Promessas de construção de salas de aulas no ensino primário e secundário em Moçambique 2015 a 2019	129
Gráfico 14 - Pirâmide Etária de Moçambique de 2021	130
Gráfico 15 - Construção de novas escolas secundárias públicas Gerais em Moçambique	131
Gráfico 16 – Professores Contratados no Ensino Secundário Público Geral	134
Gráfico 17 - Análise de Resultados do Cumprimento de Promessas de Campanha	135

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AACM	Associação Africana da Colônia de Moçambique
ADS	Ação para Desenvolvimento Social
AES	Associação de Emancipação Social
AGP	Acordo Geral de Paz
ANC	African National Congress
ANM	Associação dos Naturais de Moçambique
BM	Banco Mundial
CC	Conselho Constitucional
CEI	Casa dos Estudantes do Império
CEM	Conferência Episcopal de Moçambique
CEMEC	Centro de Estudos Moçambicanos e Etnociência
CIP	Centro de Integridade Pública
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMECON	Conselho para Assistência Econômica Mútua
CONCP	Conferência das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas
E.P.T.	Educação Para Todos
EB	Ensino Básico
EC	Entrevista aos Acadêmicos
EMPP	Entrevista ao Membro do Partido Político.
EMSC	Entrevista ao Membro da Sociedade Civil
EP	Ensino Primário
EP1	Ensino Primário do primeiro ciclo
EP2	Ensino Primário do segundo ciclo
EPT	Educação Para Todos
ESG	Ensino Secundário Geral
ESG1	Ensino Secundário do 1º Ciclo

ESG2	Ensino Secundário do 2º Ciclo
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMO	Fórum de Monitoria do Orçamento
FRELIMO	Movimento Frente de Libertação de Moçambique
Frelimo	Partido Frente de Libertação de Moçambique
GNMS	Grémio Negrófilo de Manica e Sofala
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IN	Instituto Negrófilo
LA	Liga Africana
MANU	Mozambique African National Union
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MINEDH	Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano
MJDM	Movimento de Jovens Democratas de Moçambique
NESAM	Núcleo dos Estudantes Secundários de Moçambique
ODM	Organizações Democráticas de Massa
OGE	Orçamento Geral do Estado
OJM	Organização da Juventude de Moçambique
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONP	Organização Nacional dos Professores
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OTM	Organização de Trabalhadores Moçambicanos
PGR	Procuradoria Geral da República
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PQG	Plano Quinquenal do Governo
RENAMO	Movimento Resistência Nacional Moçambicana
Renamo	Partido Resistência Nacional Moçambicana
SAAVM	Sociedade Algodoeira Africana Voluntária de Moçambique

SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
UD	União Democrática
UDENAMI	União Democrática Nacional de Moçambique
UNAMI	União Nacional Africana de Moçambique Independente
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
a. O Problema da Pesquisa	9
b. Questões de Investigação	9
c. Argumento e Objetivos da Investigação	10
d. Objetivos da Pesquisa.....	11
e. Referencial teórico e o percurso metodológico da investigação	12
f. A pesquisa qualitativa foi desenvolvida por etapas:	14
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL DA PESQUISA	17
1.3 Discussão sobre a democracia moçambicana.....	31
CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PANORAMA SÓCIO-HISTÓRICO E POLÍTICO DE MOÇAMBIQUE (1975-2014)	44
2.3.1 Da Guerra de Libertação Colonial à Independência	53
2.4.1 Da Guerra Civil aos Acordos Gerais de Paz	55
2.4.2 Dos Acordos Gerais de Paz às Primeiras Eleições Democráticas	60
CAPÍTULO 3. ANÁLISE DO PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO NO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO GERAL EM MOÇAMBIQUE NA GESTÃO DO PRESIDENTE FILIPE JACINTO NYUSI (2015 A 2019)	92
CAPÍTULO 4. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL NO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE NA GESTÃO GOVERNAMENTAL (2015-2019)	120
4.2.1 Conflito no centro e norte de Moçambique.....	138
4.2.2 Dívidas ocultas	144
4.2.3 Economia política	147
4.2.4 Mudanças climáticas	153
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	156

6.	REFERÊNCIAS	160
----	-------------------	-----

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo analisar as promessas de campanha eleitoral, na área da educação em Moçambique, contidas no Programa do Governo do partido Frelimo¹ (Frente de Libertação de Moçambique), no primeiro mandato do Presidente da República Filipe Jacinto Nyusi (2015-2019)², eleito democraticamente. A pesquisa surge num contexto de descontentamento populacional em relação aos candidatos dos partidos políticos que olham para o setor da educação como um trunfo para convencer o seu eleitorado. Na verdade, esta temática tem sido agenda de debate na arena pública moçambicana entre os principais partidos políticos em períodos eleitorais. No entanto, terminado o processo eleitoral, nem todas as promessas da educação costumam ser cumpridas na sua plenitude, e o mesmo compromisso reaparece em novos pleitos com novos atores de forma mais acentuada.

Portanto, as promessas de campanha eleitorais na agenda de governo em Moçambique na área de educação vêm sendo questionadas desde que o país adotou o multipartidarismo, em 1994. Passadas, aproximadamente, três décadas da instalação do sistema democrático em Moçambique, as promessas de campanha eleitorais apresentadas pelos partidos políticos durante a campanha eleitoral em regra geral não têm conseguido absorver as questões³ cruciais advindas de vários segmentos da sociedade moçambicana. Desde então, o problema se tornou objeto de atenção das mais variadas áreas do saber e segmentos da sociedade, com uma notória presença nos meios de comunicação social.

¹ Aqui, adota-se a ortografia “Frelimo” na perspectiva de organização partidária (Partido Frelimo), diferenciando-se de “FRELIMO”, isto é, o movimento libertário (Frente de Libertação de Moçambique), de 1962, de acordo com a resolução do 4º Congresso desta organização política, realizada em 1977.

² Filipe Jacinto Nyusi foi candidato do Partido Frelimo nas quintas eleições gerais de 15 de outubro de 2014 e foi proclamado presidente da República de Moçambique para o quinquênio de 2015-2019, logo no primeiro turno. Este foi o sucessor do antigo presidente de Moçambique, Armando Emílio Guebuza. Entre 2008 e 2014, ele ocupou o cargo de Ministro da Defesa Nacional, no segundo mandato (2010-2014) do governo do presidente Armando Emílio Guebuza.

³ Das várias questões, podemos exemplificar as seguintes: acesso aos serviços de abastecimento de água e saneamento; sistema educativo, inclusive, eficaz e eficiente; expansão do acesso e melhoria da qualidade dos serviços de saúde; igualdade de gênero e participação juvenil; construção e reabilitação de estradas; políticas claras de construção de habitações mais resilientes; transportes públicos condignos, entre outras.

Além disso, algumas pesquisas e instituições públicas e privadas (PRM, 2015; MO IBRAIMO, 2015; CIP, 2019; CHICHAVA, 2019; MDM, 2019; RENAMO, 2019; ANJO *et al.* 2020) têm publicado regularmente avaliações que apontam resultados de alguma incoerência apresentada pelo governo e pelo chefe do estado, quanto ao exercício de prestação de conta aos deputados em sessões da Assembleia da República.

O pressuposto desta tese é de que as promessas de campanha eleitoral no primeiro mandato do Presidente Filipe Jacinto Nyusi (2015 a 2019) na área da educação, no ensino primário⁴ e secundário⁵ público, estariam sendo apenas parcialmente cumpridas. Por exemplo, um documento oficial do governo, o Programa Quinquenal do Governo (PQG, 2015, p. 13), prometeu “melhorar a qualidade da educação em todos os subsistemas de ensino em Moçambique, como também expandir a rede escolar para os locais mais recônditos do país”, mas, na prática, isto pouco se concretizou.

A expansão da rede escolar e a melhoria da qualidade de ensino em Moçambique ainda constituem uma preocupação do governo, como ilustra o excerto seguinte: “Continuamos a empenhar na expansão da rede escolar e criação de condições para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem” (MOÇAMBIQUE, 2021, p. 36). Lamentavelmente, este e outros subsistemas de educação em Moçambique, de acordo com o próprio documento do setor, “continuam sendo um dos mais ineficientes entre os países da SADC” (MINEDH, 2020, p. 26).

Ademais, os problemas da educação em Moçambique, como, por exemplo, a formação e a contratação dos professores, a melhoria das condições de trabalho dos professores, a relação entre professor e aluno na sala de aula, o acesso à educação e a equidade de gênero, ainda constituem um grande desafio para o setor. Além disso, no Programa governativo da Frelimo e do seu Presidente Filipe Jacinto Nyusi foi notório o discurso sobre a inclusão escolar. A título de

⁴ Com a aprovação da lei número 18/2018 de 28 de dezembro, o Sistema Nacional de Educação (SNE) em Moçambique passou a incorporar seis (6) subsistemas, especificamente: [1] O Sistema de Educação Pré Escolar; [2] Educação Geral; [3] Educação de Adultos; [4] Educação Profissional; [5] Formação de Professores; e [6] Subsistema de Ensino Superior. O ensino primário corresponde o nível inaugural de escolarização dos alunos. Neste nível de ensino, a idade permitida por lei para o ingresso no primeiro ano (1ª classe) é de 6 anos de idade. O ensino primário é ministrado de duas formas: monolíngue (em Língua Portuguesa) e bilíngue (Língua Portuguesa e mais uma das línguas moçambicanas, ou seja, línguas de origem bantu, assim como a incorporação da Língua de sinais). Este nível de ensino compreende seis classes fundamentais estruturadas em dois ciclos de aprendizagem, nomeadamente: 1º ciclo que corresponde 1ª a 3ª classe e; o 2º ciclo correspondente 4ª a 6ª classe.

⁵ Tal como foi com o ensino primário público, com a aprovação da lei número 18/2018 de 28 de dezembro o ensino secundário compreende seis classes divididas em dois ciclos nomeadamente: 1º ciclo da 7ª classe à 9ª classe e; o 2º ciclo, da 10ª classe à 12ª classes.

exemplo, o atual Plano Estratégico da Educação – PEE (2020-2029, p. 1) traz como lema *Por uma Educação Inclusiva, Patriótica e de Qualidade*. As promessas sobre a inclusão escolar têm sido recorrentes nos documentos e discursos do governo de Moçambique. Por exemplo, o PQG (2015, p. 13) defende o seguinte: “Promover um Sistema educativo mais inclusivo, eficaz e eficiente que garantisse aquisição de competências requeridas ao nível de conhecimentos, habilidades, gestão e atitudes que respondessem às necessidades de desenvolvimento humano”, o que não chegou a ser cumprido.

Segundo Bonde (2022, p. 248), Moçambique ainda “viola os princípios assinados na Conferência Mundial de Educação Para Todos do ano de 1990 e as outras conferências mundiais, bem como o decreto de 2008⁶”. O autor afirma ainda que a maior parte das escolas do ensino primário e secundário público em Moçambique não tem rampas, nem sequer sinalizações, e outros aspectos relevantes desta política de inclusão para os alunos e alunas com necessidades educacionais especiais. Apesar do compromisso com a inclusão, as ações são desconcertadas, carecendo de um referencial que auxilie o processo da construção de uma escola inclusiva.

Vários documentos do setor e informações provenientes das mídias e discursos políticos demonstram que persistem os problemas com a falta de infraestruturas escolares, melhoria das condições de trabalho dos professores e a falta de carteiras nas escolas, sobretudo para o ensino primário. Verifica-se também a falta de apetrechamento dos laboratórios, ausência de material didático e de pessoal docente no ensino primário e secundário público, entre outros problemas do setor que tanto influenciam negativamente para a melhoria da qualidade de ensino prometida pelos candidatos no âmbito da campanha eleitoral e após a sua eleição como presidente da república e chefe do governo em Moçambique.

Assim, esta pesquisa foi motivada pelo fato de o autor ter vivenciado e participado diretamente nos processos eleitorais de 2009 e 2014, como mesário e observador eleitoral, respectivamente, em representação de associações⁷ ligadas à monitoria de eleições legislativas e presidenciais moçambicanas. Constatamos que as promessas de campanha ligadas à educação ao nível do ensino primário e secundário contidas nos manifestos eleitorais dos principais partidos

⁶ Decreto 53/2008 de 30 de dezembro, no qual foi aprovado o “Regulamento de Construção e Manutenção dos Dispositivos Técnicos de Acessibilidade, Circulação e Utilização dos Sistemas de Serviços e Lugares Públicos à Pessoa Portadora de Deficiência Física ou de Mobilidade Condicionada” (MOÇAMBIQUE, 2008, p. 14)

⁷ Membro da Associação de Emancipação Social-AES, Membro de Mesa de voto-MMV, em nome do Secretariado Técnico de Administração eleitoral-STAE/CNE, para as eleições 2004 e 2009, e observador nas Legislativas e Presidenciais em 2014 pela AES.

políticos moçambicanos (Frelimo, Renamo e MDM) têm sido, nas últimas décadas, retóricas em detrimento de sintetizar as aspirações da sociedade, de acordo com aquilo que lhes havia sido prometido. Fomos verificando que muitas das promessas dos partidos políticos para área da educação, no ensino primário e secundário de modo particular, não têm sido cumpridas.

Observamos ainda que, apesar de alguns partidos terem três a quatro décadas de existência e experiência política na gestão do país, de modo específico o partido Frelimo, nosso objeto de análise, ainda apresenta um distanciamento para com os seus cidadãos no decurso da sua governança. Além disso, os respectivos candidatos políticos tendem a se distanciar ainda mais durante seus mandatos, de modo que só reaparecem nos momentos de períodos eleitorais com mais promessas falsas, o que demonstra uma clara violação dos seus compromissos eleitorais. E, por via disso, algumas das promessas na área da educação, no ensino primário e secundário público, não foram cumpridas na sua totalidade. Esta prática tem levado a um segmento da sociedade moçambicana a considerar os candidatos e o partido Frelimo no poder como demagógicos, com promessas repetitivas e algumas delas impossíveis de serem realizadas.

A preferência pelas eleições gerais de 2014 deveu-se, por um lado, ao fato de ter sido um dos pleitos bastante disputado, desde a democratização do país e, por outro, por ter sido apresentado um “programa que reflete alguma inovação⁸ e inclusão”, e que tenha conseguido convencer o eleitorado a votar.

Outra razão que fez com que optássemos por este tema foi a percepção que nos dois primeiros anos após a eleição de Filipe Jacinto Nyusi e do partido Frelimo, muitas de suas promessas de campanha não foram concretizadas. Pesquisas efetuadas por algumas instituições privadas e documentos oficiais do Estado (KROLL, 2017; REO, 2017, 2019; FRANCISCO, 2019; CDD, 2020; BPES, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; FMO; CIP, 2019; CGE, 2019; OGE, 2019; UNESCO, 2019; MEF 2019; PES, 2019; PEE, 2019; IESE 2020; RM, 2019) nos mostram que alguns setores na área da educação do ensino primário e secundário público, em Moçambique, não melhoraram e ainda tenderam a piorar com o registro de um déficit financeiro ocorrido em 2015.

⁸ Contrariamente a outros programas políticos, este apresenta um enfoque integrado e intersetorial, quer das prioridades, assim como dos pilares de suporte, procuram evitar uma abordagem de governança setorializada e verticalizada. Igualmente, expõe de forma integral os assuntos transversais de cada Prioridade e Pilares, deixando deste modo de existir um capítulo específico dedicado aos assuntos transversais.

Outras fontes mostram que esta redução significativa no Orçamento Geral do Estado (OGE) surge em decorrência do corte em quase metade do orçamento pela comunidade internacional, devido à falta de transparência do governo moçambicano em matéria de gestão dos fundos concedidos (BANCO MUNDIAL, 2016; ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2016; MOSCA; AIUBA, 2017; KROLL, 2017; MASSARONGO; CHICHAVA, 2018; MESSICK, HANLON; MENETE, 2019; FMO; CIP, 2019; BPES, 2014-2018; CGE, 2016, 2017, 2019).

O corte do orçamento do Estado afetou o setor da educação, no que tange ao funcionamento do setor e à implementação das suas políticas educativas. Perante estas situações, foram surgindo várias críticas sobre a eficiência e a eficácia do sistema de educação em Moçambique.

Esta pesquisa então surge como um desdobramento da minha dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Estudos Africanos, na antiga Universidade Pedagógica,⁹ em Moçambique, intitulada “O contributo da imprensa na construção da cidadania ativa e do Estado de direito democrático em Moçambique”, caso concreto do *Semanário Savana*, um jornal privado moçambicano. No dia de minha defesa de mestrado, um dos membros da banca questionou a viabilidade das promessas proferidas por alguns candidatos de partidos políticos em discursos televisivos no horário gratuito de propaganda eleitoral¹⁰, o que gerou uma inquietação pessoal.

Vale a pena sublinhar os encontros promovidos pela AES¹¹ e CEMEC¹², na Universidade Pedagógica (UP) em Maputo (Moçambique), que tinham como intuito problematizar o desempenho dos 100 primeiros dias do governo do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, pretendendo assim, avaliar as mudanças e continuidades das políticas do anterior governo (2010 a 2014) para o setor da educação. Essas duas ocasiões foram centrais para a definição do tema desta pesquisa:

⁹ A Universidade Pedagógica, hoje Universidade Pedagógica de Maputo (UP Maputo), foi fundada em 1985 como Instituto Superior Pedagógico (ISP), por diploma ministerial número 73/85 de 04 de dezembro como um instituto vocacionado para a formação de professores.

¹⁰ O horário gratuito de propaganda eleitoral é um espaço de mídia (televisão e rádio pública) disponível aos candidatos para apresentarem suas propostas de governo de modo a convencer o eleitorado a votar no seu programa.

¹¹ AES é uma associação de Emancipação Social, com sede na cidade de Maputo, que tem como finalidade desenvolver atividades que visam massificar e divulgação das leis nas comunidades, promover o espírito de cidadania, assim como promover ações que visem emancipar as comunidades.

¹² O Centro de Estudos Moçambicanos e de Etnociências (CEMEC) é um centro de pesquisa da Universidade Pedagógica que visa promover, implementar e publicar pesquisas sobre temáticas moçambicanas nas linhas de etnociência. Referência nacional e internacional em estudos sobre o conhecimento indígena (*indigenous knowledge*) em Moçambique e na África nos últimos anos, colaborando com países de outros continentes.

promessas de campanha eleitoral e o seu cumprimento. Para um melhor entendimento do problema da nossa pesquisa, vale a pena contextualizar o desenvolvimento histórico democrático de Moçambique.

O território que é hoje conhecido como Moçambique foi, até a segunda metade do século passado, uma das colônias portuguesas que se libertou do jugo colonial em 25 de junho de 1975, quando se iniciou o projeto de reconstrução nacional. Este ato culminou com a restituição das instituições sociopolíticas e econômicas levada a cabo pelo regime monolítico da FRELIMO, na primeira república moçambicana, iniciada em 1975 e terminada na década de 1990.

A nível internacional, a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da Guerra Fria no mundo, trouxeram repercussões em Moçambique, as quais teriam influenciado significativamente a mudança do regime monopartidário (1975) para o multipartidarismo (1990), com a entrada de Moçambique nas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial).

Efetivamente, Moçambique assumiu-se, oficialmente, como um país democrático multipartidário no início de 1990, quando Assembleia Popular aprovou uma nova Constituição da República, a segunda na história de Moçambique independente, que permitiu a mudança de um sistema político monopartidário para o multipartidário. Com a nova Constituição, começaram a surgir condições objetivas para pôr fim às divergências políticas e militares (guerra civil), que durou 16 anos de conflitos (1976-1992) e atingiu o seu auge com a assinatura dos Acordos Gerais de Paz,¹³ na cidade italiana de Roma, em 1992, permitindo o surgimento de novos membros da sociedade civil, partidos políticos e coligações de partidos e, por conseguinte, a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994.

Foi dentro desta nova configuração política que foram realizadas desde então cinco eleições presidenciais e legislativas, cinco para as assembleias municipais e duas para as assembleias provinciais. Com a mudança de paradigma político na arena moçambicana, destacaram-se vários partidos políticos e coligações de partidos. Contudo, desde as quartas eleições gerais em 2009, três partidos têm se notabilizado: a Frente de Libertação de

¹³ O Acordo Geral de Paz de Roma foi um acordo entre Frelimo (partido-estado) e a RENAMO, Movimento de Resistência, que colocou fim da Guerra civil em Moçambique. Este acordo marcou uma viragem na história de Moçambique, com a aprovação da Constituição de 1990, que determinou a mudança da designação do país, que passou a chamar-se República de Moçambique, instituiu um sistema político multipartidário e a economia de mercado.

Moçambique (FRELIMO), a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM).

Com o início das primeiras eleições multipartidárias em 1994,¹⁴ O partido Frelimo tem sido o maior vitorioso de forma consecutiva nos pleitos eleitorais para o poder executivo como também na conquista da maioria dos assentos para Assembleia da República.¹⁵ Não obstante, as promessas eleitorais ligadas à área de educação foram realizadas sem que tivessem sido cumpridas na sua integridade. A partir daí começaram a surgir os vários questionamentos ligados ao cumprimento das promessas eleitorais.

Para o caso do partido Frelimo, em análise, apesar da sua longa experiência na gestão do país, ele tem apresentado algumas dificuldades especificamente na área de educação, tais como: a deterioração e estagnação do sistema escolar; a excessiva centralização da gestão escolar; a fraca capacidade de supervisão e controle de atividades ligadas à educação; infraestruturas escolares inadequadas; currículos menos abrangentes à realidade do país; sistema de formação de professores desajustados com a realidade; escassos recursos materiais e financeiros para todo o setor; turmas numerosas, o que tem criado um nível de desproporcionalidade entre professores e alunos no processo de ensino aprendizagem; entre outros desafios.¹⁶

Também foi nesse período que o partido Frelimo e seu candidato às eleições gerais de 2014 apresentaram o seu Programa de governança ao eleitorado moçambicano, considerando a educação como setor crucial para o desenvolvimento de Moçambique e promovendo ideais democráticos. Após uma análise das propostas eleitorais da Frelimo e dos seus sucessivos governos, constatamos que o programa político apresenta praticamente a mesma estrutura (continuidade) dos programas passados, com os mesmos assuntos e sem muita explicitação

¹⁴ Apesar das vitórias contínuas do partido Frelimo, o maior partido da oposição, a RENAMO, nunca reconheceu oficialmente os resultados dos pleitos eleitorais até aqui realizados, sob a alegação de fraude e falta de transparência nos órgãos de administração eleitoral e nos tribunais de recurso. A título de exemplo, o fato da Comissão Nacional de Eleições ter rejeitado a lista de alguns candidatos, alegadamente por não terem reunido todas as condições exigidas pela lei eleitoral. Esses acontecimentos sempre foram polêmicos e suscitaram muito debate ao nível da esfera pública nacional e internacional. O fato de negligenciar o recenseamento eleitoral nas regiões de maior círculo eleitoral tendencialmente da oposição (Beira, Zambeze, Nampula) e roubos de votos (DE BRITO, 2014; HALON, 2000).

¹⁵ Nos últimos dez anos, os partidos da oposição têm conquistado votos e autarquias em locais tidos como de influência do partido Frelimo (NUVUNGA, 2018).

¹⁶ A respeito desta problemática da educação em Moçambique, poderá ver Castiano e Ngoenha (2013), Duarte (2013), Bastos (2016), Bonde (2016), PEE (2012-2016), Basto (2017, 2018), Mazula (2018), MINEDH e UNESCO (2019), entre outros.

(dados numéricos) sobre as modalidades e mecanismos para levar a cabo as enunciações ligadas ao setor da educação.

Para o caso de Moçambique, pouco se tem escrito sobre instituições e comportamento político na perspectiva das promessas de campanha e o seu cumprimento, uma vez que esta, enquanto área da ciência política está a se constituir e seus cursos de pós-graduação estão na fase inicial. Por isso, os estudos ligados a este assunto ainda são incipientes (MUTIACALE, 2013).

Todavia, algumas poucas pesquisas realizadas apresentam uma abordagem dos manifestos propostos pelos diversos partidos políticos concorrentes às eleições gerais e as suas estratégias de marketing político a fim de conquistarem o eleitorado, e muitas das vezes em áreas diferentes da educação, especificamente no ensino primário e secundário público, a exemplo da saúde, mulher, criança, saneamento básico, água, entre outras, com o propósito de perceber o grau de incidência de cada partido político em relação a essas áreas.

Uma dessas pesquisas é a tese de Mutiacale (2013), que tem como objetivo analisar as estratégias de campanha política dos candidatos à presidência de Moçambique nas eleições de 2009, do horário gratuito de propaganda eleitoral de uma emissora pública de televisão. Assim, a autora conseguiu demonstrar as diferenças entre os três candidatos em todos os vieses e concluiu que todas as soluções dos problemas públicos eram abordadas de forma superficial, de modo que os discursos caíssem na mesmice. Outra pesquisa realizada é a de Cahen (2020) que busca analisar os manifestos eleitorais dos três principais partidos políticos aqui já citados. O autor descreve que o partido Frelimo apresenta um pensamento de continuidade política, uma vez que está no poder há 45 anos, enquanto os demais apresentam desejo por mudanças.

Além disso, Golias (1995) e IMD (2019) também realizaram pesquisas analisando os programas de governos e manifestos eleitorais propostos pelos candidatos. No estudo de Golias (1995), o autor evidenciou os programas na área da educação, chegando à conclusão que, independentemente do partido, quem assumir o cargo de presidente de Moçambique precisará reverter a realidade educacional do país, na qual há diferenças de oportunidades e de sucesso escolar entre a população. Já o IMD (2019) busca analisar a “necessidade de se medir o grau de incidência em determinadas áreas de ação consideradas prioritárias para o país e perceber até que ponto os partidos se comprometeram em intervir em tais áreas beneficiando deste modo a população” (IMD, 2019, p. 1) e concluiu que os temas mais citados pelos políticos são saúde, mulher, criança, água e saneamento básico.

Como podemos perceber, poucos trabalhos falam sobre as promessas de campanha dos candidatos e seus partidos e sobre a área da educação. Portanto, percebemos que há uma carência de trabalhos sobre o cumprimento das promessas eleitorais dos programas de governança para a área da educação, para perceber que fatores estariam por detrás do cumprimento, ou não, do respectivo programa depois de ser homologado e atribuído um determinado orçamento. Deste modo, o presente estudo vai se concentrar na análise do programa político do partido Frelimo e a sua efetivação nas ações de governança em Moçambique durante um período de cinco anos (2015 a 2019).

Dessa forma, delimitamos apenas duas categorias de promessa da educação em Moçambique, concretamente o ensino primário e secundário público, por serem mais problemáticos no sistema. A ausência de um debate profundo e sincero, em nível nacional, sobre todo o sistema de educação, num contexto de exiguidade de recursos financeiros e gestão deles, contribuiu para a precariedade das infraestruturas escolares que, por sua vez, tem influenciado a qualidade do ensino e aprendizagem. A conjugação destas e outras promessas de campanha para a área da educação teria impactado no cumprimento das promessas propostas pelo governo da Frelimo. O que significa dizer que a governança em Moçambique, nesta fase da nossa análise, demonstrou uma tendência de deterioração acelerada da área da educação.

a. O Problema da Pesquisa

Diante do exposto, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: De que forma o que foi prometido no programa de governança do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, no seu primeiro mandato (2015 a 2019), na área da educação, no ensino primário e secundário público, foi cumprido ou não? Partimos do pressuposto apontado por Dahl (2015) de que numa poliarquia os partidos políticos devem ser responsivos perante as demandas da sociedade. Consequentemente, deve haver algum grau de conformidade entre as promessas de campanha feitas pelas candidaturas vencedoras e as ações governamentais postas em prática ao assumirem o mandato.

b. Questões de Investigação

Adicionalmente pretende-se investigar as seguintes questões de pesquisa:

a) Por que numa dada concepção da democracia os governos são responsivos no cumprimento das promessas?

b) O que tem motivado os candidatos às eleições a escolherem a educação como atrativo para fazerem eleger seus partidos políticos?

c) Qual foi a correspondência do cumprimento das promessas de campanha eleitoral, da área da educação, no primário e ensino secundário público, em Moçambique na gestão governativa do Filipe Jacinto Nyusi no seu primeiro mandato?

d) Quais foram os motivos que estiveram por detrás do cumprimento ou não cumprimento das promessas da área da educação, no ensino primário e secundário público, feitas pelo governo eleito em Moçambique para o quinquênio 2015 a 2019?

c. Argumento e Objetivos da Investigação

O principal argumento defendido nesta tese é o de que as promessas de campanha eleitoral da área da educação, em particular do ensino primário e secundário público em Moçambique, foram cumpridas, porém não na sua integridade, devido aos fatores políticos, econômicos e militares observados na gestão do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, do partido Frelimo, após a eleição geral. Isto ocorreu em consonância ao descrédito das instituições financeiras internacionais e dos doadores que declararam a sua retirada no apoio direto ao Orçamento do Estado. Ao mesmo tempo, nota-se uma oscilação orçamental na Conta Geral do Estado (CGE) para o ensino geral público durante os cinco anos (2015 a 2019), como espelha a tabela 1, abaixo.

Tabela 1 - Orçamento do Ensino Geral em Moçambique no período de 2015 a 2019¹⁷

Anos	Orçamento Interno	Orçamento Externo	Orçamento Geral
2015	820.962	4.254.494	9.318.145
2016	820.962	5.382.860	9.107.192
2017	580.844	5.729.594	6.350.144
2018	599.747	5.360.627	6.059.990
2019	375.932	7.164.321	6.474.763

Fonte: Conta Geral do Estado dos cinco anos (2015 a 2019), adaptado pelo autor (2021).

¹⁷ Os valores citados na tabela estão em Meticais, unidade monetária oficial de Moçambique.

Como se pode observar nos dados da tabela 1, o financiamento destinado ao setor da educação, no ensino público, apresentou um desequilíbrio orçamental com tendência decrescente nos últimos anos deste governo. O orçamento interno tendeu a reduzir à medida que se ia avançando para o final do mandato. Em 2015 e 2016, o orçamento interno total foi de 820.962 milhões e, em 2019, baixou para 375. 932 milhões meticais.¹⁸

É importante ressaltar que foi durante este período que se registrou o recrudescimento do conflito político-militar entre o governo do partido Frelimo, as forças residuais da Renamo e os insurgentes na província nortenha de Cabo Delgado, que impactou no aumento do orçamento e investimento na área militar vis-à-vis a redução nas áreas sociais, destacando a Educação, no ensino primário e secundário público.

d. Objetivos da Pesquisa

Objetivo geral

Para dar respostas às questões expostas, definiu-se como objetivo geral desta pesquisa: compreender o grau de execução das promessas de campanha eleitoral na educação na gestão do governo de Filipe Jacinto Nyusi durante o período de 2015 a 2019, tendo como parâmetro a agenda prevista no plano quinquenal do governo.

Objetivos específicos

No que se refere aos objetivos específicos, pretende-se:

- Contextualizar o panorama sócio-histórico e político de Moçambique (1975-2014);

¹⁸ Com a independência Nacional de Moçambique em 1975, o novo governo de transição, com vista a dissociar-se totalmente do antigo regime colonial, viu a necessidade de substituir a moeda colonial, o escudo moçambicano, até então em vigor. Foi nesta senda, em que a Comissão Permanente da Assembleia Popular (atualmente Assembleia da República) instituiu a nova moeda nacional, oficialmente designada por “metical” ao abrigo da lei número 2/80 de 16 de junho. O nome da moeda metical foi em memória do massacre perpetrado pelas autoridades coloniais portuguesas à população moçambicana, no atual distrito de Mueda, na província nortenha de Cabo Delgado, aos 16 de junho de 1960. Simbolicamente, este acontecimento foi um dos últimos episódios da resistência dos moçambicanos à dominação colonial antes do desencadear da luta armada de libertação nacional. Mueda marcou, assim, uma etapa decisiva na tomada de consciência de um verdadeiro sentimento nacional, que rapidamente se transformou no símbolo da oposição entre dois mundos: o colonialismo português, que entrara na sua fase de agonia, e os grupos moçambicanos que manifestavam cada vez mais um forte desejo de liberdade e independência (HEDGES, 1999, p. 233-234). Com o intuito de tornar a moeda mais valorizada, em 1 de junho de 2006, entraram em circulação em Moçambique novas moedas, o metical da nova família, com a mesma designação que o anterior, mas com supressão de três zeros no fim. Ou seja, 1000 MZM igual a 1 MZN da nova família. Todavia, ainda continua sendo uma das moedas mais fracas em relação às outras moedas de troca.

- Analisar o Programa do Quinquenal do Governo na área da educação, no ensino primário secundário público, no primeiro mandato do Presidente Filipe Jacinto Nyusi (2015 a 2019); e
- Explicar o cumprimento das promessas da educação, no ensino primário e secundário, que foram apresentadas no manifesto eleitoral durante o período pré-eleição e posteriormente no Plano Quinquenal do Governo em discussão.

e. Referencial teórico e o percurso metodológico da investigação

Assume-se como referencial teórico-metodológico desta tese o modelo de mandato (*mandate theory*) que tem servido de base para muitas pesquisas que se dedicam à análise sobre o cumprimento de promessas eleitorais feitas pelos partidos políticos no decurso da campanha e, por conseguinte, a efetivação das suas políticas ao assumir-se como governo. Após a eleição, os partidos vencedores recebem mandatos com o propósito de implementar as suas políticas que foram previamente apresentadas no decurso da campanha eleitoral (ARTÉS; BUSTOS, 2008). Efetivamente, nas democracias partidárias contemporâneas existe uma forte ligação entre a ação do partido no governo e o seu programa eleito.

Como procedimentos de análise de dados, adotamos as técnicas de análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2009), este método utiliza técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Empregamos este método para compreender o grau de efetivação das promessas eleitorais em Moçambique contidas no manifesto eleitoral do partido Frelimo e no Plano Quinquenal do Governo (2015 a 2019) e a sua relação com os Programas Económicos e Sociais e o Orçamento do Estado (Plano Económico e Social – PES, Orçamento do Estado – OE) entre outros documentos (Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano – MINEDH e Direção de Infraestruturas e Equipamentos Escolares – DIEE) do governo em análise. O PES operacionaliza, para cada ano, as metas e ações em consistência com as proposições constantes dos instrumentos de médio e longo prazo. O OE, tendo em conta a restrição específica de cada ano, determina o nível de atividade financiada a ser realizada. O Plano Económico e Social assim como o

Orçamento do Estado produzem os relatórios subanuais e anuais de balanço, base para o sistema de monitoria do Programa Quinquenal do Governo.

Para a realização desta pesquisa, adotamos o enfoque qualitativo que “utiliza a coleta de dados sem medição numérica para descobrir ou aprimorar perguntas de pesquisa no processo de interpretação” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 33). Para Godoy (1995), a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise de dados. Ela parte de questões ou focos de interesses amplos que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve.

Uma grande quantidade de pesquisas qualitativas se baseia em estudo de caso (FLICK, 2009, p. 9). Optamos por ela pelas vantagens que nos apresenta, pois o foco da investigação qualitativa é buscar o que está por detrás de certo problema que inquieta as populações de um determinado país, região, entre outros.

Para o caso específico desta tese, utilizamos a pesquisa qualitativa para a revisão da literatura¹⁹ ligada à temática, de forma particular para os manifestos disponíveis fisicamente na biblioteca central do partido Frelimo, no seu respectivo site²⁰ e nos Programas Quinquenais dos Governos, disponíveis no portal do governo de Moçambique²¹ e na Assembleia da República de Moçambique.

Em termos de formas de seleção de textos e artigos, seguiu-se uma investigação sobre pesquisas atuais ligadas à temática em estudo, incluindo revistas e conferências. Para a identificação de artigos relevantes sobre promessas de campanha e agenda de governos responsáveis, foi realizada uma pesquisa por palavras-chave em bases de dados de bibliotecas e motores de busca na World Wide Web (Rede Mundial de Computadores). As palavras-chave incluíam “governos responsáveis”, “agenda de governo” e “promessas de campanha”. Em seguida, foram identificados, selecionados e analisados artigos de conferências e revistas cujas fontes eram amplamente acessíveis e sua ênfase era a investigação. Por fim, as listas de referência das

¹⁹ Os aportes consultados são de natureza primária, secundária e terciária. Estas fontes possibilitaram a fundamentação e o enquadramento conceptual e técnico do tema, a sistematização dos dados colhidos obedecendo a uma abordagem que visa partilha da análise e compreensão das promessas de campanha ao nível do continente africano em geral, descendo gradualmente para a sub-região da África Austral, onde Moçambique está inserido, de modo a entender de forma contextualizada as promessas de campanha eleitoral na agenda dos governos em Moçambique.

²⁰ Disponível em: <http://www.frelimo.org.mz>

²¹ Disponível em: www.portaldogoverno.gov.mz e <https://www.mef.gov.mz>.

comunicações pesquisadas foram investigadas para relacionar os investigadores uns com os outros e para encontrar estudos mais relevantes no terreno.

Da mesma forma, realizamos uma consulta de relatórios sobre estudos holísticos da situação concreta da educação formal em Moçambique e estratégias do governo do dia sobre a temática da educação, disponíveis fisicamente no Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e na Direção de Infraestruturas e Equipamentos Escolares sobre o cumprimento dos objetivos do Plano Quinquenal dos Governos na área da educação.

f. A pesquisa qualitativa foi desenvolvida por etapas:

A primeira etapa foi a leitura do manifesto e o Programa Quinquenal do Governo Nyusi (2015 a 2019) sufragado pela Assembleia da República de Moçambique disponíveis na internet.²² O objetivo deste procedimento foi compreender aquilo que os candidatos e o partido Frelimo considera como promessa ou intenções a serem materializadas pelo governo no manifesto e posteriormente incorporado no respectivo Programa Quinquenal após ser eleito. Já na segunda etapa, foi feita a codificação das promessas da educação, do ensino primário e secundário público do manifesto e incorporadas no Programa do Governo de Filipe Jacinto Nyusi (2015 a 2019). Na terceira etapa, foi realizada a verificação se as promessas no programa do governo Nyusi (2015 a 2019) são passíveis de serem verificadas ou se são apenas meras intenções.

A quarta etapa serviu para consulta de dados estatísticos disponíveis no Instituto Nacional de Estatística (INE) e no Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), a fim de confrontar com os obtidos nos Planos Económicos e Sociais em análise atinente ao cumprimento dos objetivos dos Programas Quinquenais do Governo na área ligada à educação.

Na quinta etapa, codificamos as promessas constantes no Programa em promessas cumpridas, cumpridas em parte e promessas não cumpridas, tendo como base os objetivos do Programa Quinquenal do Governo para área da educação no mandato do presidente Filipe Jacinto Nyusi (2015-2019). Por fim, na sexta etapa, foi feita uma análise pormenorizada dos resultados codificados sobre as promessas cumpridas em sua totalidade ou em parte. Isto permitiu fazer uma avaliação das promessas e o seu cumprimento no processo.

²² Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/> ou <https://www.portaldogoverno.gov.mz>.

É importante destacar que nem todas as promessas apresentadas na área da educação, no ensino primário e secundário geral, são passíveis de verificação. Daí que exigiu de nós a leitura minuciosa dos dados agregados sobre a educação disponíveis no site do Instituto Nacional de Estatística, na seção de Educação, Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e nos Planos Econômicos e Sociais e nos respectivos Orçamentos do Estado do quinquênio em análise.

Assim, o propósito desta pesquisa é contribuir para as atuais reflexões sobre a gestão governativa em Moçambique. Apesar de existirem ensaios sobre as promessas no continente africano e em particular em Moçambique (VOA, 2019; BOSIRE, 2006; CAHEN, 2019; MUATIACALE, 2011; ELISCHER, 2012; GOLIAS, 1995; IMD, 2019), ainda há necessidade de avançar para passos e medidas concretas para melhorar a situação atual.

Dada a exiguidade de estudos na ciência política em Moçambique, tomando o Programa (2015 a 2019) como objeto de análise, acredita-se que esta tese poderá eventualmente constituir uma ferramenta válida de discussões científicas e suscitar novos estudos e pesquisas. Esperamos ainda contribuir para a difusão das técnicas de análise de conteúdo.

A pesquisa poderá contribuir também para a elaboração de programas eleitorais e de governo e, conseqüentemente, para a melhoria da educação, suprimindo deste modo alguns constrangimentos causados pela inércia da política moçambicana. Por fim, mas não menos importante, esperamos contribuir para a criação de grupos de pesquisadores com interesse nesta temática em Moçambique.

O trabalho se revela como um dos poucos que se propõem a discutir as promessas de campanha eleitoral e gestão governamental em Moçambique baseado na reflexão de manifesto eleitoral e programa de governo. Portanto, busca atender à necessidade de efetuar uma explicação das promessas na agenda do governo em relação ao seu cumprimento ocorrido em Moçambique por meio dos Planos Econômicos e Sociais (PES) e o respectivo Orçamento Geral do Estado (OGE), aprovado em cada ano durante a vigência do primeiro governo Nyusi (2015 a 2019).

A partir desse percurso, a sistematização dos resultados foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, desenvolvemos a fundamentação teórica e as bases conceituais que norteiam a pesquisa. Como forma de dar um respaldo ao trabalho, o capítulo apresenta o modelo do mandato (*mandate theory*) defendida por Downs (1957) e sustentada por Thomson (2018), que essencialmente consiste em dois conjuntos de atores: os partidos políticos (*office seekers*) que estão motivados em obter os benefícios

associados ao exercício de cargos governativos e os eleitores (*policy seekers*) que procuram assegurar políticas governamentais mais favoráveis aos seus interesses. Em vários momentos discutimos também, neste capítulo, sobre a estruturação e o funcionamento dos partidos políticos, assim como a abordagem sobre o cumprimento de promessas pelos governos de partidos responsivos.

O segundo capítulo da pesquisa faz a contextualização sócio-histórica e política de Moçambique, desde o período pós-independência (1975) até os dias atuais.

No terceiro capítulo discutimos o encadeamento das promessas da educação contidas no manifesto eleitoral da Frelimo e do seu candidato Filipe Jacinto Nyusi de 2014, na fase da pré-eleição e, com o Programa Quinquenal do governo de 2015 a 2019, no pós-eleição. Neste capítulo também analisamos de forma específica o Programa do Governo (2015 a 2019) em Moçambique na área da educação, no ensino primário e secundário público.

No quarto capítulo, realizamos a análise dos resultados das promessas de campanha eleitoral na área da educação, no ensino primário e secundário público, no primeiro mandato da gestão presidencial do Presidente Filipe Jacinto Nyusi. Por meio da análise profunda de diferentes aspectos, foi possível aferir o nosso argumento inicial inerente à governança emergencial ou não, assim como o grau de cumprimento das promessas da área da educação. Fundamentalmente, o capítulo apresenta os resultados ligados ao cumprimento das promessas e seus constrangimentos para a sociedade moçambicana.

Por fim, apresentamos as conclusões e recomendações que buscam contribuir para a compreensão da conjuntura política e governamental experimentada no período de 2015 a 2019, e que também nos possibilitou alargar a compreensão sobre o cumprimento de promessas de campanha pelos governos em Moçambique.

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL DA PESQUISA

Este capítulo tem como objetivo fazer a revisão da literatura existente sobre a temática em análise na ciência política e outros afins, sobre o conceito de democracia e pesquisas efetuadas sobre promessas de campanha eleitoral e agenda de governo. Entendemos assim, que existe uma estreita relação entre democracia e as promessas de campanha eleitorais como condição do candidato para ser eleito democraticamente, como demonstraremos através de pesquisas como de Downs (1957).

A democratização dos principais conceitos e referências teóricas referenciadas neste capítulo servirá de base na presente pesquisa. Nesta perspectiva, ela se desdobrará em quatro (4) partes fundamentais, que abordam as seguintes temáticas: [1] definição e escopo da democracia; [2] estrutura funcional dos partidos políticos; [3] promessas de campanha e estudo dos programas eleitorais; [4] e teoria de mandato no cumprimento das promessas de campanha eleitoral.

Nas últimas décadas, a temática ligada às promessas de campanha eleitoral e agendas de governos tem merecido atenção de vários pesquisadores do mundo. Nas tais pesquisas, artigos científicos, dissertações e tese de programas de pós-graduação em Ciência Política da linha do poder executivo e legislativo de âmbito internacional (extra África) têm estado na dianteira nessas abordagens.

Dentre as referências teóricas dos autores no mundo que abordam sobre a temática das promessas eleitorais dos partidos políticos, utilizando como instrumentos de análise os manifestos eleitorais, destacam-se: Thomson (2001, 2017, 2018); Palfrey e Postlewaite (2006); Petry (2007); Costello e Thomson (2007, 2008); Mansergh e Thomson (2007); Artés e Bustos (2008); Thomson e Naurin (2010); Thomson, Royed e Naurin (2010); Moury (2010); Artés (2011); Ezequiel (2012); Doleza *et al.* (2012); Naurin (2013); Zuberck e Klüver (2013); Judenastik (2014); Schermann; Ennser e Judenastik (2014); Svacioná (2015); Makwat (2015); Neves (2017); Bonilla (2017); Barreira (2017); Oliveira (2017); Lins (2018); Naurin, Royed e Thomson (2019); Diniz e Oliveira (2020); entre tantos outros.

Ao nível do continente africano, de modo particular Moçambique, a abordagem ligada às promessas eleitorais ainda constitui um campo pouco explorado. Das poucas pesquisas encontradas, podemos destacar algumas como, por exemplo, as de Golias (1995), Muaticale (2011), Elischer (2012), Cahen (2019), Voa (2019) e Imed (2019).

1.1 Democracia: Conceito e Escopo

A definição da democracia sofreu deslocamentos importantes que proporcionam grandes diversidades de abordagens que, por vezes, se aproximam e em outros momentos se distanciam de seu modelo ideal. Por exemplo, a democracia é uma forma de governo onde a autoridade do Estado deriva do povo. Portanto, é normalmente traduzida como o governo do povo (MENESES, 2012; MANJUD; DE FREITAS 2012; COMPARATO, 1997; NETO, 1997).

Nos últimos vinte anos, iniciou-se um acalorado debate entre os teóricos do tema. A definição processual de democracia continua a ser considerada um conceito eficaz para a classificação dos sistemas políticos, mas sofreu críticas. Pensadores e teóricos têm ressaltado que o bom funcionamento de uma democracia depende também de garantias mínimas de direitos sociais para a população, como condições dignas de vida e escolaridade. Atualmente, as condições sociais da população (pobreza, miséria, analfabetismo) impedem ou limitam o livre exercício do direito de voto.

A democracia, como regime político, pode apresentar diferentes formas, dependendo da história, da tradição, da cultura ou da situação socioeconômica de cada país. Não obstante, sempre deverá satisfazer às seguintes exigências: na esfera governamental,

Os cargos deverão ser ocupados por mandatários eleitos que prestarão contas ao seu eleitor; eleições livres idôneas deverão ser realizadas com regularidade; todos os cidadãos adultos deverão gozar do direito de voto livre e passivo; a liberdade de expressão deverá ser um imperativo, de modo que nenhum cidadão seja perseguido em consequência da livre manifestação da sua opinião; deverá haver um livre acesso a fontes alternativas e pluralistas de informação; deverá ser garantidos à criação de associações, grupos de interesses e partidos independentes, para que seja garantido os outros direitos mencionados (HOFMEISTER, 2007, p. 3).

A democracia exige atitudes, impõe responsabilidades e ainda exige dos seus governantes compromissos em relação a todos os cidadãos, independentemente do gênero, idade, credo ou raça. Para que a democracia seja exercida plenamente por todos, é necessário que existam oportunidades reais de crescimento pessoal, pelas quais sejam melhoradas as condições de vida. Para o caso de estudo desta pesquisa, estas ambições estão previstas na constituição da República de Moçambique de 2004 onde se contempla os “direitos básicos de alimentação, habitação, emprego digno, educação de qualidade, acesso à saúde e cultura”.

Nesta perspectiva, a democracia é, atualmente, o modelo hegemônico de governação política no mundo moderno e na maioria dos países. Os mecanismos que permitem o estabelecimento e funcionamento eficiente dos sistemas políticos democráticos têm sido uma das maiores preocupações da ciência política. Obviamente, longe de ser o regime ideal, a democracia é, quando comparada aos outros regimes políticos aplicados historicamente, a que melhor atende às demandas dos indivíduos da atualidade, permitindo maior liberdade e difundindo a igualdade, ainda que não de maneira adequada.

Graciela Di Marco (2011) afirma que, ao definir a termo democracia no sentido real, é fundamental ter em consideração a dimensão micro, meso e macro, incluindo efetivamente a família e as organizações da sociedade civil e políticas, pois todas estas dimensões influenciam no funcionamento da sociedade política. Em consonância com os posicionamentos supracitados, Moghadam (2013, p. 394) defende:

A democracia é um regime político em que os cidadãos dispõem de um conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos que são institucionalizados, e os cidadãos participam através do processo político formal, em forma de sociedade civil e movimentos sociais, para influenciar os processos de tomada de decisão.

Desta democracia, prevalecem valores como tolerância, participação e solidariedade. Outros autores definem a democracia como veículo para representação de interesses, mas também uma maneira de criar uma arena pública na qual os conflitos podem ser resolvidos ou pelo menos tratados através do diálogo (GUIDDENS, 1997; ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000). Entretanto, o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação.

O crescimento do eleitorado, as dificuldades técnicas, a extensão territorial dos Estados, a diversidade de interesses e a diversidade de vontades a representar não deixaram outra opção senão declarar a democracia representativa como o modelo ideal, segundo as novas realidades (DE VEGA, 1985)²³. Em suma, como Held corretamente assinala, a democracia representativa surge como resultado das transformações da concepção de representação, resultado da

²³ Para um melhor aprofundamento do assunto, como também a respeito da representação sustentada nas monarquias e no mandato imperativo para os juízes representativos ou livres, sugerimos que reveja De Vega (1985).

metamorfose do mandato imperativo para o representante e, com ele, o surgimento de novos modelos de representação, germinando assim a democracia representativa, a “democracia dos modernos” que terá dois elementos essenciais como condição: o Estado liberal-constitucional e o controle político (HELD, 1996).

A representação se configura, assim, como um processo de conexão entre a sociedade e o poder estabelecido, permitindo a este conhecer o estado real daquela, oferecendo à sociedade um instrumento político para prevenir-se dos desmandos e abusos dos governantes. Porém, o centro da decisão política é sempre o poder e a simples existência de entidades representativas, no seio da sociedade civil, frente ao poder não basta para atender plenamente às reivindicações sociais (HELD, 1996; SOUSA, 2011).

Logo, o ideal de um sistema representativo é obter a plena satisfação daquilo que se postula, sob pena de esvaziamento do próprio instituto em si. Em outras palavras, a sociedade civil aspira influir positivamente nas decisões políticas e administrativas dos agentes políticos (SOUSA, 2011).

Manin (1998), Sanchez e Lledó (2002), Léfort (1991), Rivero (1998) e Garcia (1998) argumentam que a democracia representativa contemporânea é o resultado da evolução de um modelo concebido em oposição à democracia grega. A democracia representativa, como construção genérica, passou por uma série de transformações, resultado da evolução histórica, que afetaram elementos fundamentais dela e, portanto, o modo como a representação política foi produzida.

Agora, se voltarmos à origem dessa forma de governo, devemos ter em mente que ela era de natureza direta, porém vários fatores fizeram com que a democracia se transformasse em uma forma representativa. O exposto devido a várias transformações, fundamentalmente sofridas pelo “mandato imperativo” de origem medieval, que implicava um manual de instruções e a possibilidade de revogação de seus representantes, que foi substituída pelo “mandato representativo”, uma substituição originada pela necessidade concreta de proporcionar ao representante independência da monarquia e de certos grupos de poder, buscando também fortalecer o Parlamento (RORRES DEL MORAL, 1982; DE VEGA, 1995).

Manin (1998, p. 249) mostra que a “democracia representativa passou por diferentes momentos qualitativamente distintos. A primeira das fases de seu desenvolvimento histórico é a que foi identificada com a ascensão do parlamentarismo”. O sufrágio era censo e havia uma série

de requisitos, mais ou menos restritivos em cada sistema político, que regulavam o acesso ao sufrágio ativo e passivo. Nesse contexto, “partidos políticos com uma organização muito fraca começaram a se articular, instáveis ao longo do tempo e que foram ativados fundamentalmente em momentos eleitorais” (KATZ; MAIR, 1995, p. 9).

No chamado partido de quadro ou notáveis, cada deputado atuava no parlamento de acordo com seus próprios critérios e o grau de coordenação entre eles era muito limitado. Não havia disciplina de votação, a rigor, em partidos ou grupos parlamentares, e as divisões e grupos parlamentares eram voláteis e instáveis ao longo do tempo.

Outra dificuldade que afeta a democracia representativa, e particularmente a representação política, surge da abordagem relativa ao desejo de transferir para as instituições políticas representativas o mais fielmente possível, a estrutura ou organização social existente em um determinado Estado. Em outras palavras, como Novaro (1995) expõe, a necessidade de a composição dos órgãos representativos do povo ser um “reflexo ou espelho exato” da sociedade. Se seguirmos essa concepção, a composição política parlamentar está longe de nossa realidade nacional. Um cenário exemplar poderia entender essa falta de sincronia entre representação e sociedade civil (SÁCHICA, 1985; KATZ; MAIR, 1995; SOUSA, 2011).

A democracia também está associada à conquista de bens não econômicos, fundamentalmente os relacionados com os direitos humanos, que, conforme Bobbio (2012), podem ser caracterizados em três dimensões: [1] os direitos civis; [2] os direitos sociais; [3] e os direitos identitários, cujas possibilidades e características dependem, na sua concepção, da conjuntura de uma época de extensão e aprofundamento dos direitos humanos indicariam um avanço democrático.

Por sua vez, Cardoso e Foxley (2009) argumentam que, nos dias de hoje, a democracia é inseparável do respeito pelos direitos individuais, o pluralismo político, o respeito pelas minorias, a participação de cidadãos nas eleições de suas autoridades, a garantia da defesa contra o poder arbitrário dos governantes e, cada vez mais, a introdução dos direitos sociais. Se tivermos em consideração outro olhar da democracia, ela pode ser considerada como sendo um regime político que preconiza que o poder pertence ao povo, e os cidadãos são livres e iguais. A democracia implica o reconhecimento do princípio da subordinação da minoria à maioria e a efetividade dos principais órgãos do poder.

Outra característica central da democracia é a exigência de responsabilização de governos e lideranças políticas diante dos cidadãos. Essas condições implicam garantias relativas ao direito de organização e representação da sociedade civil, em especial em partidos políticos, por intermédio de que a pluralidade de concepções e interesses que constituem a sociedade pode se expressar a realizar.

Uma maneira alternativa de olhar a democracia é trazida por Sylvia Walby (2009, p. 179), ao afirmar:

[...] os principais critérios para que haja uma democracia são, essencialmente, o sufrágio eleitoral (onde todos os adultos participam e votam), a presença (assegurando uma ampla representação dos cidadãos), e a profundidade (democratização de uma série de instituições, incluindo o bem-estar, o emprego, as forças armadas).

Olhando para uma dimensão mais técnica do termo, Moisés (2010, p. 277) diz-nos:

Na literatura acadêmica, o significado mais usual da democracia se refere aos procedimentos e aos mecanismos competitivos de escolha de governos através de eleições, mas existem outras perspectivas que ampliam a compreensão do conceito, incluindo tanto as dimensões que se referem aos conteúdos da democracia, como também, os seus resultados práticos esperados no terreno da economia e da sociedade.

Assim, para Bratton e Simutanyi (1997), a democracia é a capacidade dos cidadãos na sociedade ou dos participantes numa organização, envolvendo-se efetivamente na escolha dos seus representantes ou líderes nas decisões tomadas sobre questões que os afetam ou à sociedade em geral. Logo, podemos afirmar que a democracia significa que é “o povo” que deve ter o controle do governo que governa sobre ele.

Segundo a definição clássica, a democracia seria “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SCHUMPETER, 1984, p. 305). Por outras palavras, o povo deve escolher representantes para que o seu “bem” seja realizado. Na sua obra *”Capitalismo, Socialismo e Democracia”*, o teórico Joseph Schumpeter esclarece que as definições idealistas e utópicas de democracia possuíam muitas imprecisões. Estas impediam a identificação e a classificação corretas das formas democráticas e não democráticas de governo

Para o autor, a democracia é apenas a oportunidade apresentada ao povo de escolher os seus governantes. Baseando-se em Weber, Schumpeter (1984) define “o método democrático”

como um sistema competitivo no qual um indivíduo, através de eleições, adquire o poder de tomada de decisões políticas. Para o autor, assim como para Dahl (1971), a definição da democracia adotada pela doutrina clássica constitui um ideal. Nas abordagens minimalistas, de Schumpeter (1950) e Dahl (1971), afirmam que vários autores definiram a democracia em termos de competição, participação e contestação pacífica do poder.

Assim, de acordo com Marcondes (2011, p. 75) o estabelecimento de um regime democrático implicaria, basicamente, condições mínimas como:

[1] direito dos cidadãos de escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos os membros adultos da comunidade política; [2] eleições regulares, livres, competitivas, abertas e significativas; [3] garantia de direitos de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; [4] acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política, em geral.

Assim também, na visão de Moisés (2010), esta definição deixa claro que qualquer sistema político que não se baseie em processos competitivos de escolha de autoridades públicas, capaz de torná-las dependentes do voto da massa de cidadãos, isto é, do mecanismo por excelência de prestação de contas vertical (*accountability vertical*), não pode ser vista como sendo uma democracia.

Com relação a alguns posicionamentos sustentados, a ênfase na abordagem minimalista de Schumpeter e dos seus seguidores é vulnerável ao que os outros autores classificaram como uma “falácia eleitoral”, ou seja, a tendência de privilegiar as eleições sobre outras dimensões da democracia (KARL, 2000).

Dahl (1997) propõe o termo *poliarquia* para nomear as democracias efetivamente existentes, por serem elas, na visão do autor, próximas do ideal democrático. Ele foca sua atenção nos processos de democratização, que são entendidos como avanço paulatino da competição e participação na vida política. Já numa outra obra, Dahl (1999) afirma que “a democracia significa, sumariamente, a oportunidade de participação efetiva, de igualdade de voto, de obtenção de informação esclarecida, de exercício de controlo final sobre agenda política e a oportunidade de inclusão de adultos na vida de uma sociedade” (DAHL, 1999, p. 47).

A ideia pura de democracia, de acordo Mill (1981, p. 71), “é o governo do povo inteiro pelo povo inteiro, representado de maneira geral. Um sistema de poder só será democrático caso as decisões coletivas sejam tomadas por todos os membros da coletividade”. Nesta perspectiva,

tanto para Schumpeter como para Dahl (1971), um processo democrático deve respeitar certos critérios, nomeadamente: a participação efetiva, o que significa que todos devem ter oportunidades iguais de expressar suas opiniões políticas; e a igualdade de voto, pois os votos devem ter o mesmo valor para todos os membros; e o entendimento esclarecido que os participantes devem ter acesso a informações e alternativas políticas.

A participação efetiva, para Corrêa (2011, p. 3),

Significa que todos devem ter oportunidades iguais de expressar suas opiniões políticas; a igualdade de voto, onde o mesmo deve ter o mesmo valor para todos os membros; os participantes devem ter acesso à informação e alternativas políticas; o controle de planeamento do programa político, ou seja, os membros devem poder ponderar sobre quais questões serão incluídas no planeamento e como as mesmas serão tratadas; e a inclusão dos adultos, o que reitera o princípio de igualdade entre cidadãos, e determina que a maioria dos adultos (com exceção daqueles que não se encontram em condições) devem estar incluídas no processo.

Desse modo, segundo Dahl (1971, p. 15), “para a democracia moderna é fundamental a existência e o funcionamento de um pluralismo de opiniões expressas por diferentes partidos políticos, através dos quais a população pode participar direta ou indiretamente”. Numa sociedade pluralista, existem interesses diversos, divergentes e antagônicos que devem ser representados pelas partes. Seja a população urbana ou rural, sejam jovens ou idosos, pobres ou ricos, seus interesses são, em princípio, legítimos e, portanto, devem ser representados no processo político (DAHL, 1971, p. 201). Os partidos são usados para organizar esses interesses e discuti-los entre si. Portanto, os partidos devem articular e representar os interesses da população para que possam ser devidamente levados em consideração nas decisões políticas.

Além disso, essa é uma diferença essencial para as organizações da sociedade civil. As partes devem adicionar e integrar interesses diferentes. Isso significa uma importante contribuição para o bem comum, no sentido de que interesses divergentes já colidem em uma parte e levam a uma aproximação de posições, um possível comprometimento (BOLLIN, 2013; CROSS; BLAIS, 2012).

A emergência de partidos políticos tem sido objeto de variados estudos acadêmicos. No entanto, não existe um consenso em relação à definição exclusiva de partidos políticos, como também é complexo estabelecer uma teoria geral dos partidos políticos. Porém, importa fazer menção que existe um consenso entre os estudiosos acerca da estrutura e funcionalidade dos

partidos políticos para as democracias (SARTORI, 1982; KINZO, 1993; DOWNS, 1999; BAQUERO, 2000; MAINWARING, 2001; SOARES, 2001).

Um partido que representa exclusivamente um interesse individual pode atrair apenas um eleitorado muito pequeno e, portanto, tem mais possibilidades limitadas de sucesso do que se abordasse muitos grupos interessados. Esse mecanismo produziu na Europa o tipo muito bem-sucedido dos chamados partidos populares (ou “pega-tudo”) (KATZ; MAIR, 1995). Dessa maneira participativa, podem ser definidos os objetivos de interesse comum das partes, que não podem ser alcançados por nenhum indivíduo ou grupo de interesse (KATZ; MAIR, 1995).

Para representar esses interesses, os partidos políticos devem desenvolver programas e propostas que possam ser implementadas no governo. Esse papel também é uma diferença substancial das organizações da sociedade civil que podem fazer demandas, mas nenhuma política do governo. As partes discutem os interesses e possibilidades da implementação política e formulam propostas apropriadas (SCARROW, 1996; VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2012).

Outra função dos partidos também leva ao antagonismo: eles devem recrutar pessoas para cargos eleitos popularmente no Estado (por exemplo, deputados, presidente, ministros, prefeitos) e propô-los aos cidadãos nas eleições (SCARROW; GEZGOR, 2010).

Essas pessoas devem ter moral e ética, bem como serem tecnicamente qualificadas para executar tarefas de responsabilidade em todos os assuntos imagináveis, como educação, transporte, economia e meio ambiente. Na sociedade moderna da mídia, eles também devem estar qualificados para se comunicar com os cidadãos através da mídia (TV, rádio, jornais, e-mail, mídia social, entre outros).

Os partidos mobilizam a população para participar da democracia, promovendo campanhas eleitorais e outros acordos e votação. Especialmente em tempos de queda na participação de eleitores em muitos países democráticos, essa tarefa pela democracia em um país não deve ser descartada demais (VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2012).

Os cidadãos que se envolvem em campanhas eleitorais com tempo, esforço e, muitas vezes, também com recursos financeiros, fazem uma importante contribuição para uma democracia viva e participativa. O fato de os partidos gastarem cada vez mais dinheiro alia-se ao que chamamos de déficit democrático dos partidos (NORRIS, 2010). Essa mobilização também inevitavelmente leva à polarização, especialmente em campanhas eleitorais, que podem

comprometer a tarefa de integrar interesses sociais. Portanto, é ainda mais importante construir um consenso democrático na sociedade que reconheça esses debates temáticos como algo “normal” e estabeleça os limites da cultura democrática.

Funções contraditórias dos partidos políticos

Articulação de Interesses	Versus	Agregação e Integração de Interesses múltiplos
Representação dos interesses	Versus	Ganhar o máximo possível dos votos
Formulação e realização de programas	Versus	Resolver Problemas dentro do sistema político
Mobilização através de Campanhas eleitorais	Versus	Integração Social
Realização de Interesses próprios ou dos líderes seguidores	Versus	Recrutamento de pessoas qualificadas para cargos públicos

Fonte: Bolin (2013), adaptado pelo autor (2020).

Tendo em atenção a estrutura apresentada acima sobre as funções contraditórias dos partidos políticos, pode-se concluir que a democracia requer participação de partidos políticos efetivos. Como também se pode depreender que os partidos são organizações únicas que desempenham várias funções centrais inter-relacionadas para o processo de governança democrática (MONTERO, 2002).

Efetivamente, as funções básicas de um partido incluem o seguinte: concorrer e vencer eleições, a fim de buscar uma medida de controle de entidades e instituições governamentais; unir e representar interesses sociais; fornecer opções de políticas; igualmente, permite examinar e treinar líderes políticos que devem assimilar um papel relevante na sociedade (WHITELEY, 2011). Estes solicitam apoio político, especialmente os votos nas eleições. Nisto reside um dos antagonismos que minam a confiança dos partidos: por um lado, formulam suas propostas para o processo eleitoral, que deve buscar apoio (votos nas eleições), mas, por outro, depois as eleições

devem conquistar a maioria no governo e no Congresso para implementar suas propostas, fornecer recursos financeiros e cumprir todas as leis existentes.

Na maioria dos países, os partidos são obrigados a cumprir obrigações legais de registro e reconhecimento oficiais, incluindo um nível mínimo de associação, uma constituição e uma plataforma escrita, bem como a eleição de líderes partidários. Devido a toda uma gama de fatores como o tipo de sistema democrático, a lei eleitoral e o papel histórico dos sindicatos, grupos religiosos e comunidades étnicas (SEYD, 1999).

Ao mesmo tempo, os partidos também são veículos de seus membros e protagonistas de seus próprios interesses, ou seja, ganhar dinheiro, ganhar prestígio e poder de decisão para impor seus próprios programas e, finalmente, conseguir isso também para seus próprios seguidores (AMARAL, 2013). Precisamente, essa função geralmente leva a excessos, como corrupção, patrocínio, abuso de poder e, com isso, enormes críticas aos partidos. Portanto, essa é provavelmente uma das principais razões para a falta de confiança dos cidadãos em partidos políticos. Seria irrealista esperar que precisamente nos partidos houvesse pessoas que não tivessem as qualidades humanas de ambição e desejo de riqueza.

Edmund Burke (1860, p. 189) define os partidos como “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”. Faz-se necessário, neste momento, destacar um elemento que se mostra de concretização problemática nesta conceituação: a dita promoção do interesse nacional, uma vez que é de difícil alcance e moldura empírica. Ademais, pensamos que Bluntschli trouxe desejável avanço à ideia promovedora dos partidos políticos ao situá-los como elementos intraestatal, que com ele não se confunde.

Sob a ótica da dominação e busca pelo controle político, Gramsci (2006, p. 420) e Duverger (1980) já alertavam acerca do papel que deveria ser desempenhado pelos entes partidários, no sentido de que o partido como organização prática (ou tendência prática), isto é, como instrumento para a solução de um problema ou de um grupo de problemas da vida nacional e internacional. Ou seja, o partido deveria ter a função de coadunar não só a vontade da classe que representa, mas também lutar pela formação de uma vontade coletiva (DALTON; FARRELL; MCALLISTER, 2011).

Assim, Caliche (2014, p. 24) afirma que “em democracia, a existência de partidos que concorrem pelo voto em iguais circunstâncias, e, depois da formação dos governos, a inclusão de

grupos minoritários, é essencial para a valorização de opiniões dos diferentes grupos da sociedade”. O autor sublinha que a democracia é desejável pela maioria pelo fato de esta ser um modelo político em que decisões importantes (leis, políticas, procedimentos) são definidas através de escolhas ou preferências dos cidadãos. Entendemos, portanto, a democracia como um sistema político associado ao processo de escolha do governo por meio de eleições periódicas e dos mecanismos de competição entre partidos políticos, mas há outras perspectivas que ampliam a compreensão do conceito, incluindo duas dimensões envolvendo conteúdo democrático e expectativas em termos econômicos e sociais.

1.2 Da Democracia, Competição Partidária à Poliarquia

Avanços mais recentes, incluindo os textos de Dahl (1971), Dahl e Martin (1997), Santos (1998) e Downs (1957), propõem o termo *poliarquia* para nomear as democracias efetivamente existentes e procurar uma aproximação do ideário democrático e a práxis. Eles focam a sua atenção nos processos de democratização, entendidos como avanços paulatinos da competição e participação na vida política.

Downs (1957) explica que a democracia partindo de uma teoria econômica da ação política. Com isto, Downs começa a sua discussão demonstrando que o governo é a agência na divisão do trabalho que tem o poder de coagir todos os outros agentes da sociedade e é o local do poder “último” na política governamental (DAHL; CHARLES; LINDBLOM, 1953, p. 42).

A democracia é um sistema político que, entre outras características, descreve-se como: [a] um espaço onde dois ou mais partidos competem em eleições periódicas pelo controle do aparelho de governo; [b] o partido (ou coligação de partidos) que ganha uma maioria de votos tem o controle do aparelho de governo até as próximas eleições; [c] os partidos perdedores nunca tentam impedir os vencedores de tomar posse, nem os vencedores usam os poderes do cargo para viciar a capacidade dos perdedores de concorrer nas eleições seguintes; [d] e todos os adultos são cumpridores da lei que são criadas pelo governo e os cidadãos têm um voto em cada eleição (MARSCHAK, 1954).

Salvo indicação contrária, Downs (1957) relaciona um conjunto de axiomas dos quais: [i] cada partido político é uma equipe de homens que procuram um cargo unicamente para gozar do prestígio, do poder e do controle total ou parcial do funcionamento do aparelho governamental; [ii] o partido vencedor (ou coligação) tem controle sobre as ações do governo até as próximas

eleições; [iii] não há votos de confiança entre as eleições, nem por parte de uma legislatura nem por parte do eleitorado, pelo que o partido no governo não pode ser destituído antes das próximas eleições; [iv] também não há nenhuma das suas ordens a ser resistida ou sabotada por uma burocracia intransigente; [v] os poderes econômicos do governo não são limitados, pois ele pode nacionalizar tudo, entregar tudo a interesses privados, ou estabelecer qualquer equilíbrio *dentro daquilo que a constituição permite*;²⁴ [vi] o único limite aos poderes do governo é que o partido em exercício não pode de forma alguma restringir a liberdade política dos partidos opositores ou de cidadãos individuais, a menos que estes procurem derrubá-lo pela força.

Dada esta configuração, os partidos políticos numa democracia formulam a política estritamente como um meio de obter votos. Não procuram ganhar cargos a fim de levar a cabo certas políticas pré-concebidas ou de servir quaisquer grupos de interesse particulares; em vez disso, formulam políticas e servem a grupos de interesse a fim de ganhar cargos e eleições. Trata-se de uma política de venda de programas e políticas para ganhar votos.²⁵

Dahl (1999) considera a democracia como uma oportunidade de participação efetiva, de igualdade de voto, de obtenção de informação esclarecida, de exercício de controle final sobre a agenda política e a oportunidade de inclusão de adultos na vida de uma sociedade. Para este autor, a democracia justifica-se quando se pretende produzir, na atividade política, consequências desejáveis, como evitar a tirania, produzir e garantir direitos essenciais aos cidadãos, criar e garantir a liberdade para todos os cidadãos, promover a autodeterminação, fazer existir a autonomia moral, criar e garantir o desenvolvimento humano, proteger os interesses pessoais essenciais, garantir a igualdade política, procurar a paz e a prosperidade.

Como fica claro na sequência, Dahl (1999) aponta um conjunto de critérios que podem, explicitamente, descrever uma poliarquia:

- i. O direito ao voto;
- ii. O direito a ser eleito;
- iii. O direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos;
- iv. Eleições livres e honestas;

²⁴ Itálico nosso.

²⁵ O termo “racional” neste modelo é sinônimo de modos de atuação com “eficiente”. Esta definição econômica não deve ser confundida com a definição lógica (ou seja, relativa a proposições lógicas) ou a definição psicológicas (ou seja, calculista ou não regional).

- v. Liberdade de reunião;
- vi. Liberdade de expressão;
- vii. Fontes alternativas de informação;
- viii. Instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular.

Quadro 1 - Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais²⁶
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none">1. Liberdade de formar e aderir a organizações2. Liberdade de expressão3. Direito de voto4. Direito de líderes políticos disputarem apoio5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none">1. Liberdade de formar e aderir a organizações2. Liberdade de expressão3. Direito de voto4. Elegibilidade para cargos políticos5. Direito de líderes políticos disputarem apoio6. Fontes alternativas de informação7. Eleições livres e idônea
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none">1. Liberdade de formar e aderir a organizações2. Liberdade de expressão3. Direito de voto4. Elegibilidade para cargos públicos5. Direito de líderes políticos disputarem apoio<ol style="list-style-type: none">a. Direito de líderes políticos disputarem votos6. Fontes alternativas de informação7. Eleições livres e idôneas8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Fonte: Elaborado por Dahl (1999), adaptado pelo autor (2020).

1.3 Discussão sobre a democracia moçambicana

Tal como acontece em outras partes do mundo, o debate sobre a democracia na África não é consensual devido à complexidade do fenómeno e pelo renascimento tardio da emancipação dos países africanos. Para além deste fator, podemos destacar outras causas como, por exemplo, os conflitos étnicos, tribais, regionais e o racismo. Mas também existem os fatores de natureza externa, ligada à imposição de modelos de governança que foram orientados da Europa para

²⁶ Vale a pena mencionar que, posteriormente, Dhal condensou estas oito (8) garantias institucionais em seis: [1] Funcionários eleitos; [2] Eleições justas, livres e frequentes; [3] Liberdade de expressão; [4] fontes de informação diversificadas; [5] Autonomia para as associações e [6] cidadania inclusiva.

África. Para o caso de Moçambique, a democracia multipartidária em Moçambique também vem merecendo atenção de vários estudiosos, em nível tanto nacional como internacional, e cujas abordagens constam de relatórios, artigos e outras formas de pesquisa. Autores como Macuane (2000), Santos (2002), Lalá (2003), Guilamba (2005), Mosse (2005), Nuvunga (2007), Forquilha (2010), De Brito (2009, 2010), Maloa (2014), Sanches (2014), Material e Harman (2014), Ngoenha (2015, 2020) e Siteo (2020), e instituições como Iese (2014) são alguns dos exemplos que falam sobre a democracia multipartidária em Moçambique.

Em termos da sua contextualização, Moçambique é um daqueles países que no Pós-Segunda Guerra Mundial, não fazia parte do chamado campo democrático. No entanto, a guinada deu-se com a chamada “terceira onda da democratização”, iniciada em Portugal nos anos de 1970. Esta onda replicou-se para vários cantos do mundo, com destaque para os países da América Latina, a Europa do Leste e no continente africano nos anos de 1980 e 1990. Santos (2002, p. 12) afirma que “o mesmo aconteceu em Moçambique”.

Huntington (1991, *apud* MOISÉS 2008, p. 12) refere que mais de trinta países já tinham feito a transição do autoritarismo para a democracia. Este posicionamento é confirmado por Évora (2001, p.91) ao declarar que “o período entre o final da década de 1980 e o início de 1990 foi marcado por grandes transformações políticas que se traduziram em processos de transição de regimes autoritários para regimes democráticos”. Huntington (1994) defende que se identificou um fenômeno global de “Terceira onda de democratização”, que, segundo a mesma fonte, iniciou com o movimento de abril de 1974, em Portugal, quando um golpe de Estado colocou fim à ditadura de Marcelo Caetano.

Para Dahl (2001, p. 65), “os países que se tornaram democráticos desde a década 1980 ou posteriormente a esta década, são chamados também de “democracias recentes”. De acordo com Huntigton (1994), as perspectivas de sucesso das democracias são exíguas em países em franco desenvolvimento, como são os casos dos países africanos. A mesma fonte mostra que diversos países que compuseram a “terceira onda de democratização” apresentam problemas associados à desconfiança. Corroborando essa ideia, Teixeira (2009, p. 24) diz que “a questão de desconfiança na política tem vindo a ser estudada em vários países do mundo, desde meados do século passado”.

Nesta questão, vários autores têm o mesmo entendimento de que o processo de democratização em Moçambique está inserido nesse período da chamada “terceira onda de

democratização” (HUNTINGTON, 1994; MACUANE, 2000; SADIA, 2014). Efetivamente, a transição democrática em Moçambique só acontece nos inícios dos anos de 1990. O final dos anos 1980 e início da década seguinte foi marcado por uma dinâmica internacional que teve repercussões imediatas nos processos políticos africanos.

Com a dissolução do bloco do Leste, simbolizada pela queda do muro do Berlim, e sua perda de influência internacional, criaram-se as bases para um processo amplo de mudanças políticas em África. Para o caso de Moçambique, Brito (2010, p. 22) afirma que “foi em 1989 que a FRELIMO decidiu abandonar oficialmente o ‘marxismo-leninismo’ e, na mesma dinâmica, foi iniciado o processo da revisão constitucional que acabaria por resultar, em 1990, na aprovação de uma Constituição multipartidária”.

Este posicionamento é confirmado por Lalá (2003), ao explicar que, em 1989, no seu 5º Congresso, como resultado da pressão internacional, a FRELIMO separa o Estado do Partido e as referências do marxismo-leninismo são retiradas dos seus estatutos. Começa-se, assim, um processo de liberalização política ou democratização que conheceu avanços significativos com a aprovação da nova Constituição de 1990, a qual, entre outros aspectos, garantia o pluralismo partidário. O pluripartidarismo caracteriza-se por ser um sistema político próprio dos regimes democráticos, em que a lei admite a participação nos pleitos eleitorais de vários partidos políticos.

A maioria dos autores que estudam os casos de transição na África classifica de “Democracias Virtuais” os sistemas multipartidários africanos, pelo fato de que só foram estabelecidos em razão das pressões do Ocidente. No entender desses autores, os países africanos escolheram o multipartidarismo, mesmo não tendo condições internas para o efeito, por terem sido pressionados a partir de fora. Aliás, as imposições estabelecidas pelos países doadores obrigaram muitos países africanos a adotarem um “constitucionalismo de fachada”, apenas para terem acesso ao crédito de ajuda internacional (JOSEPH, 1998).

Moçambique não foi o único país da África e do mundo a iniciar sua democracia nesse período. As experiências mais recentes de democratização da África são ricas em exemplos heterogêneos. Assistiu-se, por exemplo, a países que saíram de guerras civis sangrentas e de regimes monopartidários para multipartidários, como são os casos de Cabo Verde (1991), Angola (1992), Congo (1992), e Moçambique (1994), tentando resolver as suas diferenças via arranjos institucionais democráticos (MACUANE, 2000).

O primeiro passo para a democracia multipartidária em Moçambique deu-se com a elaboração da Constituição de 1990, que inaugurou uma abertura para a liberdade de criação de partidos políticos (Cf. art. 6 (1) da Lei 7/91, de 23 de janeiro, e NUVUNGA, 2007, p. 54). Com efeito, desde a aprovação da primeira Constituição multipartidária, em 1990, o país vive uma democracia multipartidária (NUVUNGA, 2007).

Portanto, a transição democrática em Moçambique só acontece nos inícios dos anos 1990, motivada pela transição de um sistema monopartidário para o multipartidarismo num contexto de pacificação, com a integração dos antigos rebeldes (RNM) no jogo democrático (MACUANE, 2010). De acordo com Weime (2010),

As reformas políticas dos anos de 1990 que surgiram em diferentes partes do mundo, para Moçambique foram marcadas essencialmente pela introdução da nova Constituição da República, em 1990, e pelo fim da guerra civil, em 1992, que possibilitou a realização das primeiras eleições multipartidárias, em 1994, e a criação de novas instituições (WEIMER, 2010, p. 35).

Por seu turno, Guilamba (2005, p. 135) afirma:

A democracia em Moçambique (monopartidária para o multipartidarismo) é um fenómeno recente e não se pode falar ainda de uma democracia consolidada, mas sim, um processo de democratização que inicia em 1990 e que perdura na atualidade com um formato de uma democracia liberal, de carácter é eminentemente eleitoral de baixa intensidade.

Num contexto de análise da trajetória da paz e do multipartidarismo em Moçambique, Mazula (1995, p. 55) concebe a democracia moçambicana como “uma democracia dúbia com certa influência exógena, sobretudo do continente europeu e outra endógena, imposta de dentro por alguns interesses econômicos e político partidários nacionais”. O autor afirma ainda que em Moçambique verifica-se uma espécie de democracia Kantiana, concebida por alguma elite e restrita a certas classes. No entanto, apesar do elitismo que tem caracterizado esta democracia, ela vai se consolidando através de feições culturais no tempo e lugar, num esforço multidisciplinar coordenado por toda sociedade e fundamentalmente com o envolvimento dos intelectuais.

Apoiando-se nas duas Constituições democráticas moçambicanas,²⁷ Maia (1995) assevera que a democracia moçambicana é baseada em leis bastante belas, bem escritas e de grande alcance social, todavia são tomadas de letra-morta pelos cidadãos, e mesmo pelos grupos

²⁷ Constituição da República de Moçambique de 1990 e de 2004, respectivamente.

profissionais que deveriam ser os primeiros a pugnar pelo cumprimento e se remetem ao silêncio. Assim, do ponto de vista do autor, existe uma crescente familiarização com a palavra democracia. Daí um sentimento positivo, embora persista algum desconhecimento sobre o funcionamento e significado para cada um dos moçambicanos.

Numa perspectiva não muito distante desta, Ngoenha (2020) fala de um paradoxo²⁸ na democracia moçambicana. No entender deste autor, trata-se de uma democracia que triunfa, aparentemente, nos seus princípios: com uma consciência sempre maior dos cidadãos e no incremento das instituições, mas frágil do ponto de vista das suas bases, isto é, uma democracia “Ready Made” na sua constituição, na “separação” de poderes, na estrutura dos partidos, resultante não de evolução política ou metamorfose dos principais protagonistas e dos cidadãos, porém de uma imposição histórica: o desfecho do conflito ideológico entre os dois blocos que se afrontaram na segunda metade do século vinte (capitalismo e socialismo).

É um “sistema de governo sem povo em que um pequeno número de dirigentes, integrantes de uma oligarquia de fato, representa os interesses do partido ou de grupos no seu interior e, no qual uma patética classe política desempenha um papel de coadjuvante”, sustenta o autor (NGOENHA, 2020, p. 38).

Macuane (2020) vai mais longe ao afirmar que nas democracias eleitorais em África, depois de uma grande euforia, principalmente com a realização de eleições regulares, muitos processos de transição falharam devido ao autoritarismo eleitoral em alguns casos com as restrições ou mesmo intolerância do direito do voto.

O processo democrático em Moçambique continua sendo marcado por grandes desafios no que se refere ao funcionamento e consolidação das instituições criadas no âmbito da democratização. “O Estado moçambicano está científica e tecnicamente a preparar-se para a democracia” (UCAMA, 2012, p. 36).

²⁸ A democracia moçambicana é o exemplo típico e eloquente de uma democracia que vive sem povo, que não precisa do povo. Usa o povo para se legitimar, como arte de governar, mas não precisa dele. Neste sentido, é uma democracia governada e não governante. No entanto, fazendo uma reflexão em torno da democracia representativa em Moçambique, Ngoenha, olha para este tipo como sendo marginalmente democrática, pois, em Moçambique a democracia é que faz a economia do povo, onde os poderes se auto representam e não representam a coletividade da qual supostamente seriam representantes, onde os oligarcas se interessam pelo destino de seus representativos unicamente na medida em que estes legitimam o exercício do seu poder representativo e, por isso mesmo, se interessam apenas marginalmente pela realidade existencial daquelas que representam (NGOENHA, 2020, p. 31).

A base da discussão a respeito do estado atual da democracia moçambicana reside na sua incapacidade de materializar políticas públicas eficientes e eficazes. Ngoenha (2015, p. 14) afirma que “a nossa democracia é de poucos, e esses poucos são os que detêm mais posses, no sentido de riquezas e bens. Este vai mais longe ao afirmar que, no fundo, estaríamos mais perto de uma oligarquia do que de uma democracia”. Ou seja, no quadro do sistema político moçambicano, não existe nenhum controle sobre o que se faz em termos de políticas públicas, não há nenhuma discussão sobre o vasto mundo da ação governativa e do uso dos recursos públicos. Moçambique se abre como uma “democracia pós-política, quer dizer uma democracia sem ideias” (NGOENHA, 2015, p. 15). Dito de outra forma, a cultura democrática moçambicana é sufocada por “aparatoocracia”, ou seja, os partidos políticos se transformaram em máquinas de poder que aspiram, antes de tudo, a sua autossustentação e acumulação de mais poderes (NGOENHA, 2015, p. 15).

Uma das razões destes desequilíbrios da democracia moçambicana é, sem dúvidas, a falta de veracidade nas propostas apresentadas pelos candidatos nas campanhas eleitorais, bem como a falta de cumprimento dos seus compromissos políticos. De fato, os candidatos e os partidos são, muitas vezes, relutantes em apresentar programas, projetos ou propostas durante as suas campanhas, mas durante o exercício do governo não se sentem obrigados a cumpri-los, pelo que acabam por gerar um desencorajamento generalizado entre os cidadãos. Nosso entendimento sobre a democracia em Moçambique é claro, pois é cada vez mais comum que se apliquem programas diametralmente opostos aos prometidos durante a campanha.

Tendo em consideração os vários posicionamentos apresentados, é nosso entender que em Moçambique temos uma democracia com falhas profundas institucionais. Embora se terem registrado progressos importantes, em termos de oportunidade de os cidadãos moçambicanos puderem participar dos processos políticos com vista a escolherem os seus representantes em vários níveis, paradoxalmente, têm estado a emergir vários conflitos de natureza eleitoral que põem em causa a legitimidade dos governos instituídos, para além da implantação de grupos terroristas, patrocinados por organizações internacionais em cumplicidade com os alguns cidadãos moçambicanos, que têm colocado em causa os ditames democráticos.

Dito de outra forma, transpostos trinta anos de democratização do país, a democracia não gerou desenvolvimento esperado ao povo (demos) devido à qualidade da governança apresentada pelos dirigentes e, por conseguinte, refletindo às instituições públicas em vários níveis, o que tem

levado à deterioração acentuada das lideranças moçambicanas envolvidas em esquemas de corrupção (boladas)²⁹ endêmica em vários níveis.

Deste modo, a democracia moçambicana não constitui *per se* um regime de governo que em sua forma de gestão da coisa pública visa a satisfação das necessidades coletivas prometidas no tempo de campanha eleitoral, por via da representação, promoção de serviços sociais, empregabilidade e aceitação da importância vital de vários outros atores políticos, sociais e econômicos, além do próprio governo. Todavia, para que a democracia seja exercida plenamente por todos, é necessário que existam oportunidades reais de crescimento pessoal, em que sejam melhoradas as condições de vida. Estas condições estão, aliás, previstas na Constituição da República (2004), com destaque para os direitos básicos, como alimentação, habitação, emprego digno, educação de qualidade, acesso à saúde e cultura.

A nossa posição é a de que em Moçambique vigora um sistema político classificado pela literatura como um regime híbrido, com uma democracia eleitoral defeituosa e com traços de regimes autoritários. Apesar da existência de um ambiente constitucionalmente estabelecido que se define pelos pressupostos das democracias modernas, desde abertura às liberdades, institucionalização de um Estado de direito democrático e a realização periódica de eleições em todos os níveis. Todavia, este regime democrático tem sofrido várias críticas pelo fato de os pleitos eleitorais serem considerados violentos e fraudulentos, o que tem contribuído para o não reconhecimento das instituições democraticamente eleitas. Da mesma forma que a ideia do bem-estar social dos cidadãos tem estado ausente durante quase três décadas de eleições multipartidárias e pelo fato de não existir uma alternância política, o que tem contribuído para a existência de traços autocráticos, como o não reconhecimento dos partidos da oposição, intolerância aos meios de comunicação, partidarização do aparelho do estado, uso da polícia para perseguir os seus opositores, manipulação dos resultados eleitorais, excesso de poderes na figura do presidente da república e a interferência do executivo no legislativo e judiciário.

1.4 Promessas eleitorais e a Teoria do Mandato

A palavra “promessa”, segundo Houaiss, Villar e Franco (2001, p. 889), “carrega uma polissemia de significados em disputa”. O *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* evidencia

²⁹ Habilidades comerciais executadas com alguma destreza, envolvendo a manipulação de um indivíduo ou grupo de indivíduos.

para a expressão a seguinte definição: “declaração de um ato ou efeito de comprometer-se de forma oral ou escrita do que se dará ou fará alguma coisa”. Numa outra perspectiva, o *Minidicionário da Língua Portuguesa*, apresentado por Ferreira (2009), mostra um sentido de “obrigação de cumprimento de um ato contínuo por uma identidade singular ou coletiva” (FERREIRA, 2009, p. 658).

No ponto de vista da ciência política, alguns pesquisadores conceituados assumem tal termo como “um compromisso de realizar alguma ação ou produzir algum resultado, onde uma estimativa objetiva pode ser feita sobre se a ação foi de fato tomada ou o resultado produzido” (ROYED, 1996, p. 79), considerando que os eleitores tenham um entendimento mais genérico do que os cientistas políticos que se dedicam ao estudo sobre as promessas eleitorais, que normalmente incluem expectativas mais amplas sobre os partidos políticos e, por conseguinte, os governos (NAURIN, 2011; THOMSON, 2011).

Uma posição não muito diferente de Bonilla (2017) afirma que as promessas de campanha eleitorais são uma declaração política que um candidato emite ao mesmo tempo em que indicam que agirão sobre essa posição no futuro, distinta de outras declarações políticas que os candidatos fazem sem anexar planos para ação futura.

Sobre esta temática, existem estudos de pesquisadores internacionais conceituados, como por exemplo, Budge (1997), Thomson (2001), Mansergh e Thomson (2007), Costello e Thomson (2007), Artés e Bustos (2008), Moury (2010), Thomson, Royed e Naurin (2010), Artés (2011), Costello e Thomson (2011), Moury (2011), Doleza *et al.* (2012), Zubek e Klüver (2013), Naurin (2013), Naurin, Royed e Thomson (2014, 2019), Schermann e Ennsner-Judenastik (2014), Svacinová (2015), Markwat (2015), Müller (2016), Bonilla (2017), Jorge (2017), Barreira (2017), Mbétry *et al.* (2017), Diniz e Oliveira (2020), entre outros que se vêm destacando, apesar de algum ceticismo dos cidadãos em relação ao cumprimento de promessas dos partidos políticos no governo (majoritários).

Apesar de um crescimento significativo dos estudos ligados às promessas de campanha e o seu cumprimento nos países europeus e americanos, eles ainda são escassos no continente africano. Dos poucos, podemos fazer menção a Golias (1995), Bosire (2006) Muatiacale (2011), Elischer (2012), Cahen (2019), Imed (2019), que servem de base para os partidos políticos pertencentes às sociedades tidas como não industrializadas no continente africano.

Documentos do governo de Moçambique definem promessas de campanha como um compromisso de executar uma ação ou produzir um resultado possível de ser medido, quando o seu objeto pode ser verificável através de resultados tangíveis (PQG, 2015 a 2019). Contudo, para esta pesquisa, entende-se por promessas os argumentos, atitudes, agenda pública e mensagens em favor dos partidos, que visam cada vez mais granjear simpatia no eleitorado, a fim de conquistarem votos a seu favor, de modo a concretizar as promessas apresentadas durante a campanha, em caso de uma vitória nas eleições. Porém, dependerá muito da conjuntura local e internacional, como também da responsabilidade do governo eleito.

Sobre a relação entre eleitores e partidos, podemos dizer que os partidos buscam alcançar cargos políticos, enquanto os eleitores procuram ver a implementação de políticas. Ou seja, os políticos vendem os seus programas eleitorais a fim de conquistarem, exercerem e se manterem no governo após serem eleitos, e os eleitores compram os mesmos programas políticos, com o intuito de verem cumpridas as suas expectativas no decurso do mandato. Em caso de desvio ou descumprimento das promessas declaradas no decurso da campanha eleitoral, os eleitores punem esses candidatos e, em substituição, elegerão novos para as próximas eleições que apresentem propostas de políticas mais próximas de suas preferências, acreditando no seu cumprimento. Contudo, como sustenta Downs's (1957), a capacidade do governo de cumprir suas promessas eleitorais dependerá fundamentalmente do cenário institucional vigente.

Numa alusão aos governos representativos, Berard Manin (1998) salienta que eles foram estruturados dando aos representantes eleitos autonomia sobre a vontade dos representados e eliminando tanto os mandatos obrigatórios como as promessas obrigatórias. Mesmo quando os eleitores tomavam em consideração as promessas eleitorais dos candidatos ao decidir o seu voto, sabiam sempre que a credibilidade dessas promessas era uma questão em aberto. Mas é possível compreender dentro da democracia representativa as promessas como uma forma do vínculo político representativo, cuja função é ligar a legitimidade eleitoral à legitimidade das decisões durante o período de governo ou mandato.

De fato, a questão de como as promessas beneficiam as campanhas é melhor respondida sobretudo dada a importância dos cargos em disputa. Por exemplo, Downs's (1965, p. 1957) argumenta que os cargos de candidatos são o determinante da escolha do voto porque os eleitores querem escolher os candidatos cujas posições políticas mais se aproximam das suas próprias.

Sobre este quesito, Pomper e Lederman (1982), Rallings (1987), Royed (1996), Mansergh (2004), Artes (2004) e Naurin (2009) mostram que muitos partidos políticos no governo têm executado acima da metade das suas promessas feitas durante a campanha eleitoral, contrariamente aos partidos da oposição (minoritários).

Fernandez *et al.* (2007) concebem o processo de promessas de campanha, iniciando com o debate sobre as campanhas eleitorais. Os autores afirmam:

A campanha eleitoral é um processo com objetivos sistemáticos, que visam obter o poder ou ganhar uma eleição em primeiro lugar, ganhar terreno entre o eleitorado e posicionar as ideias do partido, ou alcançar uma certa percentagem dos votos para que a força política aspire a ser atrativas para outros partidos e poder formar alianças e coligações” (FERNANDEZ et al., p. 4).

Para Aragonés, Palfrey e Adrew (2007, p. 847), as promessas de campanha afetam as expectativas dos eleitores quanto às políticas que serão escolhidas pelo governo eleito e fornecem uma referência para os eleitores relacionarem as decisões políticas com as futuras reeleições”. Uma crítica nos permite elencar, conforme Susan Stokes (2001 apud HERNÁNDEZ, 2008, p. 268), que nas democracias em crescimento e nas campanhas, prevalecem os pronunciamentos populistas dos candidatos que sabem do seu futuro incumprimento, mas que o anunciam aos cidadãos sem conhecimento político. Por esta razão, Hernández (2008, p. 268) afirma que as promessas difíceis de cumprir são típicas de “sociedades com baixos níveis de informação política” e que se baseiam em promessas na esfera econômica.

Porém, vale ressaltar que existem algumas dificuldades no cumprimento das promessas de campanha que não estão necessariamente à cargo dos políticos, por exemplo, os desastres naturais como ciclones e inundações, desastres frequentes no território de Moçambique.

Para que os resultados das futuras eleições sejam diferentes, após o cumprimento ou não cumprimento de promessas, as estratégias dos eleitores devem depender da relação entre uma promessa de campanha e a escolha política de um candidato: as ações dos eleitores devem depender das promessas dos candidatos. Seguimos a definição de Sulkin, segundo a qual as promessas de campanha se distinguem das promessas como uma forma específica de tomada de posição. Define-se uma promessa de campanha como uma declaração de posição em que o candidato associa uma expectativa de ação que o candidato irá desempenhar no cargo, se for eleito (SULKIN, 2005).

Como já dito anteriormente, a discussão sobre cumprimento de promessas de campanha eleitoral na agenda do governo no mundo contemporâneo não é nova e não é um problema isolado de Moçambique. Apesar de alguns países europeus, como a Suíça e a Finlândia, da América do Norte como Canadá e EUA, além do Uruguai na América do Sul, apresentarem alto padrão de cumprimento, o problema ainda constitui uma preocupação na maioria dos países, sobretudo em via de desenvolvimento, esteira na qual Moçambique está inserido.

O cumprimento das promessas eleitorais é bastante importante para a teoria e prática da democracia representativa. Para que os partidos políticos canalizem efetivamente as demandas sociais para a política governamental, deve haver um grau considerável de coerência entre o conteúdo político de seus programas eleitorais e as políticas governamentais subsequentes. Uma forte ligação do programa político é central para a teoria do mandato democrático e modelos de partidos responsáveis (DOWNS, 1957; KLINGEMANN; HOFFERBERT; BUDGE, 1994).

Pesquisas relacionadas com o cumprimento de promessas eleitorais têm sido uma grande preocupação dos cientistas políticos, fundamentalmente quando se pretende saber a correlação entre promessas eleitorais e o grau de seu cumprimento, assim quando o respectivo governo assume o poder. Daí que muitas pesquisas têm se assentado na teoria de Downs (1957).

O modelo apresentado por Downs representa uma relação de dois atores distintos, mas complementares: partidos políticos e eleitores. Os primeiros (*political parties*) têm como propósito conseguir um maior número de vantagens correlacionado com a manutenção de cargos governativos designados por *office seekers*. No que se refere aos eleitores (*voters*), estes procuram assegurar as políticas governamentais que lhes sejam mais favoráveis, e são conhecidos como *policy seekers*. Isso nos mostra que, de acordo com esta teoria do mandato, os partidos formulam os seus programas eleitorais (manifestos) que compõem um conjunto de promessas políticas (*pledges*) que possam permitir conquistar votos. Em um sistema bipartidário, o partido que recebe um maior número de votos, transforma-se no partido governista. Embora Downs (1957) esteja trabalhando em uma perspectiva de um sistema eleitoral bipartidário, essa análise também é válida para sistemas eleitorais multipartidários.

Para garantir suas possibilidades de vencer as próximas eleições, o partido no poder deve estar motivado para implementar suas políticas prometidas no decorrer da campanha. Isso se deve ao fato de que os eleitores avaliam o partido nas próximas eleições, não apenas nas políticas que prometem, mas também ao nível ou grau de cumprimento das promessas anteriores. Em um

sistema multipartidário, de acordo com Downs's, a transmissão das preferências políticas dos eleitores à ação do governo será menos efetiva. No entanto, surgirão os mecanismos comportamentais fundamentais que incentivam os partidos do governo a cumprir suas últimas promessas eleitorais.

Logo, de acordo com a perspectiva deste trabalho, entende-se que as promessas de campanha eleitoral são compromissos, escritos ou não, apresentados pelos partidos políticos e seus candidatos, a um grupo específico de cidadãos durante e após a campanha eleitoral, que visa a realização de uma ação ou produzir algum resultado.

Quanto à teoria do mandato, vale ressaltar que esta, de forma geral, tem sido objeto de diversas discussões e tem sido criticada por diversos pesquisadores relacionados a esta temática, dos quais se destacam Barry (1970), Robertson (1976), Budge e Farlie (1977), Monroe (1991), Grofman (1993), entre outros. Normalmente, as críticas têm sido de duas dimensões: normativas e empíricas. O caso das normativas tem a ver com o fato de se olhar para a teoria do mandato como ideal para a democracia, e a dimensão empírica pelo argumento de algumas suposições sobre o comportamento dos eleitores, partidos políticos e governos, existindo entre eles uma relação irrealista.

Pitkin (1967, p. 1963) questiona se os eleitores ainda têm opiniões discerníveis: “os representados não têm opinião sobre a maioria das questões, e o dever do representante é fazer o que for melhor para eles, não o que eles querem latentemente”. Uma resposta a essa visão dos cidadãos é que a tradição democrática liberal reconhece que a democracia exige liderança. Os partidos políticos são as organizações que selecionam e agregam questões e formulam conjuntos de propostas para apresentar ao eleitorado. Na ausência de demandas políticas claras por parte da maioria dos eleitores, os partidos devem ser inovadores e ativos para identificar questões e formular propostas que os eleitores percebam como relevantes e de acordo com seus interesses (POMPER; LEDERMAN, 1980, p. 219-23).

Manin, Przeworski e Stokes (1999) aceitam a ideia de que a responsividade e a responsabilização, como são concebidas no modelo de mandato, são importantes para a democracia, mas também argumentam que uma boa representação requer governos que atuem no melhor interesse dos cidadãos e sugerem que, às vezes, os governos podem estar em melhor posição para saber o que é melhor do que os cidadãos.

Outra crítica do modelo de mandato é que, mesmo que os eleitores votem nos partidos que melhor refletem suas preferências políticas, os resultados eleitorais geralmente dão uma expressão pouco clara da vontade do povo. Riker (1982) argumenta que nenhum método de votação pode realmente garantir que a vontade do povo seja refletida, e que as únicas coisas que as eleições podem realmente fazer é permitir que os eleitores expulsem os titulares do cargo. Contudo, apesar das várias críticas ligadas ao modelo do mandato, existe um entendimento de que a teoria do mandato proposta por Downs's é largamente aceita como um modelo para avaliar os processos de gestão democrática na atualidade. A este respeito, iremos demonstrar como foi a operacionalização desta teoria no Programa do Governo em Moçambique na gestão do presidente Filipe Jacinto Nyusi, de 2015 a 2019.

CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PANORAMA SÓCIO-HISTÓRICO E POLÍTICO DE MOÇAMBIQUE (1975-2014)

Este capítulo tem como objetivo fazer a contextualização sócio-histórica e política de Moçambique, desde o período pós-independência (1975) até os dias atuais. Moçambique conheceu desde a independência nacional duas diferentes formas de organização política: o regime monopartidário de orientação socialista (1975-1986) e o regime multipartidário, a partir de 1990, caracterizado pela orientação capitalista.

A escolha destes dois períodos se justifica pelo fato de o estágio atual da democracia em Moçambique ter passado por estes períodos. Não seria possível percebermos a temática sobre promessas de campanha eleitoral e agenda do governo sem, no entanto, termos voltado para o período anterior que antecedeu o multipartidarismo.

No capítulo, procura-se discutir o desempenho político do Partido Frelimo tendo em consideração as limitações de assimilação das regras de modelo democrático e a fraca cultura política que se tem manifestado de modo geral na sociedade moçambicana, sobretudo pela falta do domínio de regras democráticas e conseqüentemente o desrespeito pelas normas das instituições democráticas.

É importante referenciar que não se trata de fazer uma abordagem histórica de Moçambique no sentido literal, mas sim social e política, a fim de perceber as várias metamorfoses que o país passou até a sua redemocratização que culminou com a realização de cinco eleições gerais no contexto multipartidário.

Na **seção 2**, apresentamos a breve caracterização física e geográfica de Moçambique, a sua população, a divisão política e administrativa do território. **A seção 3** compreende o panorama sócio-histórico e político de Moçambique, com referência à emergência da primeira república com a independência. A escolha do modelo socialista como a primeira forma de governo e por fim a queda do regime com as mudanças verificadas no mundo e na região Austral de África onde está inserida. **A seção 4** é dedicada à análise sobre os acordos gerais de paz, que marcaram um novo quadro jurídico com a inauguração da democracia multipartidária. É dentro desta seção que se faz menção também ao sistema partidário Moçambicano. **A seção 5** está direcionada à reflexão sobre as eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de 2014.

Para a elaboração deste capítulo, adotamos os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisas bibliográficas, que consistiram em consulta de documentos (primários e secundários) de Moçambique, dos quais se destacam os seguintes autores: Egero (1972); Roesch (1989); Isaacman (1991); Mazula (1995, 2002); Brito (1995); Newitt (1995); Vines (1996); Hanlon (1997); Adam (1997); Abrahamsson; Nilsson (1998); Bruck (1998); Hedges (1999); Ngoenha (2009); De Brito (2004, 2019) e; mais recentemente Chichava (2008); Nuvunga (2009); Macuane (2014); Segulane (2015), entre outros. Destes aportes, a pesquisa contou também com relatórios, documentos políticos e legislações como, por exemplo: CRPM (1975); FRELIMO (1980, 1983, 2009, 2014); CRM (1990); AGP (1992); CRM (2004); RENAMO (2009); MDM (2009a; 2009b); RENAMO (2014); EISA (2014); MOE-EU (2014) e CIP (2014).

Os dados e informações mencionados neste capítulo foram recolhidos parte significativa em Moçambique (cidade de Maputo) em arquivos e acervos de instituições públicas: a Universidade Eduardo Mondlane,³⁰ A biblioteca central da Universidade Pedagógica de Maputo, (UPM) e a Biblioteca Nacional da mesma cidade. Também consultamos sites oficiais do governo de Moçambique,³¹ Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE),³² Comissão Nacional de Eleições (CNE),³³ para além da literatura cinzenta proveniente das Organizações da Sociedade Civil (ONGs) como o Centro de Integridade Pública (CIP)³⁴ e o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).³⁵ Este exercício nos permitiu fazer uma abordagem sócio-histórica e política de Moçambique.

2.1 Localização Geográfica

De acordo com Muchangas (1999, p. 16),

Moçambique é um país situado a sudeste da costa oriental do continente africano, entre os paralelos 10° 27' e 26° 52' de latitudes Sul e meridianos 30° 12' e 40° 51' de longitude. Possui uma superfície territorial de área de 799.380 km², completando 98% de terra firme e 2% de águas interiores, ou seja, 13.000 km² correspondem às águas interiores, que se estendem no sentido norte no Rio Rovuma e sul em Maputo.

³⁰ Arquivo Histórico de Moçambique (AHM), Biblioteca Brazão Mazula e Centro de Estudos Africanos (CEA).

³¹ Disponível em: <https://portaldogoverno.gov.mz>

³² Disponível em: www.stae.org.mz

³³ Disponível em: <http://www.cne.org.mz>

³⁴ Disponível em: <http://www.cipmoz.org>

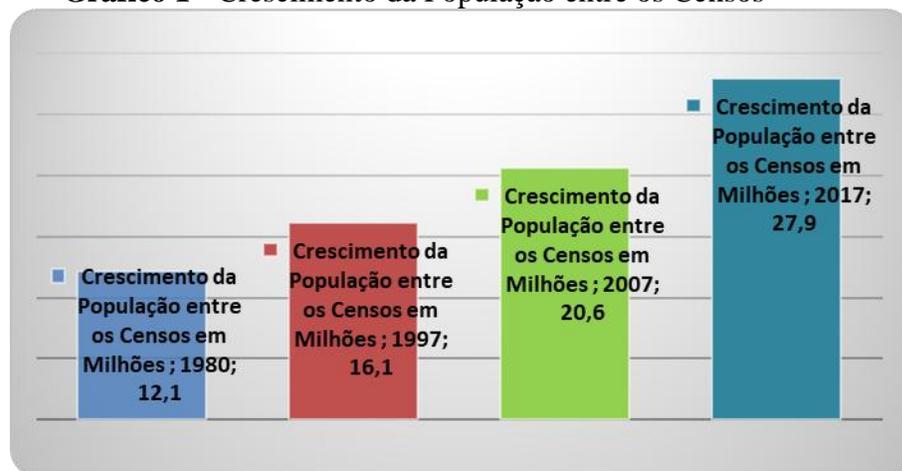
³⁵ Disponível em: www.iese.ac.mz

Moçambique é, portanto, um país africano de clima tropical úmido, limitado ao Norte pela Tanzânia, a Noroeste pela Zâmbia e Malawi, a Oeste pelo Zimbawe, ao Sul pela África do Sul e ao Sudoeste pela Suazilândia (atual reino de Essuatíni). A sua costa é banhada pelo Oceano Índico, que se desassocia com a ilha das malgas por meio do canal de Moçambique.

2.2 Organização Político-Administrativa

Os últimos resultados do recenseamento geral da população e habitação realizado pelo Instituto Nacional de Estatística de Moçambique (INE), em 2017, mostram que a população do país é de aproximadamente de 27.909.798 milhões de habitantes (INE, 2017). Este número populacional expressa um aumento em 7.330.533 pessoas, equivalente a 35,6% em relação ao censo realizado em 2007, como se pode depreender no gráfico 1, abaixo, sobre a taxa de crescimento da população entre os censos. Todavia, de acordo com a mesma fonte, o cenário tem vindo a mudar. Dados atualizados fazem menção a um crescimento populacional que ronda em cerca de 30.832.244 de habitantes (INE, 2020).

Gráfico 1 - Crescimento da População entre os Censos



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2017), adaptado pelo autor.

Administrativa e politicamente, Moçambique está dividida em onze províncias distribuídas em três regiões: Região Norte, integrando as províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula; Região Centro, que é composta pela Zambézia, Tete, Manica e Sofala; e Região Sul, composta pelas províncias de Inhambane, Gaza, Maputo Província e a Cidade de Maputo.

Simultaneamente, as províncias se encontram divididas em distritos, os distritos divididos em postos administrativos e, por sua vez, estes são divididos em localidades. De acordo com a República de Moçambique (2003, p. 2), “é com base nesta divisão territorial que funciona a máquina administrativa do Estado, através das quais são traçadas estratégias de desenvolvimento a todos os níveis”. A respeito da estrutura política e administrativa de Moçambique, o mapa 1, abaixo, a detalha com mais exatidão.

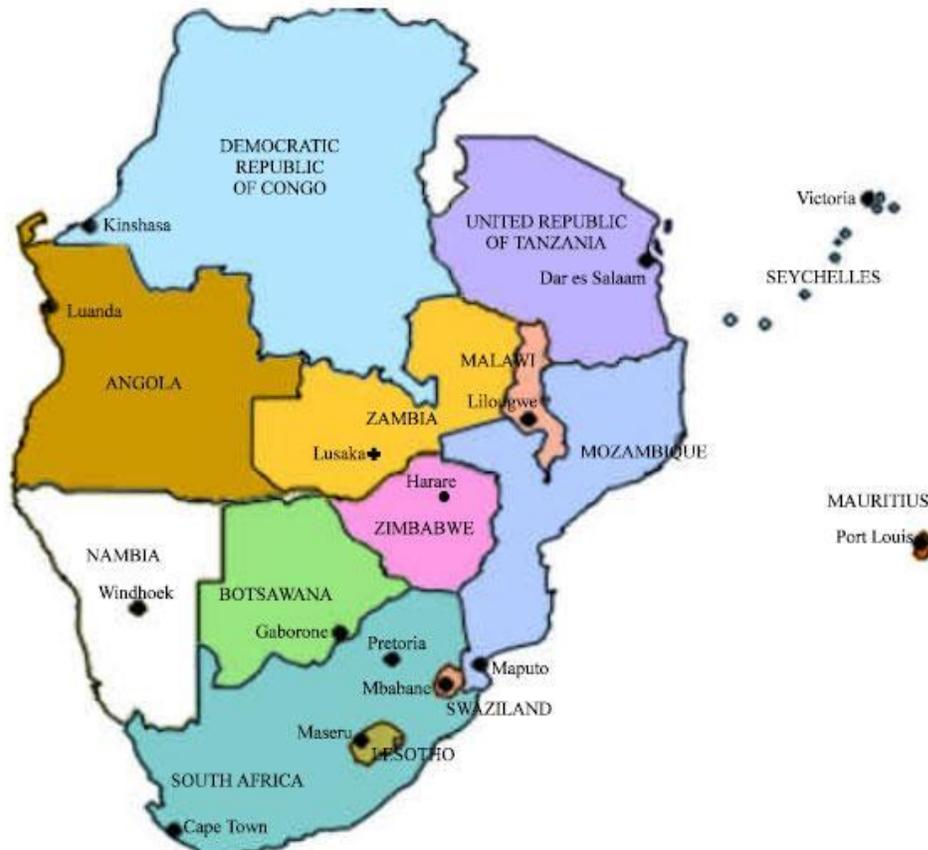
Mapa 1 - Divisão política e administrativa de Moçambique



Fonte: Centro Nacional de Cartografia e Teledetecção (CENECARTA), 2021.

Por conveniência histórica, econômica e política, Moçambique pertence igualmente à Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e é, simultaneamente, membro da Commonwealth.³⁶ Para além destes organismos internacionais (extra África), é comumente integrante da Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), atual Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), de acordo com o mapa 2, abaixo.

Mapa 2 - Da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral



Fonte: Centro Nacional de Cartografia e Teledetecção (CENECARTA), 2021.

2.3 Contexto Sócio-histórico e Político de Moçambique

Moçambique foi posse do antigo Império Colonial Português de 1886 até a declaração de sua Independência Política, em 1975. No entanto, a longa marcha deste processo foi justificada

³⁶ Commonwealth ou simplesmente Comunidade das Nações é uma organização intergovernamental composta por 53 países provenientes da África (19); Ásia (7); Caraíba e América (13); Europa (3) e Pacífico (13), fundada em 1950 com a finalidade de uma cooperação nos domínios econômicos, sociais e políticos.

por um descontentamento generalizado dos moçambicanos que resultou na emergência de movimentos nacionalistas unidos na clandestinidade,³⁷ com destaque para a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), criada em Dar-es-Salam (Tanganyika), em 1962.

No início da década de 1960, surgiram vários movimentos contestatários em todo território moçambicano contra a administração colonial, exigindo o fim da opressão e respeito pela dignidade humana. Com o estabelecimento e consolidação do movimento FRELIMO, as reivindicações ganharam novos contornos, o que culminou com o início da luta armada nacional em 1964, com o objetivo de trazer a independência no país e a construção de uma nação moçambicana.³⁸

O movimento de guerrilha (FRELIMO) foi resultado de membros provenientes fundamentalmente de três pequenos movimentos de nacionalistas moderados (UDENAMO,³⁹ MANU⁴⁰ e UNAMI⁴¹), que, numa primeira altura, focaram suas reivindicações na libertação das suas regiões de origem (Norte, Centro e Sul) e, mais tarde, incorporadas à FRELIMO se tornaram mais abrangentes (VINES, 1996; HALL; YOUNG, 1997; ABRAHAMSSON; NILSON, 1994).

Todavia, para além destes movimentos com um cunho político que atuava na clandestinidade e no exterior (UDENAMO, MANU e a UNAMI), compunham a FRELIMO membros de organizações e associações da sociedade civil, estudantes, intelectuais sediados nas principais cidades moçambicanas, representantes das comunidades étnicas, operários, camponeses, entre outros que defendiam a ideia da unidade entre moçambicanos como a única

³⁷ Temendo a Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE) que reprimia toda e qualquer forma de oposição ao regime fascista de Salazar em Portugal. E com a outorga do Decreto Lei número 39. 749 de setembro de 1954, expandia os mesmos serviços para os territórios ultramarinos (Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique) e implementado de forma efetiva em Moçambique nos anos de 1960 (SOUTO, 2007).

³⁸ Para o lançamento da luta armada de libertação, a FRELIMO beneficiou-se de apoio militar (treinos e armamentos diversos) da China e da União Soviética.

³⁹ A UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique), fundada aos 18 de outubro de 1960, em Salisbury (Harare, no atual Zimbábue), por trabalhadores oriundos das várias províncias moçambicanas de (Manica, Sofala, Tete, Gaza e Lourenço Marques) que tinha uma ampla visão dos problemas dos moçambicanos. Esta organização reivindicava a independência de Moçambique. E contou com Adelino Gwambe e Lopes Tembe como principal líder.

⁴⁰ Mozambique African National Union, criada em fevereiro de 1961 em Mombaça (Quênia), a partir de vários pequenos grupos (Tanganica Mozambique Makonde Union, Zamzibar Makonde e o Makua Union) existentes entre os moçambicanos no Tanganhiaka (atual Tanzânia) e no Quênia, sendo um dos maiores o Mozambique Maconde Union. A sua preocupação fundamental era a melhoria das condições dos residentes de Cabo Delgado (Macuas e Macondes) provincial mais a norte de Moçambique.

⁴¹ União Africana de Moçambique Independente, fundada em 1961, em Niassalândia (atual Malawi), por exilados da região de Moatize na provincial de Tete no centro de Moçambique, e teve como principal representante Baltazar Chagotiga.

forma de vencer o inimigo comum (MAGODE, 1996; MATEUS, 2010; CABAÇO, 2010; MAGAIA, 2010; MONDLANE, 1995; ROCHA, 2006; NEWITT, 1995).

Nos primeiros anos de conflito armado, as disputas entre os beligerantes eram mais acentuadas nas províncias do Norte (Cabo Delgado e Niassa) e Centro (Tete) fundamentalmente, com algumas vitórias significativas para a FRELIMO, o que permitiu estabelecer as chamadas regiões semi libertadas e libertadas, representando um quinto de todo território nacional. Abrahamsson e Nilson (1994, p. 30) afirmam “que apesar de um domínio considerável, a FRELIMO nunca conseguiu atingir mais de 30% do território nacional, pois menos de 10% da população negra vivia em regiões libertadas, o que significa que o movimento nunca dominou completamente o exército colonial português”. Contudo, este sucesso se deveu fundamentalmente ao apoio prestado pelos países amigos da FRELIMO que partilhava a mesma ideologia esquerdista, como foram os países do Leste da Europa (URSS), da Ásia (China) e da América Central (Cuba), entre outros (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

As pretensões regionalistas de alguns grupos étnicos dentro da FRELIMO passaram a constituir um problema central na própria organização, na medida em que punham em causa o fator unidade nacional que constituía o principal elemento agregador do movimento. Foi com base nesta tendência que emergem duas facções principais: os que concebiam a independência como uma mera “africanização” do poder (pequenos comerciantes e elites rurais, especialmente do norte do país), e os que numa linha revolucionária procuravam a instauração de uma nova sociedade democrática e popular.

Do conflito ideológico, se destacaram os socialistas revolucionários composto por estudantes e funcionários brancos, mestiços e negros assimilados das cidades sulistas de Moçambique e uma parte significativa dos Makondes do norte, cujo objetivo era lutar contra os colonizadores portugueses, e não a libertação de uma região étnica ou tribal, como era apregoado por alguns membros.

Estas duas tendências persistiram durante a luta de libertação e após a independência (ABRAHAMSSON; NILSON, 1998; O’LAUGHLIN, 1992). De certo modo, foram estas linhas que passaram a polarizar os dois partidos políticos majoritários após a redemocratização de Moçambique em 1990, assunto a desenvolver mais adiante. Entretanto, foi com a hegemonia do grupo mais radical da FRELIMO, que se realizou o 2º Congresso em julho de 1968, reafirmando a unidade entre o povo, a clareza do inimigo e os procedimentos para o alcance da vitória final

(O'LAUGHLIN, 1992). Das deliberações saídas deste Congresso, a FRELIMO (1968, p. 7) apresenta alguns pontos mais significativos nos seguintes termos:

Os Camaradas Eduardo Mondlane,⁴² e Urias Simango são reeleitos para os cargos respectivamente de Presidente e Vice-Presidente da FRELIMO. O povo moçambicano prosseguirá resolutamente a luta armada, travando uma guerra renhida de independência ou morte[...] para alcançamos a vitória não temos outro caminho se não o de mudarmos o sentido do desequilíbrio, o que conseguiremos sem dúvidas, mas exige de nós um grande esforço. Por isso, é necessário intensificar a mobilização e a organização do povo, tanto nas zonas libertadas, como nas regiões onde a luta armada ainda não começou. Decidiu intensificar ainda mais as relações de amizade e de solidariedade entre a FRELIMO e os países socialistas. Reforçou a unidade do povo moçambicano [...] para continuar a fazer face a todas as formas de opressão e repressão colonialistas.

O Congresso constituiu uma vitória para as figuras proeminentes do movimento, com destaque para a recondução ao poder de Eduardo Mondlane e Urias Simango ao cargo de presidente e vice-presidente, respectivamente, tendo a FRELIMO se caracterizado como uma frente anti-imperialista. Apesar da estruturação bem conseguida com o Congresso, persistiram ainda divergências (tribais, regionais e raciais) entre os membros, o que teria contribuído para o enfraquecimento dos objetivos pelos quais lutavam. Em decorrência desses desencontros dentro do movimento, Eduardo Mondlane, um dos fundadores e primeiro presidente da FRELIMO, foi assassinado em 1969, em circunstâncias ainda pouco claras, e o seu cargo foi substituído por um triunvirato constituído por: Samora Machel,⁴³ Urias Simango⁴⁴ e Marcelino dos Santos.⁴⁵

⁴² Primeiro presidente do Movimento de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Filho de um chefe local fez os seus primeiros estudos na escola da Missão Suíça (nome referente à Igreja Presbiteriana de Moçambique). Com ajuda da mesma igreja (por meio do pastor André Clerc), continua com os seus estudos secundários em Lourenço Marques (atual cidade de Maputo) e depois na África do Sul, onde também começou o ensino superior. Mondlane teve um Mestrado e Doutorado em sociologia e antropologia pela noroeste University nos Estados Unidos da América e mais tarde professor universitário na Syracuse e funcionário das Nações Unidas como pesquisador da Seção de Trusteeship (Departamento de Tutela das Nações Unidas). Em 1961, de visita a Moçambique, renuncia ao o seu cargo nas Nações Unidas e decide se filiar a FRELIMO. Mas, a 3 de fevereiro de 1969 foi assassinado em Dar-es-Salaam e substituído provisoriamente por um triunvirato composto por Marcelino dos Santos, Samora Moisés Machel e Urias Timóteo Simango, até a indicação de um novo presidente pelo Comitê Central na condição do órgão máximo do movimento. Pelo seu dinamismo e perspicácia, as suas contribuições transcenderam as fronteiras moçambicanas, tendo partilhado o seu saber com vários países do mundo. Apesar de ter sido influenciado pelo capitalismo (trabalhou nas Nações Unidas, por ter morado e casado com uma americana de Chicago), a sua filosofia de desenvolvimento mostrava-se ser socialista democrático, olhando também para o leque de países com uma ideologia socialistas como: Cuba, China, Tanzânia e URSS que apoiado a FRELIMO em quase todos os aspectos.

⁴³ Samora Moisés Machel, nasceu em Chilembene na província de Gaza (província do sul de Moçambique) aos 29 de setembro de 1933, é descendente de camponeses e de líderes militares do Império de Gaza. Em 1963, deixou Moçambique para Dar-es-Salaam e ingressou na FRELIMO. Recebeu os seus primeiros treinos militares na Argélia em guerra de guerrilha juntamente com outros jovens moçambicanos que aderiram ao movimento revolucionário. Depois da sua formação, junta-se ao exército e se tornou o comandante das forças revolucionárias na província de Niassa em 1965. Em 1966 é nomeado secretário de defesa, tornando-se membro do Comitê Central. Também se

Entretanto, com o recrudescimento das divergências com a gestão do triunvirato, se assistiu uma cisão na liderança que culminou com o afastamento de Urias Simango, um dos mais notáveis e defensores da ideologia liberal e democrática, mais tarde preso e condenado à morte após a independência do país, indiciado de ser regionalista e de traição dos ideais da pátria moçambicana. Com a sua saída, a revolução continuou e foi conduzida por Samora Machel e Marcelino dos Santos, presidente e vice-presidente, respectivamente. Foi durante a gestão de Samora Machel (1970-1975) que o conflito colonial se intensificou em quase todo território nacional, em particular para as regiões Centro e Norte de Moçambique.

Em retaliação, o governo colonial português levou a cabo uma mega operação denominada (Nó Górdio), sob comando de Kaulza de Arriaga, que visava eliminar a FRELIMO em pouco tempo. Paradoxalmente, o movimento suplantou esta investida portuguesa, tendo

tornou membro do Triumvirate (junto com Marcelino Santos e Urias Simango), que compartilharam a liderança executiva após o assassinato de Eduardo Chivambo Mondlane, presidente da FRELIMO, em 1969. Em maio de 1970, após uma luta pelo poder dentro do Comitê Central, Machel emergiu como presidente da FRELIMO, mantendo também a liderança suprema das forças revolucionárias. Após 10 anos de guerra(1964-1974) contra o governo colonial português, o Comitê Central da FRELIMO elegeu Samora Machel como sendo o primeiro presidente e pai da nação moçambicana (aos 25 de junho de 1975. No quarto congresso da FRELIMO em 1983, Machel foi reeleito presidente, tendo optado pelo marxismo-leninista e socialismo como filosofia de governação. Devido ao recrudescimento da guerra civil com a RENAMO, bem como por retaliação econômica e militar da África do Sul, Samora Machel assinou o Acordo de Nkomati, com a África do Sul em 16 de março de 1984. Aos 19 de Outubro de 1986 de regresso da Zâmbia em uma das sua empreitadas, Samora Machel morre em um acidente de aviação no espaço Sul africano em Mbuzini, e a sua morte é motivo de muita discussão até nos dias de hoje, aventando ter existido uma conspiração liderada pelo regime do apartheid na África do Sul.

⁴⁴ Urias Timóteo Simango Nasceu a 15 de março de 1926 na província de sofala (província central de Moçambique), pastor protestante presbiteriano. Fez parte juntamente com Adelino Gwambe, um dos fundadores e primeiro presidente da União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO). Também foi um dos fundadores da FRELIMO, dos quais ele se tornou vice-presidente em 1962. Foi Vice-presidente reeleito no Segundo Congresso da FRELIMO em 1968. Simango esperava aderir à presidência do movimento após o assassinato Eduardo Chivambo Mondlane em 3 de fevereiro de 1969. No entanto, numa reunião do Comitê Central em abril de 1969, Marcelino dos Santos e Samora Machel bloquearam a ascensão de Simango e o fizeram parte de um triunvirato que os dois haviam conjurado. Posteriormente, Simango renunciou sua posição e publicou um documento crítico da FRELIMO, intitulado “A Situação sombria na FRELIMO”. Ridicularizou o socialismo científico estabelecido pelo movimento e acusou a liderança da FRELIMO de estar a beneficiar os indivíduos provenientes do sul. Sua vida ameaçada, foge para o Egito e depois se juntou ao Comitê Revolucionário de Moçambique (COREMO). De regresso a Moçambique após a independência foi preso, condenado e morto, acusado de ser regionalista(reacionário). Na atualidade, os seus progenitores (Daviz e Lutero) encontram-se ativamente na política moçambicana.

⁴⁵ Marcelino dos Santos(também conhecido como Kalungano ou Lilinho Micaia) estudou em Lisboa e em Paris no Institut des Sciences Politiques e L'École Pratique des Hautes Etudes, Sorbonne, e foi um dos primeiros membros do Comitê Central da FRELIMO. De 1964 a 1988, atuou como secretário de assuntos externos, secretário de assuntos políticos e vice-presidente da FRELIMO. Entre 1975 e 1980, foi ministro do Planejamento. Em 1983 e 1985, foi governador da província de Sofala (província central), com o posto de major-geral. Nos seus primeiros anos de luta, ele também viveu na Argélia e Moscou e ainda fez parte da linha dura marxista-leninista. Em 1986 foi deposto de responsabilidades governamentais diretas. Nos últimos anos, foi membro do Comitê Central da Frelimo e perdeu a vida em fevereiro de 2020.

aberto mais frentes de combate (Sofala e Manica, províncias centrais de Moçambique). Com este episódio associado à insustentabilidade do conflito armado as autoridades coloniais portuguesas decidiram descolonizar esse território africano.

2.3.1 Da Guerra de Libertação Colonial à Independência

Como bem destaca Mattoso (1994, p. 54), “com a fragilização do governo colonial no teatro das operações em África, como também ao nível da metrópole, teria precipitado a queda do regime fascista por meio de um golpe de Estado em 25 de abril de 1974, na célebre Revolução dos Cravos, protagonizada pelos militares”. O autor avança ainda dizendo que “foram promulgados vários instrumentos legais visando estabelecer o processo de transferência de poderes e posterior independência das colônias em África” (MATTOSO, 1994, p. 54).

Para o caso específico de Moçambique, o conflito só conheceu o seu fim após a assinatura dos Acordos de Lusaka, capital da Zâmbia, em 7 de setembro de 1974. Este acordo visava à cessação das hostilidades e a criação de um governo de transição que conduzisse o país a uma emancipação nacional.

Jardim (1976, p. 437) traduziu os Acordos⁴⁶ de Lusaka nos seguintes termos:

Reunidos em Lusaka de 5 a 7 de setembro de 1974, as delegações da Frente de Libertação de Moçambique e do Estado Português, com vista o estabelecimento do acordo conducente à Independência de Moçambique, acordaram nos seguintes pontos. O Estado Português, tendo reconhecido o direito do povo de Moçambique a Independência, aceita por acordo com a Frente de Libertação de Moçambique a transferência progressiva dos poderes que detém sobre o território nos termos a seguir enunciado. A independência completa de Moçambique será solenemente proclamada em 25 de junho de 1975, dia do aniversário da fundação da Frente de Libertação de Moçambique.

Importa esclarecer que foi criada uma comissão conjunta que permitiu viabilizar as condições necessárias para a implementação da transferência progressiva de poderes para a FRELIMO, tal como ficou acordado em Lusaka. A este respeito, Buendia (1999, p. 197) explica que “foi, aos 25 de setembro de 1974 que tomou posse o Governo de Transição, majoritariamente composto por dirigentes da FRELIMO e por representantes do governo português, que tinham a

⁴⁶ Acordo entre Samora Machel e Melo Antunes, que visava uma transferência progressiva de poderes para a FRELIMO, com a responsabilidade conjunta (FRELIMO e Governo Português) de eliminar todos os vestígios do colonialismo e de criar uma harmonia sem qualquer compromisso relativamente ao novo sistema a ser criado com a independência acordada para 25 de junho de 1975.

tarefa de conduzir o aparelho de Estado até à Proclamação da Independência nacional de Moçambique”, que veio a concretizar alguns meses depois.

Portanto, Moçambique ascendeu a sua independência⁴⁷ de Portugal em 25 de junho de 1975, tendo sido confiada a gestão do país a um governo transitório que durou nove (9) meses, no qual a FRELIMO era a única instituição representativa do povo. Foi por via disso que se inaugurou um novo figurino político tipicamente moçambicano (BRAGANÇA, 1985; MOSCA, 1999; MATTOSO, 1994; SENGULANE, 2013; MACAGNO, 2009; O’LAUGHLIN, 1992; ABRAHAMSON; NILSSON, 1994; VINES, 1996).

2.4 Emergência da Primeira República

Logo após a Independência de Moçambique, o país adotou a Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, por sinal a primeira que se caracterizou por ser um sistema de governo de partido único, com uma assembleia legislativa unilateral, cujos membros provinham do partido FRELIMO e, com uma orientação ideológica marxista-leninista, desde 1977. Foi com base nesta ideologia que foi possível estabelecer uma economia centralizada sob a liderança do partido-Estado, até então o único partido existente na arena política moçambicana. Contudo, em resultado do fim da guerra civil e da assinatura dos acordos gerais de paz de Roma, houve uma demanda de conceber uma nova constituição da república em 1990, que fez com que fosse substituída a unicidade do partido-Estado que vinha decorrendo desde os primeiros anos da independência, para um novo molde, neste caso, o multipartidarismo.

Efetivamente, foi com a realização do 3º Congresso da FRELIMO, em 1977, que o novo governo se assumiu como um regime monolítico com uma linha de orientação marxista-leninista, tendo transformado a FRELIMO (Frente de Libertação Nacional) em um partido político de vanguarda, como mostra Maloa (2011, p. 5), ao fazer alusão ao discurso de Samora Machel no lançamento do programa revolucionário, nos seguintes termos:

A FRELIMO era um partido da vanguarda de aliança operário camponesa, sob a direção da classe operária, cujo objetivo é destruir o capitalismo. Cabia a FRELIMO a tarefa de dirigir, organizar, orientar e educar as massas, transformando-as num poderoso instrumento de destruição do capitalismo. A base ideológica é o marxismo-leninismo,

⁴⁷ Esta independência foi decorrente da aprovação da Constituição da República popular de 1975 pelo Comitê Central da FRELIMO.

uma vez que o marxismo-leninismo constitui a síntese teórica das experiências das classes e dos povos oprimidos de todo o mundo.

Por conveniência, este regime usou medidas coercivas para perseguir todos aqueles que não se identificavam com os princípios da nova ordem política instalada em Moçambique. Por conta disso, figuras de proa na FRELIMO⁴⁸ foram expulsas, perseguidas e algumas posteriormente exterminadas, o que teria contribuído para a eclosão da guerra civil, levada a cabo pela RENAMO⁴⁹ (NKOMO, 2004; CAHEN, 1993; MACAGNO, 2009; LAWEKI, 2019). Simultaneamente, foram desencadeadas medidas ofensivas pelo governo da Frelimo contra as confissões religiosas, trabalhadores, grupos tribais e autoridades tradicionais, por terem pertencido ou apoiado à antiga máquina administrativa colonial portuguesa.

Em substituição a estes organismos da sociedade moçambicana, foram criados os Secretários dos Grupos Dinamizadores (chefes dos bairros, dos quarteirões e de dez casas) que serviam de intermediários entre a Frelimo (partido-estado) e as populações no geral, como também foram constituídos os movimentos democráticos de massa (ODMs) que integravam trabalhadores (OTM), professores (ONP), juventude.

2.4.1 Da Guerra Civil aos Acordos Gerais de Paz

Parte das figuras marginalizadas pelo regime de partido único, nomeadamente, Andre Matsangaissa,⁵⁰ Afonso Dhlakama,⁵¹ entre outros moçambicanos dissidentes da Frelimo,

⁴⁸ Como, por exemplo, Paulo Gumane, Joana Simeão, Raul Casal Ribeiro, Arcanjo Kambeu, Júlio Nihia, Paulo Gumane, Uria Simango, Padre Mateus Gwengere, Lázaro Kavandame e Miguel Murupa, entre outros membros.

⁴⁹ A designação inicial da RENAMO foi Movimento de Resistência Moçambicana (MNR), mais tarde alterada para Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO). Esta mudança simbolizava uma união nacional do povo contra os ideais comunistas do regime autoritário da FRELIMO em Moçambique (MARIO, 2004; DIAS, 2008; ZACARIAS, 1990; CABRITA, 2003).

⁵⁰ Andre Matsangaissa foi um dos primeiros líderes da RENAMO, nasceu em 18 de Março de 1950 em Chinambuzi, uma pequena povoação perto de Chirara, na província central de Manica, onde se notabilizou pela capacidade de liderança e mobilização. Foi antigo comandante do pelotão da FRELIMO em Gorongosa. Contudo, após a independência de Moçambique foi detido acusado de corrupção e de desvio de bens militares e como ato punitivo, este foi levado a um campo de reeducação (cárcere) na localidade de Sakuzi no distrito de Gorongosa, na província de Sofala, onde consegue escapular-se levando com si alguns detidos, que mais tarde juntaram-se a causa do movimento tornando-se assim os primeiros guerrilheiros da RENAMO (AZEVEDO, 2003, p.152).

⁵¹ Afonso Marceta Macacho Dhlakama, nasceu a 01 de janeiro de 1953, no povoado de Mangunde, na Província de Sofala, centro de Moçambique. No decorrer da guerra colonial foi soldado do exército português. Com o desmoronamento da administração autocrática em Portugal com o golpe militar de 25 de Abril de 1974, juntou-se a FRELIMO. Pouco tempo depois abandona a FRELIMO para se tornar em 1976 um dos fundadores do Movimento de Resistência de Moçambique(RNM). Após a morte de André Matsangaissa, o primeiro comandante do movimento

majoritariamente do Centro e Norte de Moçambique, após a independência em 1976/7, desencadearam uma guerra civil envolvendo o governo marxista-leninista da Frelimo e o recém-criado Movimento de Resistência de Moçambique (RNM), mais tarde constituído em Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que contou com apoio dos governos da Rhodesia e da África do Sul (regime minoritário do apartheid) enfurecidos com a opção política enveredada pelo governo da Frelimo no pós-independência (CABRITA, 2000; GEFFRAY, 1991; WIMPY, 2011).

Paralelamente, as clivagens ideológicas e, por conseguinte, o apoio prestado à RENAMO por estes países vizinhos se justificavam igualmente pelo fato do governo de Moçambique ter servido de suporte a ZANU⁵² e o ANC,⁵³ movimentos de libertação do Zimbábue e da África do Sul, respectivamente. Como retaliação a esta solidariedade, a liderança dos dois países decidiu apoiar a RENAMO em logística e em treinos militares (TOLLENAERE, 2006; JORGE, 1991).

A princípio, não era pretensão da RENAMO e dos seus parceiros de cooperação desencadearem um conflito armado com o intuito de se transformar em um partido político nos moldes democráticos, como veio a se verificar posteriormente, mas sim de servir como um instrumento desestabilizador à gestão governativa da FRELIMO (partido-Estado), com o intuito de este aderir à economia do mercado adotada pela maioria dos países vizinhos de Moçambique, num contexto bipolar global, fruto do circunstancialismo da Guerra Fria (MENDES, 1994).

e antigo dissidente da FRELIMO, Afonso Dhlakama, assumiu o comando da guerrilha, e em 1979 deu continuidade às operações militares com a RENAMO tendo tido grandes êxitos nas suas investidas. Na década de 1980 com as mudanças verificadas no movimento, foi eleito presidente da Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO). No entanto, foi no âmbito da pacificação do país, torna-se um dos signatários do Acordo Geral de Paz (AGP) de 04 de Outubro de 1992, juntamente com o então presidente Joaquim Alberto Chissano, pondo fim à guerra civil entre o governo da Frelimo e a Resistência Nacional de Moçambique passado 16 anos. Com adoção da constituição de 1990 que inaugurou o multipartidarismo, participou como candidato da RENAMO nas primeiras quatro (1994-2004) eleições para a presidência da República tendo perdido todas para os seus principais adversários, Joaquim Chissano (1994 e 1999) e Armando Guebuza (2004 e 2009) ambos candidatos do partido Frelimo. Mas, este nunca aceitou os resultados eleitorais sufragados pelas instituições de administração eleitoral (CNE e STAE), alegando fraude executada pelo partido Frelimo (AZEVEDO, 2003).

⁵² ZANU é uma sigla em inglês que significa Zimbábue African National Union, ou simplesmente União Nacional Africana do Zimbábue. Foi no início um movimento de guerrilha contra o governo minoritário branco na Rhodésia do Sul atual Zimbábue. Com a luta armada em 1996, a ZANU dirigida, por Roberto Mugabe, se junta a um outro movimento (ZAPU) de Joshua Nkomo, para melhor orientar a luta armada. Com vista a um cessar-fogo, é assinado um acordo (Lancaster House) em Londres, e de um movimento, a ZANU, transforma-se em um partido político, União Nacional Africana do Zimbábue Frente Patriótica (ZANU-PF).

⁵³ ANC provém da sigla em inglês CNA, que significa Congresso Nacional Africano, fundado em 8 de janeiro de 1912 com a finalidade de lutar pelos direitos dos negros na África do Sul. Na sua fase inicial o movimento era composto por jovens intelectuais e entusiastas como Pixley Ka Izaka Seme, Nelson Mandela, Walter Sisulu e Oliver Tambo. Mais tarde o ANC transformou-se em um partido político.

Existem correntes que defendem que a verdadeira origem da RENAMO tenha motivações políticas e ideológicas no engendramento do conflito armado (ROCCA, 2012; CABRITA, 2003; HANLON, 1984; MINTER, 1994). Porém, foram o recrudescimento da situação político-militar, o drama da estiagem e as calamidades naturais cíclicas que impactaram todos os setores da sociedade, deixando a economia do país à beira de um colapso, como documentou Jardim (1976, p. 390), nos seguintes termos:

[...] o rendimento industrial tenha caído em cerca de 70%, com total estagnação de novos investimentos [...] não atividade agrícola, afetada em muitas regiões por condições climáticas desfavoráveis, prevê-se que haja zonas onde no corrente ano a quebra de produtividade alcance os 75%. [...] Assim, só na região de Manica e Sofala (distrito da Beira e do Chimoio) a produção de batata caiu de 15.000 toneladas em 1974 para 3.000 toneladas em 1975. No milho, sempre na mesma base de comparação, tombou-se de 20.000 toneladas para 8.000 toneladas. [...] A partir de junho a fome apresenta-se como ameaça para todos. Há cidades onde o pão desapareceu há muito e onde a carne é luxo só acessível aos dignitários do partido. O desemprego alcança níveis nunca anteriormente conhecidos as Aldeias começam a conhecer o afluxo dos que regressam desiludidos e esfomeados dos centros urbanos onde não conseguiram encontrar ocupação. As rebeliões começaram a surgir em vários pontos do território, como as que em dezembro se registram em Lourenço Marques e forçaram Samora Machel a ocupar-se, durante dias, em parte incerta.

Diante destas adversidades, o governo da Frelimo iniciou as primeiras medidas políticas tendentes à reconstrução e desenvolvimento do país, com adoção de planos políticos e econômicos, como foi o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) que privilegiava três grandes objetivos: [1] a cooperação do campo; [2] o desenvolvimento do setor estatal agrário; [3] e a criação e desenvolvimento da indústria pesada, particularmente ferro e aço (HALON, 1997; ABRAHAMSSON; NILSON, 1992; MAZULA, 2002; MOSCA, 2005).

Em decorrência do 4º Congresso da Frelimo, em 1983, foram tomadas medidas graduais com vista à liberalização da economia, apesar de colocarem em causa o modelo de governança socialista em vigor. Foi nesta perspectiva que o governo aderiu às duas organizações financeiras internacionais, nomeadamente: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), em 1984, quando foram então decididas ações de liberalização efetivas e profundas da economia em 1987, que culminaram com a aplicação de um Programa de Reajustamento Estrutural

(PRE),⁵⁴ visando modificar a política econômica de Moçambique e relançar a economia. Gradualmente, até o ano de 1989, o marxismo-leninismo e a orientação planificadora e estadista da economia já tinham sido abandonados (ABRAHAMSON; NILSSON, 1994; ISAACMAN, 1985).

Simultaneamente às dimensões de natureza político-econômicas que visavam quebrar o isolamento de Moçambique relativamente aos países ocidentais, como foi a renegociação da dívida externa e a mobilização de capitais necessários ao investimento, o Governo moçambicano decidiu estabelecer um tratado de boa vizinhança e não agressão com o governo da África do Sul.

Este tratado designado Acordo de Nkomati foi assinado em março de 1984, entre o governo de Moçambique, liderado pelo então Presidente Samora Moisés Machel, e pelo seu homólogo sul-africano, Pieter Willem Botha. Entre vários pontos, esta resolução preconizava que o Governo sul-africano deixaria de continuar com as suas incursões de desestabilização do território moçambicano, por meio do fornecimento de apoio à RENAMO e, por seu turno, o governo de Moçambique pautaria pela neutralidade em relação à African National Congress (MAZULA, 1995; MÁRIO, 2004).

Para Bragança (1985, p. 47), “este acordo demonstrou a dificuldade que o governo da Frelimo teve em reconhecer a RENAMO como parte válida no processo político moçambicano, mas sim como um instrumento de desestabilização política, econômica e ideológica apoiado pelo exterior”. Embora tenham cessado os ataques diretos, cada uma das partes desavindas continuava a postergar o compromisso, e os guerrilheiros da RENAMO prosseguiram com a guerra civil em Moçambique, como aponta Zacarias (1990), nos seguintes termos:

Por muitos anos este país teve que pagar um preço terrível pela determinação dos defensores do sistema do apartheid de manter os seus inimigos numa situação desesperada. Sabemos que mesmo depois da conclusão do Acordo de Nkomati em 1984, as ligações entre a inteligência Militar Sul-africana e a RENAMO continuaram (ZACARIAS, 1990, p. 237).

É importante ressaltar que durante a vigência do imbróglio militar entre os beligerantes, o primeiro presidente de Moçambique independente, Samora Machel, foi morto em 19 de outubro de 1986, num acidente de avião rodeado de mistérios, entre assassinato pelo regime sul-africano

⁵⁴ Num contexto de estruturação econômica no pós-independência, um tempo depois da execução do PRE, ele passou a englobar o componente social, transformando-se assim em Programa de Reajustamento Estrutural e Social (PRES), permitindo uma abertura para o campo externo.

do apartheid, os socialistas russos, se sentindo traídos por este ter abraçado o liberalismo ocidental, e até mesmo a cumplicidade entre membros do partido-Estado (NGOENHA, 2009; CABRITA, 2013).

Como se pode depreender, a Primeira República Popular de Moçambique confundia-se com a figura imponente de Samora Machel, cuja morte coincidiu com o abandono da orientação socialista que tinha caracterizado o país. Mas, com vista à substituição de Samora Machel, o Comitê Central da Frelimo escolheu Joaquim Alberto Chissano, que continuou com a Guerra Civil e, posteriormente, o processo de pacificação do país, que somente conheceu o seu término em 1992, com as negociações entre as partes, em Roma, passados 16 anos de guerra ininterrupta, levando os moçambicanos a fazerem parte da lista dos países mais pobres do mundo, como apresentou⁵⁵ HANLON (1997, p. 14):

- Das 5886 escolas do ensino primário do primeiro nível, 3498(60 por cento) foram encerradas ou destruídas; na Zambeze só 12 por cento continuaram a funcionar até ao fim da guerra.
- O número de postos de saúde do nível primário tinha aumentado de 326 à data da independência, para 1195 em 1985, mas 500 foram encerrados ou destruídos pela RENAMO. Vai levar uma década para reconstruí-los (PAVIGNI, 1996; BM, 1995c).
- Mais de 300 cantinas do mato foram encerradas ou destruídas.

Com efeito, em 1989 a Frelimo decide abandonar a sua ideologia marxista-leninista e transformou-se num partido social-democrata de centro-esquerda, apesar de já se ter ensaiado este processo no 4º Congresso em 1984 (MOSCA, 1999, p. 162). Porém, foi no 5º Congresso em 1989 que foi lançado o debate político em todo país, cuja discussão gravitava em torno da revisão da Constituição da República vigente desde a independência. No fundo, esta revisão preconizava mudanças estruturais no sistema político moçambicano em voga na altura. E como resultado das várias mudanças operadas, se destacou a consagração do regime democrático multipartidário em Moçambique, mediante a promulgação de uma nova Constituição, em 1990, pela Assembleia Popular.

Contudo, a efetivação deste processo político se materializou pela Lei 7/91 de 23 de janeiro, a qual traçava o quadro jurídico dos partidos políticos em Moçambique e a assinatura dos

⁵⁵ Os dados apresentados por Hanlon (1997, p. 14) sobre a população moçambicana nos meados dos anos 80 estimavam entre 13 a 15 milhões, dos quais 1 milhão morreram, 1,7 milhões eram refugiados nos países vizinhos e pelo menos 3 milhões eram deslocados de guerra.

Acordos Gerais de Paz (AGP), em outubro de 1992, que permitiu a realização de eleições multipartidárias, precedidas pela campanha eleitoral, que possibilitou examinar as promessas de campanha eleitoral do candidato do partido Frelimo entre 2015 e 2019, assunto a desenvolver nos próximos dois capítulos.

2.4.2 Dos Acordos Gerais de Paz às Primeiras Eleições Democráticas

Com o desfecho dos conflitos políticos e ideológicos nos finais dos anos de 1980 e início da década seguinte conduzido pelos EUA e a URSS, duas potências que polarizaram o mundo em decorrência da Guerra Fria, os seus efeitos repercutiram nos países cognominados de terceira onda da democracia. Assim sendo, com a dissolução do bloco do leste, simbolizado pela queda do muro do Berlim, e sua perda de influência internacional, foram criadas bases para um processo amplo de mudanças políticas na África.

É bem sabido que foi neste contexto que ficaram resolvidos os vários conflitos mundiais, com destaque para países como Angola, Namíbia, Zimbábue e África do Sul na região Austral de África, apesar de existirem também um conjunto de evidências de negociações pouco conseguidas (BRANCO, 2003; HALL, 1991; WEITZ, 1992; ALDEN; SIMPSON, 1993).

Com relação à Moçambique, a dinâmica não fugiu à regra, Segundo Brito (2010, p. 22), “em 1989 a Frelimo decidiu abandonar oficialmente o sistema marxista-leninista e, na mesma dinâmica, foi operando mudanças que culminou com o processo de revisão constitucional com a aprovação de uma constituição multipartidária em 1990”.

É importante frisar as contribuições dos países externos, especificamente os EUA, URSS, África do Sul e Itália, que estiveram na linha da frente com vista uma aproximação dos contendores, neste caso o governo da Frelimo e o antigo movimento de guerrilha da Renamo (BRITO 2016; OLIVEIRA, 2009; PUREZA, 2007; FRY, 2003; WEITZ, 1992).

Este posicionamento é reforçado pelos escritos de Lalá (2003), ao esclarecer que o 5º Congresso da Frelimo, em 1989, foi resultado da pressão internacional, que pretendia uma separação do Estado do partido e a retirada das referências do marxismo-leninismo dos estatutos da Frelimo. Deste modo, se iniciava um processo de democratização que conheceu avanços significativos com a aprovação de uma nova constituição a qual, entre outros aspectos, garantia o pluralismo partidário caracterizado por ser um sistema político de regime democrático em que as normas estabelecidas admitiam a participação de vários partidos políticos em pleitos eleitorais.

De modo efetivo, em 1990 a Assembleia Popular do partido Frelimo decidiu promulgar uma nova constituição de caráter multipartidário. Foi com este dispositivo legal que se inaugurou um novo figurino político embasado na dinâmica internacional. Fundamentalmente, a nova constituição estabelecia as principais bases para a realização de eleições pluripartidárias, a liberdade de reunião e a constituição de novos partidos políticos.

Com a nova Constituição, segundo Mazula (1995, p. 30), “se estabelecia o término da conflagração, transformando as deliberações deste acordo em dispositivo legal, que permitiu a formação dos partidos políticos tendo como base a escolha da democracia eleitoral e multipartidária”.

Apesar deste quadro jurídico legal instituído, a democracia em Moçambique carecia de um aprofundamento significativo, se assumirmos que tanto a primeira Constituição de 1975, quanto a segunda de 1990 foram concebidas por membros da Assembleia Popular do governo da Frelimo, num contexto de vigência de partido único, atropelando os ditames democráticos. Daí, a concepção da Constituição de 2004 aprovada por aclamação e na generalidade em sede de um parlamento constitucionalmente pluripartidário e democrático. (MAZULA, 2006; CM, 2004; AFRIMAP, 2009).

Contudo, foi ao abrigo da constituição de 1990 que três leis basilares foram aprovadas para o processo eleitoral em Moçambique: [1] a *lei n.7/91*, de 23 de janeiro, que estabelecia o quadro jurídico dos partidos políticos, cujas normas devem reger a sua criação, organização interna, registo e funcionamento; [2] a *lei n.13/92*, de 14 de outubro, que aprovou o Acordo Geral de Paz, introduzindo desta feita na ordem jurídica interna, os protocolos de Roma, com todas as suas implicações no que respeita à alteração de algumas leis, como a lei dos partidos políticos, para além da própria constituição; e finalmente, e [3] a *lei n.4/93*, de 28 de dezembro, que estabeleceu o quadro jurídico para a realização das primeiras eleições gerais multipartidárias.

Dois momentos marcaram as conversações de Roma entre o governo e a Renamo: [1] a vontade política para pôr fim à guerra e criar condições políticas, económicas e sociais que permitissem trazer a paz duradoura e materializar a vida de todos os cidadãos moçambicanos e, ao mesmo tempo, [2] a desconfiança. Essa desconfiança era enorme e recíproca, mas, sobretudo por parte da Renamo, que não queria cair na armadilha da integração e estratégia com a qual a Frelimo durante anos quis assimilar a Renamo, não lhe dando nenhum valor político (ROCCA, 1994, 179).

Uma linha de investigação adicional é trazida por Ayello (1995), ao afirmar que foram três os fatores que determinaram o sucesso da operação: [1] a grande vontade de paz dos moçambicanos⁵⁶ e o seu empenho na consolidação desta mesma paz das lideranças e, sobretudo, vontade de paz da gente comum; [2] a unidade compacta da comunidade internacional, a sua capacidade de falar com uma só voz, e o forte apoio que deu ao Representante Especial do Secretário Geral; [3] e a grande flexibilidade com que normas e procedimentos foram adequados à realidade se adotasse às normas e aos procedimentos.

Pode-se observar que a paz moçambicana é resultado de uma sinergia de diferentes intervenientes envolvidos numa trajetória específica e complexa, em que acima de tudo prevaleceu a confiança do Governo de Maputo, a Renamo e parceiros. É importante ressaltar que apesar deste progresso digno de referência, existiram alguns desafios ligados à implementação do mesmo acordo.

De fato, a título exemplificativo, o organismo-chave responsável pela manutenção de paz em Moçambique (ONUMOZ) teria chegado com alguns meses de atraso, o que contribuiu para a lentidão e desorganização do processo de desmobilização dos soldados do governo e da Renamo, aliado a reintegração destes últimos na sociedade civil moçambicana. Além disso, as condições econômicas do país não permitiam uma incorporação efetiva. Estas contrariedades têm levado à emergência de novos conflitos militares e políticos de média e curta duração no Moçambique contemporâneo, intercalados por acordos inconclusivos entre os antigos beligerantes (Governo da Frelimo e a RENAMO), fundamentalmente na véspera dos pleitos eleitorais.

Portanto, esta discussão permite-nos perceber que o regime democrático multipartidário em Moçambique precede a assinatura dos Acordos Gerais de Paz de Roma de 4 de outubro de 1992, levado a cabo por iniciativa do governo popular de Moçambique, dirigida pela Frelimo, a única força política existente no país, envolvidos dezesseis anos de guerra civil e mais de dois anos de negociações (ROCCA, 1994; MAZULA, 1995; LALA, 2003). A busca incessante da paz

⁵⁶ No entanto, para além dos moçambicanos foram vários os que contribuíram para a materialização dos AGP em Moçambique, desde entidade religiosas (Comunidade Santo Egídio pertencente a Igreja Católica) representantes de estado e de governo (Zimbábue, Botswana, Quênia, África do Sul, Malawi, EUA, da França, da Grã-Bretanha e de Portugal) personalidades clericais (Mario Raffaelli, Andre Riccardi e Matteo Zuppi, Dom Jaime Gonçalves) e organizações internacionais (ONU e OUA) entre outros. Apesar do envolvimento de todos estes atores, é importante que se diga que isso não significa que não houvesse em Moçambique forças que tivessem desejado continuar com a guerra, pois a guerra é um grande negócio para alguns. Porém, tais forças estavam em menor número e foram neutralizadas.

pelo governo da Frelimo se deveu em grande medida à crise política, econômica e ideológica que caracterizou o mundo com a queda do bloco leste na Europa.

No entanto, a respeito do processo de pacificação de Moçambique, com vista a instaurar um Estado democrático, Mazula (1995) o sintetizou em quatro fases fundamentais: [1] das conversações entre o Governo da Frelimo e a Renamo (1990/92), caracterizada pela passagem da desconfiança radical à confiança básica e termina com a assinatura do Acordo Geral de Paz; [2] a fase multipartidária (1993), que culminou com adoção da Lei Eleitoral, que orientaria as primeiras eleições gerais multipartidárias realizadas no país; [3] a do próprio processo eleitoral e o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições, com enfoque no processo da construção do consenso comunicativo (1994/5); [4] e a do período pós-eleitoral, da construção da democracia moçambicana, num clima multipartidário, rumo ao Estado de direito de 1994 em diante.

2.5 Sistema Eleitoral e Partidário em Moçambique

Atualmente, a democracia é o modelo hegemônico de governança política no mundo moderno e na maioria dos países. Os mecanismos que permitem o estabelecimento e funcionamento eficiente dos sistemas políticos democráticos têm sido uma das maiores preocupações da ciência política. A este respeito, Htun e Powell (2012a) enfatizaram que desde então o estudo de regras eleitorais se tornou uma área central de pesquisa dentro da ciência política, cuja importância continuou a crescer nas últimas décadas.

As intervenções do sistema eleitoral no campo político dependem permanentemente das peculiaridades das sociedades sensivelmente heterogêneas, que podem ter resultados consideravelmente diversos, seja no formato e dinâmica do sistema de partidos, seja da dinâmica do sistema político, fundamentalmente no envolvimento de concorrentes, partidos políticos, sufragistas e representantes (LOPES; FREIRE, 2002; SACRAMENTO, 2014).

No que diz respeito ao contexto Moçambicano, várias pesquisas com interesses nesta temática ajudam a compreender que após os Acordos Gerais de Paz de 4 de outubro de 1992, Moçambique optou por uma democracia representativa (MACUANE, 2000; DE BRITO, 2015; CARRILHO, 1995; MENESES, 2015; WEIMER, 2010; TERECIANO, 2020).

Apesar de a democracia multipartidária ter sido matéria consensual da Constituição de 1990, somente as negociações de Paz entre a RENAMO e a Frelimo traçaram as bases para transformação do AGP em lei, sendo assim o principal instrumento de condução do processo de

democratização. Mas a escolha do sistema eleitoral suscitou acalorados debates entre os partidos políticos, especificamente pelos dois majoritários. Ou seja, a falta de confiança entre as duas forças políticas anteriormente rivais na guerra civil, a Frelimo e a Renamo.

É importante sublinhar que em Moçambique os conflitos têm sido uma prática nos processos eleitorais (pré, durante e pós-eleitoral) e se têm caracterizados por um alto nível de desconfiança entre os partidos políticos, o que contribui para a fragilização das instituições democráticas no país, para além de não contribuir para a reconciliação e uma convivência política harmoniosa (AFRIMAP, 2009; LIJPHART, 1999; TAVARES, 1994; BACHOF, 1987).

Ultrapassado os desconcertos, se estabeleceram regras que viabilizassem processos eleitorais mais efetivos, foi nesta senda que se adotou um sistema eleitoral de representação proporcional para a constituição de mandatos pela Assembleia da República.

Em Moçambique, as regras de competição eleitoral e de governança eleitoral foram dispostas na legislação, nas leis ordinárias ligadas aos pleitos eleitorais fundamentalmente para os poderes executivo e legislativo, como também nas leis que regem a organização e funcionamento dos tribunais em vários níveis. Este quadro jurídico e político esteve ancorado aos consensos alcançados em Roma em 1992, com os Acordos Gerais de Paz, que corroborou a criação da primeira lei eleitoral que pressupunha o estabelecimento de procedimentos eleitorais que previa a eleição do presidente da república, dos deputados da Assembleia da República por representação de votos obtidos em todo território nacional (MAZULA, 1995; CARRILHO, 1995).

Contudo, após a efetivação do sistema presidencialista, a Constituição da República Moçambicana de 1990 admite princípios gerais eleitorais, dos quais destacamos os seguintes: o sufrágio eleitoral direto, pessoal, secreto e periódico; são eleitos os cidadãos nacionais de ambos os sexos e maiores de dezoito anos de idade, regularmente recenseados e que não estejam em conflito com a lei estabelecida; sistema majoritário de dois turnos para eleições presidenciais; e o sistema de representação proporcional para o pleito da Assembleia da República, que desde então é composta por 250 assentos.

Para as eleições legislativas ainda os eleitores votam de forma singular, numa lista fechada. Quanto à forma de distribuição de cadeiras entre os partidos políticos no poder legislativo moçambicano, a constituição determina o método D'hondt como representação proporcional. O registro eleitoral periódico e com o voto facultativo.

A respeito do sistema eleitoral Moçambicano, o Quadro 2, exposto a seguir, apresenta uma síntese das regras incluindo ainda informações adicionais.

Quadro 2 - Regras de Competição Eleitoral em Moçambique (1994-2014)

Descrição	
Sistema Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> ● Em Moçambique, as eleições para o Executivo e Legislativo são realizadas simultaneamente e com uma periodicidade de 5 anos; ● O poder executivo é majoritário de duas voltas desde as primeiras eleições gerais de 1994. Não há segunda volta (caso candidato arrecade 50% + 1 votos). Em caso de uma segunda volta, se realiza num intervalo de 7 a 21 dias após a primeira volta; ● As eleições legislativas seguem a representação proporcional; ● A fórmula eleitoral de distribuição de cadeiras é feita através do método da média mais alta D'hondt; ● Votação é por via de lista fechada, ou seja, vota-se em Partidos; ● A Assembleia Nacional possui uma capacidade para albergar 250 deputados; ● Registro eleitoral e Voto facultativo; ● Tem direito ao voto todo cidadão nacional de ambos os sexos maiores de dezoito anos de idade, regularmente recenseado e que não esteja abrangido por qualquer incapacidade prevista na Lei. ● Até 2005, havia cláusula de barreira de 5% dos votos nacionais, para conseguir alguma representação parlamentar (2006 foi eliminado por maioria de votos na Assembleia Nacional); ● O sistema de governança é presidencial; ● Os deputados são distribuídos proporcionalmente ao número de eleitores de cada círculo eleitoral. Ou seja, existem 13 Distritos eleitorais correspondentes a 10 Províncias, a Capital do País e dois distritos correspondentes (África e Europa); ● As regras se estendem da competição nacional a local; ● Os candidatos dos partidos políticos devem ser selecionados ao nível nacional, em regra por via eleição interna; ● Os candidatos à Presidência da República, os partidos políticos e coligações de partidos têm o direito a utilização de serviços públicos de rádio e televisão, sendo estes regulamentados pela CNE;

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">● Permitidas coligações eleitorais para as eleições locais e nacionais para o financiamento público dos partidos políticos somente nos anos eleitorais. |
|--|---|

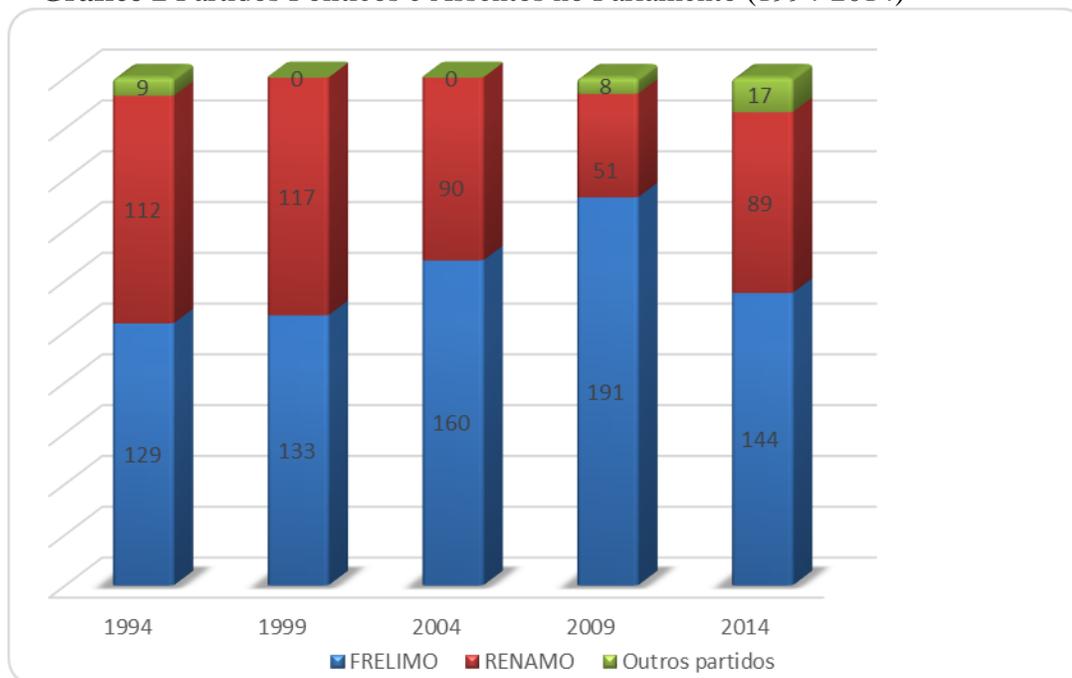
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas legislações vigentes em Moçambique (2020).

Segundo Basedau (2002), os sistemas eleitorais diferem entre si, em termos de vantagens e desvantagens. Entretanto, os seus efeitos não dependem exclusivamente do sistema em si, mas de outros fatores, como a influência da estrutura social, das clivagens, dos conflitos históricos e das diferenças da geografia do comportamento eleitoral. Por vezes, estes fatores ambientais ou contextuais podem reverter ou neutralizar os efeitos de certos sistemas eleitorais como foi descrito por Diverger (1951) e outros (RAE, 1967).

De fato, em Moçambique as regras de competição eleitoral e de governança eleitoral estão disponíveis na Constituição da República, nas leis ordinárias relacionadas às eleições do executivo e do legislativo, como também nas leis que regem a organização e funcionamento dos tribunais a vários níveis. Compete exclusivamente ao poder legislativo, de acordo com a constituição, legislar sobre a temática eleitoral e suas atividades (*rule making*), mas não apenas a ele a indicação dos membros de várias instituições, entre elas comissões eleitorais centrais e locais.

A Comissão Nacional de Eleições (*rule application*) fica a cargo de comissões eleitorais independentes, coadjuvada pelo Secretariado Técnico de Administração eleitoral. Em caso de litígios e queixas provenientes dos atos e das deliberações dos órgãos (*rule adjudication*), assim como o julgamento da regularidade dos processos, eles são submetidos aos tribunais constitucionais (FREITAS, 2014). A maior parte dos membros que compõem a Comissão Nacional de Eleições é indicada pelos partidos políticos com assentos na Assembleia da República e da sociedade civil nos períodos que antecedem as eleições e atuam até o final desta.

Gráfico 2 Partidos Políticos e Assentos no Parlamento (1994-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do CNE, 2020.

Desde então, o comportamento eleitoral nas legislativas e presidenciais em Moçambique tem sido caracterizado por uma bipolaridade entre o partido Frelimo, no poder desde os primórdios da emancipação do país, ou seja, a mais de 45 anos, e a Renamo por sinal o primeiro e o maior partido na oposição desde a entrada da democracia multipartidária.

Esta bipolaridade perdurou até as primeiras três eleições gerais, realizadas em 1994, 1999 e 2004. Nas quartas eleições gerais, há o advento do partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM), em 2009, se tornando a terceira força mais relevante do campo político moçambicano (DE BRITO, 2013, 2014; CHICHAVA, 2012; NUVUNGA, 2013).

Como já foi dito anteriormente, o MDM surge em decorrência de uma desavença que culminou com a expulsão do Daviz Mbembo Simango⁵⁷ da Renamo, que optou por uma

⁵⁷ Davis Simango é um dos filhos do antigo membro fundador e presidente da FRELIMO na luta de libertação, Urias Simango e de uma combatente (Celina Simango) contra o sistema colonial português, ambos executados alegadamente por traição ao movimento nacionalista (FRELIMO), um pouco depois da independência. Nas autarquias de 2003 foi candidato pela RENAMO à presidência do Município da Beira no centro de Moçambique, tendo sido eleito e demonstrado uma boa gestão da urbe o que valeu condecorações. Em 2008 foi candidato a sua própria sucessão de forma independente, tendo sido reeleito. Juntamente com alguns dissidentes da RENAMO, no dia 05 de Março de 2009 constitui um novo partido (MDM), que quebrou a bipolarização em Moçambique que vigorava desde as primeiras eleições gerais de 1994. Ainda em 2009, Daviz Simango concorreu à presidência da república e o seu partido disputava assentos na Assembleia da República(legislativo) e vagas nas assembleias provinciais.

candidatura independente às eleições presidenciais do Município da Beira em 2008 (DE BRITO, 2014, CHICHAVA, 2012). Na disputa da sua própria sucessão, Simango vence as eleições com uma larga vantagem em relação aos seus principais adversários diretos. No entanto, capitalizando a sua popularidade, ele e outros dissidentes da Renamo fundam o MDM,⁵⁸ com sede na Beira, no centro do país (DE BRITO, 2013, 2014; CHICHAVA, 2012; NUVUNGA, 2013).

Quer a Frelimo no poder, com políticas públicas que visavam beneficiar a sua própria aristocracia dominante, quer a Renamo, que tem privilegiado princípios de centralização do poder na figura dos líderes e nas forças militares, elas têm contribuído pouco para o fortalecimento democrático. Aliás, o funcionamento destes dois partidos majoritários não se reflete nos padrões normais dos chamados partidos democráticos, se assumirmos que um partido político deve apresentar uma estrutura orgânica que materializa os seus objetivos partidários, a despeito de ser flexível ou não (MICHELS, 2001; MOREIRA, 2009; BOBBIO, 1998; FERNANDES, 1995; ALMOND; VERBA, 1989; DALTON, 2008; DUVERGE, 1957; SARTORI, 1982).

Assim, a notoriedade do Movimento Democrático de Moçambique e do seu presidente Daviz Simango na arena política moçambicana desassossegou os principais adversários (Frelimo e Renamo), que se viram obrigados a alterar as suas estratégias políticas de atuação, sobretudo em momentos de campanha eleitoral, tendo em vista obtenção de resultados satisfatórios.

Um dos aspectos recorrentes em quase todos os pleitos eleitorais têm sido o elevado índice de abstenção eleitoral, que tem contribuído para a reestruturação contínua da competição eleitoral. Os dados apresentados pela Comissão Nacional de Eleições em Moçambique mostram que nos cinco pleitos realizados em 1994, 1999, 2004, 2009 e 2014, os índices de abstenção foram de 12%, 32%, 64%, 56% e 52%, respectivamente.

Como se pode observar, desde as eleições de 2004, mais da metade dos potenciais eleitores não exerceram o seu direito cívico. Os abstencionistas se encontram distribuídos em categorias sociais da população de forma aleatória, como jovens, mulheres, populações com menos ou sem instrução, trabalhadores informais (camponeses, agricultores, entre outros), desempregados, ou seja, quanto mais deplorável for o nível de condição de vida da população, maior será a tendência dos cidadãos se absterem aos processos eleitorais (DE BRITO, 2014).

⁵⁸ Na essência este partido privilegiava o fortalecimento das políticas públicas, a fim de melhorar as condições de vida dos cidadãos. No entender destes, quer o governo da Frelimo, assim como a Renamo, não foram capazes de realizar esse desiderato (VOA 2009; CHICHAVA, 2010; EISA, 2009; CIP, 2009).

Terenciano (2016), De Brito *et al.* (2004) e Mazula (2006) defendem que os níveis altos de abstenção eleitoral em Moçambique se dão na sua maioria, nas zonas com maior influência do partido RENAMO e com menor notabilidade nos distritos eleitorais sob domínio do Partido FRELIMO. Por isso, entendemos a necessidade de explorar a relação existente entre abstenção eleitoral, força eleitoral dos dois partidos e declínio do apoio eleitoral da RENAMO.

Este comportamento se justifica em parte pela dificuldade de os eleitores acederem aos locais de votação, a insatisfação dos eleitores com o desempenho da governança atual, apesar das inúmeras promessas apresentadas durante a campanha eleitoral, a fragilidade das instituições de administração eleitoral (CNE e STAE), a falta de confiança dos eleitores em relação aos políticos, uma vez que estes não vislumbram nenhuma mudança nas suas vidas, e ainda o fato do voto não ser obrigatório em Moçambique.

Um dos aspetos a ter em conta é a permanente desconfiança que caracteriza as relações entre os vários atores políticos moçambicanos, neste caso, o partido no poder e a oposição, o que dificulta o diálogo e a partilha do poder. Mesmo que as leis defendam a não penalização de pessoas que pensem diferente, o que se tem constatado é que as instituições públicas estão partidarizadas, o que muitas das vezes gera conflitos na ascensão em cargos de chefia.

Na mesma direção dos trabalhos que postulam o papel central da imagem dos candidatos no processo de decisão do eleitor, há o trabalho de Silveira (1998), embora para este autor o novo cenário político da mídia e do marketing produza um “novo eleitor intuitivo e não racional”. Os estudos de Baquero (1994), fortemente influenciados pela tradição da cultura política, identificam pontos de complementaridade segundo os quais, um tipo de eleitor personalista e pragmático, marcado por fenômenos como o descrédito e a desconfiança em relação à política e aos políticos (BAQUERO, 1994), além de um forte sentimento de ineficácia política (BAQUERO; CASTRO, 1996).

Numa análise de dez eleições realizadas, cinco foram gerais para a escolha do presidente da república (Executivo) e da Assembleia da República (Legislativo) (1994, 1999, 2004, 2009 e 2014), cinco para as municipais (1998, 2003, 2008, 2013 e 2018) e duas para Assembleias Provinciais (2009 e 2014), fica claro que o país ainda tem muito caminho a percorrer, pois existem desafios a serem superados para garantir que se viva uma democracia de forma efetiva. Não é de estranhar quando Lundin (2010, p. 3) argumenta:

Os desafios podem ser encontrados no plano normativo, com leis eleitorais pouco claras e não consensuais; a falta de um código de ética para os participantes, [...]; a falta de boas práticas de parte dos órgãos eleitorais para sancionar, com a devida punição o infrator que o dificulta a apresentação de recursos à mesa de parte da oposição durante o processo da votação no dia da eleição e que invalida propositadamente votos durante o processo de contagem e apuramento dos resultados.

Moçambique continua a registrar uma desaceleração da economia, que tem continuamente afetado a maioria da população e, por via disso, tem contribuído para o fosso entre os mais abastados e os pobres. Não poucas vezes esse cenário tem gerado a corrupção crescente que se faz sentir em todas as esferas. Isto se reflete, em grande medida, no plano de governança, um distanciamento entre governados e governantes, acima de tudo pela falta de diálogo entre esses dois grupos.

Os partidos políticos menores em Moçambique encontram-se fragilizados e têm sido instáveis na sua organização interna, o que tem culminado com uma baixa penetração social e sem capacidade de mobilização do eleitorado. Na verdade, tais partidos políticos permanecem silenciosos durante períodos não eleitorais, reaparecendo, contudo, nas vésperas dos pleitos eleitorais, impulsionados pelos recursos que lhes têm sido facultados pelo governo e alguns parceiros internacionais. Não é de estranhar quando Lundin (2010) faz referência ao uso de um discurso pouco diversificado das lideranças políticas nos programas partidários, o que tem confundido os eleitores no momento de decidir em quem depositar o voto, uma vez que têm existido muitas semelhanças nos discursos e programas dos partidos concorrentes no período de campanha eleitoral.

Há desconfiança política no cenário de disputa eleitoral. Entre o governo e oposição reinam acusações e ameaças a fazerem-se valer entre os diferentes partidos da oposição e o partido no poder, e entre os primeiros partidos e os órgãos eleitorais, um fato recorrente em cada processo eleitoral, que assusta o cidadão comum e impede que as eleições sejam livres justas e transparentes.

Tais fenômenos conduziram a uma cultura política fragmentada e cética, sendo o personalismo “eleitoral” a consequência maior deste processo: “as atitudes de desconfiança e desencanto com as instituições, particularmente com os partidos, se dão num sentido de desvalorização concreta dessas instituições, gerando uma cultura política claramente personalista

no sentido estrutural” (BAQUERO, 2000, p. 149). Ou seja, estes e outros elementos, de certa forma, contribuem para a abstenção eleitoral que se verifica em cada pleito eleitoral.

Das eleições legislativas e presidenciais realizadas se tem verificado a mudança ou reajuste na legislação sobre o processo eleitoral, ao recenseamento eleitoral e às regras de votação. Contudo, essas transformações não têm sido acompanhadas de estudos profundos e reconhecido, como também ouvido os vários segmentos da sociedade moçambicana de modo a alcançar consensos e modelos mais confiáveis de gestão de todos os processos sem deixar algum indício de uma eventualidade de fraudes, entre outros desafios de descrença que tem sinalizado o campo político moçambicano.

2.6 Estrutura e Composição dos Órgãos da Administração Eleitoral e o Quadro Jurídico Eleitoral

As negociações da legislação eleitoral moçambicana foram resultado da aprovação da nova constituição⁵⁹ de 1990 de cunho fundamentalmente multipartidário, que determinava que a sociedade moçambicana pudesse exercer o poder político por meio do sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico, com vista a escolher os seus legítimos representantes e que os partidos políticos expressassem a diversidade política, concorrendo para a formação e manifestação da vontade geral do povo moçambicano.

Efetivamente, foi por meio do V ponto do protocolo III dos Acordos Gerais de Paz, de 1992, relativo aos princípios da Lei Eleitoral, a Lei 13/92 de 14 de outubro, que estabeleceu as condições para a concretização dos procedimentos políticos, a exemplo da lei eleitoral, dos órgãos de administração eleitoral e do sistema de votação. Assim sendo, o protocolo III do AGP fez uma definição antecipada da Comissão Nacional de Eleições, cuja responsabilidade da sua gênese estava concedida ao governo, que, entre outras prerrogativas, deveria integrar neste órgão personalidades que pudessem garantir o equilíbrio, objetividade e independência em relação aos partidos políticos.

Um dos momentos mais importantes deste processo de construção democrática foi o encontro que reuniu o Governo, a Renamo e outras formações políticas da oposição, também

⁵⁹ Para um melhor aprofundamento a respeito da base que cria a legislação eleitoral em Moçambique, poderá ver a Constituição de 1990.

designadas por Partidos Políticos de Oposição Não armada,⁶⁰ que, segundo Mazula (1995, p. 37), permitiu a “elaboração da primeira lei eleitoral, conhecida como sendo Multipartidária”. Por sua vez, o III protocolo dos Acordos Gerais de Paz de Roma, de acordo com o Carrilho (1995, p. 142), “salientava a instauração de mecanismos eleitorais caracterizados por ser um sistema eleitoral de representação proporcional para a eleição dos deputados (da Assembleia da República) e para o executivo seria eleito pela maioria”. Neste protocolo ficou determinado o modelo de governança eleitoral, cabendo à Comissão Nacional de Eleições (CNE) o papel de regulador nas primeiras eleições legislativas e presidenciais em Moçambique, após a assinatura dos acordos de paz.

Foi por meio de uma base concertada que se determinou a criação de uma Comissão de Eleições, mediante aprovação do Decreto 6/94 de 1 de fevereiro, pelo Conselho de Ministros e coadjuvado em termos de ações técnicas⁶¹ e administrativas pelo Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE).

Todavia, treze anos após aprovação deste decreto, a Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral passaram a funcionar na base da Lei 8/2007, de 26 de fevereiro, visto que foi a partir deste dispositivo que o STAE passou a subordinar-se ao CNE. É importante ressaltar que esta lei eleitoral foi inspirada em modelos de alguns países com democracias já consolidadas da Europa ocidental (Portugal) e da América do Sul (Brasil), pois, para além da dimensão histórica e linguística, estes dois países agregavam acordos bilaterais nos domínios sociais, econômicos e políticos com Moçambique.

Além da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, existe um Conselho Constitucional (CC), órgão essencialmente responsável, entre outras coisas, pela revisão e aceitação dos requisitos dos candidatos à Presidência da República de Moçambique; decidir sobre a legalidade dos partidos políticos e coligações de partidos; supervisionar juridicamente o processo eleitoral; servir de última instância legal para as demandas provenientes do contencioso eleitoral; e comprovar e anunciar os resultados eleitorais finais.

⁶⁰ Esta reunião contou com 17 partidos políticos, incluindo o partido governamental e a Renamo.

⁶¹ Das várias atividades desenvolvidas pelo STAE, destaca-se o recenseamento eleitoral da população, a distribuição do material eleitoral ao nível de todo o país, a formação de formadores e membros das assembleias de votação, para além da própria organização dos diferentes tipos de votação.

Um dos pontos que têm sido colocados pela sociedade civil e pelos partidos políticos em Moçambique tem a ver com a composição e a imparcialidade dos membros dos partidos na Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, responsáveis pela organização, execução e tomada de decisões dos processos eleitorais. Esta composição, além de não contribuir na construção da democracia eleitoral, gera uma desconfiança entre os partidos políticos, a sociedade civil e outros atores, o que tem culminado com as mudanças constantes da legislação eleitoral sempre que estiver próximo uma eleição.

Este vazio legal é compreensível, se assumirmos que os Acordos Gerais de Paz de Roma teriam deixado algumas brechas sobre o total dos membros a serem incorporados na Comissão Nacional de Eleições, como também não ficou claro o número de membros oriundos dos partidos públicos a compor a mesma comissão.

Após as conversações e consensos alcançados entre as duas formações políticas (Frelimo e Renamo) relativamente aos membros dos partidos a comporem a gestão eleitoral, ficou acordado que, para as eleições fundadoras de 2014, a Comissão Nacional de Eleições iria integrar um total de 21 membros, 10 dos quais apresentados pelo partido Frelimo, 7 indicados pela Renamo e os restantes 4 representantes de outros partidos políticos.

Por sua vez, a presidência deste órgão ficou a cargo de uma personalidade⁶² indicada por consenso e aclamação pelos membros da Comissão Nacional de Eleições e nomeado pelo presidente⁶³ da República. A composição desta comissão esteve relativamente equilibrada entre o partido Frelimo e os demais partidos da oposição. Porém, nos pleitos eleitorais subsequentes (1999, 2004, 2009 e 2014) se registraram reformas eleitorais profundas, fundamentalmente no que respeita a composição e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições.

Quanto às eleições gerais de 2014, elas surgiram como resultado de um acordo político entre a Renamo e o governo da Frelimo, após 18 meses de instabilidade política e de insegurança armada, e se pretendia estabelecer medidas para reforçar a confiança para realização de eleições gerais, ao oferecer o acesso aos representantes da oposição a todas as fases do processo.

Foi assim que ficaram engajados os membros partidários ao nível das estruturas nacionais, provinciais e distritais da administração eleitoral, como também ao nível das mesas da assembleia

⁶² Para as eleições legislativas e presidências de 1994, foi eleito o Professor Brazão Mazula, como figura consensual para dirigir a Comissão Nacional de Eleições.

⁶³ A respeito deste assunto, poderá ver a resolução 6/1994, de 1 de fevereiro, do Conselho de Ministros.

de votação. Efetivamente, o novo quadro legal eleitoral de 2014 atendeu a muitas das preocupações, das quais a inclusão de representantes dos três principais partidos políticos na estruturação da administração eleitoral a fim de aumentar a confiança no processo eleitoral⁶⁴ (MOE, 2014; EISA, 2014).

Deste modo, a entidade de administração eleitoral, apoiada na Lei Eleitoral 9/2014, permitiu o aumento da composição dos órgãos executivos para 17 membros, distribuídos do seguinte modo: 1 presidente proposto pelas organizações da Sociedade Civil, eleito pelos membros da Comissão Nacional de Eleições e empossado pelo presidente da república; 2 vice-presidentes indicados pelos dois partidos (Frelimo e Renamo) com maior número de mandatos na Assembleia da República; 5 membros representantes do partido Frelimo; 4 pelo partido Renamo; 1 pelo partido MDM; 3 membros representantes das organizações da Sociedade Civil e 1 membro indicado pelo governo de Moçambique que participa nas sessões plenárias, porém sem direito ao voto.

Apesar das mudanças constantes verificadas na legislação eleitoral e, por conseguinte, nos órgãos eleitorais, ainda tem prevalecido conflitos diversos, visto que os partidos da oposição consideram a CNE uma instituição não imparcial nas decisões tomadas, pois, na opinião dos partidos, não poucas vezes este organismo institucional tem favorecido a Frelimo no poder e, por via disso, este partido tem tido melhores resultados em todos os pleitos realizados até então (DE BRITO, 2014; NUVUNGA, 2013; LUNDIN, 1995; THE CARTER CENTER, 1995).

Na prática, a partidarização da CNE e do STAE continuou a promover um debate segundo o qual este modelo de inclusão dos partidos políticos não oferece independência a estes órgãos. O partido Frelimo alterou de forma substancial as leis eleitorais usando o poder de voto da maioria parlamentar sob alegação de profissionalização e envolvimento da sociedade civil. Porém, o que se depreendeu foi o descumprimento da transparência exigida durante o processo eleitoral, elevando assim os níveis de questionamento da credibilidade dessas instituições pela sociedade como um todo (STATE OF THE UNION, 2010; HALON, 2008; LUNDIN, 2006; DE BRITO, 2011; MOE, 2014).

⁶⁴ As leis que regularam o processo eleitoral de 2014 foram: a Lei 8/2013, sobre Eleições Legislativas e Presidenciais; a Lei 4/2013, sobre a eleição dos Membros da Assembleia Provinciais; a Lei 6/2013, da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral; e a Lei 5/2013, sobre o recenseamento eleitoral. As três foram alteradas em 2014.

É importante ressaltar que a transparência dos órgãos de administração eleitoral não fragiliza apenas os partidos da oposição, como também põe em causa o direito eleitoral. Na perspectiva do Cistac (2006, p. 267), “a essência do Direito Eleitoral é inerentemente ligada aos valores democráticos que visam organizar, estruturar e preservar esse direito democrático”.

É nosso entender que não basta o estabelecimento de leis pelos principais atores políticos, se na prática elas não forem cumpridas. Para Cistac (2006),

A violação da legislação desvirtua o real sentido do Direito Eleitoral que, entre outros, acompanha o processo democrático das eleições e ao mesmo tempo legitima o exercício do poder político a qual se deve obediência e poder dos eleitores (CISTAC, 2006, p. 267).

Nesta perspectiva, para a escolha do Presidente da República e dos deputados para Assembleia da República em 2014, a Constituição da República de Moçambique de 2004, nos seus artigos 148 e 149, relacionados às eleições, e harmonizado com a Lei 8/2013, pressupõe um sistema de maioria absoluta (50+1) para a eleição do Presidente da República, por meio de uma votação direta. No entanto, em caso de nenhum dos candidatos conseguirem uma maioria absoluta dos votos na primeira volta, realiza-se um segundo turno, no qual participam os dois principais candidatos bem colocados.

Contudo, para a eleição dos deputados da Assembleia da República (legislativo), eles são escolhidos por meio de um sistema eleitoral de representação proporcional de lista fechada (eleição indireta), isto é, o sufragista deposita o seu voto no partido da sua preferência, e este, por sua vez, indica os seus representantes para Assembleia da República por um período de cinco anos, num parlamento com um total de 250 assentos, desde as primeiras eleições gerais em 1994.

Importa destacar que existem em Moçambique 13 círculos eleitorais para a eleição do legislativo compostos por 11 províncias administrativas, incluindo a capital Maputo, que tem um estatuto de província, as quais elegem 248 deputados, e os restantes 2 assentos correspondem aos círculos eleitorais da diáspora⁶⁵ na África e no resto do mundo.

⁶⁵ Ao nível da diáspora, existem dois círculos eleitorais disponíveis, onde um corresponde ao número de moçambicanos residentes no continente africano e o outro ao círculo eleitoral no continente europeu.

No que diz respeito à eleição para as Assembleias Provinciais,⁶⁶ estas assemelham-se, em parte, com o mesmo sistema usado para a eleição dos deputados da Assembleia da República. Ou seja, os membros são eleitos por meio de um sistema de representação proporcional: o número de membros a eleger em cada um dos círculos eleitorais do país é correspondente ao número total de eleitores recenseados, tendo em consideração que Moçambique é um país composto por 141 circunscrições eleitorais que representam, fundamentalmente, as 10 Assembleias Provinciais, com exceção para a cidade de Maputo, elegendo 812 membros.

Com a regulamentação da campanha eleitoral para as Presidenciais e Legislativas de 2014 por meio da lei 8/2013,⁶⁷ estabeleceu-se que a campanha deveria iniciar quarenta e cinco dias antes da data das eleições e o seu término em 48 horas antes do dia da votação. No entanto, a promoção e realização da campanha eleitoral propriamente dita caberia aos candidatos, partidos políticos, coligações dos partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores proponentes de lista, podendo realizar as suas atividades políticas de conquista de voto em qualquer lugar de jurisdição do território moçambicano e com iguais direitos de tratamento por parte das entidades públicas e privadas.

No decorrer da campanha, os partidos políticos esmeram-se em diversos tipos de estratégias com vista a conquistar o voto popular. Por um lado, através de práticas convencionais, como marchas pelos círculos eleitorais, contato interpessoal e distribuição de panfletos com imagens e mensagens dos candidatos. Mas, por outro lado, procedimentos mais complexos que acarretam uma logística significativa e custos avultados, em comícios em arenas e showmícios,⁶⁸ o que Ngoenha chamou de “aparato-cracias”, ou seja, os partidos políticos transformaram-se em máquinas de poder que aspiram, antes de tudo, a sua autossustentação e acumulação de mais poderes (NGOENHA, 2015, p. 16).

Todavia, quer nas eleições de 2014, assim como em todas outras eleições já realizadas no território moçambicano, se tem constatado o uso indevido de recursos estatais nas campanhas eleitorais. Este fenômeno tem sido uma práxis do partido Frelimo no poder que tem coagido, sobretudo, professores e enfermeiros, entre outros colaboradores do Estado, e muitas das vezes

⁶⁶ As eleições para os Membros da Assembleia Provincial decorreram pela primeira vez no contexto multipartidário moçambicano em 2009, conjuntamente com as legislativas e presidenciais e as segundas em 2014. As Assembleias têm a função crucial de fiscalizar e monitorar o governo da província no decorrer das suas ações no dia a dia.

⁶⁷ Para um maior aprofundamento da Lei 8/2013, poderá considerar os artigos 18, 19, 20 e 21.

⁶⁸ Na visão de Eisa (2014, p. 32), o showmício significa a mistura de comício ou reunião política e espetáculo musical com artistas.

executados durante o horário normal de expediente, para além do uso de viaturas e instalações estatais.

Esta prática tem consubstanciado uma autêntica violação direta das leis eleitorais, especificamente nos artigos 25 e 42, que vedam o uso de meios do Estado como propósito de campanha eleitoral (MEO-EU, 2014; EISA, 2014).

Relativamente à propaganda de campanha, a legislação eleitoral viabiliza o uso de campanhas em prol dos candidatos, partidos políticos e coligações de partidos, de modo a demonstrarem as suas convicções ideológicas, programas partidários nas diversas perspectivas como política, social e econômica, os programas de governança dos candidatos, titulares dos órgãos que os propõem seus agentes ou quaisquer outras pessoas (MOCAMBIQUE, 2013).

No que concerne aos candidatos ao cargo de Presidente da República de Moçambique, os partidos políticos, as coligações de partidos e os grupos de cidadãos eleitores concorrentes às eleições têm o direito à utilização dos órgãos públicos de comunicação sociais de radiodifusão, televisão e impresso públicos e privados, que são regulamentados pelo Conselho Nacional de Comunicação Social (CNCS). Contudo, no decorrer dos pleitos eleitorais, é a Comissão Nacional de Eleições (CNE) que estabelece as diretrizes de modo que os órgãos públicos de comunicação salvaguardem a igualdade dos benefícios para todos os partidos.

Em consonância com as regras estabelecidas nos acordos regionais da África Austral, a Lei Eleitoral prevê o tempo de antena, portanto, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) nos serviços de informação do Estado para os candidatos para as eleições presidenciais, legislativas e das Assembleias Provinciais concorrentes às eleições, no estreito cumprimento às normas estabelecidas pelo órgão de administração eleitoral. Para Muatiacale (2013, p 36), “a gratuidade de veiculação da propaganda de campanha eleitoral nos órgãos públicos (rádio, televisão e jornais) não veta o recurso à propaganda remunerada durante os horários que não sejam do horário gratuito obrigatório”.

Com o advento do multipartidarismo em Moçambique, na década de 90, a aprovação da nova constituição e da Lei 18/91 de agosto, abre-se o espaço para o funcionamento das instituições do direito privado, possibilitando, desta forma, a emergência e expansão de muitos meios de comunicação social, contribuindo para uma diversificação dos meios televisivos, radiofônicos e imprensa escrita. No entanto, dos meios com a maior abrangência ao nível do

território nacional são os estatais integrados pela Televisão de Moçambique (TVM), a Rádio Moçambique (RM) e o Jornal Notícias.⁶⁹

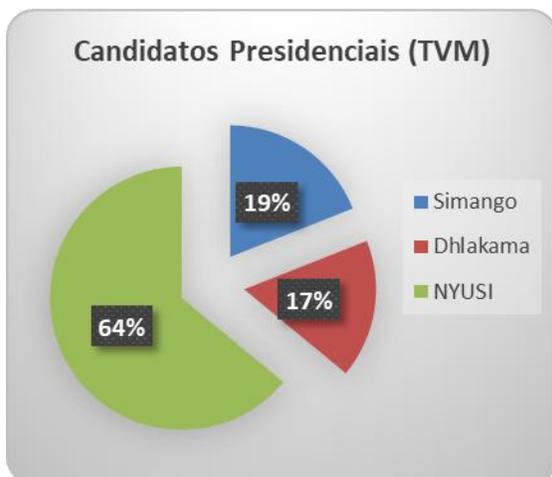
De acordo com a Lei Eleitoral e, mais detalhadamente, o regulamento da Comissão Nacional de Eleições, os candidatos às eleições presidenciais, legislativas e das Assembleias Provinciais foram atribuídos 15 minutos por semana, com o máximo de três transmissões no tempo de antena na Televisão de Moçambique.

Apesar de ter uma cobertura nacional e internacional e ser a primeira no contexto moçambicano, durante a campanha eleitoral, a Televisão de Moçambique (TVM) foi bastante tendenciosa ao favorecer o candidato do Filipe Nyusi e o partido Frelimo, em detrimento de outros candidatos e partidos da oposição.

Observou-se que as notícias ligadas à propaganda eleitoral foram abertas e encerradas recorrentemente pelo candidato Nyusi. Por outro lado, as atividades oficiais levadas a cabo pelo presidente e a primeira-dama eram em parte confundidas com compromissos de campanha do partido Frelimo, dando mais destaque a este partido no poder (MOE-EU; EISA, 2014). Os gráficos 3 e 4, abaixo, mostram essa tendência de desequilíbrio.

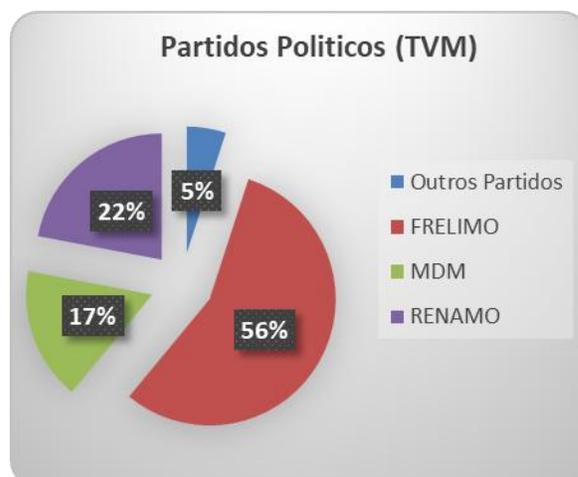
⁶⁹ É o jornal diário com maior circulação na praça moçambicana. Opera sob sociedade anônima, tendo como acionistas fundamentais empresas públicas, a destacar o Banco de Moçambique (BM), a Empresa Moçambicana de Seguros (EMOSE) e a Petróleos de Moçambique (PETROMOC).

Gráfico 3: Tempo de Antena do Candidatos na TVM



Fonte: MOE-OE (2014) adaptado pelo autor (2021)

Gráfico 4: Tempo de Antena dos Partidos na TVM

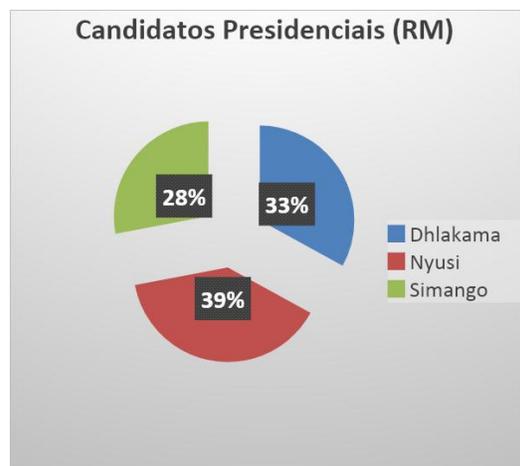


Fonte: MOE-OE (2014) adaptado pelo autor (2021).

Tal como acontecia na Televisão de Moçambique, ao nível da rádio (RM) não foi diferente, o primeiro candidato a ser mencionado no decorrer dos noticiários era o do partido no poder, com certo privilégio em relação aos da oposição. Ou seja, a propaganda do candidato Nyusi sempre passou no horário de pico ou em momentos em que a audiência radiofônica era significativa. Apesar disso, os critérios usados para promover a propaganda dos candidatos e partidos políticos foram equilibrados, excetuando para com os pequenos partidos. Com efeito, para as eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais os proponentes dispunham de cinco minutos de tempo de antena diário na Rádio Moçambique.

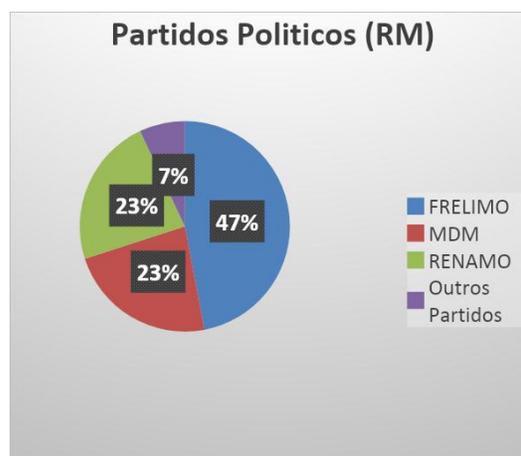
Fora os cinco minutos arregimentados diariamente, adicionam-se mais três minutos no último dia da campanha, ou seja, 48 horas antes da votação iniciar em todos os 11 círculos eleitorais nacionais e 2 na diáspora. Em relação a esse equilíbrio verificado na propagação dos candidatos no tempo de antena da Rádio Moçambique, os gráficos 5 e 6 abaixo apresentam mais detalhes.

Gráfico 5 - Tempo de Antena dos Candidatos Presidenciais na RM



Fonte: MOE-OE (2014) adaptado pelo autor (2021).

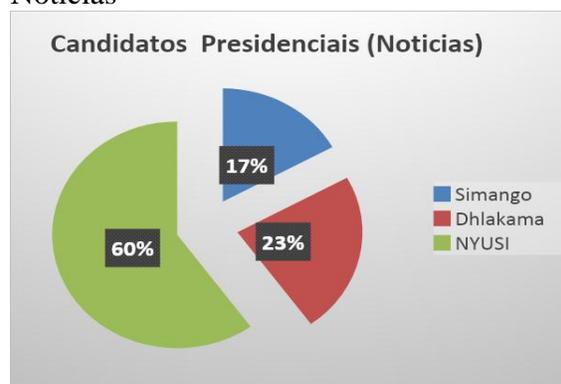
Gráfico 6 - Tempo de Antena dos Partidos Políticos na RM



Fonte: MOE-OE (2014) adaptado pelo autor (2021).

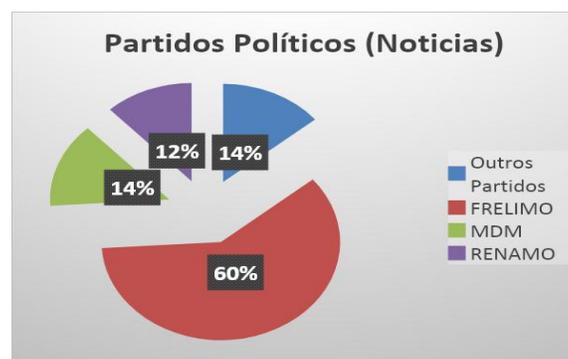
Na imprensa escrita, a cobertura feita pelo jornal diário Notícias foi tendenciosa durante a campanha eleitoral, favorecendo o candidato do partido no poder, que ocupava várias páginas do jornal de modo a tornar visível a imagem do candidato Nyusi e do partido Frelimo em relação aos outros candidatos, tal como aconteceu nos órgãos de comunicação sociais públicos eletrônicos determinados para fazer a cobertura da campanha, nomeadamente a Televisão e a Rádio de Moçambique, que mostravam certo desequilíbrio entre os proponentes. Os gráficos 7 e 8, em seguida, trazem mais detalhes sobre a cobertura feita pelo Jornal Diário Notícias nas legislativas e presidenciais.

Gráfico 7 - Propaganda dos Candidatos no Jornal Notícias



Fonte: MOE-OE (2014) adaptado pelo autor (2021).

Gráfico 8 - Propaganda dos Partidos Políticos no Jornal Notícias



Fonte: MOE-OE (2014) adaptado pelo autor (2021).

A divulgação dos projetos e programas dos partidos políticos por meio de órgãos de comunicação social é uma das vias que permite o alargamento da popularidade dos partidos políticos. Por isso, a proteção e a promoção da liberdade de expressão e de imprensa são importantes elementos nos processos de participação política. Não é por acaso que Cunha (2011, p.11) considera que “os partidos e os políticos, para chegarem aos seus eleitores, não podem prescindir dos meios de comunicação sociais, e nesta perspectiva, utilizam o que se chama de comunicação política”.

Não existem evidências de que os partidos da oposição sofrem discriminação dos meios de comunicação sociais públicas. O The Carter Center (2004) explica que se verificam abusos dos meios de comunicação estatais para a promoção das atividades e candidatos do partido no poder. Este centro acrescenta que as coberturas feitas pela TVM e Rádio Moçambique, estação televisiva e radiofônica estatal, demonstram parcialidade, violando o funcionamento de isenção que estes órgãos deveriam ter do controle do partido no poder, como muito bem é defendido por Dahl (1999), na defesa sobre a liberdade de expressão e igualdade de oportunidade que deviam gozar todos os extratos sociopolíticos em que fazem também parte os partidos políticos.

Os atropelos aos direitos democráticos em Moçambique têm relação com aquilo que se pode considerar como falta de clareza da linha que separa as instituições do governo e do partido. Quando é assim, confundem-se os espaços de atuação sendo que o mais prejudicado seja a oposição partidária.

A falta de isenção dos meios de comunicação social em Moçambique é documentada dentro e fora do país por vários estudos, que procuram demonstrar que a sobrevivência dos partidos políticos da oposição tem sido complicada devido à fraca visibilidade das atividades políticas nos meios de comunicação social, sobretudo públicas (THE CARTER CENTER, 2004; CIP, 2019; EISA, 2014; MOE-EU, 2014).

Apesar de existir o princípio constitucional, o artigo 48 da CRM de 2004 e demais leis protegem a liberdade dos meios de comunicação social, incluindo a radiodifusão, imprensa e novos meios, tais como serviços de notícias baseadas na internet. Contudo, existe um certo nível de censura nos meios de comunicação social do setor público. Esta funciona como uma mão invisível do partido no governo, regulando o que sai e o que não sai e de que forma se apresenta para o público (STATE OF THE UNION, 2010).

O enquadramento e as normas de financiamento dos partidos políticos foram estabelecidos pelo regimento do Protocolo II, no seu número 3, da alínea c, do Acordo Geral de Paz, da Lei 7/91, de 23 de janeiro e, posteriormente, pela Lei 8/2013, no seu artigo 37, conjugado com o artigo 38. No que concerne à campanha eleitoral, a legislação estabelece cinco diretrizes: [a] contribuição dos próprios candidatos, dos partidos políticos, coligações de partidos políticos, ou grupos de cidadãos eleitores proponentes; [b] contribuição voluntária de cidadãos nacionais e estrangeiros; [c] produto de atividades das campanhas eleitorais; [d] contribuições de partidos amigos nacionais e estrangeiros; [e] e contribuições de organizações não governamentais nacionais e estrangeiras.

De acordo com esta Lei, o Orçamento do Estado deve prever uma verba para o financiamento da campanha eleitoral. No entanto, ela exclui o financiamento às campanhas eleitorais dos candidatos, partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes por parte de governos estrangeiros, organizações governamentais e instituições ou empresas públicas nacionais e estrangeiras. Todavia, existe uma prerrogativa destas instituições poderem contribuir com recursos para subsidiar ou incorporar os seus fundos diretamente no Orçamento do Estado (OE) e, por sua vez, o Estado canaliza esses fundos para o financiamento da campanha eleitoral.

Nas eleições dos anos de 1999, 2004 e 2009, os critérios de alocação de fundos deveriam prever um montante apenas para as formações políticas com assento na Assembleia da República em função do número de cadeiras obtidas na eleição anterior. Ou seja, o financiamento de cada partido deveria ser proporcional ao número de deputados eleitos para o executivo. No entanto, com o novo quadro legislativo para as eleições gerais de 2014, a situação mudou e todos os partidos políticos concorrentes à Assembleia da República, com ou sem mandatos, passaram a receber um valor tendo em conta as circunstâncias de cada candidatura. Esta nova realidade permitiu com que os partidos pudessem concorrer nas mesmas situações de igualdade, fundamentalmente para as eleições legislativas.

Para o pleito de 2014, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão de administração eleitoral nacional, através do decreto 51/2014, de 9 de julho, a verba disponibilizada pelo governo no Orçamento do Estado somava 70 milhões de meticais.

Este financiamento destinado a campanha dos partidos políticos, essencialmente, foi repartido em três partes iguais: [1] Cerca de 23, 300.00.01 milhões de meticais para os candidatos

à presidência da República, repartido entre os três principais partidos (Frelimo, Renamo e MDM), sendo que cada um receberia cerca de 7,766,666.67 milhões de meticais; [2] 23,399,999.99 milhões de meticais foram para os trinta partidos concorrentes para Assembleia da República; [3] e os restantes 23,300,000.00 milhões de meticais para os 11 partidos concorrentes para as Assembleias Provinciais.

A aplicação destes recursos é limitada à materiais de propaganda eleitoral, estando vedado o seu uso para pagamentos de salários ou aquisição de quaisquer bens. Findo o processo eleitoral, após 60 dias da proclamação e divulgação dos resultados, os partidos políticos têm a obrigatoriedade de justificar as contas sobre o financiamento político à Comissão Nacional de Eleições. Apesar desta obrigatoriedade legal de apresentação de contas sobre o financiamento de campanha eleitoral, ela não tem sido observada pelos partidos políticos, o que tem levado a Comissão Nacional de Eleições a não disponibilizar as tranches dos fundos subsequentes (segundo ou terceiro), sendo este o princípio estatuído.

Em parte, justifica-se a não apresentação de contas pelos partidos políticos concorrentes pela sua fraca estrutura organizacional. Os partidos pequenos têm mais dificuldades em fazer a prestação dos recursos se os confrontarmos com os partidos já consolidados, pois os primeiros ainda não possuem uma estrutura organizacional para tal. Por outro lado, o financiamento público das campanhas eleitorais deve ser distribuído pela Comissão Nacional de Eleições dentro do prazo previsto, muito antes do início da campanha eleitoral, o que não tem acontecido, tendo levado alguns partidos políticos a não serem capazes de adquirir materiais de campanha eleitoral no tempo certo.

De fato, o financiamento destinado ao legislativo sempre constituiu um dilema para os partidos, visto que, além de não serem mais adequados à realidade atual moçambicana, os fundos do financiamento são distribuídos tardiamente aos concorrentes. E as implicações diretas disso têm levado a um número significativo de partidos políticos pequenos a iniciarem tardiamente a campanha eleitoral e, não poucas vezes, estes não têm conseguido disputar todos os 13 círculos eleitorais disponíveis.

Pesquisas realizadas sobre o financiamento dos partidos em Moçambique sinalizam haver necessidade de se desenvolver atitudes transparentes quer em relação a Comissão Nacional de Eleições no que respeita a celeridade na disponibilização dos fundos, assim como os partidos políticos no cumprimento da lei que determina a transparência das verbas recebidas pela CNE e

outros meios de rendimentos não declarados, impedindo esquemas fraudulentos e práticas corruptas (CIP, 2019; EISA, 2014; MOE-EU, 2014).

É importante reafirmar que o regulamento referente a propaganda eleitoral e do financiamento dos partidos políticos, apesar das reformas legislativas registradas em 2014, não tem assegurado o princípio de igualdade de oportunidade dos candidatos. Por consequência, tem vindo a beneficiar o partido Frelimo, no poder, que vem continuamente recebendo maior parte do orçamento e privilégios dos órgãos eleitorais das instituições estatais moçambicanas em prejuízo aos demais partidos políticos concorrentes.

Este cenário tem sido recorrente desde a inauguração da democracia multipartidária em Moçambique até a atualidade. Essa experiência não foi exclusiva do jogo político moçambicano, como também na maior parte dos países da África subsaariana, em que os principais partidos no governo estiveram ligados aos conflitos de independência e que nunca, ou poucas vezes, saíram da liderança do poder dos seus países.

Em cinco anos, tem-se um período de campanhas eleitorais em Moçambique, que se tem caracterizado por uma mudança constante das regras de jogo devido a vários conflitos entre os principais autores da cena política Moçambicana (Frelimo e Renamo). A campanha eleitoral é realizada durante 45 dias de forma ininterrupta, de acordo com a legislação estabelecida. É durante este período que os partidos políticos apresentam as suas promessas de campanha eleitoral, por meio de um manifesto elaborado e divulgado pelos órgãos de comunicação sociais que reportam os discursos políticos em comícios, contato interpessoal e showmícios.

Cada um dos círculos eleitorais apresenta sua dinâmica específica e tendências à votação, que pode ser conveniente a um partido contrário a outro partido. No entanto, a apresentação das promessas aos eleitores tem sido marcada por vários ilícitos eleitorais que, não poucas vezes, têm se resvalado em mortes. Igualmente, se têm multiplicado candidaturas com promessas sem nenhuma novidade, ou seja, promessas que ficaram por cumprir, desiludindo, assim, o eleitorado que aguardava mudanças em Moçambique.

Em termos dos manifestos dos partidos políticos, em geral, são extremamente extensos, com metas que não integram medidas concretas em particular ao nível financeiro, uma tendência em abarcar todas as áreas possíveis sem, no entanto, apresentar medidas concretas. A respeito do manifesto do partido Frelimo, prosseguiremos nos capítulos subsequentes com alguma especificidade. Na verdade, este é um documento elaborado e disponibilizado ao público eleitoral

pelo partido durante a campanha eleitoral com as principais propostas a serem executadas futuramente no governo em caso de um provável êxito no pleito eleitoral.

2.7 O Panorama da disputa eleitoral em 2014 e o desempenho do Sistema Eleitoral Partidário

Como foi evidenciado previamente, após a redemocratização de Moçambique, com a entrada em vigor da democracia multipartidária com a nova constituição de 1990, aprovada pela Assembleia Popular (monopartidária), que culminou com os Acordos Gerais de Paz, que teriam precipitado o fim da guerra civil, Moçambique tem experimentado uma continuidade política normal nos seus processos eleitorais à semelhança aos demais países democráticos.

Desde então, cinco eleições gerais nacionais foram realizadas nos anos de 1994, 1999, 2004, 2009 e 2014, com vista à escolha do presidente da república, deputados para Assembleia da República, quatro eleições municipais e duas eleições para as Assembleias Provinciais. Moçambique tem se caracterizado por uma continuidade política com destaque para os dois partidos políticos majoritários (Frelimo e Renamo).

Na sequência das primeiras eleições realizadas em 1994, outros pleitos em 1999, 2004, 2009 e 2014 levaram as forças políticas e a sociedade no geral a viverem uma nova experiência multipartidária. As quatro eleições realizadas foram vencidas pela Frelimo e seus candidatos, e a Renamo tem estado como o segundo partido mais votado com o seu respectivo candidato.

O desempenho político das eleições legislativas e presidenciais tem sido marcado por uma bipolarização entre os principais adversários (Frelimo e Renamo). O partido Frelimo, no poder desde a independência do país em 1975, e a Renamo, o maior partido da oposição moçambicana desde a abertura do jogo democrático moçambicano.

Esta bipolarização durou até o terceiro pleito eleitoral em 2004. Entretanto, nas eleições de 2009, registou-se uma ruptura com o surgimento de um novo partido político, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM)⁷⁰. A característica básica deste sistema é a tendência da existência efetiva de dois pólos, por um lado, o bipartidarismo e o pluripartidarismo e, por outro lado, o sistema de dois partidos e meio.

⁷⁰ O Movimento Democrático de Moçambique surge em consequência da expulsão do seu líder do Partido Renamo, ganhando popularidade ao nível de algumas províncias, em particular na cidade da Beira, onde o seu líder Daviz Simango tem ganhado visibilidade, tendo ele estado como presidente do Conselho Municipal.

O que molda estas tipologias é a identidade da representação dos partidos, a coerência, a coesão, a solidez e a estabilidade governamental, a duração média e a alternância dos governos, a integração e o consenso político (TAVARES, 1994). A rigor, o sistema bipartidário é aquele que é explicado sumariamente pela existência de dois partidos que competem por uma maioria absoluta que está ao alcance de ambos. Continuamente, um sistema bipartidário é aquele que qualquer que seja o número de partidos existentes, dois partidos, e apenas dois entre os quais a força eleitoral se distribui com equilíbrio simétrico estável, e conta com probabilidades efetiva de conquistar eleitoralmente o governo, cada um sozinho, sem o concurso de qualquer outro partido (SARTORI, 1982a; BLONDEL, 1986; WARE, 1996).

2.8 Resultados das Eleições Gerais

O pleito eleitoral de 2014 foi considerado até aqui um dos mais acirrado da história política eleitoral moçambicana, pois das onze candidaturas às presidenciais apresentadas ao Conselho Constitucional, apenas três foram aprovadas e, pela primeira vez, os três candidatos provinham da região centro (Beira) e do Norte (Cabo Delgado). Igualmente, foi pela primeira vez que um candidato do partido Frelimo esteve mais próximo ao presidente em exercício durante dois mandatos consecutivos, para além de ser um candidato sem axiomas políticos enraizados na luta de libertação nacional. Para mais detalhes dos candidatos veja a tabela 2, abaixo.

Tabela 2 - Candidatos às eleições Presidenciais de 2014

Candidatos	Idade	Sexo	Partidos
Afonso Macacho Dhlakama	61	Masculino	RENAMO
Filipe Jacinto Nyusi	55	Masculino	FRELIMO
Daviz Mbepo Simango	50	Masculino	MDM

Fonte: EISA (2014), adaptado pelo autor (2021).

Deste modo, foram candidatos à Presidência da República o líder do partido Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), Afonso Dhlakama, que tem sido um candidato presidencial desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994; Daviz Simango, presidente do partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM), que já tinha concorrido nas eleições passadas

de 2009, e o seu partido passou a ser considerado a terceira força política mais significativa no país; e Filipe Nyusi, representante do partido Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), no poder, com pouca experiência (*new comers*) no cenário político moçambicano. Todavia, Nyusi era um candidato oriundo de Cabo Delgado, uma província estratégica para o partido Frelimo e de difícil inserção para os partidos da oposição, se se considerar que um número significativo dos membros, simpatizantes e dirigentes da Frelimo são descendentes desta região nortenha, e o fato de ser a província onde iniciou a luta armada de libertação nacional dirigida pela FRELIMO (DE BRITO, 1995; NEWITT, 1995; CABAÇO, 2007).

Para o legislativo e Assembleias Provinciais, participaram cerca de 30 organizações partidárias, desde partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos, nomeadamente: Movimento Democrático de Moçambique (MDM); Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO); Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO); Aliança Independente de Moçambique (ALIMO); Partido de Ampliação Social de Moçambique (PASOMO); Movimento da Juventude para Restauração da Democracia (MJRD); Partido Independente de Moçambique (PIMO); Partido União Africana para a Salvação do Povo de Moçambique (UASP); Partido de Liberdade e Desenvolvimento (PLD); Partido Popular Democrático de Moçambique (PPD); Partido Social Liberal e Democrático (SOL); Partido Humanitário de Moçambique (PAHUMO); Partido de Renovação Social (PARESO); Partido Unido de Moçambique da Liberdade Democrática (PUMILD); Ecologista (PEC-MT); Partido de Solidariedade e Liberdade (PAZS); Os Verdes (PVM); Movimento Nacional para Recuperação da Unidade Nacional (MONARUMO); Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento/Aliança Democrática (PDD/AD); Partido de Reconciliação Nacional (PARENA); Partido do Progresso do Povo de Moçambique (PPPM); Partido de União para a Mudança (UM); Juntos Pela Cidade (JPC); Partido de Reconciliação Democrática Social (PRDS); Partido Trabalhista (PT); Partido Nacional de Operários e Camponeses (PANAOC); Movimento Patriótico para a Democracia (MPD); Coligação de Partidos Políticos União Eleitoral (UE); Partido Social Democrata Independente (PASD) e a União para a Reconciliação (PUR).

As eleições presidenciais de 2014 foram realizadas em uma só volta e o candidato do partido no poder, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) foi o que obteve uma maioria absoluta dos votos. Apesar disso, alguns analistas prognosticavam uma alteração nas tendências globais. Em outras palavras, o partido Frelimo não sustentaria os mesmos níveis de

apoio, a Renamo retomou aos melhores resultados e o MDM poderia alargar a sua base de apoio (MOE-EU, 2014, p.11). A tabela 3, abaixo, ilustra essa tendência.

Tabela 3 - Resultados das Eleições Presidenciais

1994	1999	2004	2009	2014
Joaquim Chissano	Joaquim Chissano	Armando Guebuza	Armando Guebuza	Filipe Nyusi
53.3 %	52.3 %	63.74 %	75 %	57.03 %
2,633,740	2,339,848	2,004,226	2,974,627	2,778,497
Afonso Dhlakama	Afonso Dhlakama	Afonso Dhlakama	Afonso Dhlakama	Afonso Dhlakama
33.73 %	47.7 %	31.74 %	16.4%	36.61 %
1,666,965	2,134,255	98,059	650,679	1,783,382
			Daviz Simango	Daviz Simango
			8.6 %	6.36 %
			340,579	309,925

Fonte: MOE-EU (2014), adaptado pelo autor (2021).

Esta tendência também se fez sentir nas legislativas, onde o partido Frelimo apresentou uma desaceleração. Os dados do apuramento eleitoral do último pleito demonstraram essa realidade se comparados com os resultados anteriores registrados (1994, 1999, 2004 e 2009), em que um número significativo de votantes apresentou uma maior preferência neste partido político.

Com efeito, nas primeiras eleições gerais de 1994, o partido Frelimo conseguiu 129 deputados para o parlamento, correspondendo a 44% do total. Os números de deputados aumentaram nas três eleições subsequentes: em 1999, com 133 deputados equivalentes, representando 52 %, nas eleições de 2004, com 160 deputados, correspondentes a 62%, e em 2009, com 191 deputados, o que perfaz 75% de votos obtidos. No entanto, em 2014, se registrou uma queda da posição, com a obtenção de 144 deputados, correspondente a 56%. Apesar desta situação, ele conquistou um número aceitável de votos que permitisse vencer e colocar maior

número de deputados no parlamento moçambicano, mesmo sem ter conseguido uma maioria de dois terços que lhe permitisse aprovar leis sem fazer aliança com os partidos da oposição.

Para o caso da Renamo, com o decorrer dos pleitos eleitorais, o partido tem vindo a perder a sua popularidade progressivamente, sobretudo desde as eleições legislativas de 2004, época em que obteve 30% dos votos, e em 2009, quando alcançou apenas 18% de votos, correspondendo a 51 deputados eleitos. Foi assim que deixou de ter o domínio dos distritos eleitorais onde possui maior hegemonia (SOFALA; TETE; ZAMBÉZIA; NAMPULA).

Entretanto, em 2014, notou-se uma recuperação com 33 por cento de votos, ou seja, foram 89 deputados para a nova legislatura de 2014. Assim como a Renamo, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), desde a sua fundação em 2009, sempre apresentou uma tendência ascendente no que respeita ao número de votos obtidos para o legislativo, se considerarmos que em 2009 fez eleger 8 deputados para Assembleia da República, numa proporção de 3.9%. Mas nos pleitos seguintes, em 2014, os resultados duplicaram, tendo adquirido 17 lugares no legislativo, correspondendo a 6.8% dos votos, como se pode verificar na tabela 4 em destaque.

Tabela 4 - Resultados Eleitorais Legislativas

Partidos	1994		1999		2004		2009		2014	
	Assentos	%	Assentos	%	Assentos	%	Assentos	%	Assentos	%
FRELIMO	129	44	133	52	160	62	191	75	144	56
RENAMO-UE ⁷¹	112	38	117	39	90	30	51	18	89	33
UD	9	5	0	0	0	0	0	0	0	0
MDM	-	-	-	-	-	-	8	3,9	17	6,8
TOTAL	250		250		250		250		250	

Fonte: Comissão Nacional de Eleições, adaptado pelo autor (2021).

⁷¹ Nos pleitos eleitorais de 1999 e 2004, o partido Renamo coligou-se com mais 11 partidos políticos pequenos, constituindo-se em Renamo-União Eleitoral. O objetivo desta coligação visava melhorar resultados para Assembleia da República (AR), mas, contrariamente, os resultados que seguiram não foram de todo positivo, tendo estado a decrescer a cada eleição. De referir que nas eleições de 1994, 2009 e 2014 a Renamo teria desacompanhado.

No que diz respeito às eleições para os membros das Assembleias Provinciais, o cenário não foi diferente das presidenciais e legislativas. Dos 811 mandatos disponíveis, o partido no poder conquistou 485 lugares, seguido do partido Renamo com 295 e, por fim, do MDM com 31 assentos. Como se pode depreender, nas três eleições realizadas, o partido Frelimo tornou-se o maior vencedor absoluto, apesar das contestações dos resultados advindas dos partidos políticos da oposição liderados pela Renamo.

Os resultados da pesquisa desta temática nos levam a concluir que a aprovação da nova lei eleitoral de 2014 permitiu que os principais partidos políticos estivessem em concordância sobre as regras de jogo a serem seguidas. De recordar que a alteração desta lei eleitoral foi resultado de um acordo bilateral entre o Governo de Moçambique e o partido Renamo, que visava pôr término a mais de um ano de conflitos político e militar. Como consequência disso, se observou uma campanha eleitoral integralmente ordeira, apesar da existência de algumas ocorrências isoladas de hostilidade e intransigência política, mas que não influenciaram no resultado final.

Comparativamente às eleições passadas, as eleições de 2014 demonstraram uma tendência progressiva nos resultados dos votos nulos e brancos em todos os círculos eleitorais do país, como também alguma contração dos níveis de abstenção eleitoral que tem sido frequente nos pleitos passados, com um maior destaque para os dois últimos anos eleitorais, 2004 e 2009, respectivamente.

Outro aspecto a ter em consideração é a composição da administração eleitoral, que desde a sua institucionalização tem sido frequentemente partidarizada, particularmente pelos dois maiores partidos do cenário político Moçambicano.

Para as eleições de 2014, assistiu-se uma inclusão dos partidos políticos com assentos no parlamento e membros da sociedade civil na composição do órgão da gestão eleitoral, com o intuito de trazer mais transparência e credibilidade no processo eleitoral. Este fenómeno demonstra uma falta de cultura política em Moçambique, que não poucas vezes tem levado uma parte significativa de jovens a se desinteressar pelas atividades partidárias e pelos processos eleitorais, daí a necessidade de se criarem condições com vista à introdução de um sistema democrático de representação e eleição nominal, e não uma via de lista como tem acontecido na atualmente.

Outro elemento que marcou a disputa eleitoral de 2014 é, sem dúvida, a partidarização do aparelho do Estado pelo partido Frelimo, de modo particular para os órgãos de comunicação

sociais públicos, o que tem limitado, de grande modo, a visibilidade das atividades políticas dos partidos da oposição em momentos de apresentação dos seus programas políticos. A respeito dos mecanismos de promoção do manifesto eleitoral, em particular virados para área da educação, no ensino primário e secundário público, os traremos com algum detalhe nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3. ANÁLISE DO PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO NO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO GERAL EM MOÇAMBIQUE NA GESTÃO DO PRESIDENTE FILIPE JACINTO NYUSI (2015 A 2019)

Um partido político torna-se sério se tiver práticas democráticas internas. Porque se internamente não se vive a democracia, não vai garantir a vivência de democracia ao nível da nação. Por isso, é necessário que os cidadãos percebam e sintam que os partidos têm uma vida democrática interna. O programa de um partido ou de um candidato individual é sério quando dá garantias de que vai ajudar a resolver os grandes problemas da sociedade. Um programa sério se dá a entender que vai fazer a distribuição equitativa dos bens e assegurar a melhoria de serviços da educação... (CEM, 2018, p. 47).

Este capítulo analisa o Programa Quinquenal do Governo de Moçambique (2015 a 2019), com base no manifesto eleitoral do partido Frelimo e do seu candidato, Filipe Jacinto Nyusi, eleitos em 2014. O nosso objetivo principal é demonstrar se as promessas de campanha eleitoral, na área da educação, especificamente para o ensino primário e secundário público, contidas neste programa no primeiro mandato de Nyusi, foram ou não cumpridas.

A opção pelas promessas do ensino primário e secundário em Moçambique justifica-se pelo fato de estes dois subsistemas de ensino terem sido os mais utilizados pelos candidatos dos partidos políticos como um triunfo para sua eleição, dadas às ineficiências que estes sistemas de ensino apresentam, desde a problemática da falta de escolas para ambos os sistemas, a falta de carteiras para apetrechamento das escolas, o crônico problema da qualidade do seu ensino e a valorização dos seus profissionais, e outros problemas. Por isso é uma das áreas mais citadas pelos candidatos nos períodos eleitorais, com vista a convencer o eleitorado a depositar o seu voto em favor dos seus programas políticos para a “resolução” dos problemas educacionais de Moçambique.

É com base nesta análise que será possível aferir o que os candidatos do partido Frelimo prometeram no seu manifesto eleitoral durante o período da campanha eleitoral de 2014 e no Programa do Governo, após a sua consagração pelo legislativo moçambicano. Pretende-se, assim, saber até que ponto o que foi prometido no programa de governança do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, na área da educação, no ensino primário e secundário público, foi cumprido ou não.

É ainda nosso propósito verificar se as promessas na área da educação foram apenas meras intenções (retóricas) para conquistar votos dos eleitores durante a campanha, ou se realmente foram propostas apresentadas com certa responsabilidade (verificáveis), que possam contribuir para o melhoramento das políticas públicas da área da educação.

Como procedimento metodológico, a pesquisa se serviu da técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). Este método, segundo Bardin (2016), utiliza técnicas de análise das comunicações visando obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. Utilizamos esta técnica para aferirmos o que eles prometeram no programa de governo, para posteriormente aferir se foi cumprido ou não e qual é a situação atual da educação em Moçambique.

Esta técnica de análise de conteúdos nos ajudou a analisar os discursos do candidato do partido Frelimo contidos nos documentos, manifestos eleitorais e mídias sobre os problemas crônicos da educação em Moçambique, considerados pelos políticos como triunfo para a sua eleição. Tal como acontece em muitos países com democracias pluralistas de representação proporcional, a qual Moçambique aderiu desde a redemocratização em 1990, sempre que se aproximam os pleitos eleitorais, as arenas públicas são tomadas por discursos partidários que, tentam a todo custo convencer o eleitorado a depositar o voto em seu próprio benefício.

Além de termos usado a técnica de análise de conteúdo, usamos também como técnicas de recolha de dados para este capítulo a pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Cervo, Bervian e Silva (2006, p. 61), “a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referenciais teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses”. Busca-se conhecer e analisar as contribuições científicas do passado sobre determinado assunto, tema ou problema.

Para Gil (1987, p. 71), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. A pesquisa bibliográfica é meio de formação por excelência e constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado assunto. Utilizamos a pesquisa bibliográfica em artigos, dissertações e tese para sabermos se ela é

pesquisada a nível internacional ou não e qual tem sido a sua tendência. Com a pesquisa bibliográfica, foi possível constatar que o tema é pouco pesquisado em Moçambique.

Constituíram fontes básicas desta pesquisa: o manifesto eleitoral do partido Frelimo, apresentado nas eleições de 15 de outubro de 2014, e o Programa Quinquenal do Governo, do primeiro mandato do presidente Filipe Jacinto Nyusi (2015 a 2019), aprovado pela resolução 12/2015 de 14 de abril, pela Assembleia da República de Moçambique. Como fonte complementar, foram utilizadas as fontes secundárias (livros, jornais) e primárias (cópias de documentos oficiais e relatórios) e, por último, fizemos a revisão bibliográfica (artigos, teses e dissertações).

Sabemos que os partidos elaboram seus programas como um mecanismo de pacto com os eleitores, tornando-os um meio mais efetivo do seu compromisso político, tendo em consideração a lógica de maximização de votos e procurando consolidar os seus seguidores cativos e atrair outros eleitores para junto dos candidatos. Sendo assim, podemos dizer que um programa político funciona como um contrato entre o partido e eleitores.

Entretanto, para maior parte das democracias emergentes e não industrializadas, da qual estão inseridos os países da África subsaariana, os programas eleitorais não têm tido muitas das vezes um papel central de interação entre os candidatos e eleitores, mas sim a imagem que está em volta dos candidatos. Elisher (2012, p. 658) aponta que os partidos políticos africanos têm elaborado os seus documentos eleitorais, mas como uma forma de “delinear a sua posição sobre algumas questões”.

Este pode ser um exemplo típico de Moçambique, que, na opinião de alguns pesquisadores, apesar da apresentação frequente das declarações políticas nos pleitos eleitorais pelos partidos, ele não tem sido relevante para uma grande maioria do eleitorado. Por um lado, pelo fato de os documentos não serem muito claros no que refere ao seu conteúdo, por outro, o fato de serem “idênticos” (GOLIAS, 1995; MUATIACALE, 2016; IMED, 2019; CAHEN, 2019).

É bem sabido que as limitações dos programas políticos não são exclusivamente do continente africano, o mesmo fenômeno tem sido frequente em outras democracias no mundo. Pesquisadores como Scheffer, Bahia e Braga (2018) sustentam esse posicionamento ao fazerem menção a alguns programas brasileiros que têm sido meras declarações genéricas das organizações partidárias com fins propagandísticos.

Do ponto de vista mais genérico, os manifestos são plataformas que servem como um compromisso para permitir com que os eleitores responsabilizem os eleitos. Entenda-se aqui *programa eleitoral*⁷² ou *plataforma* como um documento escrito, apresentado aos eleitores no decurso da campanha eleitoral, elaborado por um determinado partido, candidato, coligação de partido ou um consultor em nome dos políticos, que seja mais ou menos exaustivo, mas que visa apresentar as principais linhas orientadoras das prioridades do projeto político de governança a ser efetivado em caso de uma vitória nas eleições em disputa. De acordo com Budge *et al.* (2013), nos casos em que o autor estuda, existe a convenção de os manifestos serem “aprovados em congressos ou convenções partidárias”.

Em outras palavras, é um documento que tenta sinalizar as principais expectativas do eleitorado e a competência criativa dos candidatos em persuadir o ato de voto em seu benefício. Um autêntico instrumento de compromisso e, simultaneamente, de propaganda política.

Em contrapartida, o programa do governo, ou simplesmente plano de ação detalhado, é uma declaração mais estruturada que reflete o conteúdo fiel do manifesto eleitoral, apresentado durante a campanha e sufragado posteriormente às eleições, e que permite viabilizar as atividades governativas durante o mandato (PQG 2015-2019). Em outros termos, são compromissos traçados pelos candidatos que abrangem as grandes áreas e ações estratégicas para a governança ao longo de quatro ou cinco anos, com a previsão de uma proposta orçamental a ser aprovada pelo legislativo.

3.1 Continuidade do Programa eleitoral no Programa do Governo

Com a realização das quintas eleições gerais multipartidárias (Presidenciais e Legislativas) e as segundas para as Assembleias Provinciais, em 2014, em Moçambique, os partidos políticos divulgaram os seus programas de modo com que o eleitorado tivesse a oportunidade de escolher a melhor proposta. Foi neste contexto que “o partido Frelimo, após a sua IIIª Sessão Ordinária do Comité Central decidiu tomar parte do escrutínio, tendo apresentado um novo candidato, Filipe Jacinto Nyusi, para as presidenciais de 15 de outubro de 2014” (FRELIMO, 2014, p. 2). O manifesto eleitoral do partido Frelimo é um documento escrito de

⁷² Para um melhor aprofundamento, ver Bara (2005), Dandoy (2007), Yolkekens (2013), Elischer (2015) e Harmel (2018).

caráter argumentativo e persuasivo, onde são consubstanciadas as principais linhas prioritárias de governança a serem levadas a cabo no quinquênio (2015-2019).

Tal como foi com o documento passado da Frelimo, este manifesto também apresenta propostas de governo que abarcam três eleições em simultâneo, respectivamente: “presidenciais, legislativas e para as assembleias provinciais” (FRELIMO, 2009, 2014). Quer o primeiro, assim como o segundo documento desta formação político partidário, eles não permitem diferenciar as promessas direcionadas para cada uma das três eleições em disputa, não possibilitando que os indicadores do partido possam dialogar com o eleitorado.

O manifesto político da Frelimo compreende três seções distintas: [1] a primeira sobre uma breve exortação a todos os eleitores moçambicanos a participarem nas eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais de 2014; [2] a segunda seção apresenta a exposição das principais intervenções e transformações do quinquênio passado (2010-2014) e; [3] a terceira parte pormenoriza o compromisso para o próximo ciclo de governança (2015-2019), especificamente para área da educação, no ensino primário e secundário.

Na primeira parte do manifesto, a Frelimo exorta aos membros, simpatizantes e eleitores em todo território moçambicano, assim como na diáspora a afluírem aos locais de votação, com vista a eleger os seus candidatos a cargo de Presidente da República, deputados para as assembleias da república e provinciais (FRELIMO, 2014, p. 3).

Em seguida, apresenta o balanço do cumprimento do programa eleitoral (ou manifesto eleitoral) de 2009 e do seu candidato Armando Emílio Guebuza, no seu último mandato (2010-2014). Sobre esta questão, ele expõe que foi implantado um orçamento próprio aos distritos do país, mediante a atribuição de sete milhões de meticais para projetos de iniciativa distrital, como a produção de alimentos, gerando, deste modo, emprego de rendimento e um fundo para infraestruturas locais. Ou seja, evidenciou-se a transferência do centro de tomada de decisões e recurso do nível central para o nível local (FRELIMO, 2014).

Foi no decurso desta gestão governativa que foram iniciadas as conversações com a Renamo, o principal partido da oposição moçambicana, de modo a pôr término ao conflito entre “as forças republicanas moçambicanas” e os guerrilheiros residuais desta organização partidária, o que possibilitou o funcionamento das instituições, como também a criação de mais postos de emprego (FRELIMO, 2014, p. 6).

Especificamente para área da educação, o documento evidencia que foram construídas infraestruturas escolares públicas, notadamente primárias, secundárias, técnico profissional e superior, da mesma forma que foram contratados professores e pessoal técnico administrativo de forma a viabilizar todo sistema de educação (FRELIMO, 2014, p. 6).

Todavia, apesar de se terem registrado avanços consideráveis na área da educação, surgiram alguns problemas que marcaram negativamente este mandato de forma direta. Dentre esses problemas, se destacam os desastres naturais, caracterizados por chuvas acima do normal, cheias e ciclones, bem como as ações de natureza humana, como o desvio de fundos públicos.

Dos seis pilares que constam no Programa, o estudo irá se deter exclusivamente no quarto pilar, onde está inserida a educação no ensino primário e secundário. O programa político em alusão olha para a área da educação como um direito⁷³ essencial para todos os cidadãos moçambicanos, assim como serve de instrumento para a afirmação e integração do indivíduo na vida social, econômica e política. Fundamentalmente, o programa político defende em “continuar a promover a construção de infraestruturas educacionais e o seu equipamento, de modo a assegurar condições adequadas para o processo do ensino e aprendizagem a todos os níveis de ensino” (FRELIMO, 2014, p. 22).

O Programa Quinquenal do Governo (2015-2019, p. 4) para a área da educação afirma que “continuará a envidar esforços para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços básicos”. Defende ainda o acesso equitativo à educação, assim como a promoção de um sistema inclusivo, eficiente e eficaz que garanta a aquisição das competências requeridas ao nível de conhecimentos, habilidades, gestão e atitudes que respondam às necessidades de desenvolvimento humano.

A coerência nos dois documentos revela efetivamente um alinhamento rigoroso entre o partido e governo, o que demonstra que nesta questão o partido Frelimo foi responsável diante das demandas dos eleitores, com algum grau de conformidade entre as promessas de campanha feitas e as propostas de ações governamentais a serem executadas nos cinco anos. O que assegura estarem reunidas todas as condições para serem levadas a cabo as promessas, apesar de nem sempre as prioridades das políticas sociais dos governos serem cumpridas na sua integridade.

⁷³ Ver o artigo 126 e 128 do manifesto.

3.2 Tangibilidade e Análise do Programa do Governo na área da educação

O Programa Quinquenal do Governo do partido Frelimo, para o ciclo governativo de 2015 a 2019, na área da educação, de forma geral, apresentou trinta e três promessas a serem realizadas a médio e longo prazo, por meio de medidas e ações políticas anuais. Destas promessas de governo, destacam-se as seguintes para o ensino primário e secundário:

- Potenciar a aquisição de habilidades e de competências essenciais de leitura, escrita, cálculo no Ensino Primário;
- Fortalecer a formação, valorização e motivação dos professores no sistema de educação;
- Garantir a estabilidade dos currículos do Sistema Nacional de Educação;
- Melhorar as condições de trabalho no sector da educação para elevar a dignidade da profissão de professor;
- Promover o uso das Línguas Moçambicanas no processo de ensino-aprendizagem;
- Fortalecer a capacidade de planificação e gestão de escolas e implementação de padrões de qualidade no nível local;
- Aumentar o número de escolas primárias e secundárias para garantir o acesso à educação pelas comunidades;
- Assegurar maiores oportunidades educativas no Ensino Secundário e Técnico-Profissional Presencial, Semipresencial e a Distância relevante e sustentável visando obter maior eficiência;
- Garantir o funcionamento e expansão das bibliotecas provinciais e distritais;
- Promover o interesse dos alunos pelo estudo das ciências naturais;
- Prosseguir a eletrificação de escolas em zonas rurais através de sistemas solares, assegurando a melhoria da qualidade dos serviços de educação para o cidadão;
- Promover programas de educação em matérias de cidadania e direitos humanos nas escolas primárias e secundárias; e
- Promover a equidade de género, a prática de atividades de férias e extracurriculares que concorram para a aquisição de conhecimentos e hábitos saudáveis, incluindo o uso sustentável de recursos naturais e a defesa do meio ambiente (PQG, 2015-2019, p. 13-14).

Pesquisadores como Royed (1996, p. 54) e Diniz e Oliveira (2020, p. 3) “sugerem ser razoável” que a melhor maneira de “testar” a teoria do mandato nos processos eleitorais,

sobretudo na campanha, é considerar de forma exclusiva se as promessas foram muito bem estruturadas, como também se elas foram ou não cumpridas. Então das 33 promessas de campanha presentes no documento, apresentamos acima 13 delas por se tratar especificamente de ensino primário e secundário, porém destas apenas 10 se fazem passíveis de verificação. A este respeito, o quadro 3, abaixo, demonstra as promessas do Programa da área da educação possíveis de tangibilidade.

Quadro 3 - Indicadores da Área da Educação Pública em Moçambique (2015-2019)

Prioridades da área da Educação no Geral em Moçambique			
Objetivos Estratégicos	Indicadores do PQG	Base 2014	Metas 2019
Promover um Sistema de Educação exclusivo, eficaz, eficiente que garanta aquisição de competências requeridas ao nível de conhecimentos, habilidades, gestão e atitudes que respondam às necessidades de desenvolvimento humano.	Aumentar o número de crianças e jovens com deficiência no ensino inclusivo especial.	100.000	125.000
	Aumento da taxa líquida de escolarização aos 6 anos de idade na 1ª classe.	81,50%	86,00%
	Continuar a formar professores do ensino primário geral público.	32.500	35.000
	Adquirir e distribuir carteiras escolares em todas as escolas públicas primárias e secundárias do país.	200.000	700.000
	Construir novas salas de aulas do ensino público geral diurno (EP+ES)	3.500	4.500
	Contratar novos professores para o ensino geral público com formação psicopedagógica.	46.849	42.500
	Reduzir o rácio aluno por professora no ensino primário do 1º grau do ensino público geral diurno.	62	57
	Imprimir e distribuir livros escolares de distribuição gratuita a todas as escolas do ensino primário público do país.	13.000.000	S/M
	Aumentar a taxa líquida de escolarização das mulheres aos 6 anos de idade na 1ª classe.	76%	93%
	Aumentar o número de alunos matriculados no ensino público geral diurno (EP+ES).	6.4000.000	S/M

Fonte: MEF (2019), adaptado pelo autor (2022).

Assim sendo, o Programa do Governo (2015-2019) do partido Frelimo apregoa no seu documento uma gestão de continuidade, querendo demonstrar certa experiência acumulada em matéria de governabilidade, com um programa de governo que vai ao encontro do que foi prometido e que se difere dos demais programas expostos pelos partidos da oposição (PQG 2015-2019). A este respeito, ao analisar sete programas políticos e planos de ação incluindo o partido da posição que teria participado nas primeiras eleições presidenciais e legislativas de 1994, Golias (1995) chegou à seguinte conclusão:

Das análises destes programas educativos e dos restantes outros partidos concorrentes às eleições de outubro, o eleitor poderá concluir que, na essência, todos eles apresentam e defendem a mesma filosofia educativa embora usando linguagens diferentes. Uns apresentam-se mais ricos em conteúdos do que outros, dependendo da experiência e, talvez, até da maturidade política dos seus autores. De facto, tudo parece, em geral, a mesma coisa, mas dita de maneiras diferentes (GOLIAS, 1995, p. 317).

Ao observarmos o Programa Quinquenal do Governo (2015-2019), especificamente para área da educação, no ensino primário e secundário público, pode-se constatar que não ele fugiu aos conteúdos, objetivos e ações prioritárias do programa eleitoral. Ambos os documentos apontam para um quadro de problemas a serem tratados durante o novo ciclo governativo, com realce para o atual estágio da educação (FRELIMO, 2014; PQG, 2015). Por exemplo,

Para a construção e equipamento de infraestruturas escolares, a contratação e formação de professores a todos os níveis de aprendizagem, o aumento do orçamento destinado à educação, a equidade de gênero entre homens e mulheres no ensino primário e secundário público, entre outros obstáculos, que tem caracterizado a educação (PQG, 2015, p. 13-14).

No entanto, denotamos neste Programa uma tendência de o governo da posição querer realizar muitas atividades de forma simultânea, em todos os níveis de ensino, num curto espaço de tempo de cinco anos, sendo isso uma verdadeira miragem para a realidade moçambicana, o que de certo modo mostra uma ausência clara de estratégia na elaboração de prioridades de governança. Para Earley (2002), a gestão governativa abrange a concepção e o planeamento estratégico, tendo em consideração os recursos financeiros a serem mobilizados. Como sublinham Aparecida e Oliveira (2015), a falta de uma organização bem definida e o mau gerenciamento dos recursos públicos fazem com que o resultado esperado nem sempre seja alcançado.

Na realidade, este foi um mecanismo usado pelo governo para persuadir os seus parceiros de cooperação do setor da educação, como também para fazer passar este programa no legislativo moçambicano. É uma realidade em Moçambique que toda e qualquer iniciativa de lei proposta pelo governo ao legislativo ser passível de aprovação, se considerar a composição da Assembleia da República (AR) moçambicana, que sempre teve a predominância dos deputados do partido no poder, por conseguinte, se fazendo valer da ditadura do voto da maioria para aprovação das propostas governamentais.

Da apreciação feita do Programa Governo, constatou-se que em muitos setores de atividade, em particular o da educação no ensino primário e secundário público, não há indicadores ou clareza dos locais onde as principais ações serão executadas, o que de certo modo dificulta a monitoria das ações do governo pelos cidadãos. Apesar de ser uma realidade que boa parte da população ativa em Moçambique não se interessa pelos assuntos ligados à política (DE BRITO, 2010; MAZULA, 2004).

Assim, como tem sido recorrente nos programas de governo passado em Moçambique, para o caso da gestão governativa de Filipe Nyusi, no seu primeiro mandato, a situação não foi diferente, basicamente o plano de ação para a área da educação apresenta a mesma estrutura organizacional, áreas temáticas semelhantes, mesmos problemas levantados, mesmas propostas de soluções, num claro alinhamento partidário com os governos, o que em parte tem levado os programas a serem repetitivos (PQG, 2005, 2010, 2015; PEE, 2012-2019).

Se nos ativermos ao Programa do Governo (2015-2019) em estudo, podemos depreender que as prioridades nele existentes vão em sentido do desenvolvimento econômico e social do país, nas diferentes áreas de ação governativa, como também na busca de soluções para os vários desafios permanentes e atuais. Especificamente, ao nível da área da educação, por exemplo, no que se refere à política de expansão da rede escolar e do acesso ao ensino, ele não faz alusão quer de uma assim como de outra política, limitando-se apenas em dizer que “o Governo continuará a envidar esforços para a expansão da provisão e melhoramento da qualidade dos serviços básicos” (PQG, 2015-2019, p. 4).

Da mesma forma, não se vislumbra no programa uma coerência entre o alinhamento da estrutura e do conteúdo temático da educação com os principais instrumentos de planificação provincial, distrital e nacional, como se pode observar no quadro 3 sobre os indicadores da área da educação pública em Moçambique entre 2015-2019. Aqui, alguns qualificadores de base e

meta traçados no Programa, fundamentalmente, encontram-se em números e outros em percentagem, não havendo uma explicação exata do porquê da escolha de um, assim como de outro, para além de existirem qualificadores sem dados, o que dificulta a análise pelo eleitor final que pretende fazer o monitoramento do documento programático.

Estes cuidados temáticos e organizacionais verificados nos programas refletem um alinhamento rigoroso do governo e do partido Frelimo. Ou seja, independentemente da qualidade do cidadão que venha constituir o governo, ele deve a obediência escrupulosa aos ditames partidários, caracterizado por uma lógica de continuidade e do culto do chefe, típico da primeira República Popular de Moçambique, de regime marxista-leninista (FRELIMO, 1962; CC, 1975).

É de referir que a inclusão dos conteúdos históricos e políticos dos anteriores programas do governo da Frelimo tem sido destaque no atual programa de governo, o que em parte contribui para que o programa seja ainda numeroso, ou seja, um autêntico livresco. De fato, um bom programa de governo não precisa ser volumoso e nem diminuto, mas sim uma declaração relevante e objetiva no esclarecimento dos seus propósitos a serem levados a cabo de forma harmonizada, a fim de transformar as expectativas dos eleitores num verdadeiro compromisso. Um posicionamento reforçado por Scheffer, Bahia e Braga (2018), que afirmam que além da avaliação do número de páginas ao nível dos programas políticos é possível determinar a saliência e o peso relativo de qualquer temática constante no programa político.

Em parte, esta situação pode-se justificar pelo fato de o mesmo partido político permanecer por muito tempo no poder, tendo ficado mais acomodado e insensível aos problemas das populações, apesar de intitular-se institucionalmente como uma “força da mudança” (FRELIMO, 2014, p. 58). De fato, o Relatório final sobre a corrupção em Moçambique da Usaid (2006) demonstra que desde o momento em que a Frelimo alcançou o poder político depois da independência como a única força alternativa possível a um regime colonial, ela governou o país como um Estado de partido único até a assinatura dos Acordos de Paz de Roma e as primeiras eleições pluripartidárias.

Com o advento do multipartidarismo, no entanto, pouco mudou na estrutura e comportamento institucional da Frelimo e dos seus governos subsequentes, como, por exemplo, infraestruturas escolares do nível distrital e provincial que se confundem com uma célula ativa do partido. Todavia, apesar da separação das funções do Estado e do partido terem sido decretadas por lei, na prática muitos funcionários do Estado são declaradamente membros

seniores do Partido Frelimo e, por via disso, prevalecem muitas normas do tempo do partido único. A respeito da partidarização do aparelho do estado em Moçambique, Brito (2010, p. 20) destaca:

O facto de a FRELIMO ter se beneficiado de um prestígio e apoio quase unânime no seio da população moçambicana por altura da independência, por isso levou às últimas consequências a lógica de partido único, preocupando-se em eliminar todas as formas de organização política ou sociais autónomas. A ideologia marxista-leninista orientou a Frelimo para a rejeição do pluralismo e da diversidade em nome da unidade nacional.

Do excerto acima, pode-se perceber que o partido Frelimo, apesar das fragilidades na gestão da coisa pública, ainda continua tendo um capital político considerável em Moçambique. No entanto, enquanto os seus governos continuarem com as mesmas políticas de exclusão, partidarização da função pública e a não separação do partido e do Estado, a reestruturação das políticas públicas na área da educação tardará a aparecer.

Em relação ao fundo de financiamento interno disponibilizado pelo Estado moçambicano ao setor da educação, a maior parte do valor, resultado da coleta de impostos, visa fundamentalmente o pagamento de ordenado dos professores a todos os níveis, assim como pessoal técnico administrativo (CTA), para além das receitas próprias locais advindas das cobranças de taxas de matrículas feitas pelos alunos do ensino secundário geral público arrendamento de infraestruturas escolares, produção escolar, entre outras.

Apesar dos esforços do governo de Moçambique e parceiros de cooperação, o investimento destinado ao orçamento da educação, durante o quinquênio 2015 a 2019, tem sido insuficiente e não tem sido acompanhado com crescimento galopante da população escolar. O país ainda tem registrado carências em quase todos os setores da educação, por exemplo, atrasos com mais de três anos no pagamento de salários dos professores e horas extraordinárias, ausência de fundos para alocação de carteiras escolares, contratação e formação de mais professores, construção de salas de aulas e novas escolas do ensino primário e secundário público, sendo que as principais em funcionamento foram uma herança do tempo colonial.

O nosso posicionamento é complementado por Martins *et al.* (2019, p. 32) ao fazer uma avaliação do ensino público geral moçambicano, esclarecendo que “o orçamento para educação dedicado ao Ensino Secundário é insuficiente para dar resposta às necessidades deste setor”. De acordo com a mesma fonte, o orçamento tem vindo a baixar anualmente ao longo deste período de avaliação da estratégia da educação, tendo em consideração que o objetivo central é o acesso

ao ensino primário universal, o que tem impactado negativamente o desenvolvimento do ensino secundário (MARTINS *et al.*, 2019).

É importante que os governos em Moçambique diversifiquem as fontes e estratégias de implementação do financiamento do ensino primário e secundário, de modo a deixarem de depender de alguns parceiros que cooperam que ditam como e quando usar os fundos disponibilizados. A propósito, a dependência financeira do país não é um fenômeno recente, pesquisadores como Abrahamsson e Nilsson (1994), Halon (1997), Mosca (2005), Halon e Smart (2008), Branco (2011), e Perez Nino e Le Billion (2013) já abordaram o endividamento externo do país, concretamente, com os países ocidentais e instituições internacionais de Bretton Woods.

O apoio contínuo por parte dos doadores e parceiros internacionais têm minado a soberania e legitimidade do governo e do Estado devido à subordinação do apoio suceder no decréscimo de recursos pelo Estado e na consolidação de corporações nacionais robustas desinteressadas em renegociar contratos e expandir a base tributária (PÉREZNINO; LE BILLON, 2013). Abrahamsson e Nilsson (1994) entendem que não são encontradas propostas concretas para mitigar o atual quadro de deploração dos setores do Estado, à semelhança da área da educação.

É uma realidade que Moçambique precisa reduzir a ajuda externa e criar suas próprias fontes de investimento e funcionamento do Estado. É nosso entender que com a continuidade do financiamento dos parceiros da área de educação, serão estes a ditarem as políticas educacionais em Moçambique e dificilmente sairemos dessa dependência externa. Os relatórios do Banco Mundial (1995) evidenciam esta realidade. Igualmente, o parecer de observação para educação para todos acautela que “modelos externos de boas práticas educacionais, defendidos sem muita convicção por diferentes grupos de agências, geralmente não estão suficientemente sintonizados com as circunstâncias locais” (UNESCO, 2005, p. 23).

Nesta perspectiva, dois cenários podem ser equacionados: o primeiro, mais prejudicial, que visa mobilizar mais recursos financeiros ao nível interno e externo, que tornaria insustentável para o Estado, e o segundo, menos prejudicial, que consiste na recuperação dos ativos das dívidas ocultas e responsabilização dos indivíduos envolvidos e aquisição de receitas internas, principalmente as advindas dos megaprojetos de carvão, gás e petróleo, em andamento em todas as regiões do país. (Norte, Centro e Sul).

Como resposta aos vários problemas conjunturais e estruturais que o país tem enfrentado, sobretudo na área da educação, “uma Terceira⁷⁴ Via a ser pensada em Moçambique, ou seja, abandonar as lamentações, o “miserabilismo, vitimismo, pedantismo” e empenhar-se na busca ousada, arrojada e corajosa de uma alternativa responsável” (NGOENHA; CASTIANO, 2020, p.15). O que não se tem verificado nos programas de governo da Frelimo. Na verdade, este programa procura ser uma espécie de continuação dos programas passados, que teriam deixado algumas promessas por cumprir, daí o uso constante de verbos como: “assegurar, fortalecer, potenciar, reforçar, promover, consolidar”, entre tantos outros, nos objetivos e ações prioritárias do governo.

A impressão que se tem é de que os antigos libertadores da guerra contra o colonialismo português, por sinal os mesmo que na atualidade, detém o poder político em Moçambique, utilizam as suas influências para adquirir o poder econômico, num contraste autêntico do que era apregoado na linha socialista da Primeira República de Moçambique. Apesar do desrespeito pelas liberdades políticas e econômicas, ela estava direcionada por valores de unidade, trabalho, igualdade e justiça sociais (NGOENHA; CASTIANO, 2020, p. 2). Todavia, na atualidade, o poder político deixou de ser redistributivo, passando a existir pequenas elites econômicas em aliança a outros grupos da Europa ocidental e asiáticos, em detrimento da grande massa da população moçambicana, que continua a viver com menos de um dólar americano por dia (INE, 2020).

Outro ponto que não fica muito claro neste documento, é que o Programa se refere aos “serviços básicos”, na medida em que esses são diversificados, podendo ser saúde, educação, segurança, entre tantos outros. Todavia, o programa defende a “equidade do acesso à educação, a promoção de um Sistema Educativo inclusivo, eficaz e eficiente que garanta a aquisição de competências requeridas ao nível de conhecimentos, habilidades, gestão e atitudes que respondam às necessidades de desenvolvimento humano”. Do mesmo modo, pretende assegurar uma maior oportunidade educacional no Ensino Secundário e Técnico Profissional sustentável e de qualidade (PQG 2015-2019, p. 13).

⁷⁴ A Terceira Via é a síntese do bom que tivemos na Primeira República, marcada pela busca da justiça social, mas com pouca liberdade, e a Segunda República, com maior liberdade, mas sem justiça social. Diante deste paradoxo, os autores sugerem uma Terceira Via que possa reconciliar a busca da Justiça social da Primeira e da liberdade da segunda República.

A defesa da teoria do capital humano e social assumida pelo programa do governo mostra, sem dúvidas, que o pragmatismo político e econômico das medidas educacionais impostas pelo governo evidencia o acirramento do processo de aproximação da escola e do mercado, uma lógica de execução de um projeto de privatização do ensino público no país, conforme documenta o excerto: "Promover um Sistema Educativo inclusivo, eficaz e eficiente que garanta a aquisição das competências requeridas ao nível de conhecimentos, habilidades, gestão e atitudes que respondam às necessidades de desenvolvimento humano" (PQG-2015-2019, p. 13).

Em relação à ideologia baseada em competências, Ferreira (2009) argumenta que "à medida que a pobreza aumenta e os conflitos sociais se afiguram em sua complexidade maior, as políticas educativas buscam fortalecer a escola como instituição responsável pela manutenção da ordem social" (FERREIRA, 2009, p. 254). Nessa ordem de ideia, Frigotto (1993) afirma que "a educação passa a ser definida pelos critérios de mercado" (FRIGOTTO, 1993, p. 67). Este equívoco, de acordo com Frigotto (2009), se explicita tanto nas visões iluministas quanto nas econômicas e produtivistas. No primeiro caso, a educação é concebida como o elemento libertador da ignorância. No segundo, baseado em indicadores economicistas, a educação é propalada como capital humano e produtora de competências. Segundo Paiva (1991, p. 196), esta teoria tenta ligar a questão da educação com o desenvolvimento econômico. Toma como foco de análise o desempenho dos indivíduos no mercado de trabalho.

Na verdade, o programa do governo do Filipe Jacinto Nyusi (2015-2019) adotou um sistema de ensino baseado em competências. Uma estratégia impraticável no contexto moçambicano, se nos atermos ao significado deste conceito. No entender de Kuenzer (2000, p. 16), "o conceito de competência, por seu caráter polissêmico, tem ensejado múltiplas interpretações, nem sempre com a necessária clareza epistemológica, o que por si só já demanda cuidados". Para Rubega (2002), a competência é noção oriunda do discurso empresarial nos últimos quinze anos. Na esfera do trabalho, a noção de competência está associada à ideia de qualificação e é inseparável da ação.

Assim também, apesar de fazer menção à "qualidade e inclusão da educação para todos os moçambicanos", o Programa do Governo não apresenta o tipo de modelo da educação que se pretende realizar nos próximos cinco anos. Num passado não muito distante, o esforço da educação estava virado para transformação do moçambicano "num homem novo", contra o

obscurantismo, analfabetismo, regionalismo e localismo, ou seja, o cumprimento da ideologia-marxista leninista como guia. Em seguida, a execução da política de massificação do ensino centrado no crescimento quantitativo de um número de escolas primária e secundária, a inscrição dos alunos num contexto das políticas traçadas pelo governo da Primeira República em Moçambique.

Com vistas à melhoria da qualidade do ensino em Moçambique, o Programa Quinquenal do Governo (2015-2019) promete “prosseguir com a eletrificação de escolas em zonas rurais através de sistemas solares, assegurando deste modo a melhoria da eficiência e eficácia dos serviços de educação para o cidadão”. Defende ainda a “exploração e expansão do uso e acessibilidade de Tecnologias de Informação e Comunicação no sistema de educação e em áreas essenciais para o desenvolvimento socioeconômico” (PQG, 2015, p. 14). Com estas promessas, o governo apresenta um programa ambicioso e otimista, contudo, pouco realístico, se assumirmos que uma parte significativa do Orçamento do Estado (OE) moçambicano é baseada em ajudas e doações feitas por alguns parceiros de cooperação, entidades que cumulativamente são responsáveis pela canalização de fundos para construção e reabilitação de salas de aulas, capacitação de professores e gestores escolares, bem como produção e distribuição de material didático escolar.

De acordo com Mosca e Aiuba (2017, p. 2), a retirada deste grupo de parceiros, em virtude do calote que envolveu o Estado e o partido no poder, em cerca de 2,2 milhões de dólares (USD), “teria impactado negativamente na economia moçambicana”. Não é de estranhar que, no último ano do exercício económico do quinquênio 2015-2019, a dívida pública moçambicana continuasse insustentável, particularmente a externa. Quer dizer, em termos absolutos, a dívida pública ⁷⁵ rondava em cerca de 743.064,3 milhões de meticais, dos quais 588.469,2 milhões de meticais diziam respeito à dívida externa e 156.595,2 milhões à dívida interna (MOÇAMBIQUE, 2020).

Especificamente no campo da educação, estas dificuldades financeiras fizeram com que os governos moçambicanos continuassem a pedir mais apoios aos seus parceiros de cooperação internacionais para financiar a educação. Foi o seguimento desta solicitação que resultou com a criação do chamado Fundo de Apoio de Setor da Educação em Moçambique, por volta do ano

⁷⁵ O Stock da dívida é influenciado por variações de várias moedas estrangeiras, contudo, no caso do dólar norte americano. De referir que a taxa de câmbio utilizada desde o dia 01 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2019 foi de 1 dólar correspondente a aproximadamente 61 meticais (1 USD = 60,86 MZM).

2000. Isto permitiria o alcance dos objetivos do Desenvolvimento do Milênio, sendo que um dos fundamentais para área da educação é o alcance do ensino primário completo universal para todas as crianças em idade escolar.

Vale a pena mencionar que nem sempre o financiamento da educação foi gerido nestes moldes. A este respeito, o novo Plano Estratégico da Educação de 2020-2029 demonstra

A estratégia de financiamento adotada em anos anteriores era feita através de recursos provenientes de ações combinadas, Recursos do Estado, Recursos dos Parceiros de Cooperação (em diferentes modalidades), Recursos dos Pais e Encarregados de Educação e Contribuições do Sector Privado e Organizações Não-Governamentais, em espécie ou em numerário (MINEDH, 2020).

Todavia, entre as maiores contribuições no setor, destacaram-se os recursos do Estado via Orçamento do Estado e os recursos dos Parceiros de Cooperação, canalizados através do Fundo de Apoio ao Setor de Educação, perfazendo 75% dos fundos externos ao setor, sendo 30% destinados ao setor das construções de infraestruturas escolares. Devido às várias conjunturas, quer nacional (moçambicana) quer internacional, o apoio disponibilizado pelo fundo (FASE) tem estado a reduzir nos últimos anos, apesar de se ter estabelecido como término do apoio o final do quinquênio 2015-2019, tendo sido acrescido para mais 10 anos (MINEDH, 2020).

O programa do governo se comprometeu em “imprimir e distribuir livros escolares⁷⁶ de distribuição gratuita” em todas as escolas do ensino primário público do país. Entre as várias razões deste objetivo, esta ação governativa visa promover um sistema educacional com material didático básico, de modo a satisfazer as necessidades educacionais nacionais, com vista a alcançar um ensino de qualidade, eficiente, inclusivo e equitativo (PQG 2015-2019; PEEC, 2006-2010/11; RM, 2010; UNESCO, 2002; PEE, 2020-2029).

Moçambique é signatário de vários organismos internacionais que defendem o direito da educação gratuita, tendo participado em conferências mundiais sobre a Educação para Todos, com destaque para Jomtien, na Tailândia, em 1990, com o seu desdobramento na Cúpula Mundial de Educação, realizada em Dakar (Declaração de Educação para Todos em Dakar), no Senegal, em 2000, que deviam cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Daí terem se registrado reformas estruturais que culminaram com a supressão das matrículas escolares e a gratuidade no acesso do livro escolar. No entanto, de acordo com os resultados da auditoria sobre

⁷⁶ Distribuído gratuitamente pelo Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano aos alunos em todos os anos letivos aos alunos devidamente matriculados sobretudo nas escolas públicas do ensino primário.

o desempenho realizado pelo Tribunal Administrativo (2010, p. 10), sobre a distribuição gratuita do livro escolar, constatou que:

Os recursos humanos do Ministério da Educação e Cultura não estão estruturados de forma adequada para melhor responderem à execução e controlo da distribuição do livro escolar para o ensino primário. As escolas e os Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia não apresentam infraestrutura adequada para melhor guardarem, armazenarem e distribuírem os livros para os alunos do ensino primário [...]. O controle em relação à distribuição do livro escolar não é adequado e não fornece informações necessárias e úteis. As ações de fiscalização, monitoramento e avaliação desta ação não são feitas tempestivamente e de forma sistemática. [...]. Os recursos financeiros não permitem a adequada execução da distribuição gratuita do livro escolar em seus diferentes níveis.

É uma realidade que desde o início da sua implementação, em 2004, os livros escolares de distribuição gratuita aos alunos do ensino primário público, financiados pelos parceiros de cooperação do governo moçambicano, através do Fundo de Apoio ao Setor de Educação (FASE), têm estado a apresentar de forma recorrente os mesmos problemas.

De acordo com uma pesquisa recente do Centro de Integridade Pública (2022, p. 4), uma das razões que está por detrás da problemática do aprovisionamento do livro de distribuição gratuita às escolas tem a ver fundamentalmente com a planificação e a sua gestão. Posicionamento reafirmado pelo Banco Mundial (2019) ao se referir que cerca de 30% dos aproximadamente 6 milhões de alunos do ensino público geral em Moçambique não têm acesso ao livro escolar. O problema tem se tornado mais crítico à medida que se vai avançando para as regiões mais ruralizadas do interior das províncias nortenhas do país, com destaque para Cabo Delgado e Niassa (BM, 2019; CIP, 2022).

É um fato que nos últimos anos tem se registrado atrasos de alocação do livro escolar aos alunos, sobretudo nas primeiras classes, nas regiões mais remotas do centro e norte do país. A título exemplificativo, para o ano letivo de 2022, estavam previstos cerca de 16 milhões de livros para o ensino primário, todavia, até quase o final do primeiro trimestre, só existiam aproximadamente 2,5 milhões de livros disponíveis para todas as escolas, minando o processo de aprendizagem das crianças (MINEDH, 2022).

Consequentemente, em 2016, em média, apenas 4,9% das crianças da terceira classe do ensino público revelaram ter adquirido competências básicas de leitura definidas para este nível de ensino (PEE 2020-2029, p. 28). De acordo com a mesma fonte, estes dados estão muito

abaixo da média africana, assim como se apresentam diferenciadas entre as regiões do país, com Cabo Delgado e Manica, províncias do norte e centro, respectivamente, a obterem os piores resultados (1,7% e 2,0%) e a Cidade de Maputo os melhores, com apenas 17,3% (PEE, 2020-2029).

Assumindo que o livro escolar, enquanto material didático para o professor e para os alunos, é de extrema importância para o processo de ensino e aprendizagem. Alguns estudos recomendam ao governo moçambicano a melhorar a sua política de distribuição do livro escolar. Igualmente, sugerem que se reveja a taxa de reposição dos livros, garantindo que estejam em conformidade com as necessidades das escolas e no tempo adequado, de modo a não coincidir com a época chuvosa, para permitir que eles estejam disponíveis no início do ano letivo (ANJO, 2019).

O governo também promete “adquirir e distribuir carteiras escolares nas escolas públicas ao nível de todo país”. Esta pretensão do governo visava garantir que até o final do primeiro mandato da gestão governamental do presidente Nyusi (2015-2019) nenhuma criança continuaria sentada no chão, como tem sido apanágio em muitas escolas públicas moçambicanas. Todavia, não fica claro no Programa Quinquenal do Governo (2015-2019) de onde é que viriam as carteiras escolares, ou seja, através da produção local ou de importação.

Também não fica perceptível no documento de que forma o governo irá garantir com que todos os alunos tenham acesso às carteiras escolares, se assumirmos que o orçamento disponibilizado pelo governo para área da educação é, exclusivamente, destinado para o pagamento de salários dos professores e serviços básicos do setor, como água, energia, entre outros, sendo que o orçamento para carteiras depende fundamentalmente dos parceiros de cooperação (LAPUCHEQUE, 2017; MINEDH; UNESCO, 2019; PEEE-2020-2029; PEE-2020-2030).

Como referenciado anteriormente, Moçambique é um país não autossuficiente para poder definir algumas políticas públicas de forma independente, parte da sua economia é baseada em ofertas de doadores, e, por isso, são estas entidades que muitas vezes determinam o valor a ser doado, o período, os moldes da disponibilização e, fundamentalmente, as condições exigidas para obtenção do financiamento, tornando o país cada vez mais dependente desses organismos internacionais. Uma das estratégias a ser adotada pelo governo para lidar com esta situação seria potenciar o empresariado nacional com alguma experiência comprovada na produção de carteira

escolar, tendo como base a abundância da madeira, a principal matéria prima para a fabricação das carteiras escolares.

Além do mais, a prática do aproveitamento dos recursos naturais em bens úteis não é nova, para o caso em específico, o Centro de Integridade Pública (2018) já denunciava que o Ministério da Terra e Desenvolvimento Rural (MITADER), no decurso de uma ação designada de “operação tronco”, que resultou na apreensão de madeira de contrabando, ela teria sido revertida à produção de carteiras para algumas escolas, o que no entender do Centro de Integridade Pública esta prática pode se consubstanciar numa ação ilegal.

Outra razão que tem estado na polêmica dos negócios de fornecimento de bens e serviços em Moçambique é, sem dúvidas, a ausência de transparência nos processos de adjudicação dos concursos públicos, no caso específico para o fornecimento de carteiras ao governo, em que não poucas vezes estão envolvidas figuras de proa pertencente à alta classe do Estado moçambicano. A este respeito, o Centro de Integridade Pública (2018) afirma:

A Luxoflex Ltda, empresa que tem na estrutura acionista Cláudia Filipe Jacinto Nyusi, filha do presidente da República, tem vindo a fornecer bens a entidades públicas desde que Filipe Nyusi assumiu o cargo de chefe do Estado e do Governo. O mais recente foi este negócio para fornecer carteiras escolares às províncias de Nampula e Zambézia, no valor total de MZN 965 250 000, 00 dividido em duas parcelas iguais pelas duas províncias. O concurso foi lançado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável (FNDS) em dezembro de 2017, instituição pública tutelada pelo Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, dirigido por Celso Correia (CIP, 2018, p. 2).

É importante esclarecer que a prática da participação das empresas dos familiares dos altos dirigentes do Estado moçambicano em concursos públicos não se consubstancia em um crime na legislação moçambicana, até porque tem sido uma ação reiterada dos filhos dos presidentes nos negócios do Estado. No entanto, do ponto de vista da ética governativa, pode não ser de todo correta. O problema da ética no serviço público é tão antigo quanto o próprio governo (CIP, 2018). Todavia, não se pode considerar resolvido, daí ser necessário revisitá-lo continuamente de modo a adequar a realidade atual da Administração Pública (BOWMAN; WILLIAMS, 1997).

Além do mais, o Programa do Governo promete priorizar “o fortalecimento da formação, valorização e motivação dos professores⁷⁷ no sistema de educação”, facilitando os mecanismos de acesso a recursos necessários para a melhoria da qualidade de vida. Analisando este conteúdo tal como foi apresentado, sem estratégias tangíveis para o seu cumprimento, aliado aos vários desafios do setor da educação, com fragilidades nas infraestruturas escolares, material didático, incertezas nas remunerações desta classe de profissionais, pode-se perceber que esta promessa não passa de utopia.

Desde então, os professores continuam a não ser valorizados, as suas condições de trabalho a cada ano tendem a degradar-se e sem soluções a um curto espaço de tempo, sendo que as promessas nesse sentido apenas permanecem nos planos dos vários governos sem uma solução à vista. Se partirmos do princípio de que durante os últimos 40 anos de governança do País o partido Frelimo tem sido a única formação política no poder, a questão que se pode colocar é por que razão durante todo esse período de gestão os dirigentes não foram capazes de cumprir as promessas e o que garante que desta vez elas irão ser cumpridas. Na realidade, tal como outros programas de governo, este também não preconiza reformas estruturais com vista a alterar a situação atual do sistema de educação e os seus órgãos administrativos.

A título de exemplo, para os dois subsistemas educativos público, desde então são referenciados problemas de insuficiência de recursos humanos, matérias e financeiro, a descontinuidade no desenvolvimento da rede escolar do ensino primário e secundário, alegadamente motivado pelos inúmeros danos causados pelas guerras no centro do país, protagonizadas pelo governo e as forças residuais da Renamo (Dhlakamismo⁷⁸ e Nhongonismo⁷⁹), os recorrentes fenômenos naturais (cheias, chuvas e ciclones), a corrupção (boladas)⁸⁰ endêmica e o terrorismo no norte do país nos últimos tempos (USAID, 2005; BRITO 2009; CIP, 2016/19; DW, 2022; IESE, 2022).

De modo igual, a penúria dos professores tem levado a uma desmotivação generalizada do desempenho das suas funções. Ademais, a distribuição desigual da rede do ensino nas três

⁷⁷ Para um melhor aperfeiçoamento, poderá ver os pontos “c” e “d” do Programa Quinquenal do Governo (2015, p. 13).

⁷⁸ Conflitos pós-democratização movidos pelas tropas residuais da RENAMO, o maior partido da oposição em Moçambique, liderado pelo então líder Afonso Macacho Marceta Dhlakama.

⁷⁹ Conflitos que emergiram em Moçambique, sobretudo na região Centro, perpetrados pela Junta Militar da RENAMO, liderado por Mariano Nhongo.

⁸⁰ Negócios ilícitos.

regiões administrativas do país, objetivamente Sul, Centro e Norte, tem sido corriqueira nos programas (UNESCO, 2003/4; PEE-2012-2016; MINEDH, 2015; PESSULA; BIVE, 2017).

Tendo em vista a alocação de novos professores contratados para o setor da educação pública, o governo assume no seu Programa o compromisso de “aumentar o número de escolas e salas de aulas, de modo a garantir o acesso à educação às comunidades”. No que diz respeito às infraestruturas escolares país, é de fato um problema evidente que sempre esteve na agenda de todos os moçambicanos, mesmo antes da formação dos governos democraticamente constituídos, e nos últimos anos continua sendo um constrangimento, mas incorporando outras perspectivas.

Durante a subjugação dos moçambicanos nos anos de 1960 pelo regime fascista português, o ensino para os indígenas⁸¹ ou “prisioneiros da terra” era fundamentalmente rudimentar, inteiramente administrado pelos missionários católicos, em consequência da aplicação do Estatuto Missionário (Decreto-Lei nº 31027, de 5/5/1941), que delegou exclusivamente este ensino aos missionários e auxiliares nas escolas religiosas e com conteúdos discriminatórios (ARTIGO 66).⁸²

Com vista à alteração deste quadro, alguns pais e encarregados de educação tomaram iniciativa de construir algumas escolas, embora precárias e não formais, nas zonas libertadas da FRELIMO, tendo sido expandidas mais tarde (GOLIAS, 1999, p. 225). Por conveniência, as construções destas escolas passaram a estar associadas à fonte de produção de alimentos dos soldados e como um mecanismo de liberdade em oposição ao regime implantado. Para Castiano e Ngoenha (2013, p. 47), “as mesmas escolas se transformaram em protótipos a serem seguidos após a independência”.

Essencialmente, a política de expansão da rede escolar em Moçambique teria iniciado formalmente nos primeiros dois anos da independência⁸³ do país (1975-1977), marcada pela falta de recursos humanos e financeiros capazes de formular políticas que estivessem em harmonia com a realidade do país, com vista a suportar algumas despesas tidas como sendo essenciais para o seu funcionamento (CASTIANO; NGOENHA, 2013).

⁸¹ Considera-se como indígenas das províncias ultramarina (Guiné, Angola e Moçambique) indivíduos da raça negra ou seus descendentes que, nascidos nessas províncias ou vivendo nelas habitualmente, ainda não possuem a instrução e os hábitos individuais e sociais pressupostos para aplicação integral do direito público e privado dos cidadãos portugueses (GOLIAS, 1993, p. 33).

⁸² Para um maior aprofundamento, ver também o Diploma Legislativo nº 238, de 16/5/1930, que cria o ensino para indígenas.

⁸³ Ver também os documentos sobre o Seminário da Beira de 1975, de Maputo, em 1977, referentes à reformulação de programas de ensino, Linhas do Sistema Nacional do Ensino, Lei 4/83 e a Lei 6/92.

Apesar de terem se registrado muitas dificuldades, nesta fase a expansão da rede escolar foi um grande ganho, pois permitiu que um maior número de crianças vivendo nas zonas urbanas, assim como nas zonas rurais, tivesse a oportunidade de frequentar as mesmas escolas, independentemente das suas condições sociais, cor da pele, religião, etnia e região de proveniência (CASTIANO; NGOENHA, 2013, p. 75). Em outras palavras, o governo socialista da Frelimo decidiu nacionalizar vários setores públicos, como a educação: além da construção de novas escolas, foram reaproveitadas as escolas deixadas pelo colonizador, onde frequentavam os filhos dos brancos portugueses e alguns mistos e negros africanos assimilados.

Na perspectiva de Nhavoto *et al.* (1985, p. 59), em termos evolutivos, “ao nível do ensino médio do primeiro grau, foram abertas cerca de 80 escolas”. Mesmo assim, insignificantes para responder a demanda da rede escolar em Moçambique, tendo em conta a erosão profunda das condições física dos estabelecimentos de ensino nesta fase (GOLIAS, 1993; BUENDIA, 1999; CASTIANO; NGOENHA, 2013).

É de se ressaltar que foi no decurso dos anos de 1980 e 1990 que se registrou o recrudescimento da guerra civil em Moçambique, tendo afetado significativamente a rede escolar. Das 5730 escolas do primeiro grau existentes em 1980, apenas se encontravam em funcionamento 3384, isto é, cerca de 60% (GOLIAS, 1993, p. 68). Um exemplo paradigmático registrou-se na Província da Zambeze, no centro do país, onde “das 1242 escolas primárias existentes em 1980, apenas 575 continuaram em funcionamento em 1992, sendo 54% de escolas destruídas ou paralisadas” (GOLIAS, 1993, p. 68). Com o fim da guerra civil nos primórdios dos anos de 1990 e, por conseguinte, o retorno da estabilidade, o país prosseguiu com o processo de reconstrução de novas escolas e salas de aulas públicas. Todavia, a rede escolar continua sendo incapaz de responder a um número da população em crescimento.

O Programa Quinquenal do Governo defende também a “inclusão e promoção da igualdade de gênero entre homem e mulher em todo processo de ensino e aprendizagem”. O acesso à educação para as meninas e mulheres adultas sempre foi preocupação dos governos de Moçambique desde a independência nacional, em 1975. Aliás, a própria Constituição da República de Moçambique de 2004, no seu artigo 35, conjugado com o número 36 em vigor, estabelece o primado da igualdade de gênero, segundo a qual “o homem e a mulher são iguais perante a lei” (MOÇAMBIQUE, 2004, p. 11).

Do mesmo modo, o Plano Estratégico da Educação 2020-2029 (PEE 2020-2029) aponta para que “haja o cumprimento escrupuloso deste desígnio, em todas as instituições públicas do país, quer ao nível da planificação, execução e monitoria de todas as atividades, a questão do gênero deve ser um compromisso do governo” (MINEDH, 2020, p. 50). Este posicionamento é reforçado pelo Relatório de Monitoramento da Educação para Todos, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, que declara:

Eliminar as disparidades entre os gêneros na educação primária e secundária até 2005, e atingir a igualdade entre os gêneros na educação até 2015, garantindo que as meninas tenham acesso pleno e desempenho em igualdade de condições na educação básica de boa qualidade (UNESCO, 2002, p. 70).

Apesar destas iniciativas institucionais, ainda persistem desigualdades de gênero no sistema educacional em todo país. A par disso, acrescenta-se a ausência de um orçamento que visa exclusivamente dinamizar o setor do gênero em situações de vulnerabilidade. Evidentemente, a pobreza é um flagelo a ter em consideração na realidade moçambicana.

Pesquisas efetuadas nos indicam que o acesso das meninas no ensino primário e secundário público em Moçambique está abaixo do número dos rapazes (UNESCO, 2002/5; MINEDH, 2012; PQG 2015-2019; MINEDH, 2020). Estas observações mostram claramente que o sistema educacional ainda não é inclusivo para os moçambicanos, mas sim desigual e com problemas de qualidade em todo processo de ensino e aprendizagem. A este respeito, o documento de monitoramento da Educação para Todos constatou que “a disparidade de gênero nas matrículas é característica de muitos dos países com baixa taxa global de matrícula” (UNESCO, 2005, p. 93).

O Relatório da Unesco (2018) aponta que garantir que todos os meninos e meninas se matriculem e frequentem a escola é um projeto conjunto:

Os governos são responsáveis por leis, regulamentos e políticas que promovam oportunidades iguais na educação. Deste modo, encarregados de educação, estudantes e a comunidade de forma geral têm um papel crucial a desempenhar para garantir essa frequência (UNESCO, 2018, p. 50).

Nessa direção, Bonde (2020, p. 273) afirma que “embora a maioria dos países tenha se comprometido por meio de tratados internacionais e leis nacionais a garantir a igualdade de

gênero, esse relatório mostra que o princípio da igualdade é frequentemente violado mundialmente”.

O governo de Moçambique, por sua vez, afirma que “apesar das várias medidas e políticas traçadas para se alcançar a equidade e igualdade de gênero no sector, as estatísticas mostram que ainda é necessário desenvolver esforços para alcançar resultados efetivos”, e acrescenta que “o Governo Moçambicano está ciente da necessidade do incremento quantitativo de raparigas nas últimas classes do primário e no secundário com vista a reduzir as disparidades de gênero e elevar a paridade” (MINEDH 2016, p. 10).

Portanto, a adoção da estratégia de gênero por si só não é suficiente para o alcance do progresso de gênero e o exercício pleno dos direitos humanos das mulheres e dos homens. Torna-se necessário acompanhar as ações que reforcem a vontade política e a apropriação por todos os níveis. É uma realidade que a paridade de gênero e igualdade de gênero em Moçambique ainda se encontra distante de atingir os números desejáveis. No entanto, é necessário diferenciarmos aqui os dois termos, paridade e igualdade de gênero no setor da educação, termos com semânticas diferentes.

O primeiro termo tem a ver com o componente numérico. Em nível educacional, o alcance da paridade do gênero demanda que a mesma proporção de meninos e meninas em relação a seus grupos etários respectivos entre no sistema educacional e participe dos seus diversos ciclos (UNESCO, 2003/4). Por outro, a igualdade do gênero entre meninos e “meninas tenha as mesmas vantagens ou desvantagens em termos de acesso educacional, de tratamento e de resultados” (UNESCO, 2003/4, p. 44). O mesmo relatório aponta ainda que a igualdade de gênero na educação não será possível sem que ocorra uma transformação mais ampla nas sociedades (UNESCO, 2003, p. 116). Ou seja, escolas públicas para meninas em maior número e de melhor qualidade continuam sendo um desafio fundamental para as políticas do setor da educação.

Com efeito, a melhoria do aproveitamento escolar das meninas, sobretudo provenientes de famílias mais desfavorecidas, em particular das regiões centro e norte do País, tende a ser mais baixo que o dos rapazes (MINEDH 2019a). A situação torna-se mais desigual pela existência de crenças e práticas socioculturais, como casamentos prematuros, gravidez precoce, trabalho infantil, entre outras formas discriminatórias que dificultam a presença frequente das meninas na escola (MARTINS *et al.*, 2019).

Por fim, podemos citar que o Programa do Governo promete igualmente “promover o uso das Línguas⁸⁴ Moçambicanas no processo de ensino-aprendizagem”. Acredita-se tratar mais da valorização do patrimônio cultural do que das vantagens pedagógicas que esse ensino poderá trazer para os alunos em todo país. É nosso entender que o ideal seria enfatizar na educação da ciência e da tecnologia no ensino primário e secundário, mesmo que isso seja em detrimento do ensino das línguas maternas. E serem administrados os conteúdos de ensino das línguas maternas nos programas mais consolidados de pós-graduação, mantendo-se apenas na educação de adultos.

Desde a introdução do projeto das línguas maternas pelo governo no ensino nacional, em particular para o ensino básico, sempre se registrou uma grande resistência por parte dos principais protagonistas, continuando sendo um problema na atualidade. Na verdade, é uma das decisões políticas não muito bem conseguidas pelo governo, por ser ineficiente, pois tem se mostrado um autêntico obstáculo rigoroso para o ensino e aprendizagem, tornando-se um grande desafio socioeconômico e cultural das futuras gerações (PATEL, 2006; PATEL; CAVALCANTI, 2013; NHAMPOCA, 2015).

Como se sabe, Moçambique é um país que se encontra localizado na zona austral da África, tendo como um dos elementos de identificação do povo o caráter multilinguístico. Apesar da diversidade linguística, o português (língua de unidade nacional) constitui a língua oficial desde a emancipação do país em 1975, até à atualidade. Entre 1993 e 1997, Moçambique ensaia a implementação do modelo bilíngue nas escolas primárias, no entanto, só em 2003 é que ele se tornou oficial. Desde então, a resistência ao ensino bilíngue tem sido uma realidade em todo território moçambicano. Das várias explicações a ter-se em conta para este problema, podem-se avançar três razões ou categorias para tal, nomeadamente: incredulidade, incapacidade e extremismo (NHAMPOCA, 2015).

Em conformidade com a autora, reina um clima de incredulidade por parte de uma comunidade dominante falante da língua portuguesa em Moçambique, que é da opinião que o ensino bilíngue dificulta a comunicação, a unidade e administração do país. De acordo com Nhampoca (2015, p. 93), o custo para formação e capacitação de professores neste componente, assim como para a elaboração de material didático para o ensino bilíngue, seria oneroso para o

⁸⁴ Ver também o ponto “(e)” do Programa Quinquenal do Governo (2015, p. 13).

governo. É a ideia defendida por alguns pedagogos que visa a substituição do português pelas línguas Bantu,⁸⁵ considerando o português a língua do colonizador.

É uma realidade que as chamadas línguas Bantu sempre estiveram numa posição secundária, se compararmos com a língua portuguesa, que sempre esteve numa situação de privilégio por uma elite residente nas principais urbes de Moçambique. Todavia, a Constituição da República de Moçambique, no seu artigo 9, mostra claramente que o Estado é responsável pela valorização das línguas nacionais como património cultural e de identidade da moçambicana (CRM, 2004).

Para Nhampoca (2015, p. 87), esta forma de conceber as línguas nacionais pode não ser a mais correta, na medida em que se tem a ideia de que se trata de “pequenos objetos de relíquias e de obras museológicas, como se estas línguas fossem realidades abstratas e isoladas das práticas diárias dos seus falantes”.

Um dos grandes objetivos do ensino bilíngue para o ensino básico é permitir que no final do ciclo o aluno tenha adquirido competências exigidas, como ouvir, falar, escrever e ler, de modo a poder enfrentar os níveis subsequentes. Todavia, de acordo com Nhongo (2009, p. 4), os alunos inscritos na 4ª classe do ensino bilíngue apresentam um domínio fraco, devido às técnicas de ensino usadas na sala de aulas serem diminutas. Deste modo, Lopes (1997) sugere que o ensino bilíngue deveria ser introduzido desde a primeira classe até aos graus mais elevados da educação, neste caso o ensino superior público, apesar de acarretar bastantes custos.

Na verdade, a implementação do ensino bilíngue em Moçambique apresenta vários desafios, sobretudo pelos custos altos para o desenvolvimento das línguas Bantu. A este respeito, Benson (1997, p. 18) afirma que a não exequibilidade do ensino bilíngue, pelos custos, tem impacto na elaboração e produção de material didático, na formação de professores e na fiscalização do trabalho no campo da sua execução. Do conjunto das dificuldades do ensino bilíngue em Moçambique, Nhongo (2009) destaca:

[...] fraca formação pedagógica, didática e linguística, a falta de experiência em relação ao ensino bilíngue e a falta de material didático adequado para os alunos de ensino bilíngue e também para os próprios professores, contribui para um fraco aproveitamento dos alunos, no que se refere à aprendizagem da escrita [...] figura, em grande medida, a

⁸⁵ A palavra Bantu tem uma conotação exclusivamente linguística e surgiu em 1862, sob proposta do linguista alemão Bleek, para assinalar o grande parentesco de cerca de 300 línguas, as quais utilizam esse vocabulário para designar os homens.

adoção de metodologias e materiais de ensino não adequados ao ensino Bilingue (NHONGO, 2009, p. 76).

Desse modo, a análise feita do Programa de governo na área da educação, no ensino primário e secundário público anteriormente referido, leva-nos à conclusão de que, apesar da pretensão do governo ter área da educação como um setor essencial para o desenvolvimento socioeconômico e político do país, com vista a promover um Sistema Educativo eficaz e eficiente que garanta a aquisição das competências requeridas, pode-se afirmar que as atuais condições sociais, econômicas, político e pedagógicas constituem um verdadeiro empecilho para área da educação, no ensino primário e secundário.

Se considerarmos que as mesmas promessas apresentadas nesta declaração mostram uma intenção evidente de querer resolver todos os problemas do setor da educação em cinco anos, em particular para os dois subsistemas de ensino, o que se mostra uma autêntica utopia. O contexto socioeconômico e político que o país tem estado a passar é marcado pelos conflitos militares e mudanças climáticas frequentes. Na verdade, não é possível vislumbrar neste programa de governo um sistema de educação de qualidade e que assegure que todos os cidadãos nacionais tenham a possibilidade de desfrutar das mesmas oportunidades de acesso à escola e sucesso nos estudos.

Tal como acontece com os anteriores programas do governo, com este em análise não foi diferente, as promessas da área da educação são semelhantes e apresentam a mesma estrutura organizacional, os mesmos conteúdos e os mesmos procedimentos para o alcance dos objetivos, o que mostra uma ausência de criatividade e inovação. Denotamos também que algumas das promessas não são passíveis de verificação, ou seja, são promessas retóricas e que não permitem aferir se posteriormente serão cumpridas ou cumpridas. Na prática, este programa não se apresenta como um projeto de governança com reformas paradigmáticas para o ensino primário e secundário público, assim como para os seus órgãos administrativos em Moçambique. A este respeito, o Capítulo IV, sobre os resultados do cumprimento das promessas de campanha eleitoral, trará mais detalhes a respeito.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL NO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE NA GESTÃO GOVERNAMENTAL (2015-2019)

“(…) as promessas não cumpridas (…) levaram os eleitores a concluir que os políticos somente se beneficiam a si próprios; agem com baixo grau de transparência na coisa pública, criando e aumentando o espaço para o tráfico de influências, corrupção contribuindo, conseqüentemente, pouco para criar o desejado desenvolvimento” (LUNDIN, 2005, p. 57).

Este capítulo tem como objetivo central apresentar os resultados obtidos sobre o cumprimento das promessas da educação, no ensino primário e secundário público do Programa Quinquenal do Governo (PQG) em Moçambique, na vigência da primeira gestão governativa do presidente Filipe Jacinto Nyusi (2015 a 2019). É nossa intenção avaliar os progressos e os retrocessos da implementação deste plano de ação governamental durante os cinco anos, assim como os fatores endógenos e exógenos que teriam contribuído para o alcance dos resultados e então, extrair recomendações para os próximos governos em Moçambique.

No que se refere ao contexto nacional, a execução das políticas da educação de modo particular esteve condicionada fundamentalmente aos constrangimentos de ordem política, econômica, militar e ambiental. É uma realidade Moçambique faz parte dos países que apresentam um índice de crescimento positivo estacionário da região da África Austral, devido ao retrocesso da produção, exportação, importação e consumo, o que resultou na baixa qualidade de vida das populações. A economia do país sempre esteve atrelada às ajudas de parceiros de cooperação e a sua moeda, o metical tendo registrado um acentuado nível de desvalorização perante as principais moedas de troca. Os recorrentes fenômenos ambientais que têm influenciado negativamente a ligação das três regiões do país, norte, centro e sul, foram alguns dos fatores que impactaram o nível da qualidade da educação do país. Do mesmo modo, os conflitos protagonizados pelas duas forças políticas (Frelimo e Renamo), tendo mais tarde resvalado em conflitos militares, por longos períodos, sobretudo nas regiões do centro e norte, fizeram com que muitas escolas de ensino primário e secundário tivessem que paralisar as suas atividades letivas.

Todavia, os vários acordos de cessação de hostilidades e o retorno da estabilidade efetiva no território nacional geraram boas expectativas, com a possibilidade da circulação de pessoas e bens nas regiões de conflito, trazendo, assim, a segurança e a confiança por parte dos doadores e

investidores internacionais. Este fato demonstrou um grau de responsabilidade do governo em questão.

Nesta senda, foram selecionadas algumas categorias de análise detalhada as promessas ligadas à evolução dos alunos matriculados em ambos os subsistemas, a taxa líquida de escolarização dos alunos com seis anos de idade na primeira classe⁸⁶, o rácio professor aluno no ensino primário (EP1), compra de carteiras escolares para serem alocadas no ensino primário e secundário de todo país, produção, impressão e distribuição do livro escolar gratuito para o ensino básico, construção de escolas e salas de aulas e a contratação de professores.

Metodologicamente, para obtenção dos resultados consultamos e cruzamos os principais instrumentos que têm em vista a planificação, monitoria e avaliação do setor da educação disponível em Moçambique, de maneira específica o Programa Quinquenal do Governo, os Planos Econômicos e sociais de 2015 a 2019, e os respectivos orçamentos do estado. Fundamentalmente, o instrumento de avaliação são os Planos Econômicos e Sociais do governo de cada ano.

Porém, como forma de obter outros dados adicionais, recorreremos a bases de dados e relatórios conclusivos de avaliação do setor da educação no MINEDH⁸⁷ e INE⁸⁸, bem como outros estudos sobre avaliação da ação do governo no setor da educação, no ensino primário e secundário público.

O comportamento dos indicadores do Programa Quinquenal do Governo de 2015 a 2019, da área da educação, no ensino primário e secundário público, foi apreciado em três categorias, nomeadamente: [1] promessas cumpridas, [2] promessas cumpridas em parte e, [3] promessas não cumpridas. Nas quais a primeira categoria corresponde acima do percentil 80, a segunda entre 50 e 79 percentis e a terceira até 49 percentil. Tendo como parâmetro o ano de 2014, que corresponde ao período anterior ao ciclo governativo de 2015 a 2019.

Este capítulo encontra-se estruturado em três partes, detalhadamente: [1] Análise e interpretação dos resultados das promessas de campanha eleitoral do ensino primário e secundário público em Moçambique; [2] os fundamentos do cumprimento das promessas de

⁸⁶ Refere-se à terminologia usada em Moçambique para se referir aos que chamamos aqui no Brasil de “primeiro ano do ensino fundamental”. Manteremos essa terminologia para rigor de conteúdo.

⁸⁷ Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.

⁸⁸ Instituto Nacional de Estatística.

campanha eleitoral no ensino primário e secundário público em Moçambique e; [3] as considerações finais.

4.1 Análise e interpretação dos resultados das promessas de campanha eleitoral do ensino primário e secundário público em Moçambique

Como em qualquer outra região do mundo, a educação em Moçambique desempenha um papel importante no apoio ao desenvolvimento de valores políticos e culturais capazes de manter as suas instituições políticas democráticas (GOLIAS, 1995, p.316). Os dados internacionais das pesquisas efetuadas sobre o cumprimento de promessas eleitorais da área da educação mostram que, os partidos do governo, após serem eleitos, têm um índice mais elevado de cumprimento das promessas efetuadas nos programas de governo do que as promessas dos partidos que, após as eleições, integram a oposição (JORGE, 2017, p.27). No momento, demonstramos qual foi a tendência seguida pela gestão governamental do Filipe Jacinto Nyusi.

O rácio⁸⁹ aluno/professor no ensino primário sempre foi uma preocupação dos vários governos em Moçambique e na gestão do Presidente Jacinto Nyusi não foi diferente. Algumas escolas do país ainda continuam apresentando uma rácio de 80 alunos por professor (80:1) no ensino primário (EP1), uma situação que tem contrariado as recomendações dos organismos internacionais, que recomendam quarenta alunos por professor.

De acordo com os dados apresentados pelos Planos Económicos e Sociais (PES) do quinquênio passado (2010 a 2014), Moçambique mostraria uma redução do rácio professor aluno no ensino primário, passando de 66:1 em 2010 para 61:1 em 2014, ainda que fosse esperado crescimento do efetivo escolar no ensino primário público, como foi comprovado na Tabela 5 abaixo.

⁸⁹ Entenda-se aqui o rácio aluno por professor como sendo a relação existente entre o número de alunos matriculados num determinado ano letivo e numa classe específica, com o número de professores que lecionam no mesmo ano e na mesma classe.

Tabela 5 - Número de alunos no EP1 e rácio aluno/professor 2010 a 2014

Ano	Nº de alunos EP1	Rácio aluno/ Professor
2010	4.388.444	66
2011	4.373.183	63
2012	4.492.321	63
2013	4.651.667	63
2014	4.782.227	63

Fonte: PES (2010 a 2014). Adaptado pelo autor

O primeiro governo de Filipe Jacinto Nyusi (2010 a 2019) prometera manter a redução do rácio aluno por professor em sala de aula, seguindo a tendência da curva formada pelos dados supra que indicam feitos alcançados no que concerne ao ensino primário (EP1). Dever-se-ia esperar, portanto, que de uma proporção de 63:1 em 2014, correspondente ao último ano do mandato passado, seria alcançada a proporção de 57:1 em 2019, ano do fim do exercício governamental estabelecido.

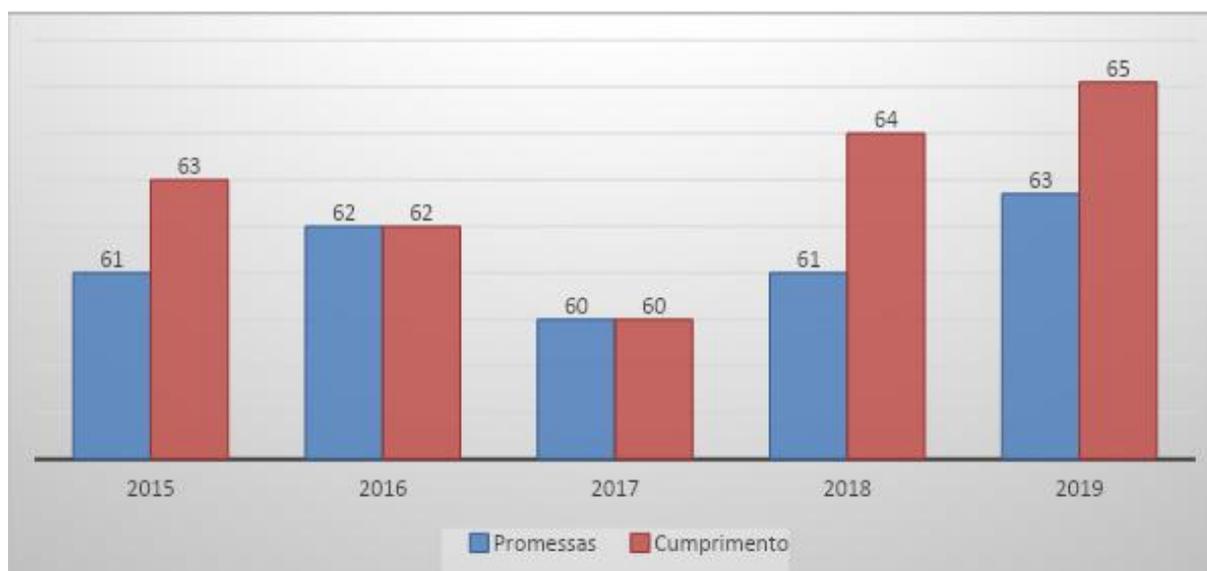
Todavia, verificou-se uma tendência de aumento do número de alunos por sala de aula média em que se aproximava o final do governo. O gráfico 9 abaixo mostra com algum detalhe o desempenho do que foi planejado e o que foi alcançado.

Em 2015, o compromisso de campanha era de que para cada professor haveria 61 alunos, com o objetivo de melhorar esse índice, a fim de que se aproximasse do ideal. Entretanto, na prática, para cada professor foram 63 alunos, ou seja, nesta fase o número de aluno por professor era maior do que foi prometido, o que significa que cada professor teria que ser responsável por mais alunos, do que seria o estabelecido inicialmente. Em 2016 a promessa foi de se estabelecer uma redução do número alunos por professor na sala de aula para 62 e assim foi cumprido tal como prometido. Em 2017 esperava-se que se reduzisse para 60 alunos por sala de aulas o que foi executado na íntegra. O que quer dizer que cada professor estará para 60 alunos, um número aceitável se comparando com os alcançados nos dois primeiros anos da governança.

Quanto menor for o número de alunos em sala de aula, maior será a qualidade de ensino, assim como, melhorar a capacidade do professor na interação com cada aluno. É desejável que a quantidade de alunos sob encargo de cada professor seja menor possível. Porém, ao contrário

disso, em 2018 a previsão já era de piora. Esperava-se um rácio de 61 alunos por professor. Surpreendentemente, o número de alunos cresceu ainda mais que o prometido, para 64 alunos por professor, gerando, assim, dados piores que os do início do governo. É a tendência parabólica da curva concretizou-se agravando a situação da educação em 2019. A promessa de diminuição em 1 aluno por sala, chegando a 63 alunos por sala de aula, falhou e o governo obteve um índice de 65 alunos por docente. De forma global, o gráfico mostra um crescimento do número de alunos por professor, contrariando a promessa de redução até o final do quinquênio para 57 alunos por professor.

Gráfico 9- Rácio aluno por professor no ensino primário-EP1



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

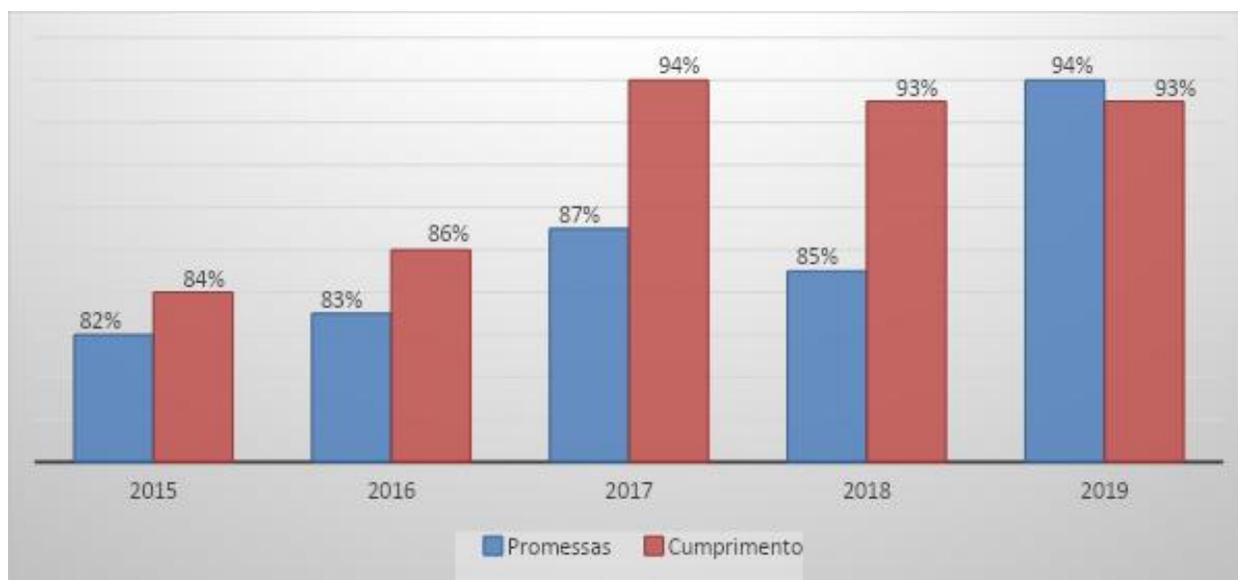
A partir da comparação entre a previsão e os índices de rácio aluno/professor alcançados no ensino primário (EP1) público, na gestão governamental de 2015 a 2019, pode-se supor que a contratação de docentes não teve a eficácia desejada para suprir o aumento de alunos assistidos pela educação fundamental. No ensino público de Moçambique, o elevado número de alunos por professor ocorre em virtude da falta dos professores. Com a explosão demográfica nos últimos anos, e, por conseguinte a entrada de muitos alunos nas escolas públicas, daí a grande pressão no sistema de ensino, o que obrigou o governo a tomar algumas medidas, como a transformação de algumas escolas em completas (EP1 e EP2) para fazer face a pressão dos alunos provenientes do ensino básico. Igualmente, com ausência de financiamento destinado ao setor, o governo tem

restringido a contratação de professores, na sua maioria com a formação superior tendo em conta o custo das despesas para estes profissionais.

Se os dados de quantidade de alunos por sala de aula não foram tão animadores nesse período, o mesmo não se pode dizer sobre as taxas líquidas de escolarização.

No que concerne à taxa líquida de escolarização (TLE)⁹⁰ aos 6 anos na 1ª classe, o Programa do governo de 2015 a 2019, se propôs a alcançar uma meta total de 86%, partindo de uma base de 81% em 2014. A meta estabelecida para os indicadores obtidos em cada ano de governo foi superada na maioria dos anos, com exceção do último ano que registrou uma percentagem inferior ao previsto, mas ainda muito próxima, mantendo-se no patamar do ano anterior. Com efeito, objetiva um crescimento de 82% em 2015, 83% em 2016, 87% em 2017, 85% em 2018 e 94% em 2019. Os resultados demonstram que, em 2015 obteve-se 84%; em 2016, 86%; em 2017, 94%; tendo sido esta, a maior taxa atingida no quinquênio, seguida dos anos 2018 e 2019, com 93% como mostra o gráfico 10 abaixo.

Gráfico 10 - Taxa líquida de escolarização aos 6 aos de idade na 1ª Classe



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

⁹⁰ A taxa líquida de escolarização no ensino primário está relacionada com o número de crianças matriculadas no ensino primário, ou seja, todas as crianças em idade escolar, de 6 anos que frequentam o mesmo ensino.

Pode-se analisar que a queda de taxa de escolarização nos dois últimos anos estudados (2018 e 2019) está correlacionada com os dados do Gráfico 9, pois como já foi descrito ocorre uma diminuição da qualidade de ensino quando há aumento na sobrecarga do docente.

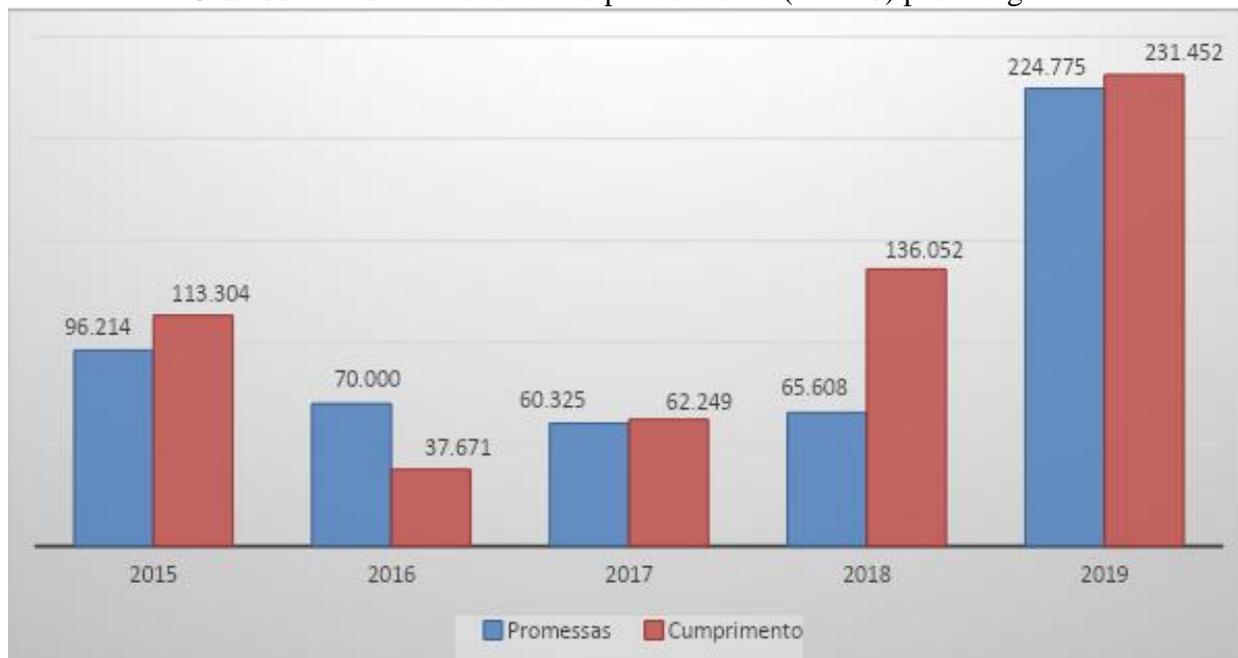
Somando-se a essa análise, tem-se a situação dramática de falta de carteiras nas escolas públicas do Ensino Primário Público (EP1 e EP2) em Moçambique, ilustrada no Gráfico 11.

A estrutura organizacional demanda diversos insumos para proporcionar condições adequadas ao aprendizado dos alunos. Dentre esses insumos estão carteiras, livros, salas arejadas, iluminadas, que proporcionem o mínimo de conforto para que o foco de cada estudante seja o conteúdo ensinado ao invés de necessidades fisiológicas de bem-estar. Será utilizada a análise de quantidade de carteiras escolares como representação de toda a estrutura física escolar, pois considera-se que a existência de carteiras para que as crianças se sentem é o insumo mínimo necessário para o pleno funcionamento da instituição de ensino.

Observando o gráfico 11, observamos que, se em 2015 o governo conseguiu superar a quantidade de carteiras de sua promessa inicial, em 2016 o número de carteiras reduziu drasticamente passando de 113.304 para 37.671. Isso faz concluir que não houve uma preocupação com a manutenção desses bens materiais. É importante lembrar que não basta simplesmente adquirir as carteiras e esperar que elas durem por todo o mandato. É necessário averiguar periodicamente se ocorreu a variação desses bens físicos, se eles precisam de reparo ou troca. Se não houver essa preocupação, o número de carteiras irá apenas diminuir, sem reposição.

Esta situação foi provocada pela descoberta das dívidas ocultas iniciadas em 2015 que acabou afetando também o setor de educação em Moçambique. Entre 2015 e 2018 a situação de carteiras nas escolas permaneceu crítica, por mais que se tenha observado um aumento na quantidade de carteiras escolares a partir de 2017, chegando a 136.052 carteiras em 2018 e 231.452 carteiras em 2019. Essa melhora nos últimos dois anos do primeiro mandato do presidente Filipe Jacinto Nyusi deve-se ao regresso de alguns parceiros da educação que financiaram o setor em Moçambique, através do Fundo de Apoio de Setor de Educação; e ao fato notório de que 2019 é um ano eleitoral, que é justamente quando feitos palpáveis funcionam como campanha eleitoral.

Gráfico 11 - Carteiras escolares para o ensino (EP+ES) público geral



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

Pode-se analisar que a melhora significativa na estrutura física educacional, representada pela quantidade de carteiras de 2019, auxiliou a manutenção da TLE (no Gráfico 10), fazendo com que essa taxa não caísse tanto quanto se esperava em virtude da precarização escolar observável através do rácio aluno professor nesse último ano (Gráfico 9).

É importante termos uma visão sistêmica do todo, pois o coletivo de dados interfere na qualidade do ensino e na avaliação do cumprimento dos compromissos de campanha.

No Gráfico 12 vê-se que a distribuição dos livros didáticos esteve aquém da necessidade em praticamente todo o período entre 2015 e 2019, com exceção do ano de 2017 em que foram entregues 15.001.125 livros, superando os 13.776.000 prometidos. Os livros entregues estiveram sempre acima de 95% do prometido. Em 2015, supriram 95% da demanda; em 2016, 99,24%; em 2017 superaram, chegando a 108,97%; em 2018, 97,64%; em 2019, 99,99%. Apesar de serem índices muito bons, não são suficientes porque que os materiais escolares são imprescindíveis para o ensino.

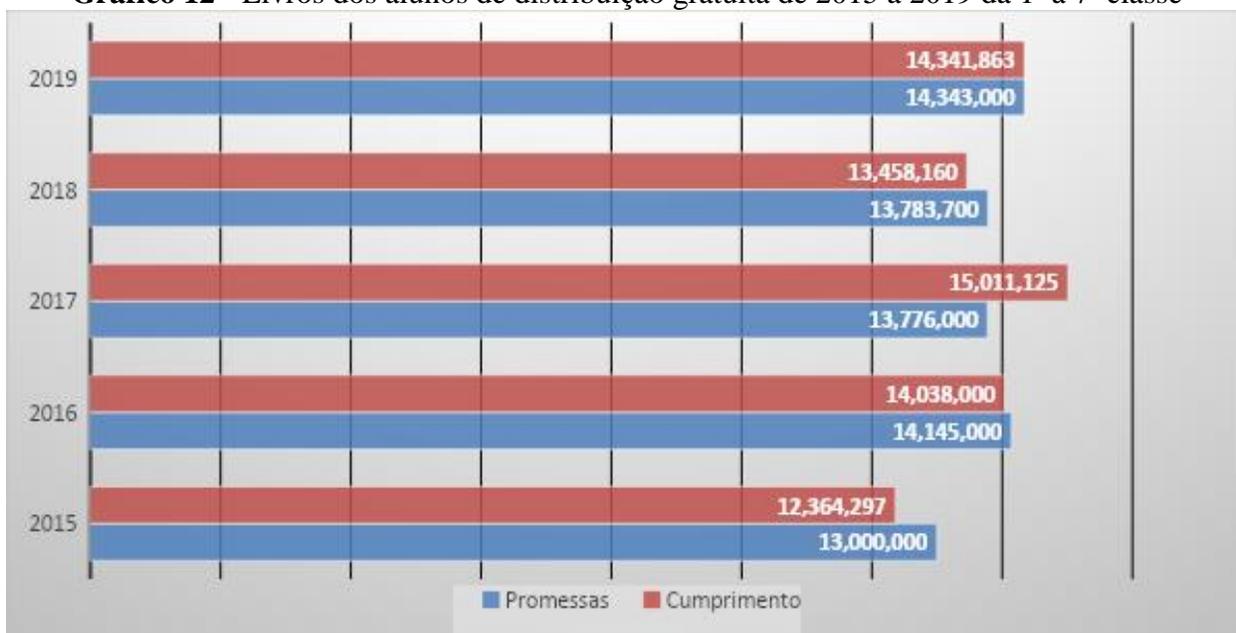
Em verificação presencial das escolas vê-se, na maioria das vezes, crianças reutilizando livros usados nos anos anteriores, em péssimas condições, com falta de páginas e

malconservados. O setor não consegue controlar a saída e distribuição dos livros escolares para o EP em Moçambique.

Apesar de terem sido declarados como “gratuitos”, na tentativa de suprir a demanda existente, esses livros são vendidos nos mercados clandestinos, sobretudo na capital do País (Baixa da Cidade e no mercado popular de Xipamanine).

Tarefas urgentes, que muitos países de nosso continente praticamente realizaram no século XIX, como a eliminação do analfabetismo, parecem, para nós, eternos desafios (MACHADO, 2007).

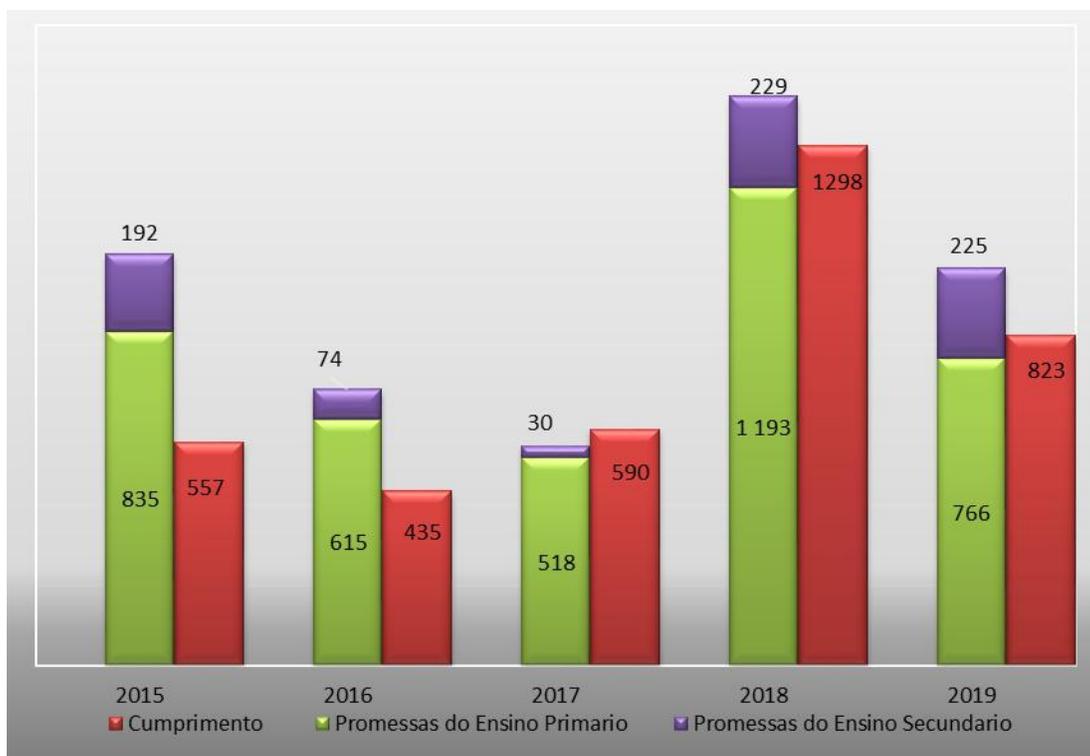
Gráfico 12 - Livros dos alunos de distribuição gratuita de 2015 a 2019 da 1ª à 7ª classe



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

O gráfico 13 mostra as promessas de construções de salas de aula no EP em comparação com as promessas do ESG entre 2015 e 2019, demonstrando que a preocupação principal do plano de governo era a construção de escolas primárias. Esse planejamento foi guiado pela necessidade destas escolas devido ao crescimento populacional. Além disso, os parceiros da educação, os que apoiam o financiamento educacional em Moçambique têm o poder de decisão, ainda que indireto, sobre onde serão investidas suas doações.

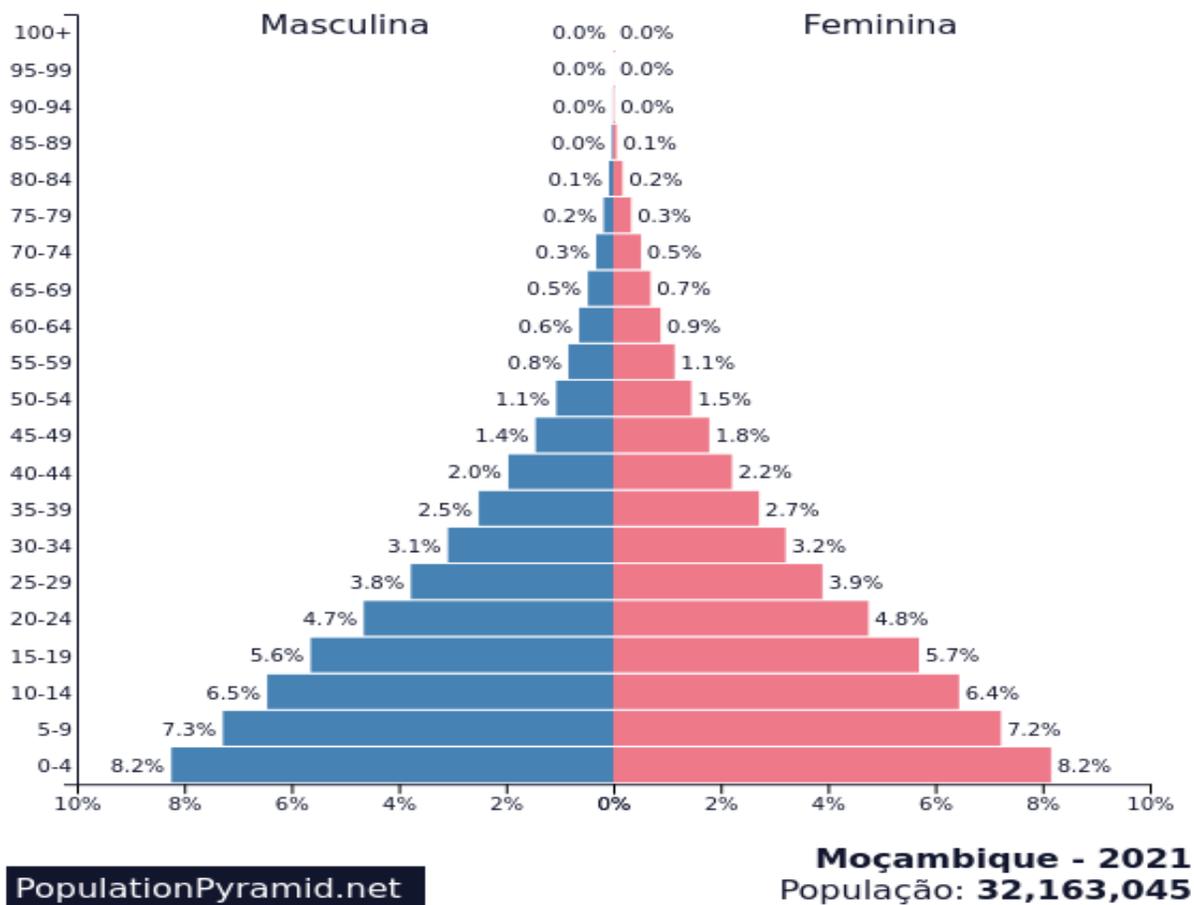
Gráfico 13 - Promessas de construção de salas de aulas no ensino primário e secundário em Moçambique 2015 a 2019



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

Quando se compara o planejamento ao que foi efetivamente construído, observa-se que as construções de escolas ficaram muito aquém do desejado, exceto em 2017, quando foram construídas 590 escolas, 42 a mais que o prometido. Segundo dados de 2022, entre janeiro e fevereiro existem mais escolas do EP em Moçambique (13.000) do que as escolas do ESG (623 escolas). Por mais que a pirâmide etária de Moçambique (Gráfico 15) demonstre que há um crescimento da população infantil, a população de crianças em idade de educação primária é de cerca de 27,4% (dados baseados em 2021) e a população de crianças em idade de educação secundária é de cerca de 11,3% em relação a população total.

Gráfico 14 - Pirâmide Etária de Moçambique de 2021



Fonte: <https://www.populationpyramid.net/pt/mo%C3%A7ambique/2021/>

Considerando que os dados de 2022 serão similares aos de 2021, teremos aproximadamente 29% de crianças em idade de cursar o EP e 71% em idade de ESG.

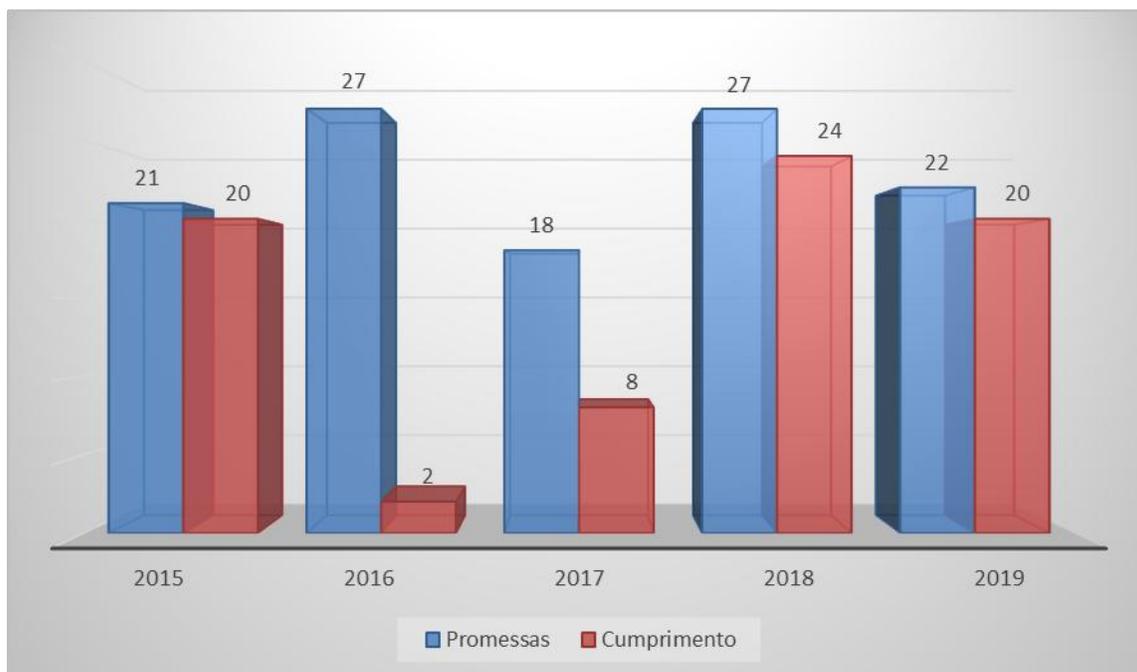
Em comparação a esses números tem-se 95% de escolas de EP construídas em comparação a 5% de ESG. Essa situação provoca desigualdades educacionais no sistema de ensino. Para regularizar essas circunstâncias, deveria haver aproximadamente 5360 escolas de ESG, uma quantidade quase 9 vezes maior que a realidade. Faltam ao ensino ESG, pelo menos, 4737 escolas.

Em linhas gerais, a meta de escolas que o governo de Moçambique prometeu construir para as EP e ESG não foi cumprida. Para a construção dessas escolas o governo de Moçambique depende de financiamentos externos, ou seja, não possui fundos próprios, o que inviabiliza os

seus projetos de construção de salas de aulas. Ademais, há um problema de execução orçamental que consiste no desvio de fundos por parte dos gestores, corrupção e empresas de construção fraudulentas, que não executam ou atrasam as obras escolares.

Para observarmos melhor a criticidade dos dados de construções de escolas secundárias, analisaremos o Gráfico 15 abaixo. Ele mostra que em todos os anos do primeiro mandato do presidente Filipe Jacinto Nyusi, o número de escolas secundárias construídas ficou abaixo do prometido, sendo 2016 e 2017 os anos mais críticos. Calculando, com base no gráfico, que se previa a construção de, em média, 23 escolas por ano e a média construída foi de 4,6. Significa que as escolas secundárias construídas somam apenas 20% do prometido para os anos de 2015 a 2019. Isso demonstra que o cenário da educação no país é preocupante e que os investimentos destinados a aumentar o número de escolas não são suficientes para manter todos os alunos com acesso à escola pública no país.

Gráfico 15 - Construção de novas escolas secundárias públicas Gerais em Moçambique



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

Quando observamos a Tabela 6 abaixo é fácil notar que à medida que avança o nível de ensino o número de escolas construídas vai reduzindo. No ESG do 1º ciclo foram construídas poucas escolas e no ESG do 2º ciclo temos ainda menos escolas construídas. É extremamente

difícil mudar o rumo da educação em Moçambique, em particular para o setor de infraestruturas escolares, enquanto o país continuar a depender do financiamento dos parceiros de cooperação. Por exemplo, com a descoberta das dívidas não declaradas, a maior parte dos países que tem financiado o orçamento do estado moçambicano deixou de prestar ajuda, tendo mesmo parte deles abandonado Moçambique. A suspensão do apoio ao setor da educação pelos parceiros teria impactado de forma direta na construção de escolas, apesar de terem se registrado sinais encorajadores nos finais de 2016 e início do ano 2017, com a valorização do metical em uma percentagem de 10% em relação ao dólar americano, para além da desaceleração da inflação (MINEDH; UNESCO, 2019).

Tabela 6 - Escolas construídas por níveis de aprendizagem (2015 a 2019)

Níveis de Ensino	Escolas construídas por níveis de aprendizagem 2015-2019					
	Base 2014	2015	2016	2017	2018	2019
EP1-1ª a 5ª Classes	11.742	12.020	12.308	12.522	12.737	12.881
EP2- 6ª a 7ª Classes	5.088	6.055	6.919	7.454	7.921	8.256
ESG- 1º Ciclo	470	491	521	539	556	587
ESG- 2º Ciclo	185	200	236	262	293	309
Total	17.483	18.766	19.984	20.777	21.507	22.033

Fonte: Estatísticas da Educação (MINEDH, 2021).

Na tabela 7, entretanto, vemos a quantidade de alunos que se matriculam nos anos de 2015 a 2019. Pode-se calcular a porcentagem de alunos que realmente se matricularam em vista das previsões para os períodos. Em 2015, para o EP, 99,2% das previsões se tornaram matrículas reais e, para o ESG, foram 97,8%. Em 2016, 98,1% das previsões de matrículas se concretizaram para o EP e 96% para o ESG. Seguindo esse mesmo cálculo temos em 2017, 97,6% para o EP e 103,9% para o ESG; em 2018, 102,5% para o EP e 101,4% para o ESG; em 2019, 101,9% para o EP e apenas 61,4% para o ESG. Esses dados mostram que houve um número maior de matrículas em 2018 e 2019 para o EP, o que pode estar relacionado com o aumento da população infantil em virtude das estatísticas dos anos anteriores. No ensino secundário houve mais matrículas que o planejado em 2017 e 2018, sendo que em 2019 planejava-se matricular muito mais crianças no

ensino secundário, mas o planejamento não se cumpriu, mantendo o número de matriculados similares aos anos anteriores.

Tabela 7 - Evolução de alunos matriculados no EP e ESG 2015 a 2019

Anos	Nº de promessas de alunos a matricular no ensino primário	Nº real de alunos matriculados no ensino primário	Nº de promessas de alunos a matricular no ensino secundário	Nº real de alunos matriculados no ensino secundário
2015	5.852.745	5.803.527	936.147	915.978
2016	6.051.018	5.933.030	981.979	943.175
2017	6.126.227	5.981.472	952.978	990.374
2018	6.253.640	6.406.986	1.066.055	1.081.223
2019	6.669.747	6.795.976	1.848.152	1.135.636

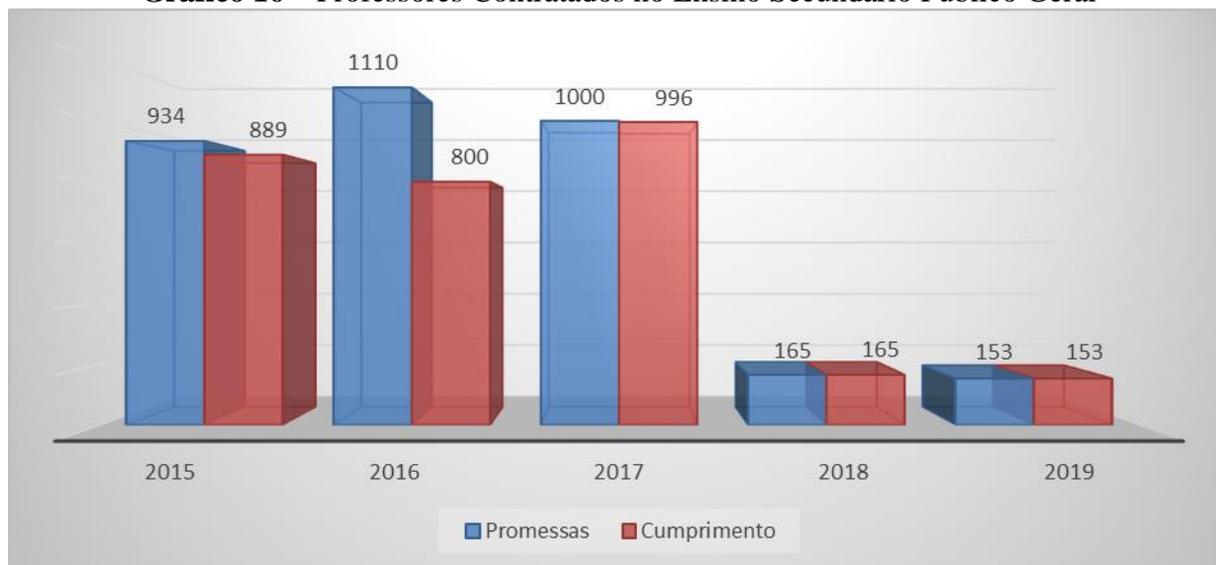
Fonte: Estatísticas da Educação (MINEDH, 2021).

Em paralelo, pode-se observar no gráfico 16 a quantidade de Professores contratados no Ensino Secundário Público Geral e promessas a respeito dessas contratações. Nos três primeiros anos de que se tem dados (entre 2015 e 2017), prometeu-se a contratação de um grande número de professores e foi parcialmente cumprida. A promessa era de contratar respectivamente 934, 1110 e 1000 docentes e as contratações foram respectivamente de 95,2%, 72,1% e 99,6% do prometido. Entendendo a linearidade dos acontecimentos, tentou-se repetir em 2016 uma previsão de contratação que se concretizou quase que integralmente em 2015, entretanto, não foi possível. Já em 2017, o número alto de contratações foi atingido. Ainda que se tenha alcançado um percentual relativamente baixo de contratação comparado ao que se esperava, 800 novos professores (em 2016) é um número grande.

Fazendo uma avaliação geral dos dados e comparando com os outros investimentos da educação do governo já citados, percebe-se que o montante de dinheiro restrito que o governo possuía foi investido em contratações de professores para o ESG, prioritariamente, entre 2015 e 2017, e em construção de salas de aulas e escolas do EP em 2018 e 2019. Essa foi, provavelmente, uma escolha pautada na distribuição de recursos e na percepção que os investimentos teriam para a sociedade.

Em 2018 e 2019, a promessa de contratação de professores foi bem menor que a dos anos anteriores, respectivamente: 165 e 153 e foi cumprida integralmente. Um montante pequeno de contratações, mas que cumpria completamente as expectativas e as escolhas de investimento na educação feitas pelo governo.

Gráfico 16 – Professores Contratados no Ensino Secundário Público Geral



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

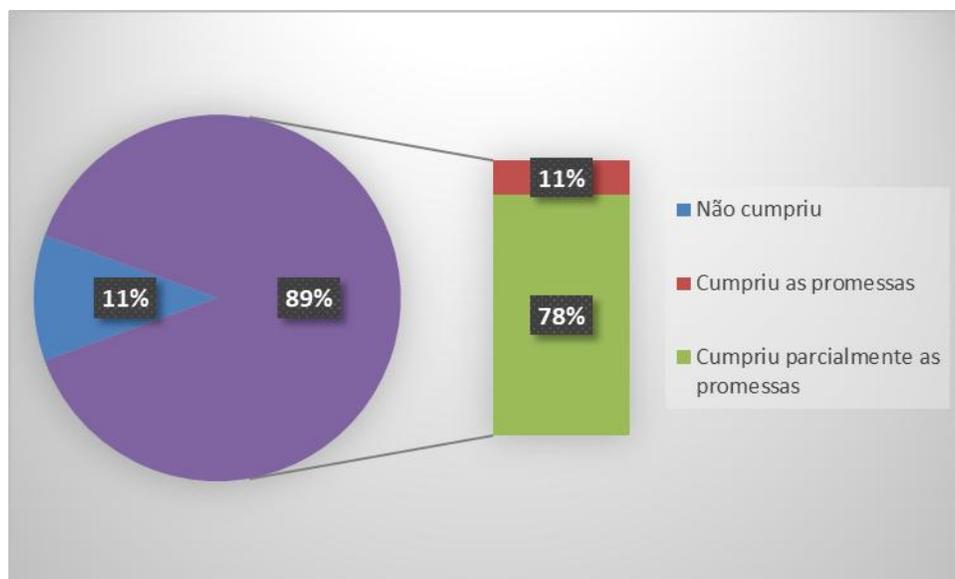
Diante de todos esses dados é possível realizar uma organização sistemática dos eventos (que foram cumpridos totalmente, cumpridos parcialmente, ou não cumpridos) para fazer uma verificação a respeito de quão efetivas foram as promessas de campanhas feitas pelo mandato de do Presidente da República Filipe Jacinto Nyusi.

Sistematizamos na Tabela 8 abaixo todos os dados coletados e analisados nesse trabalho a fim de averiguar as realizações do governo. A partir dessa sistematização, foi construído um gráfico no qual se pode observar com clareza os resultados dos cumprimentos das tarefas de campanha.

Conforme o Gráfico 16, observa-se que 11% das promessas não foram cumpridas e 89% estão entre cumpridas totalmente e parcialmente, dividindo-se novamente em 11% de tarefas cumpridas totalmente e 78% de tarefas cumpridas parcialmente. A tarefa que não foi cumprida foi o “Rácio aluno professor no ensino”, pois ainda existem uma quantidade muito grande de alunos para cada docente no sistema de ensino público de Moçambique. A taxa líquida de escolarização aos 6 anos na 1ª classe foi completamente cumprida, diminuindo muito os índices de analfabetismo no país. E as outras tarefas propostas foram cumpridas parcialmente, não

alcançando a meta principal do governo, mas conseguindo o objetivo de melhorar moderadamente as condições de ensino durante os anos desta administração pública. As melhorias realizadas parcialmente, seguem-se: Carteiras escolares no ensino (EP+ES) público geral, Livros escolares de distribuição gratuita da 1ª a 7ª classe, salas de aulas construídas no ensino primário e secundário, escolas construídas no ensino primário e secundário público, alunos matriculados no ensino primário público, alunos matriculados no ensino secundário público, professores contratados no ensino secundário e professores contratados de forma geral.

Gráfico 17 - Análise de Resultados do Cumprimento de Promessas de Campanha



Fonte: PES e MINED, 2015 a 2019, adotado pelo autor.

Para visualização dos dados de forma completa, utilizou-se uma tabela na qual foram marcados com um degradê de cores no sombreamento, utilizando as cores mais escuras para os piores cenários e cores mais claras para os melhores cenários. Desta forma, pode-se observar com clareza os dados a respeito da educação no governo.

Observa-se que houve contratação de professores nos primeiros anos (2015 e 2016) e essa pauta não foi foco de investimento nos últimos anos de mandato, causando uma piora no rácio aluno professor nos últimos anos.

A distribuição de livros escolares permaneceu oscilando entre o patamar de 12 milhões e 15 milhões de livros, tendo a maior distribuição em 2017.

Basicamente os dados que sofreram melhora nos últimos anos de mandato foram: a construção de salas de aulas e de escolas do ensino primário e secundário e o número de alunos matriculados em ambos os níveis de educação. A quantidade de carteiras escolares também aumentou nos últimos anos e a taxa de escolarização teve seu ápice no ano de 2017, mantendo-se num patamar relativamente alto nos anos de 2018 e 2019. Essa conjuntura resultou na melhoria da qualidade geral de ensino no governo de Filipe Jacinto Nyusi.

Tabela 8 - Indicadores de PQG (2015 a 2019)

Indicadores do PQG (2015 a 2019)	Base 2014	Meta 2019	Real 2015	Real 2016	Real 2017	Real 2018	Real 2019	Cumprimento total	Cumprimento parcial	Não Cumprimento
Rácio aluno professor no ensino	62	57	63	62	60	64	65			X
Taxa líquida de escolarização aos 6 anos na 1ª classe	82%	86%	84%	86%	94%	93%	93%	X		
Carteiras escolares no ensino (EP+ES) público geral	200,000	700,000	113,304	37,671	62,248	136,052	231,452		X	
Livros escolares de distribuição gratuita da 1ª a 7ª classe	13,000,000	Si*	12,000.000	14,000.000	15,000.000	13,000.000	14,000.000		X	
Salas de aulas construídas no ensino primário e secundário	3.500	4.500	557	435	590	1,298	823		X	
Escolas construídas no ensino primário e secundário público	17.485	Si*	18,766	19,984	20,777	21,507	22,033		X	
Escolas construídas no ensino primário público	16.830	Si*	18,075	19,227	19,976	20,658	21,137			
Escolas construídas no ensino secundário público	655	Si*	691	757	801	849	896			
Alunos matriculados no ensino primário público	5.575.896	Si*	5,803.527	5.933.030	5.981.472	6.406.986	6.795.976		X	
Alunos matriculados no ensino secundário público	651.785	Si*	915.978	943.175	990.374	1.081.223	1.135.636		X	
Professores contratados no ensino secundário	Si*	Si*	889	800	996	166	153		X	
Professores contratados de forma geral	Si*	42.500	8.332	8.835	8.085	5.027	Si*		X	

4.2 Fundamentos do cumprimento parcial das promessas de campanha eleitoral no ensino primário e secundário público em Moçambique 2015 a 2019

Frente às adversidades do contexto da governança do Presidente Felipe Jacinto Nyusi, podemos elencar um conjunto de elementos que podem ter corroborado para o não cumprimento das promessas eleitorais, nomeadamente o conflito na região centro e norte do país; a economia débil, em face a retirada dos parceiros de cooperação no apoio direto ao orçamento do estado; a divulgação das dívidas ocultas e as consequências daí advindas.

Destrinchando cada uma das componentes citadas, ou ainda, apresentando os elementos que compõem cada variável, a educação teve as metas prometidas goradas:

4.2.1 Conflito no centro e norte de Moçambique

Com o eclodir do conflito, tanto na região central como na região norte do país, a primeira consequência foi a existência de populações deslocadas, saindo das suas regiões para outras com alguma segurança.

Segundo CEEI (2020), Moçambique ainda não formulou uma estratégia de combate ao terrorismo nem desenvolveu um instrumento doutrinário nesse sentido. Por Moçambique não reconhecer que enfrenta um grupo terrorista, o país está longe de desenvolver uma estratégia sólida e coerente de combate ao terrorismo.

Partindo do princípio de que o contraterrorismo é um conjunto de práticas, táticas e estratégias que governos, militares e outros grupos adotam para se defender do terrorismo e que estabelecem ações planejadas para o combate das atividades terroristas, não é concebível que um país que enfrenta tal ameaça não se engaje ativamente na formulação de tal estratégia. Neste sentido:

- Moçambique precisa formular urgentemente uma estratégia de contraterrorismo que envolve ações no domínio das informações, ações de desradicalização, ações no domínio da redução social, ações de segurança marítima, segurança aérea e policiamento e segurança pública, ações no domínio da segurança cibernética, ações conducentes à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro, entre outras;
- A atual postura estratégica peca pelo uso inconsistente de unidades de artilharia e infantaria do exército regular contra um inimigo que usa estratégias e táticas de um grupo irregular. A maioria dos países, que enfrentam o terrorismo, prefere usar unidades

de forças especiais ou unidades táticas de elite para agir ostensivamente ou preventivamente em ataques terroristas, tal como unidades de fuzileiros, comandos, unidades paraquedistas, unidades de reconhecimento, atiradores de elite, unidade antibomba, etc. Essas unidades são especificamente treinadas em táticas complexas que tem ênfase na furtividade e desenvolvimento da missão com o mínimo de baixas possíveis.

- Unidades especiais devem ser urgentemente treinadas, equipadas e destacadas para a província de Cabo Delgado para executarem operações especiais no mato onde as forças regulares de infantaria não podem atuar ou não possuem capacidades;
- Incrementar as capacidades de HUMINT (do inglês HUMAN INTELLIGENCE). HUMINT é o termo usado para descrever a atividade de coleta de informações ou inteligência, obtidas por meio de fontes humanas: espões dos serviços de inteligência ou da inteligência militar ou forças territoriais permanentes, camufladas, disfarçadas ou infiltradas nas forças inimigas. Historicamente, HUMINT é a maior fonte de informação dos serviços secretos;
- Incrementar as capacidades de SIGINT (SIGNAL INTELLIGENCE). SIGINT, é o termo usado para descrever a atividade de coleta de informações ou inteligência através da interceptação de sinais de comunicações entre pessoas ou máquinas. A maioria das estratégias de combate ao terrorismo envolve um aumento das atividades de inteligência, onde se privilegia a interceptação de comunicações (seja por via rádio, mensagens via internet, mensagens de celulares, interceptação telefônica, interceptação de correio, interceptação de comunicações por fax, entre outros). O SIGINT é atualmente a maior fonte de informação dos serviços de inteligência;
- Incrementar as capacidades de IMINT (IMAGERY INTELLIGENCE). IMINT é o termo usado para descrever a atividade de coleta de informações ou inteligência obtida através de imagens captadas por meio de satélites, aeronaves, drones, e câmeras de videovigilância, que podem ser espalhadas nas vilas e cidades de Cabo Delgado, com câmeras com capacidade de visão noturna. O sistema de videovigilância permitirá detectar comportamentos suspeitos e fazer reconhecimento facial;

- Existe, do lado das FDS, a necessidade de incrementar o sigilo das operações através do melhoramento da codificação de mensagens ou o uso de aparelhos que dificultem que o inimigo decifre as mensagens enviadas para os comandantes;
- Os serviços de informação constituem atualmente a primeira linha da defesa e segurança. O único mecanismo de defesa a revelar-se capaz, é a antecipação de ameaças. É necessário incrementar, em termos quantitativos e qualitativos o número de efetivos em Cabo Delgado, principalmente nos distritos costeiros de Palma, Mocímboa da Praia, Quissanga, Nangade e Pemba. Através do uso dos vários métodos de coleta de informação aqui apresentados, os serviços de informação terão capacidade de rastrear pessoas, neutralizar os agentes do inimigo, capturar, matar ou desativar suspeitos de terrorismo antes que eles possam montar um ataque. Incluir nas ações de espionagem a espionagem comercial, interceptando o tráfico de bens pelos correios, terminais de carga, portos e aeroportos;
- Para além disso, para enfraquecer a capacidade dos grupos armados de radicalizar e recrutar jovens, o governo deve fortalecer programas de treinamento e criação de empregos para jovens na região norte do país; criar programas robustos para ajudar jovens e crianças carentes; e promover campanhas de comunicação política assentes numa propaganda anti-radicalização. No mesmo diapasão, o governo deve embarcar em programas eficazes de redução da pobreza e desenvolvimento de capital humano para jovens mais vulneráveis (ONUOHA, 2014. p. 8).
- Melhorar a oferta de programas de educação e alfabetização. Altos níveis de analfabetismo na Nigéria contribuíram para que os jovens se tornassem mais susceptíveis à manipulação e recrutamento em grupos extremistas (ONUOHA, 2014. p. 8)
- O governo também deve estabelecer centros de desenvolvimento de negócios em cada distrito de Cabo Delgado, adequadamente financiados e dotados de pessoal qualificado para oferecer aconselhamento em desenvolvimento de negócios bem como facilitar o acesso dos jovens ao crédito para a abertura de negócios (ONUOHA, 2014. p. 8);

“Por causa do terrorismo em Cabo Delgado e da instabilidade causada pela Junta Militar da Renamo na Zona Centro, temos, hoje, em Moçambique, mais de 826.000 pessoas deslocadas.

São mais de 177 famílias e quase 400 mil crianças que se viram obrigadas a fugir dos seus lares” (NYUSI, 2021). Como se pode verificar a partir destes dados, populações foram obrigadas a procurar novos espaços para a sua integração.

De acordo com Nyusi (2021)⁹¹, o fenômeno do terrorismo na província de Cabo Delgado, a partir dos finais do ano 2011 e princípio de 2012, começou ser registado nos distritos de Chiúre, Balama, Macomia, Mocímboa da Praia e Palma, os primeiros sinais de radicalização, promovidos por alguns indivíduos estrangeiros e nacionais que falsamente se intitulavam os verdadeiros muçulmanos. No entanto, o grupo terrorista realizou o seu primeiro ataque armado no dia 05 de outubro de 2017, no distrito de Mocímboa da Praia. Após esse primeiro ataque armado a Mocímboa da Praia, os terroristas estenderam a sua ação violenta a outros distritos de Cabo Delgado como Macomia, Muidumbe, Nangade, Quissanga e Palma. Em todos esses lugares deixaram um rasto de dor e sangue e com práticas da mais requintada barbaridade.

“Por causa do terrorismo existem mais de 817.000 pessoas deslocadas dentro da própria província de Cabo Delgado como nas províncias circunvizinhas de Nampula, Niassa e Zambézia” (NYUSI, 2021, p.4).

Em face a esta situação, as escolas ficaram abandonadas e os alunos e os professores obrigados a esperar por uma melhor oportunidade para continuação das suas atividades. Ainda neste processo, algumas escolas foram destruídas, obrigando o governo em exercício produzir um plano a fim de ajudar aos alunos, que perderam o ano letivo nas regiões abrangidas, a continuar os estudos. Nota-se que o processo de ensino e aprendizagem divergiu entre as regiões em conflito e as regiões sem conflito. O governo foi obrigado a refletir sobre a forma mais eficaz de avaliar os alunos fora do sistema de ensino conforme o desenrolar do conflito que, para além de matar as populações, destruiu as suas habitações e infraestruturas. No caso de Cabo Delgado, os insurgentes foram queimando as infraestruturas com vista a estabelecer um estado paralelo (islamizado) nas regiões sob o seu controle.

Para gaudio dos políticos e da população, em 2016 foi assinado o acordo de paz definitiva entre o presidente da república e o líder da oposição. No entanto, esta situação não trouxe ganhos, visto que logo em seguida a junta militar liderada por Mariano Nyongo regressou às matas, reivindicando ser o interlocutor válido para as negociações de paz entre o governo da

⁹¹ “Comunicação à Nação de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, sobre a Situação de Segurança na Província de Cabo Delgado”.

Frelimo e a Renamo. O prolongamento do conflito só prejudicou a educação na região central com a perda de aulas, e com a saída dos alunos e professores para locais com alguma segurança.

Como já havíamos avançado em capítulos anteriores, em Moçambique os conflitos têm sido uma prática nos processos eleitorais (pré, durante e pós-eleitoral) e têm se caracterizado por um alto nível de desconfiança entre os partidos políticos, o que contribui para a fragilização das instituições democráticas no país, para além de não contribuir para a reconciliação e uma convivência política harmoniosa (Cf. AFRIMAP, 2009, LIJPHART, 1999; TAVARES, 1994; BACHOF, 1987).

“Em Cabo Delgado, de outubro de 2017 a Julho de 2021, o terrorismo interrompeu ou perturbou a escolarização de mais de 123.000 alunos. Os terroristas destruíram 46 escolas, 104 salas de aula, 30 blocos administrativos e 5 Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia. Mais de 42.000 crianças foram obrigadas a continuar os seus estudos noutros distritos, longe dos lugares onde antes viviam” (NYUSI, 2021).

“Ainda no Sector da Educação, deixaram de funcionar 219 escolas e as escolas que tinham sido abertas em Palma, neste momento, estão paralisadas devido ao ataque do dia 24 de março deste ano. Encontram-se em situação de deslocados um total de 1.736 professores em Ancuabe, Balama, Chiúre, Mecúfi, Metuge, Montepuez, Mueda, Namuno, Nangade, Meluco e Pemba” (NYUSI, 2021).

Quanto a região centro do país, Baptista (2020) mostra que a instabilidade socioeconômica provocada pelo conflito na região não se circunscreve às ameaças de Nyongó, mas na sua capacidade de arrastar o conflito para uma dimensão político-militar maior.

“Devido à violência armada foram destruídas só na província de Cabo Delgado entre 2017, altura em que os ataques terroristas se iniciaram até este ano, cerca de 400 escolas do nível primário e secundário, afetando a pouco mais e mais de 180 mil alunos e 1600 professores”, (LISBOA, 2021).

Escolas abandonadas e alunos sem aulas. Em entrevista à DW, a porta-voz do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), Gina Guibunda, disse que o governo garante a reinserção destes alunos na rede de ensino da região. O ministério informou que orientou as escolas e os serviços distritais das zonas consideradas seguras a receber os alunos que vêm de zonas afetadas pelos ataques. O MINEDH improvisará salas em zonas consideradas seguras para acolher os alunos deslocados (CEEI, 2020).

- O MINEDH admite que vai desviar 21% do Orçamento do Estado dedicados para o setor para reconstruir as escolas e garantir que os alunos desalojados tenham aulas (INOCÊNCIA, 13.02.2020);
- A distribuição do material atrasou em Cabo Delgado devido à insegurança (INOCÊNCIA, 13.02.2020);
- Houve necessidade de alocar professores para os distritos que receberam as crianças deslocadas e garantir espaço para os professores que foram obrigados a fugirem das zonas de risco (INOCÊNCIA, 13.02.2020).

Uma das recomendações de acordo com o CEEI (2020) é de que Moçambique precisa fazer um estudo urgente para compreender a dimensão do problema da insurgência em Cabo Delgado: primeiro para perceber o processo de radicalização dos jovens, segundo para compreender o sistema de recrutamento de jovens, terceiro para perceber o nível de aceitação dos grupos na sociedade de Cabo Delgado e a sua colaboração, quarto para avaliar o grau de resiliência das comunidades ao apelo terrorista. Onuoha (2014), refere que a Nigéria fez vários estudos similares para compreender a dimensão do problema trazido pelo Boko Haram. Segundo ela, a pesquisa de campo, realizada entre junho e novembro de 2013, incluiu entrevistas com líderes tradicionais, líderes religiosos de todos os grupos religiosos, autoridades de segurança, lideranças femininas e líderes políticos, além de discussões de grupos focais com jovens, mulheres e grupos religiosos.

Questionários semiestruturados foram administrados a professores, líderes comunitários, líderes religiosos jovens, organizações da sociedade civil, agentes de segurança (por exemplo, funcionários da polícia, segurança do estado, imigração, defesa, prisões, alfândegas e exército, bem como grupos vigilantes) para examinar os fatores que contribuem para a radicalização e recrutamento de jovens em grupos armados. Os pesquisadores realizaram um estudo de mapeamento realizando entrevistas com, pelo menos cem informantes, cada um em seis estados para investigar por que os jovens nigerianos estão inclinados a participar de grupos insurgentes. Moçambique não pode furtar-se a fazer estudos dessa natureza sob pena de continuar na ignorância em relação aos fenômenos que resultam na adoção de respostas desajustadas da realidade.

4.2.2 Dívidas ocultas

A descoberta das dívidas ocultas contraídas pela governança anterior, serviu de pretexto para que no início do mandato do presidente em exercício, os parceiros de cooperação deixassem de apoiar de forma direta ao orçamento do estado mais alguns projetos em curso. Para o caso da educação, os apoios ao sistema nacional de ensino continuaram, embora de forma titubeante.

As consequências foram devastadoras para Moçambique. O Banco Mundial no trabalho “Atualidade Económica de Moçambique – Enfrentando Escolhas Difíceis”, publicado em 2016, afirma que “a revelação de USD 1,4 mil milhões em empréstimos comerciais não divulgados anteriormente prejudicou a confiança no seu país e fez descarrilar o seu historial de crescimento acentuado e estabilidade económica” (BANCO MUNDIAL, 2016. p. 01). O custo de vida em Moçambique tornou-se insustentável. O desemprego aumentou. Os empréstimos ocultos ou dívidas não divulgadas transformaram Moçambique num dos países africanos com maiores rácios de dívida Pública/PIB. As condições dos empréstimos e a desvalorização da moeda, fizeram com que Moçambique não tivesse capacidade de cumprir com as suas obrigações. Os bancos comerciais no setor financeiro de Moçambique entraram em falência. Moza Banco foi intervencionado pelo Banco de Moçambique e o Nosso Banco foi encerrado (FERREIRA, 2021). Na época, houve mesmo restrições de levantamento de divisas, com concessão máxima de 500 dólares americanos por dia (CORTÊS, 2018).

De acordo com Ferreira (2021), desde 2004, Moçambique recebeu cerca de quatro bilhões de dólares em apoio ao orçamento, representando quatro por cento do produto interno bruto (PIB) e 12% da receita total do Estado. Após a divulgação, oito países se retiraram do grupo de apoio ao orçamento (FMI, 2018). A ajuda da Suécia a Moçambique diminuiu visivelmente desde o escândalo da dívida. No ano de 2017 teve um apoio de US \$ 68 milhões em Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), que contrasta fortemente com o apoio em 2013 de US \$ 135 milhões. Em 2015, a Suécia contribuiu com cinco por cento de desembolsos totais de AOD para Moçambique (US \$ 91 milhões), tornando-se a quarta maior doadora (NORDISKA AFRIKAINSTITUTET, 2018).

A depreciação da moeda moçambicana ultrapassou em grande maioria os países exportadores africanos de matérias primas, tais como Angola, onde as pressões económicas foram agudas. O enfraquecimento do metical acelerou o ritmo da inflação, tornando os preços elevados, com impacto desproporcionado nos pobres. A inflação anual atingiu 25% em outubro,

com a inflação dos preços dos alimentos atingindo 40%. A inflação tem sido mais grave para os pobres, uma vez que os produtos alimentares representam uma parte dominante da sua cesta de consumo. Adicionalmente, o fraco metical também aumentou significativamente o peso da dívida, sendo os empréstimos anteriormente não divulgados empurraram a dívida para 86% do PIB nos finais de 2015 (BANCO MUNDIAL, 2016).

"Moçambique ressentiu-se fortemente da crise provocada pelas 'dívidas ocultas'. O ritmo de crescimento que Moçambique estava a registar ficou seriamente afetado. A disponibilização de recursos para manter esse ritmo ficou severamente diminuída a partir de 2016-17", disse Graça Machel, em entrevista por videoconferência à agência Lusa (2020)⁹².

De acordo com Graça Machel cit. em Lusa (2020), o caso contribuiu para o aumento da pobreza, desigualdade e insegurança no norte e centro do país, que continua a ser afetado pela corrupção e pelos conflitos internos, apesar do acordo de paz assinado no ano passado entre a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo).

"A pobreza aumentou, as desigualdades aumentaram e agora o acordo geral [de paz] estabelece as bases, mas, na verdade, a assinatura de papéis sem a substância material e financeira para manter o acordo não são sustentáveis", (LUSA, 2020).

Na perspectiva de Mosca e Aiuba (2017), a dívida, agravada pelas ocultas, teve um impacto importante porque estas provocaram a suspensão do financiamento das instituições internacionais ao Estado, particularmente do FMI. Sabe-se dos níveis de dependência de Moçambique por recursos externos, sobretudo em relação ao financiamento ao Orçamento do Estado, à balança de pagamento (especialmente por via dos influxos de capitais - IDE, cooperação, donativos e financiamento do défice). Estes impactos foram traduzidos na redução repentina e de grande volume dos influxos de capitais que se refletiram de imediato na depreciação acelerada da taxa de câmbio. Esta fez subir a inflação dos bens importados, que constituem uma elevada percentagem dos bens consumidos no país, principalmente nos centros urbanos.

Os autores acrescentam que uma rápida deterioração dos indicadores inflação (medida pelo Índice de Preços ao Consumidor - IPC), taxa de câmbio e das taxas de juro têm influência na inflação dos preços de alimentos nos dois anos. Esta inflação permite constatar que os preços

⁹² Moçambique ainda não recuperou do impacto das "dívidas ocultas"

dos alimentos subiram, em dois anos, mais de 50%, o que não foi acompanhado pela subida paralela dos salários nem da produção de riqueza. A subida dos preços de alimentos afeta principalmente os mais pobres devido ao impacto destes gastos no percentual de orçamento destas famílias. As taxas de juros também subiram de forma significativa, o que se reflete no montante de investimento e no nível de consumo, considerando que cerca de um terço do crédito à economia se destina ao consumo.

Sem esquecer que o “choque” da crise teve início em meados de 2016, pode-se constatar:

- O crescimento da economia, calculado em dólares americanos, decaiu em cerca de 24% em 2016, tendo-se já verificado, no ano anterior, um crescimento negativo de cerca de 12%. Este dado é importante, pois os relatórios internacionais baseiam-se nesta informação. Pode-se assim considerar que a riqueza nacional decresceu em cerca de um terço, em dois anos.
- Em termo de meticais, o crescimento de 2016 foi de cerca de 4%. Uma apreciação por trimestre, segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), indica a desaceleração do crescimento no 2º semestre, tendo alcançado, no último trimestre, um crescimento de 1,1%.
- O crédito da economia em 2016 manteve-se sensivelmente nos níveis de 2015, o que pode ser justificado pelo efeito de inércia e de contratos já efetuados antes de instalar a crise. Informações existentes indicam a súbita, rápida e em grandes proporções do crédito malparado, bem como o encerramento de muitos pequenos negócios (não existem dados estatísticos deste indicador). A dívida pública, entre 2016 e 2015, subiu um pouco mais que três bilhões de USD, cerca de 26%, o que pode ser considerado muito elevado. Este aumento fez parte da dinâmica do crescimento da dívida, sobretudo depois de 2010.
- O serviço da dívida aumentou, apenas em um ano, perto de 2,2 vezes. Este incremento vertiginoso deve-se a pagamentos efetuados por dívidas contraídas anteriormente (que não as ocultas) e pela subida das taxas de juro, estas sim, uma consequência da crise das dívidas ocultas. Recorda-se que em 2016 Moçambique passou a integrar o grupo de países não cumpridores dos seus compromissos financeiros internacionais. Em linguagem corrente, o país passou ser catalogado como “lixo” segundo as agências internacionais de rating.

- Observa-se uma queda importante do investimento entre 2016 e 2015 (cerca de 30%).
- As exportações decresceram em cerca de 12,8%, o que revela a baixa elasticidade da oferta (capacidade de reação produtiva, por razões diversas) do tecido econômico virado para a exportação.
- As importações diminuíram em cerca 4,7%, o que constitui um comportamento atípico. Realça-se, no entanto, que foram tomadas medidas de redução das taxas de fronteira para as importações de bens essenciais de consumo, o que pode ter atenuado os preços internos devido ao efeito da depreciação da taxa de câmbio.
- Não existem informações atualizadas, mas pode-se deduzir que tenha ocorrido diminuição da taxa de emprego na economia. Sabe-se da perda de emprego na construção civil, no turismo e restauração, entre outros sectores.
- Os gastos totais em 2016, segundo o orçamento retificativo, reduziram-se em cerca de 13% em relação a 2015. A agricultura e a educação foram bastante penalizadas, em cerca de 35% e 24%, respectivamente. Os gastos em saúde aumentaram em cerca de 6% e os gastos militares mantiveram-se similares aos do ano de 2015. Estes gastos militares indicados não incluem os investimentos, pagamento de prestações e serviço da dívida, das três empresas envolvidas nas dívidas ocultas.

4.2.3 Economia política

As dívidas ocultas, o conflito armado e a saída dos parceiros de cooperação na contribuição ao orçamento de estado levaram o governo a depender de receitas internas e da exportação de matérias primas para fazer frente ao déficit de então. Neste sentido, as projeções apontadas no início do mandato foram alteradas com o desenrolar dos acontecimentos. A ideia do governo neste período foi ter como foco a estabilidade do país, alocando recursos e meios humanos para as regiões em conflito, fazendo com que alguns setores vissem reduzir drasticamente os seus recursos. A construção de escolas deu azo a construção de salas de aulas em todo o país. A estrada nacional que liga Moçambique do Rovuma ao Maputo teve de ser intervencionada face à destruição, em alguns focos na região centro, protagonizada pela junta militar da Renamo.

Como argumenta Ferreira (2021), Moçambique enfrentou no ano de 2016 uma crise financeira, derivada de uma recessão econômica que abalou o mundo pelos preços baixos de matérias-primas, pela seca, por um conflito armado entre o principal partido de oposição (Renamo) e o governo e, principalmente, pela descoberta de empréstimos contraídos por parte do governo moçambicano com o envolvimento de vários membros do partido no poder e de vários interlocutores internacionais.

De acordo com Hanlon (2017a), em 2011-2013, o Presidente Guebuza foi apresentado com uma proposta secreta para a criação de uma frota pesqueira de atum, uma empresa de segurança marítima e uma empresa de reparação e manutenção de navios. A pesca ilegal e a pesca não regulamentada constituem um grande problema na África, especialmente em Moçambique (IBRAHIM, 2016). Portanto, uma empresa nacional de atum poderia ser lucrativa e explorar os recursos locais. Da mesma forma, Moçambique poderia estabelecer soberania sobre as suas próprias águas territoriais e fornecer segurança para a indústria de gás natural (HANLON, 2017a, cit. em FERREIRA, 2021).

Assim, foram criadas três empresas estatais, em grande parte detidas pelo serviço de segurança SISE (Serviço de Segurança e Inteligência do Estado) (AFRICA CONFIDENTIAL, 2016):

- Ematum (Mozambique Tuna Company, empréstimo de US \$ 850 milhões) para uma frota de atum e frota marítima de segurança, 33% detida pelo IGEPE (Empresa do Estado), 33% pela Emopesca (Companhia do Estado para pesca), e 33% pelo SISE;
- Proindicus (US \$ 622 milhões) para fornecer segurança marítima, principalmente para petróleo offshore e operações de gás, detidas a 50% pelo Monte Binga (Ministério da Defesa e Empresa do Governo Central) e 50% pelo SISE; e
- Mozambique Asset Management (MAM, US \$ 535 milhões), criada para reparação marítima e manutenção, 98% pertencentes ao SISE e 1% para cada uma das empresas criadas, nomeadamente para Ematum e Proindicus, respetivamente.

Segundo Hanlon (2017a), usar 2,2 bilhões de dólares em empréstimos secretos para criar empresas pesqueiras e marítimas de propriedade dos serviços de segurança parece uma violação flagrante tanto da “boa governança” quanto de bom senso. No entanto, Hanlon (2017: p.22) refere que “os empréstimos e projetos seguem o caminho para a criação do capitalismo doméstico moldado por doadores e credores durante mais de quatro décadas de gestão da

mudança. E ao afastar a elite moçambicana do socialismo, os credores e doadores promoveram um modelo particular no qual os negócios domésticos se baseavam no patrocínio, generosidade do governo, doadores e a procura de renda. Esperava-se que os empresários e membros da elite atendessem aos interesses estrangeiros”. De acordo Castel-Branco e Massarongo, (2016, p.02): “Os empréstimos secretos amplificaram um problema que já era preocupante. Os empréstimos à Proindicus (U\$ 622 milhões), à Mozambique Asset Management (U\$ 535 milhões), ao Ministério do Interior (U\$ 221 milhões) e à EMATUM (U\$ 850 milhões).”

Como havia sido avançado no capítulo III, a propósito, a dependência financeira do país, o apoio contínuo por parte dos doadores e parceiros internacionais, tem minado a soberania e legitimidade do governo e do estado porque a subordinação do apoio causa decréscimo de recursos pelo Estado e consolidação de corporações nacionais robustas desinteressadas em renegociar contratos e expandir a base tributária (PÉREZNINO & LE BILLON, 2013). Abrahamsson e Nilsson (1994) entendem que não são encontradas propostas concretas para mitigar o atual quadro de deploração dos setores do Estado, à semelhança da área da educação.

Um conjunto de medidas iniciais anticrise foram tomadas pelo Banco de Moçambique (BdM) e podem ser sintetizados nos seguintes aspectos: subida das taxas de juro de referência; aumento das reservas dos bancos comerciais junto do banco central; aumento do rácio de solvabilidade mínimo para 12%; e, intervenção em dois bancos com dificuldades de solvabilidade e incapacidade de capitalização. O objetivo principal do BdM é o de controlar e fazer baixar a inflação. As críticas que surgiram foram essencialmente: o aumento do custo do capital, contraindo o investimento e todo um conjunto de indicadores nominais e reais da economia, sobretudo o crescimento e o emprego (MOSCA & AIUBA, 2017).

É uma realidade que Moçambique deve reduzir a ajuda externa e criar suas próprias fontes de investimento e funcionamento do Estado. É nosso entender, que se o financiamento dos parceiros da área de educação continuarem, estes ditarão as políticas educacionais em Moçambique e dificilmente o país sairá dessa dependência externa. Os relatórios do Banco Mundial (1995) evidenciam esta realidade. Igualmente, o parecer de observação para educação para todos acautela que “modelos externos de boas práticas educacionais, defendidos sem muita convicção por diferentes grupos de agências, geralmente não estão suficientemente sintonizados com as circunstâncias locais” (UNESCO, 2005, p. 23).

A partir de princípios de 2017, começam a verificar-se algumas reações positivas, mesmo que parciais, sobretudo a apreciação do metical e a descida dos preços dos bens importados e uma maior oferta da produção nacional (início da colheita da campanha agrícola 2016/2017). Consequentemente, a inflação será inferior em 2017, porém muito acima da subida dos salários e dos rendimentos da maioria da população, isto é, o sacrifício no consumo continuará. A apreciação do Metical deveu-se a razões de mercado (entrada de mais valias de transações entre investidores de gás, aumento dos preços e reativação das exportações de carvão e de alumínio, influxos de capital relacionados com projetos da cooperação e redução da procura de divisas pelos importadores). As exportações estão subindo (dados do 1º trimestre de 2017), não como consequência das medidas internas, mas por uma conjuntura favorável de subida dos preços do carvão e do alumínio e a manutenção dos preços baixos do petróleo. Consequentemente, as reservas em divisas aumentarão (MOSCA & AIUBA, 2017).

Segundo, não se pode esperar crescimento estável a longo prazo sem mudanças de regime conseguidas através de reformas do sistema político. Isso significa principalmente que é necessário:

- Redefinir o papel do Estado no atual e futuro contexto histórico, regional e internacional, isto é, quais são as funções econômicas e sociais para a promoção do desenvolvimento competitivo e o bem-estar dos cidadãos.
- Descentralizar poderes de decisão para o nível provincial e capacitar tecnicamente as instituições executivas a nível distrital.
- Democratizar as instituições públicas e maior abertura para alargamento dos espaços de liberdades e garantias dos cidadãos.
- Construir o Estado de direito, com transparência, separação dos poderes e delimitação entre os interesses públicos e privados e entre a política e os negócios.
- Modernizar o aparelho de Estado tornando-o mais “leve”, eficiente e eficaz, com reforço das funções de regulação e fiscalização.
- Melhorar e reforçar o sistema judiciário despolitizando-o, para que seja mais célere, com atualização da legislação aos novos desafios da sociedade (tráficos, novos tipos de crimes, etc.) e da economia.

- Aumentar as medidas de anticorrupção, aplicar a lei de acesso à informação e estabelecer mecanismos de controle democrático das instituições.
- Reformar o setor público empresarial, para o tornar competitivo, com gestão transparente e sem conflitos de interesses, nem politização das empresas para assegurar a prestação de melhores e mais baratos serviços aos cidadãos

Terceiro, são imprescindíveis mudanças fundamentais de política econômica, principalmente:

- Diversificar a economia, priorizando a agricultura assente no sector familiar e na produção alimentar e de outros bens para o mercado interno, sempre que possível com transformação dos produtos primários (agroindústria) e a indústria a montante da produção primária.
- Incentivar o investimento para os sectores acima mencionados e estabelecer contratos que assegurem, necessariamente, valores acrescentados locais, responsabilidade social corporativa, aplicação de fiscalização semelhante à prática de outros países considerando a importância da competitividade fiscal.
- Concentrar o investimento público nas infraestruturas que articulem o território entre as zonas produtoras e os principais centros consumidores, em centros de saúde, em escolas, em regadios e na cabotagem marítima.
- Melhorar o ambiente de negócios e aumentar os incentivos e apoios para as pequenas e médias empresas e a criação de emprego.
- Incentivar a poupança interna e regular o crédito para que seja absorvido maioritariamente pelos sectores prioritários (agricultura, comercialização, agroindústria e de bebidas, têxteis e confecções e indústria de materiais de construção civil).
- Redefinir a política alfandegária e de proteção aos sectores referidos nos bullets anteriores.
- Legislar os limites de endividamento público.

Na sequência dos ataques terroristas em Palma, a Total suspendeu todas as atividades de implementação do Projeto Golfinho-Atum, em Afungi, incluindo os contratos com os

construtores, fornecedores de bens e serviços e de mão-de- obra. Esta medida resultará em atraso no início da produção do Gás Natural Liquefeito” (NYUSI, 2021).

“Foram afetadas 28 empresas, das quais 17 sofreram danos materiais graves. A suspensão teve impacto direto de cerca de 116 milhões de USD, de volume de negócios. 3.250 trabalhadores, incluindo trabalhadores diretos da TOTAL, ficaram com contratos de trabalho suspensos”, (NYUSI, 2021, p.5).

“De igual forma, foi suspenso o desembolso do primeiro financiamento estimado em cerca de 1.165 milhões de USD, dos quais aproximadamente 894 milhões eram destinados aos custos financeiros”, (NYUSI, 2021, p.5).

“O terrorismo tornou vulnerável a atividade agrícola com as dificuldades de acesso às machambas e à comercialização dos produtos. A estas atividades, somam-se os prejuízos avultados registados na banca e indústria hoteleira, decorrente da vandalização dos estabelecimentos”, (NYUSI, 2021, p.5). O certo, prosseguiu, “nós percebemos pelo impacto” da guerrilha que já afeta o setor comercial e dos transportes e já paralisou parcialmente os principais corredores econômicos: da Beira e a EN1, considerada espinha dorsal do desenvolvimento do país”, (Baptista, 2020).

De acordo com centro de estudos estratégicos, o conflito (terrorismo e ataques da junta militar) em Moçambique, podem causar efeitos negativos na economia tais como:

- Destruição de propriedade privada, destruição de infraestruturas socioeconômicas, destruição de bens públicos;
- Destruição do tecido económico resultante da paralisação de atividades produtivas e comerciais;
- Incertezas de mercados, seus impactos refletem-se diretamente na redução do turismo e consequentemente a perda de receitas por parte de operadores turísticos em Cabo Delgado, Sofala e Manica. O impacto mais imediato e mensurável do terrorismo é a destruição física de bens tais como plantações, máquinas agrícolas, gado, celeiros, etc;
- O terrorismo tem efeitos nefastos sobre a indústria de transporte. Reduziu bastante o número de ônibus que fazem o transporte de passageiros de norte a sul, bem como o número de caminhões que fazem o transporte de carga;

- Os atos terroristas estão a contribuir para o aumento da pobreza das famílias, pois resultam na morte de pessoas em idade produtiva e que eram provedores de sustento para várias famílias.
- No sentido negativo, do ponto de vista da governança econômica, o terrorismo pode afetar a capacidade do governo de implementar efetivamente políticas projetadas para fornecer bens públicos (Asongu e Nwachukwu, 2017: 8);
- No sentido positivo, o terrorismo pode induzir a governança econômica ou a formulação e implementação de políticas que forneçam bens públicos aos cidadãos (Asongu e Nwachukwu, 2017: 7).

Para Mosca e Aiuba (2017), as dívidas ocultas foram a razão próxima da atual crise da economia moçambicana, que possui muitos outros fatores. O choque desta crise, a ser medido pelos principais indicadores macroeconómicos entre 2015 e 2016, foi muito elevado e com efeitos graves para a grande maioria da população, sobretudo para os mais pobres. As dívidas ocultas introduzem elementos extraeconómicos de legalidade, legitimidade, de funcionamento das instituições e de prestígio do atual sistema político e do próprio país.

4.2.4 Mudanças climáticas

A par da situação financeira, Moçambique tem estado ciclicamente a sofrer com os efeitos de mudanças ambientais caracterizadas por eventos climáticos extremos, tais como cheias, secas e ciclones tropicais que afetam as três regiões administrativas do país. As consequências destes fenômenos para além de provocarem perdas de vidas humanas, tem destruído infraestruturas sociais e económicas, o que faz com que o país continue dependendo da ajuda internacional.

As alterações climáticas têm sido um retrocesso nos esforços dos governos em Moçambique, em particular para área da educação. E como estratégias de mitigação, o país aderiu algumas plataformas internacionais como a Convenção de Quadros das Nações Unidas para Mudanças Climáticas, responsável pela mitigação pela emissão de Gases com Efeito de Estufa e também é o Programa de ação de Hyogo, um organismo que tem como missão a redução do risco de desastres climáticos (MOÇAMBIQUE, 2012). Porém, em Moçambique estes esforços têm sido insuficientes. Recentemente, o país foi fustigado por dois Ciclones, Iдай e

Kenneth respectivamente, que os seus impactos continuam visíveis até atualidade, como se pode documentar nos dados da Tabela 9 abaixo.

Tabela 9 - Indicadores de Ciclones – Idai e Kenneth

Indicadores	Idai	Kenneth
Óbitos	45	603
Feridos	94	1642
Casas afetadas	44907	223947
Unidades Sanitárias	19	93
Salas de Aulas	480	3504
Alunos afetados	41694	335123
Hectares de Culturas Perdidas	55488	715378

Fonte: INGC⁹³ (2019)

4.3 Algumas considerações

Da análise dos resultados da pesquisa de campo sobre o cumprimento de campanha eleitoral na área da educação, no ensino primário e secundário público em Moçambique, pode-se concluir que no cômputo geral, esta foi uma gestão com desafios enormes, parte deles vindos da última governança (2010-2014), fundamentalmente ligados às chamadas dívidas ocultas ou não declaradas ao executivo, assim como a conjuntura internacional caracterizada pela manutenção do crescimento económico mundial de mais de 4%, com destaque para o fortalecimento das economias Norte-americanas e Canadenses. Essencialmente, foram fatores condicionantes para o alcance dos objetivos e metas programadas do quinquênio 2015 a 2019, os conflitos na região centro e norte do país, a economia débil em face da retirada dos parceiros de cooperação no apoio direto ao orçamento do estado, a divulgação das dívidas ocultas e as consequências e as alterações climáticas que têm sido frequentes anualmente em Moçambique. Todavia, das variáveis analisadas, basicamente os dados demonstram que a maior parte das promessas foi cumprida nos últimos três anos do quinquênio, ou seja, houve um incremento na construção de salas de aulas e de escolas, no número de alunos matriculados, na quantidade de carteiras

⁹³ Dados do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades apresentados por Langa (2020).

escolares e livros de distribuição gratuita para o ensino primário e a taxa líquida de escolarização na primeira classe elevaram-se significativamente nos dois últimos anos. Os resultados mostraram o comprometimento do governo do Presidente Filipe Jacinto Nyusi para com o setor da educação, de modo particular para o ensino primário e secundário. Aliás, apesar do setor da educação, de forma geral, ter enfrentado problemas de exiguidade de fundos para o funcionamento e execução das suas políticas, o governo colocou o setor educacional na terceira posição dentre as diferentes prioridades orçamentais do Estado, apenas ficando abaixo em relação a assuntos econômicos e serviços públicos gerais no quinquênio (CGE, 2010-2019).

Importa ressaltar que um dos motivos que teria contribuído para o cumprimento parcial das promessas da educação nos dois níveis de ensino, em análise, foi a contribuição de parte dos parceiros que apoiavam o Orçamento do Estado (OE), em particular o Financiamento do Setor da Educação em Moçambique (FASE). Estes financiadores não tinham abandonado o país quando ocorreu a descoberta do rombo financeiro de cerca de 2,2 bilhões de dólares norte-americanos em 2015, tendo, posteriormente, a outra parte de parceiros retomado a disponibilização da ajuda.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo trouxe uma discussão sobre promessas de campanha eleitoral na área de educação, no ensino primário e secundário público em Moçambique, contidas no Programa Quinquenal do Governo da Frelimo, na primeira gestão do presidente Filipe Jacinto Nyusi (2015 a 2019). Esta é uma temática ainda pouco explorada no contexto da ciência política moçambicana, porém relevante para a atualidade.

A nossa escolha do método revelou-se relevante para os propósitos apresentados e nos permitiu aferir o grau de cumprimento das promessas de campanha da área da educação, no ensino primário e secundário em Moçambique. As ferramentas desenvolvidas revelaram-se suficientes e também nos forneceram dados importantes que, em conjunto, revelam realidades pouco conhecidas sobre promessas da educação. O fato deste governo ter olhado para área da educação e a colocado em prioridade no orçamento nacional, em detrimento de outras áreas centrais, num contexto de crise financeira, mudanças climáticas, conflitos militares e corrupção demonstra seu compromisso com as promessas da educação. Fica evidente, em nossa análise dos Planos Econômicos e Sociais e dos Orçamentos e das Contas Gerais do Estado no quinquênio 2015 a 2019, que o governo fez sua parte diante da pauta da educação.

Outra importante constatação revelada por meio deste estudo, no que refere aos aportes científicos, é de que a análise do cumprimento de promessa dos programas políticos, assim como dos programas governamentais, não tem sido recorrente em pesquisas no continente africano, tendo como base os vários mecanismos de busca. Todavia, a mesma temática tem sido bastante explorada por investigadores internacionais, especificamente europeus e estadunidenses.

A pesquisa da literatura consultada constatou que pouco se tem escrito sobre instituições e comportamento político na temática de promessas de campanha eleitoral e o seu cumprimento em Moçambique. Isto porque, em parte, esta área da ciência é relativamente recente e está em construção e os cursos de pós-graduação estão em fase inicial, portanto os estudos estão incipientes nas academias. Dada esta exiguidade, o nosso estudo se apresenta como sendo um dos pioneiros que cruza as promessas de campanha e as realizações da gestão governamental em Moçambique. Portanto, fez-se uma avaliação das promessas de campanha da área da educação,

no ensino primário e secundário público, da agenda do governo em relação ao seu cumprimento no quinquénio 2015 a 2019.

Os resultados obtidos revelam que o cumprimento de promessas é uma parte fundamental no processo democrático, assim como uma forma dos partidos políticos no poder conseguirem uma reeleição nos próximos pleitos eleitorais. Do mesmo modo, o estudo mostra que, contrariamente aos vários posicionamentos populares, a gestão governamental do presidente Nyusi tendeu a levar a sério os seus compromissos políticos, estabelecendo uma forte ligação entre as promessas e ação governamental, através da execução da maior parte das metas programadas, a semelhança do que tem ocorrido nas democracias consolidadas, em que os partidos no governo cumprem suas promessas numa percentagem acima de 70 por cento.

O panorama sócio-histórico e político de Moçambique analisado mostra que, com o fim da segunda guerra mundial, aliado ao esgotamento das potências europeias e ao desenvolvimento dos movimentos protonacionalistas em África, foi marcada uma nova etapa para o continente africano, mais significativa nos anos de 1960 e 1970, fase da descolonização. Foi nesta perspectiva que Moçambique estabeleceu-se como um Estado independente em 1975, depois de uma guerra que durou 10 anos contra o colonialismo português, liderado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO).

Foi possível perceber ainda, nesta unidade da tese que, após a independência o governo da FRELIMO optou por uma gestão do país baseada na influência ideológica socialista como corolário da bipolarização do mundo pós Segunda Guerra Mundial. Contudo, com a ineficiência de gestão nacional do governo, eclodiu um novo conflito militar em 1977, protagonizado pela Resistência Nacional Moçambicana, que reivindicava a mudança de regime político instalado (partido único) para o pluripartidarismo. Com o fim da guerra, nos anos 1990, entra em vigor uma nova Constituição da República de Moçambique com cunho pluralista que alicerçou as bases para as eleições multipartidárias, formação dos partidos políticos e liberdade de associação.

Igualmente, constatamos que o país tem se caracterizado por uma continuidade política com destaque para os dois partidos políticos majoritários (Frelimo e Renamo). Todas as cinco eleições realizadas (1994, 1999, 2004, 2009 e 2014) foram ganhas pela Frelimo e seus candidatos. Essencialmente, o comportamento político nas eleições gerais tem sido marcado por

uma bipolarização entre os partidos Frelimo, desde a independência do país, e a Renamo, o primeiro partido da oposição. Esta bipolarização persistiu nas eleições até 2004, mas a sua ruptura ocorreu com as eleições de 2009, com o surgimento de um novo partido político, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM). A característica básica deste sistema é a tendência da presença efetiva de três focos partidários: por um lado, o pluripartidarismo, de outro o bipartidarismo e de um último o sistema de dois partidos e meio.

Os resultados da investigação mostram ainda que nem todas as promessas de campanha eleitorais, apresentadas no programa do governo do Presidente Nyusi, são passíveis de mensuração. No entanto, das mensuráveis, denotamos uma tendência de o governo querer realizar muitas atividades de forma simultânea nos níveis primário e secundário, num curto espaço de tempo, como a construção de escolas em todo país e a contratação de professores anualmente. Constatou-se também que muitas das promessas não apresentam indicadores e clareza dos locais onde as principais ações serão executadas, o que não permite uma monitoria das ações governamentais.

Dados sobre este tópico são difíceis de obter, especialmente entre provedores como o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e o Departamento Nacional de Estatísticas. E como alternativa, optamos por recorrer às informações disponíveis nos sites institucionais do governo e no Ministério da Economia e Finanças de Moçambique, que nos possibilitou ter alguma informação ligada ao financiamento da educação no quinquênio.

O estudo confirma nossa tese original de que, apesar dos fatores políticos, econômicos, militares e climáticos adversos, durante o governo do presidente Felipe Jacinto Nyusi no seu primeiro mandato (2015 a 2019), cumpriu-se parcialmente as promessas da educação, do ensino primário e secundário público, sobretudo nos últimos três anos (2017, 2018 e 2019), no final do quinquênio.

Em Moçambique, há uma pressão massiva crescente para expandir e melhorar os serviços educacionais. Em resposta a essa dinâmica crescente, os governos enfrentarão dificuldades e restrições econômicas desfavoráveis, mas a insatisfação com essa necessidade generalizada de serviços educacionais cria problemas para qualquer partido no poder manter sua legitimidade.

A gestão governamental do presidente Nyusi teve diversas adversidades endógenas e exógenas e, apesar disso, conseguiu cumprir parcialmente as promessas para educação. Para que o governo conseguisse alcançar melhores resultados percentuais seria necessário realizar uma reforma profunda. Esta reforma ainda pode ser realizada, mas ela não foi possível no período crítico entre 2015 e 2019 analisados por conta da conjuntura econômica, social e política. É importante salientar que o papel dos professores, pesquisadores e planejadores do sistema deve ser considerado quando se faz qualquer reforma pró-democratização. E as decisões de políticas podem contribuir para todo processo educacional, ou seja, estas podem ajudar a examinar as tendências do sistema educacional atual, a falta de igualdade de acesso e o sucesso do sistema e aquilo que é contrário à verdadeira democracia.

Por fim, mas não menos importante, temáticas ligadas a promessas de campanha eleitoral e seu cumprimento em Moçambique devem ser aprofundadas e envolver outras áreas diferentes da educação, como saúde, trabalho, transporte, dentre outras. É possível que possa haver mais informações que agregariam a essa pesquisa e não foram recolhidas. Deste modo, espera-se que outros estudos venham a enriquecer o tema em análise.

6. REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSON, Hans e NILSSON, Anders. *Moçambique em transição: um estudo da História de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo: CEGRAF, 1994.
- ABRAHAMSSON & NILSSON. **Mozambique: the trouble transition**. London: Zed Books, 1995.
- ACHEN, Christopher H., & BARTELS, Larry M. **Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government**. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- ADAM, Yussif. **Evolução das estratégias para o desenvolvimento no Moçambique pós-colonial**. In SOGGE, D.(Edr). *Moçambique: perspectivas sobre ajuda e o sector civil*. Amsterdam: Frans Beijjaard, 1997.
- AFRICA CONFIDENTIAL. **Secret Security Debts Devastate Economy**, Africa Confidential, 13 May 2016.
- AFRIMAP. **Moçambique: Democracia e Participação Política**. Johannesburgo: Open Society Institute Network, 2009.
- ALEXANDRE, Eduardo Reis. **Política Nacional de Juventude: Formação da Agenda e Inferências sobre a Cidadania Brasília. Brasília**: Dissertação submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2013.
- ALFANE, Rufino. **Autoridade Tradicional em Moçambique. Educação Cívica na Sociedade tradicional**. Maputo: MAE, 1996.
- ALTHAUS, Scott. L. **Collective Preferences in Democratic Politics: Opinion Surveys and the Will of the People**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- ANJO, António Batel et al. **Evaluation of the Education Strategic Plan 2012-2016/19.09** October, 2020.
- ARAÚJO, J. **Eleições nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) Experiências e desafios**. in: *Sistemas e Processos Eleitorais – funções, implicações e experiências*. Luanda: Universidade Católica de Angola, 2002.
- ARTÉS, Joaquim, BUSTOS, Antonio. **“Do Spanish Parties Keep Their Election Promises” Party Politics** 2013, 19, nº1, p. 143-58.

_____. *Electoral Promises and Minority Governments: an empirical study*, *European Journal of political Research*, 2008, 47, p 307-303.

AZEVEDO, Mario. NNADOZIE, Emmanuel. JOÃO, Tomé Mbuia. **Historical Dictionary of Mozambique**. 2º Ed. The Scarecrow Press, Inc. Lanham, Maryland and Oxford, 2003.

BACHRACH, Peter. BARATZ, Morton. *Power and Poverty*, New York, Oxford University Press, 1970, p.176.

BANCO MUNDIAL **Atualidade Económica de Moçambique – Enfrentado Escolhas Difíceis**. Maputo, 2016

_____. **Atualidade Económica de Moçambique: Tirando Proveito da Transformação demográfica**. Dezembro de 2017.

BAPTISTA, André. **Os desafios e impacto da ação de Mariano Nhongo**. In: *Voz de América*. 2020

BARCELOS, Márcio. **O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas**. Porto Alegre: UFRGS, 9, 10 e 11 de Setembro de 2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edições 70, Lisboa, 2009.

BATLEY, Richard et al (2006). **Relatório de Moçambique: Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994–2004**. School of Public Policy University of Birmingham.

BERGH, Lucia Van Den. **Porque prevaleceu a Paz: Moçambicanos respondem**. Maputo: AWEPA, 2008.

BOAHEN, A. A. **General history of Africa: Africa under colonial domination 1880-1935**. Vol.VII Califórnia: Heinemann: UNESCO, 1985.

BOBBIO, Norberto et all. **Dicionário de Política**. 11ª Edição. São Paulo: Editora UnB, 1998.

BOLETIM DA REPÚBLICA, **Lei nº 13/92, de 13 de Outubro, Aprova o Acordo Geral de Paz**. Série I, nº 42. 1992.

_____. **Lei nº 14/92, de 14 de Outubro**, altera a Lei nº 7/91 de 23 de Janeiro sobre os Partidos Políticos. 1992.

_____. **Plano Quinquenal do Governo para 2010-2014**. Maputo: Assembleia da República, resolução nº 4/2010.

_____. **Plano Quinquenal do Governo para 2015-2019**. Maputo: Assembleia da República, resolução nº 14/2015.

- BOLLIN, Peter Fischer. **Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos.** *Revista de Derecho Electoral*, 2013, 16: 8.
- BONDE, R. A. **Discussão sobre a qualidade na educação: uma análise das políticas educacionais do ensino secundário geral em Moçambique nos mandados presidenciais de 2010 a 2014 e de 2015 a 2019** (Tese de Doutoramento). 2016. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento da USP/PPGE, 2022.
- BOSIRE, Lydiah Kemunto. **Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana.** *Sur, Rev. int. direitos human.* [online]. 2006, vol.3, n.5, pp.70-109. ISSN 1806-6445.
- BOWMAN, James B.; WILLIAMS, Russel L. **Ethics in government: from a winter of despair to a spring of hope.** *Public Administration Review*, v. 57, n. 6, p. 517 – 526, nov./dec, 1997.
- BRANCO, Castel C. & MASSARONGO, F. **A Dívida Secreta Moçambicana: Impacto sobre a Estrutura da Dívida e Consequências Económicas.** IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo, 2016
- BRATTON, M, PHILLIP, A. SIMUTANYI, N. 1997. **Political participation in Zambia, 1991-1996: trends, determinants and USAID Program Implications.** Michigan: Michigan State University
- BURKE, Edmund. **Toughts on the Case of the Present Discontents. The works of Edmund Burke.** New York, 1860.
- CABAÇO, José. L. **Moçambique: identidades, colonialismo e libertação.** 2ºed. Maputo: Marimbique, 2010.
- _____. **Moçambique: identidades, colonialismo e libertação.** 2007. 475 p. Tese (Doutoramento em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade São Paulo, São Paulo, 2007.
- CABRITA, M. João. **Mozambique The Tortuous Road to Democracy.** North America: Palgrave Macmillan, 2003.
- CAHEN, Michael. **Check on socialism in Mozambique-what check? What socialism?** In *Review of African Political Economy*, 57, p. 46-59, 1993.
- _____. **Programa sim, mas para fazer o quê ? Uma análise dos manifestos eleitorais dos partidos políticos para as eleições moçambicanas de 15 de Outubro de 2019.** Maputo, 2020.

- CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agenda Governamental Local: o caso dos Consórcios Intermunicipais**. São Paulo: Tese apresentada a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas do Departamento de Ciências Política, 2007.
- CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G.; SUDANO, Andréia D C G P. **O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas**. In: 39º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciência Política. Anais eletrônicos., 2015. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30>>. Acesso em 2018.
- CASTELO BRANCO. **Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership**. IESE, 2011.
- CASTIANO, J. P.; NGOENHA, S. E.; BERTHOUD, G. **A longa Marcha duma “Educação para Todos” em Moçambique**. Maputo, 3ª Edição, Maputo, PubliFix, Lda, 2013.
- CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS. **Security Brief**, volume 1, número 2, Abril, 2020.
- CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. **Recepção Crítica do Discurso de Tomada de Posse do Presidente Nyusi**. Maputo-CIP, edição número 13 de 2015.
- _____. **PGR Must Act Immediately Regarding the Hidden Debts**. Centro de Integridade Pública Anticorrupção - Transparência - Integridade. Maputo-Moçambique. Disponível em <<https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/Comunicado-ingles.pdf>> Acessado a 17 de Agosto de 2020.
- CENTRO PARA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO-CDD. Para **Transformação Estrutural das Economias Africanas**. Maputo: CDD, 24 de Julho, 2020.
- CERVI, Emerson Urizzi. **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política**. Curitiba: CPOP-UFPR, 2017.
- CERVO, Luiz Amado, BERVIAN Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 4º. Ed. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CÉSAIRE, A. **Cahier d’un retour au pays natal**, Paris, Presence Africaine, 1956.
- CHICHAVA, Sérgio. **Desafios para Moçambique 2019**. Maputo: IESE, 2019.
- _____. **Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana?** In: Cadernos IESE nº 2, Maputo, 2010.

- CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3ª.Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.
- CHRISTIANSEN, Flemming. **Organizational de-integration of political parties and interest groups in Denmark**. Party Politics, London, v. 18, n. 1, p. 27-43, 2012.
- COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES (CNE). **Deliberação nº65/ CNE/2009, de 5 de Setembro**, Maputo, 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Variações sobre o conceito de povo no regime democrático**. *Estudos avançados*, 1997, 11.31, p. 2.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE (CRPM) DE 1975. Maputo: Edição do Instituto Nacional do Livro e do Disco, 1978.
- _____. Maputo: Plural Editores. 1990
- _____. Maputo: Plural Editores. 2004.
- CORREIA, Adérito. **A evolução do direito eleitoral e os diferentes sistemas eleitorais**. in: **Sistemas e Processos Eleitorais – funções, implicações e experiências**. Luanda: Universidade Católica de Angola, 2002.
- CORTÊS, E. R. O. **Velhos Amigos, Novos Adversários: As Disputas, Alianças e Reconfigurações Empresariais na Elite Política Moçambicana**. Tese de Doutoramento em Antropologia, especialidade de Antropologia da Economia e do Trabalho. Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, 2018.
- COSTELLO, Rory. THOMSON, Robert. **“Election Pledges and Their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland.”** Journal of Elections, Public Opinion, and Parties 18, nº3, p.239-56, 2008.
- CRESWELL, John. W. **Projeto de Pesquisa Métodos Qualitativos, Quantitativos e Mistos**. 3ª edição, Artmed, Porto Alegre, 2010.
- CROSS, William; BLAIS, André. **Who selects the party leader?** Party Politics, London, v. 18, n. 2, p. 127-150, 2012.
- DAHL, R. A. **Political Opposition in Western Democracies**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DAHL, Robert. **Democracia Temas debate**. Lisboa: Sociedade Gráfica, 1999.
- _____. **Poliarquia. Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP, 2015.
- _____. **Polyarchy. Participation and Opposition**, New Haven, 1997.

- DALTON, Russell J; MCALLISTER, Ian. **Political Parties and Political Development A New Perspective. Party politics**, v. 13, n. 2, p. 139-140, 2007.
- DALTON, Russell; FARRELL, David; MCALLISTER, Ian. **Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy**. Oxford: OUP, 2011.
- DE BRITO, L. FRANCISCO, António; PEREIRA, Cândido G; ROSÁRIO, Domingos do. **Breve reflexão sobre Autarquias, Eleições e Democratização**. In DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2014 organização Luís de Brito | Carlos Nuno Castelo-Branco | Sergio Chichava Salvador Forquilha | Antonio Francisco. Maputo, 2013.
- _____. **Moçambique 2003: uma avaliação do potencial de conflitos**. Maputo: Centro de Estudos de População da Universidade Eduardo, 2003.
- _____. **O Sistema eleitoral uma dimensão crítica da representação política em Moçambique**. In: O Sistema Eleitoral Desafios para Moçambique 2010. Maputo: IESE, 2010.
- _____. **A democracia à prova das urnas: elementos para um programa de pesquisa sobre abstenção eleitoral em Moçambique**. IESE, Maputo, Moçambique. 2007.
- _____. **Uma nota sobre voto, Abstenção e Fraude em Moçambique**. Maputo, IESE, 2008.
- _____. **Uma análise preliminar das eleições de 2009**. IESE, Maputo, 2009.
- _____. **Uma Reflexão Sobre o Desafio da Paz em Moçambique**. In DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2014 organização Luis de Brito | Carlos Nuno Castelo-Branco | Sergio Chichava Salvador Forquilha | António Francisco. Maputo, 2014.
- _____. **A FRELIMO, MARXISMO E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL 1962-1983**. Maputo: IESE, 2019.
- DE VEGA, Pedro. **Significado constitucional de la representación política**, Revista de estudios políticos (Nueva Época), n° 44, 1985.
- DENZIN, Normank, K. LINCOLN, Yvonna S. **O planeamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2º Ed. Porto Alegre: Artimed, 2006.
- DIAS, João Ferro. **Memórias de um combatente: E a verdade sobre a fundação da Resistência Nacional Moçambicana**, Portugal, Liberty, 2008.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.

- _____. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo. EDUSP, 1ª. Reimpressão, 2013.
- DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.
- EGERO, Bertil. **Moçambique: os primeiros 10 anos de construção da democracia**. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique, 1972.
- EISA-Electoral Institute for Sustainable Democracy in África. **Eleições Presidenciais, Legislativas e para as Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2014 na República de Moçambique**. Maputo: EISA, 2004.
- ELISCHER, Sebastian. **Measuring and comparing party ideology in nonindustrialized societies: taking party manifesto research to Africa**. Democratization Vol. 19, nº 4, August 2012, 642 –667.
- EVERETT M. Rogers. JAMES W. Dearing, “**Agenda-setting Research: Where Has It Been? Where is It Going?**” en James A. Anderson (ed.) *Communication Yearbook: Vol. 11*, Newbury Park, Sage, 1988, pp. 555-594 (p. 556).
- FERMÁNDEZ C. R. OCAMPO J., E. **Marketing político e imagen de gobierno en funciones**. México, D.F.: Mc Graw Hill, 2007.
- FERNANDES, António Teixeira. **A sociedade e o Estado**. Lisboa: Afrontamento, 1997.
- FERREIRA, Amílcar. **Crise da Dívida Pública em Moçambique: Análise das Causas e Propostas de Solução**. Tese de mestrado, Lisboa: ISCTE, 2021
- FISCHER, F.; FORESTER, J. (Orgs). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham, N.C.: Duke University Press, 1993.
- FLICK, Uwe. BARBOUR, Rosaline. **Grupos focais**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- _____. Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. p.405.
- FORQUILHA, Salvador (Cord). **Desafios para Moçambique 2020**. Maputo: IESE, 2020.
- FRANCISCO, António. A. da Silva. **Que tipo de sociedade civil Moçambique?** Maputo: IESE, 17 de Setembro, 2019.
- FRANCISCO, António. **Desafios para Moçambique**. Maputo: IESE, 2016.
- FRELIMO. **6ª Sessão Ordinária da Assembleia da República**. Maputo: Frelimo, 2018.
- _____. Documentos do III Congresso da Frelimo. Relatório do Comitê Central ao 3º Congresso. Maputo: Frelimo, 1980.

- _____. **Manifesto eleitoral de 2009**. Maputo, 2009.
- _____. **Manifesto eleitoral de 2014**. Maputo, 2014.
- _____. **Resoluções do 2º Congresso**. Niassa: FRELIMO. 1968.
- GEFFRAY, Christian. **A Causa das Armas em Moçambique: Antropologia de uma Guerra Civil**, 1990.
- GENTIL, Ana Maria. **O leão e o caçador: uma história da África Sub – Sahariana**. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique, 2010.
- GIL, António Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4º. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOY, Arilda. S.; **Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades**. Revista de Administração de empresas. São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, Março/Abril, 1995.
- GOGUEL, F. **Politique**. 1947.
- GOLIAS, Manuel. **A Proposal for Training and Orienting Primary Teachers in Mozambique (unpublished MA Thesis)**, Sussex University, UK, 1989.
- _____. **A qualidade do ensino e a Política de Formação de Professores**. Contacto nº 2 MINED. Maputo, 1992.
- _____. **Democracia e Educação em Moçambique**. In: MAZULA, Brazão (Dir.) **Moçambique, Eleições Democráticas e Desenvolvimento**. Maputo: Edição do Autor, 1995.
- _____. **Education for All: The Chalange for Mozambique. Technical Conferwnce on Education for All**. Maputo, 1992.
- HALL, M., e YOUNG, T. **Confronting Leviathan: Mozambique since Independence**. 1977.
- HANLON, Joseph. **Following the donor-designed path to Mozambique’s US\$2.2 billion secret, debt deal**, Third World Quarterly, 38:3, 753-770, DOI: 10.1080/01436597.2016.1241140, 2017a
- _____. **Mozambique: The Revolution under Fir**. London: Zed Press in RUGUMANU, Severine e Osman Gbla. 1984.
- _____. **PAZ SEM BENEFÍCIO: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique**. Maputo: Coleção Nosso Chão n.10, Março de 1997. 212 p.
- HARMEL, Robert. “**The How’s and Why’s of Party Manifestos: Some Guidance for a Cross-National Research Agenda**”. Party Politics 24, nº 3, p, 229-239, 2018.

- HAROLD, Leonard Nieburg, “**Violence, Law and the Informal Polity**”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 13, núm. 2, junio de 1969, pp. 192-209.
- HEDGES, David. **História de Moçambique: Moçambique no auge do colonialismo – 1930-1961**, Vol. II. Maputo: Livraria Universitária/UEM. 1999.
- HELD, D. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza, 1996
- HERMELE, Kenneth. **Moçambique numa encruzilhada: economia e política na era de ajustamento estrutural**. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute/Department of Social Science and Development, 1990.
- HOFMEISTER, Wilhelm. **Problemas de Democracia Partidária: América Latina a luz das experiências internacionais. In partidos políticos: Quatro continentes**. Cadernos Adenauer, V.VIII, n.3; Rio de Janeiro, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel. “**A terceira onda: democratização no final do século XX.**” Tradução de Sérgio Goés de Paula. São Paulo Ática, 1994.
- IBRAHIM, M. **Africa’s Fish Are Being Plundered with Devastating Consequences**, Geopolitical Monitor, 2016 Disponível em «<https://www.geopoliticalmonitor.com/africas-fish-arebeing-plundered-with-devastating-consequences/>».
- INSTITUTO PARA DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA. **Análise dos manifestos eleitorais dos partidos políticos para as Eleições Gerais de 2019**. Maputo: IMED, 2019.
- ISAACMAN, Allen. ISAACMAN, Barbara. **Mozambique from colonialism to revolution, 1900-1982**. Colorado: Westview Press, 1983.
- _____. ISAACMAN, Barbara. **Mozambique: The Struggle for Survival (Moçambique: A Luta pela história da classe Harvard International Review**, Vol.12. n°1 (Fall 1989), pp. 16-21 disponível em <http://www.jstor.org/stable/42760145>.
- JAMAL, Saíde. **Descentralização e Democracia Local: Mecanismos de Participação e Prestação Vertical de Contas dos Governos Locais em Moçambique Os Conselhos Consultivos Locais**, Dissertação de Mestrado em Roads to Democracy (ies) - Democracia e Governança, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2014.
- JARDIM, Jorge. **Moçambique terra queimada**. Rio de Janeiro: Portugália. 1976.
- JORGE, Pedro Alexandre Silveira. *O cumprimento das promessas eleitorais na área da educação em Portugal. Análise comparativa dos partidos políticos com acento parlamentar.*

- Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário, 2017.
- JUNIOR, Martins Joaquim. **Como escrever trabalhos de conclusão de curso: Instrumento para planejar e montar, desenvolver, concluir, redigir e apresentar trabalhos monográficos e artigos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.
- KATZ, R., y P. MAIR. 1995. “**Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party**”. *Party Politics* 1995, 9 p.1-28.
- KLINGEMANN, H.D.M HOFFERBERT, R.I.BUDGE, I. *Parties, policies and democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1994.
- KOSTADIONOVA, Petia. “**Democratic Performance in Post-communist Bulgaria: Election Pledges and Levels of Fulfillment, 1997-2005**”. *East European Politics* 29, nº2, 190-207, 2013.
- KROLL. **Auditoria independente relativa aos empréstimos contraídos pela Pro Indicus S.A., EMATUM S.A. e Mozambique Asset Management S.A.** Maputo: PGR. 23 de Junho de 2017.
- LAHERA, Eugenio. “**Política y Políticas Públicas**”. Santiago, Chile: Serie Políticas Sociales Nº 95. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004.
- LALA, Anícia & OSTHEIMER, Andreia E: **Como Limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da Transição e Democratização em Moçambique (1990-2003)**, Maputo, 2003.
- LAWEKI, Lawe. Mateus Pinho Gwenjere: **Um Padre Revolucionário**. Lisboa: Sitio do livro-Paperback, 2019.
- LAWSON, Kay; MERKL, Peter (ed.). **When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations**. Princeton: PUP, 1988.
- LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**, Zaha, Rio de Janeiro, 1967
- LIPSET, Seymour Martin. ROKKAN, Stein. “**Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos de eleitores**”, in Seymour Martin Lipset, **Consenso e Conflito**, Lisboa: Gradiva, 1985.
- LISBOA, Orfeu. **Retoma das aulas começa nalgumas regiões de Moçambique que estavam sob controlo de terroristas**. In: Radio France Internacional. 2021.

- LUNDI, Irãe. *Por uma leitura étnica dos partidos políticos*. In MAZULA, Brazão. Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo, Elo Gráfica, Lda, p: 423-471. 1995.
- LYCARIÃO, Diógenes; SAMPAIO, Rafael. **Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo**. Revista de Sociologia e Política de 2 de Agosto de 2017.
- MACAGNO, Lorenzo. **Fragmentos de uma imaginação nacional**. REVISTA Brasileira de Ciências Sociais-Vol. 24, n° 70, 2009.
- MACHILI, C. **Congressos da Frente de Libertação de Moçambique**. FRELIMO I e II. Maputo: UP. 2006.
- MACUANE, José Jaime. **“Democratização e Transformação Económica na SADC de 2000 a 2010”**. In Augusto Nascimento, Aurélio Rocha e Eugenia Rodrigues. Moçambique: Relações Históricas Regionais com Países da CPLP. Maputo: Alcance Editores. 2011.
- MAGAIA, A. **Moçambique: raízes, identidade, unidade nacional**. Maputo: Ndjira. 2010.
- MALOA, J. M. **O lugar do marxismo em Moçambique: 1975-1994**. Revista Espaço Acadêmico, n.122, julho de 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EsperoAcademico/issue/view/510>. Acesso em: 18 maio, 2020
- MANNING, Carrie. **The Marking of Democracy. Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique**. New York: Palgrave macmilan. 2008.
- MANSENGH, Lucy. **Do parties make a difference?** The relationship between government intention and government output in the public policy sphere. The case of governments in Ireland, 1977-1997. PhD Thesis, Trinity College, Dublin, 2004.
- MANSENGH, Lucy, THOMSON, Robert. **Election Pledge, Party Competition, and Policymaking**. Comparative Politics 39, 2007, n°3, p.311-29.
- MARCONI, Maria de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª.edição. São Paulo: Atlas, 2003.
- MÁRIO, Tomas Vieira. **Negociações de Paz de Moçambique: Crônicas dos Dias de Roma**. Maputo: CEEI-ISRI, 2004.
- _____. **Os desafios decorrentes dos 15 anos de implementação da actual Lei de Imprensa**: Texto de intervenção por ocasião do lançamento do debate público da revisão da Lei de Imprensa (Presidente do MISA Moçambique), Maputo: 2 de Outubro de 2006.

- MARSCHAK, Jacob. **Para uma Teoria Económica de Organização e Informação**, em *Processos de Decisão*, ed. R. M. Thrall, C. H. Coombs, e R. L. Davis (Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1954), pp. 188-89
- MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINS, Z. et al. **Avaliação do PEE (2012-2016)**. Maputo: UPI, 2019.
- MASSARONGO, Fernanda; CHICHAVA, Sérgio. **Estrutura, Impacto e Significado da Dívida Pública Moçambicana com os BRICS (2006-2015)**. Maputo: Centro de Estudos Internacionais, 1 dezembro 2018.
- MATEUS, D. C. **Nacionalistas de Moçambique: da luta armada à independência**. Maputo: Alfragide. 2010.
- MATOSSO, José. **História de Portugal: o Estado Novo (1926-1974)**, Vol. VII, Lisboa: Estampa. 1994. 520 p.
- MAZULA, Brazão. **Moçambique Eleições Democracia e Desenvolvimento**. Maputo: Imprensa Universitária, 1995.
- _____. **Moçambique: Eleições Gerais 2004. Um olhar do observatório Eleitoral**. Maputo: Observatório Eleitoral. 2006.
- _____. **Na Esteira da Academia: Razão, Democracia e Educação**. Maputo: Textos Editores, 2008.
- MCCOMBS M E. GHANEM, Salma. “**The Convergence of Agenda-setting and Framing**”, em Stephen D. Reese *et al.* (eds.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*, New Jersey, Lawrence Erlbaum, 2003, pp. 67-82.
- MCCOMBS, Maxwell E. **Estableciendo la agenda: el impacto en la opinión pública y en el conocimiento**, Barcelona, Paidós Comunicación, 2004.
- MENDES, João. **A Nossa Situação, o Nosso Futuro e o Multipartidarismo**. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique, 1994.
- MENEZES, M.L. de. **Democracia de Assembleia da democracia de Parlamento: Uma breve história das instituições Democráticas**, Revista Sociologia, Porto Alegre, ano 12, n.23, 2010.

- MESSICK, Richard, HANLON, Joseph & MENETE, Flávio. **Recuperação de Activos: Conferência Internacional sobre Recuperação de Activos**. Maputo: CIP, 14 de Maio de 2019.
- MILL, Stuart, John. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: UNIB, 1981
- MILNER, Henry. **Civic Literacy: How informed Citizens Make Democracy Work**. Hanover, NH: University Press of New England, 2001.
- _____. **Avaliação do Plano Estratégico da Educação 2012-2016/19**. Maputo: MINEDH, 2019c.
- _____. **Plano Estratégico da Educação - 2020-2029. Por uma Educação Inclusiva, Patriótica e de Qualidade**. Maputo, maio de 2020.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS. **Balanço dos 04 anos do Programa Quinquenal do Governo 2015-2019**. Maputo: Direção Nacional de Monitoria e Avaliação, fevereiro de 2019.
- MINTER, William. **Apartheid's contras: an inquiry into the roots of war in Angola and Mozambique**. Londres/New Jersey, Zed Books. 1994.
- MOÇAMBIQUE, **Constituição da República de Moçambique**. Maputo: Minerva Central e Fundação Friedrich Ebert. 1990. 70 p.
- _____. **Legislação Eleitoral: Lei 7, 8, 9, 10 e 18/2007**. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique. 2005. 158 p.
- _____. **Maputo: Assembleia da República**. 2004. 131.p.
- _____. **Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano. Estratégia de género no sector da educação e desenvolvimento humano para o período 2016-2020**. Maputo: MINEDH, 2015.
- _____. **Boletim da República. Publicação oficial da república de Moçambique**, 2008. 14 p.
- MOISÉS, José A. **Cultura Política, Instituições e Democracia, lições da experiência brasileira**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.23, n.66, 2008.
- _____. **O Significado da Democracia segundo os brasileiros**, Revista Opinião Pública, Campinas, vol.16, n.2, Novembro, 2010.
- MONDLANE, E. **Lutar por Moçambique**. Maputo: CEA. 1995.

- MONTERO, Jose; LINZ, Juan. **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford: OUP, 2002.p. 136-165.
- _____. **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford: OUP, 2002.p. 136-165.
- MOREIRA, Adriano. **Ciência Política**. 4ª Edição. Coimbra: Almedina. 2009.
- MOSCA, João. **A Experiência Socialista em Moçambique 1975-1986**. Lisboa: Instituto PIAGET. 1999.
- _____. **Conjuntura econômica da crise das dividas ocultas**. Maputo: Fórum de Monitoria do Orçamento, junho de 2017.
- _____. **Economia de Moçambique, Século XX**. Lisboa: Instituto Piaget. 2005. 538p.
- MOSCA, Joao; AIUBA, Rabia. **Conjuntura económica da crise das dividas ocultas**. Fórum de monitoria e avaliação. Maputo. 2017.
- MOURY, Catherine. **“Coalition Government and Party Mandante: How Coalition Agreements Constrain the prodi I and Berlusconi II Governments.”**Party Politics 17, nº3, p.385-404, 2013
- MOVIMENTO DEMOCRATICO DE MOÇAMBIQUE **Manifesto eleitoral de 2009**. Maputo, 2009.
- _____. **6ª Sessão Ordinária da Assembleia da República**. Maputo: Movimento Democrático de Moçambique, 2018.
- _____. **Manifesto eleitoral de 2014**. Maputo, 2014.
- _____. **Manifesto político**, Beira, 7 de Março.2009.
- MUATIACALE, Leonilda. A. **Televisão e Política: Análise das estratégias discursivas da propaganda eleitoral de 2009 em Moçambique**. Tese de Doutoramento. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP, 2013.
- MUCHANGOS, A. **Moçambique, Paisagens e Regiões Naturais**. Maputo, 1999.
- NAURIN, Elin. **“Is a Promise a Promise? Election Pledge Fulfillment in Comparative Perspective Using Sweden as an Example”**. West European Politics 37, nº. 5, 1046-64, 2014a.
- _____. **Election Promises, Party Behaviour, and Voter Perceptions**. Basingstoker: Palgrave Macmillan, 2011.

- NAURIN, Elin. ROYED, Terry J. THOMSON, Robert. **Pary mandantes and democracy: Marking, Breaking, and Keeping Election pledges in twelve countries.** University of Michigan press Ann Arbor. 2018.
- NCOMO, Barnabé. **Uria Simango um homem, uma causa,** 3ª Edição. Maputo: Novafrica, 2003.
- NETO, A. C. **Democracia: Velhas e Novas Controvérsias,** Revista Estudos de Psicologia da UFRGS, 1997.
- NEWITT, M. **A history of Mozambique.** London: Hurst & Company. 1995.
- NGOENHA, S. Severino. **Depoimento, 2011.** Rio de Janeiro, CPDOC/FGV; LAU/IFCS/UFRJ; ISCTE/IUL; IIAM, 2013.
- _____. **Intercultura, Alternativa à Governação Biopolítica?** Maputo: Publifix. 2013
- NOVARO, Marcos (1995): “El debate contemporáneo sobre la representación política”, Revista Desarrollo Económico, vol. 35 n°137.
- NUVUNGA, Adriano. **Experiencias Com Partidos Políticos em Novas Democracias. “ O deixa andar” no quadro institucional em Moçambique.** Cadernos Adenauer VIII, n.3, 2007.
- O’LAUGHLIN, Bridget. **A base social da guerra em Moçambique. Estudos Moçambicanos,** 10. 1992.
- OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- PÉLISSIER, René. **História de Moçambique: formação e oposição, 1854-1918.** Lisboa: Editora Estampa. 1988.
- PEREIRA, Helena e QUONIAM Vicente. **O papel da igreja católica no processo de desenvolvimento em Moçambique.** Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional na Universidade Técnica de Lisboa, 2006.
- PITKIN, Hanna F. **The Concept of Representation.** Berkeley: University of California Press. 1967.
- POMPER, Gerald M, LEDERMAN, Susan S. **Elections in America: Control and Influence in Democrtic Politics.** 2nd ed. e New York: Longman. 1980

PRAPROTNIK, Katrin. “Issue Clarity in Electoral Competition: Insights from Austria.”
Electoral Studies 48, p.121-30, 2017a.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Relatório. Sobre auditoria independente relativa aos empréstimos contraídos pela ProIndicus S.A., EMATUM S.A. e Mozambique Asset Management S.A.** Maputo: PGR-KROLL. 2001.

RALLINGS, Colin. **The Influence of Election Programs: Britain and Canada, 1945-1979. In Ideology, Strategy, and Party Change: Spatial Analysis of Post-war Election Programs in Nineteen Democracies**, edited by I. Budge, D. Robertson, and D. Hearl, 1-15. Cambridge: Cambridge University Press. 1987.

RENAMO. **6ª Sessão Ordinária da Assembleia da República. Maputo: Renamo, 2018**

_____. **Estatutos do Partido Renamo, aprovado no IV Congresso, 30 de Novembro de 2001.** Disponível em WWW.renamo.org.mz. Acessado no dia 23 de Janeiro de 2018.

_____. **Manifesto eleitoral de 2009.** Maputo, 2009.

_____. **Manifesto eleitoral de 2014.** Maputo, 2014.

REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE. **Constituição da República Popular de Moçambique**, 1975. Maputo: Minerva Central, 1982, 48 p.

_____. **Programa Quinquenal do Governo para 2010-2014.** Maputo: República de Moçambique. 2010.

_____. **Programa Quinquenal do Governo para 2015-2019.** Maputo: República de Moçambique. 2015.

_____. **Proposta do Plano Económico e Social para 2015.** Maputo, Abril, 2015.

_____. **Proposta do Plano Económico e Social para 2016.** Maputo, Dezembro de 2015.

_____. **Proposta do Plano Económico e Social para 2017.** Maputo, 30 de Setembro de 2016.

_____. **Proposta do Plano Económico e Social para 2018.** Maputo, 29 de Setembro de 2017.

_____. **Proposta do Plano Económico e Social para 2019.** Maputo, 28 de Setembro de 2018.

- RIBEIRO, Pedro. **Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT entre 1980 e 2005.** São Carlos: EdUFScar, 2010.
- RIKER, William H. **Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and Theory of Social Choice.** San Francisco: Freeman. 1982.
- ROBERTSON, David. **A Theory of Party Competition.** London: Wiley. 1976.
- ROCCA, Roberto Morozzo Della. **A Paz: como Moçambique saiu da guerra.** Maputo: Ciedima, 2012.
- ROCHA, A. **Moçambique: história e cultura.** Maputo: Texto Editores. 2006.
- ROYED, Terry. **Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras.** *British Journal of Political Science*, vol. 26, no.1, pp. 45-80, 1996.
- SÁCHICA, Luis Carlos. **Democracia, Representación, Participación** (Costa Rica, Ediciones Capel, Primera edición) p.11, 1985.
- SAIT, E. M. **American parties and elections.** 1927.
- SAMPIERI, Roberto, H.; COLLADO, Carlos. F.; LUCIO, Maria del Pilar. B. **Metodologia de Pesquisa**, 5ª edição, Mcgraw Hill Penso editora, Tradução: Daisy Vaz de Moraes, Porto alegre, 2013.
- SANCHES, E. **“Explaining Party System Institutionalization in Africa: From a Broad Comparison to a Focus on Mozambique and Zambia.”** Tese de Doutorado, Universidade de Lisboa Instituto de Ciências Sociais, 2014.
- SANSONE, Lívio. *Um paradoxo afro-latino? Marcadores étnicos "ambíguos", divisões nítidas de classe e uma cultura negra vivaz (introdução de "Negritude sem etnicidade", 2004) em UFBA.* Acessado em 8 de Abril de 2012.
- SANTOS, Michelles Silva. **Formação da Agenda e a Seleção das alternativas para a participação do Brasil na instalação da sociedade Moçambicana de medicamentos.** Goiânia: Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, 2014.
- SCARROW, Susan. **Parties and Their Members.** Oxford: OUP, 1996.
- SCHATTASCHNEIDER, E. E. **Party Government.** New York, 1942
- SCHERMANN, Katrin, & JEDENASTIK, Laurenz Ennsner. **“ Explaining Coalition Bargaining Outcomes: Evidence from Austria, 2002-2008.”** *Party Politics* 20, nº 5, p. 791-801, 2014b.

- SENGHOR, L.S. **Les Fondements de l'Africanité ou Négritude et Arabité**, Paris, Présence Africaine, 1967.
- SENGULANE, Hipólito. **História das Instituições de Poder Político em Moçambique**. Maputo, 2013.
- SERRA, Carlos Manuel. **Como a penetração estrangeira transformou o modo de produção dos camponeses moçambicanos**. Maputo: Núcleo Editorial da UEM, 1986.
- SERRA, Carlos. **História de Moçambique, Parte I – primeiras sociedades sedentárias e o impacto dos mercadores, 200/300-1885 e Parte II – Agressão imperialista 1886-1930**. Vol. I. Maputo: Livraria Universitária/UEM, p.31-32. 2000.
- SEYD, Patrick. **New Parties/New Politics?: A case study of the British Labour Party. Party Politics**, London, v. 5, n. 3, p. 383-405, 1999.
- SCHUMPETER, J. A. O Equacionamento do problema; A doutrina Clássica da democracia; mais uma teoria de democracia; Conclusão. In: **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro; Ed. Fundo de Cultura, 1984.
- SILVA, Rafael Silveira E. **Construindo e Gerenciando Estrategicamente a Agenda Legislativa do Executivo: O fenômeno da Apropriação**. Brasília: Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2013.
- SOUTO, Amélia N. **Guia bibliográfico para estudantes de história de Moçambique**. Maputo: Centro de Estudos Africanos (CEA), p.111-112, 1996.
- SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Orgs. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p.65-86, 2007.
- SOUZA, José Pedro Galvão de. **La representación política**. Ed. Marcial Pons, 2011.
- SUDANO, Andréia D.G. P. **Agenda Governamental no Brasil: Análise da Atenção Presidencial na Nova República (1985-2014)**. São Carlos: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São-UFSCar, 2018.
- TERENCIANO, Fidel. **Competição Política e Geográfica Eleitoral em Moçambique (1994-2014)**. Belém-Pará: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política-PPGCP, 2016a.
- THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18º Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

- THOMASSEN, J. **“Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Methods?”** En *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*. Michigan: University of Michigan Press, 1994
- THOMSON, Robert. **Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision Making before and after enlargement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- _____. **The programme to policy linkage: the fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998**. *European Journal of Political Research*, vol. 40, pp. 171-197. 2001.
- TOLLENAERE, Marc. **Projecto de Transição democrática nas Sociedades em situação de pós-conflitos: Relatório de apoio a Democratização de Moçambique pós-conflitos**. Netherlands: Institute of International Relations Clingendael, 2006.
- TORRES Del MoraL, Antonio. **Crisis del Mandato Representativo en el Estado de partido**, *Revista de Derecho Político*, N° 14, 1982.
- TROJBICZ, Beni. **Formação de Agenda e Formulação de uma Política Pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal**. São Paulo: Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2014.
- UCAMA, António, C. D.; **A independência do Poder Judicial Um Desafio para a Consolidação do Estado de Direito Democracia em Moçambique?** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Católica de Moçambique (IEP) e em parceria com Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (UCP), Beira, 2012.
- UNESCO. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Exame nacional 2015 da Educação Para Todos: Moçambique**. Maputo, janeiro de 2015.
- _____. **Educação para todos: o imperativo da qualidade**. Relatório de monitoramento global. Brasília, DF: Unesco; São Paulo: Moderna, 2005.
- VIANA, Nildo. **O que são partidos políticos**. Goiânia: Germinal, 2003.
- VINES, A. **Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?** Londres, James Currey. 1996.
- VOZ DA AMÉRICA. **Moçambique: A História das Eleições, 2009**.
- WATTENBERG, Martin P. **Is Voting for Young People?** New York: Pearson Longman, 2007.
- WHITELEY, Paul. **Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world**. *Party Politics*, London, v. 17, n. 1, p. 21-44, 2011.

ZACARIAS, Agostinho et al. **Repensando estratégias sobre Moçambique e África Austral.**
Maputo: CEE/ISRI, 1990.

ZUBEK, R. & KIÜVER, H. **Legislative pledges and coalition government.** Party Politics,
2013, p.603-614.