



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Licenciatura em Administração Pública

**Da alternância do poder local à descontinuidade político-
administrativa na gestão municipal: o caso do município de
Quelimane (2011 – 2021)**

Lúcia Augusto Domingos Macamo

Supervisor: Elísio Emanuel Muendane

Co-supervisor: Albano Brito

Maputo, Outubro de 2021

Lúcia Augusto Domingos Macamo

Da alternância do poder local à descontinuidade político-administrativa na gestão municipal: o caso do município de Quelimane (2011 – 2021)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane como um dos requisitos para obtenção do grau académico de Licenciatura em Administração Pública

Supervisor: Elísio Emanuel Muendane

Co-supervisor: Albano Brito

Maputo, Outubro de 2021

Da alternância do poder local à descontinuidade político-administrativa na gestão municipal: o caso do município de Quelimane (2011 – 2021)

Lúcia Augusto Domingos Macamo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane como um dos requisitos para obtenção do grau académico de Licenciatura em Administração Pública

Data de aprovação:

Mesa de júri:

O Presidente:

O Supervisor:

O Oponente:

Maputo, Outubro de 2021

SUMÁRIO

DECLARAÇÃO DE HONRA	iii
DEDICATÓRIA	iv
AGRADECIMENTOS	v
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	vii
EPÍGRAFE	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
Capítulo I - Introdução	1
1. Problema de Pesquisa	4
2. Hipótese	6
3. Objectivos	6
3.1. Objectivo Geral.....	6
3.2. Objectivos Específicos	6
3. Justificativa	7
CAPÍTULO II - Revisão da Literatura, quadro conceptual e teórico	8
1. Governação Municipal em Moçambique: Da descentralização às eleições municipais (1998-2018).....	8
1.1. A experiência da alternância política nas autarquias em Moçambique	11
1.1.1. A experiência da Renamo	12
1.1.2. A experiência do MDM	14
2. Quadro conceptual	16
2.1. Descentralização.....	16
2.2. Alternância do poder local.....	17
2.3. Descontinuidade político-administrativa.....	18
3. Quadro teórico	21
3.1. Path Dependence	21
3.2. Mimetismo isomórfico	23
CAPÍTULO IV - Metodologia	25
1. Metodologia	25

CAPÍTULO V - Apresentação, interpretação e discussão dos resultados	26
Secção 1: Apresentação geográfica e política do município de Quelimane	26
1.1. Limites da autarquia e divisão administrativa	26
1.2. Poder político.....	28
1.2.2. As eleições	29
Secção 2: Alternância política no município de Quelimane: seus efeitos adversos	32
2.1. Da FRELIMO ao MDM (2011 – 2018)	32
2.1.1. A sabotagem da Frelimo e a consequente letargia da burocracia local	32
2.1.2. O clientelismo do MDM e a consequente ruptura de serviços e actividades.....	34
2.2. Do MDM à RENAMO (2018 – 2021): o velho rosto e auto-sucessão	36
2.2.1. O clientelismo da Renamo e a consequente desburocratização da contratação pública local	37
Conclusão	41
Referências Bibliográficas	43
ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS	50
ANEXO II – GUIÃO DE ENTREVISTA	52
ANEXO III – RECEPÇÃO E ACEITAÇÃO DO PEDIDO DE ENTREVISTA NO CMCQ	57

Lista de ilustrações

Tabela 1: Divisão administrativa da Cidade de Quelimane.....	28
Tabela 2: Estrutura Orgânica do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane	29
Tabela 3: Desempenho eleitoral do Município de Quelimane (1998-2018).....	30
Figura 1: Enquadramento geográfico da cidade de Quelimane	27

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que a presente monografia nunca foi apresentada, na sua essência, para obtenção de qualquer grau académico, nesta ou em qualquer outra instituição de ensino superior e que a mesma constitui resultado da minha investigação, estando citadas no texto e nas referências bibliográficas, as fontes utilizadas na sua elaboração.

A licencianda:

Lúcia Augusto Domingos Macamo

Maputo, Agosto de 2021

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Domingos Macamo
(em memória) e Teresa Macamo

Aos meus irmãos Dário e Lara e ao
meu noivo Eduardo que me serviram
de fonte de inspiração

Aos estudiosos da governação
descentralizada, eis a continuação de
parte do vosso trabalho

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida e pelas capacidades intelectuais que me concedeu. À Nossa Senhora de Fátima minha fiel protectora. À minha família, em especial aos meus pais Domingos Macamo (em memória) e Teresa Macamo, por terem sido o maior suporte intelectual que tive durante toda a minha vida em especial no ensino superior. A ti papá um especial obrigado pois mesmo sem forças conseguias me suplicar pelo término desta monografia que infelizmente não podes hoje ver de perto os resultados. Aos meus irmãos Lara e Dário, que indirectamente através do vosso *modus vivendi* me mostraram que a formação é o único garante de uma vida social estável. A ti meu noivo, por me ter dado suporte intelectual desde as primeiras cadeiras deste curso, pelas longas horas de explicação e troca de experiências durante sobretudo a minha pesquisa no campo.

Ao meu professor, supervisor e ex-chefe, Elísio Emanuel Muendane pelo acompanhamento e sobretudo por me ter ensinado em outros mares, como ser uma pesquisadora e me ter lançado para o mundo da ciência política. Agradeço igualmente ao meu co-supervisor e colega, Albano Brito, pelas longas conversas e passagem de experiência ainda na fase embrionária desse estudo. A vós, o meu sincero agradecimento por terem aceite colaborar comigo mesmo ciente das minhas limitações.

Aos meus professores do Departamento de Ciência Política e Administração Pública pelo conhecimento transmitido durante a minha formação, especialmente aos Professores Domingos do Rosário, Egídio Guambe, Jaime Guiliche, Sónia Chone, Adelino Pimpão e Baltazar Muianga.

Aos colegas das turmas de Ciência Política e Administração Pública pela oportunidade que me concederam de interagir convosco e juntos prepararmo-nos para a vida, de modo particular a Camila Tivane, minha eterna companheira das “trincheiras”, ao Américo Maluana um exemplo de liderança, à Jércia Novela, Denise Muando, Cláudia Cuamba, Nely, Ariete e Deolinda.

A todos os membros do meu grupo de trabalho nº 5, meus eternos colegas e amigos, Assumaia Assubje, Domingas da Câmara, Ramígio Pololo, Ngandife Karina, Yasser Uber, Gabriel Assikulava e Geraldo Geraldo.

Às minhas amigas de sempre, Poderosas de Deus pelas orações e torcida para que este sonho se efectivasse. À minha melhor amiga Nicléssia Muveca e ao meu melhor amigo Américo Muchabje pelo apoio incondicional. Ao meu grande amigo Hélder Nombora, obrigada por tudo, tudo mesmo.

A todos os quadros do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, que se dispuseram a prestar informações, bem como a disponibilizar documentos relevantes para a elaboração deste trabalho sobretudo, o Director de Estudos e Projectos, Ascensão Chauchane por ter sido o meu ponto focal para submissão dos documentos e marcação das entrevistas naquele município. Ao Sr. Galachane pelo apoio prestado e por ter garantido a minha hospedagem naquele município durante a recolha de dados.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGP – Acordo Gral de Paz

CMCQ – Conselho Municipal da Cidade de Quelimane

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

MDM – Movimento Democrático de Moçambique

MAEFP - Ministério da Administração Estatal e Função Pública

RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique

EPÍGRAFE

“Agora é a nossa vez.”

(Guambe, E. 2019)

RESUMO

Embora a alternância política tenha representado um ganho para o processo de descentralização no país, esta tem sido usada pelos partidos políticos, de entre outras, como forma de partidarização da gestão municipal induzida por um clientelismo consubstanciado na reprodução de arranjos institucionais capazes de causar situações de instabilidade organizacional e consequente ruptura de determinados serviços e actividades. Por outro lado, os governos locais, sofrem de mimetismo institucional, tributário da lógica de gestão de um Estado clientelista: a corrupção e o nepotismo, práticas do funcionamento da administração pública directamente ligadas à influência e à trajectória do Estado-Frelimo. Em primeiro lugar, este estudo procura compreender a influência da alternância política para descontinuidade político-administrativa na gestão municipal. Em segundo lugar o estudo analisa como as mudanças na gestão municipal impactam na estabilidade organizacional do município em ambiente político enraizado em uma cultura política de solidariedade partidária, dependência de trajectória e mimetismo. Este trabalho tem como estudo de caso o município de Quelimane através de uma análise que compreende o horizonte temporal 2011-2021. Os dados que enformam a análise foram colectados pela triangulação de diferentes técnicas, desde a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. Com base na teoria do institucionalismo histórico e do mimetismo isomórfico, o estudo evidenciou, para o caso concreto do município de Quelimane, que em ambos os momentos de transição governativa, a alternância serviu sobretudo para acomodar um sistema de solidariedades típico da atitude do “agora é a nossa vez” de que os partidos da oposição têm se servido como forma de recompensa histórica e legitimidade. Concluiu-se, portanto, que, a alternância política naquele município ao invés de representar efectivamente uma alternativa à administração da Frelimo, representou sobretudo um veículo para reprodução do padrão de funcionamento da administração central. Por outras palavras, a alternância neste município significou a substituição de uma má forma de governação por uma outra, em detrimento dos interesses privados e partidários, sendo que, nos dois casos, clivagens históricas internas puseram em causa a gestão municipal e a continuidade na prestação de determinados serviços e actividades.

Palavras-chave: descentralização, alternância do poder local e descontinuidade político-administrativa

ABSTRACT

Although the political alternation has represented a gain for the decentralization process in the country, it has been used by political parties, among others, as a form of partisanship in municipal management induced by clientelism embodied in the reproduction of institutional arrangements capable of causing situations of organizational instability and consequent disruption of certain services and activities. On the other hand, local governments suffer from institutional mimicry, stemming from the management logic of a clientelist state: corruption and nepotism, practices in the functioning of public administration directly linked to the influence and trajectory of the Frelimo-State. Firstly, his study seeks to understand the influence of political alternation for political-administrative discontinuity in municipal management. Secondly, the study analyzes how changes in municipal management impact the organizational stability of the municipality in a political environment rooted in a political culture of party solidarity, *path dependence* and mimicry. This work has as a case study the municipality of Quelimane through an analysis that comprises the time horizon 2011-2021. The data that inform the analysis were collected through the triangulation of different techniques, from bibliographic research, documental research and semi-structured interviews. Based on the theory of historical institutionalism and isomorphic mimicry, the study showed, for the concrete case of the municipality of Quelimane, that in both moments of government transition, the alternation served above all to accommodate a system of solidarities typical of the “now it's our turn” that opposition parties have served themselves as a form of historical reward and legitimacy. It was concluded, therefore, that the political alternation in that municipality, instead of effectively representing an alternative to the Frelimo administration, represented above all a vehicle for reproducing the pattern of functioning of the central administration. In other words, the alternation in this municipality meant the replacement of one bad form of governance by another, to the detriment of private and party interests, and in both cases, internal historical cleavages called into question the municipal management and the continuity of provision certain services and activities.

Keywords: decentralization, alternation of local power, and political-administrative discontinuity.

Capítulo I - Introdução

O presente estudo subordinado ao tema *Da alternância do poder local à descontinuidade político-administrativa na gestão municipal: o caso do município de Quelimane (2011 – 2021)*, objectiva compreender a influência da alternância política para descontinuidade político-administrativa na gestão municipal. O estudo analisa igualmente como as mudanças na gestão municipal impactam na estabilidade organizacional do município em ambiente político enraizado em uma cultura política de solidariedade partidária, dependência de trajetória e mimetismo. O estudo parte do pressuposto de que apesar de a alternância política ter representado um ganho para o processo de descentralização no país, esta tem sido usada pelos partidos políticos, de entre outras, como forma de partidarização da gestão municipal induzida por um clientelismo consubstanciado na reprodução de arranjos institucionais capazes de causar situações de instabilidade organizacional e consequente ruptura de determinados serviços e actividades da gestão política anterior.

A respeito disso, Araújo e Sousa (2019) apontam, por um lado, que em muitas das vezes há uma verdadeira apropriação indevida da máquina pública e das acções políticas, e em decorrência disso, o novo gestor público age motivado por suas próprias preferências, aniquilando projectos de seus antecessores, por serem de outros partidos ou por se mostrarem opositores políticos; Por outro lado, Spink (1997) sugere que essas práticas surgem toda vez que ocorre a troca de governantes devido ao preenchimento de cargos de confiança, uma vez que a vitória nas eleições costuma estar vinculada ao aspecto clientelista de concessões, cargos e outros favores em troca de lealdade política e pessoal, formando dessa maneira um círculo vicioso tendo por base na troca à gratidão de favor.

Portanto, a descontinuidade político-administrativa, ainda que não nessa nomenclatura, é um tema presente nos discursos de gestores públicos, pesquisadores, imprensa, entre outros, porém é um fenómeno ainda pouco estudado em que são raras as pesquisas que aprofundam e discutam como se dá esta questão (contextos, causas, actores e consequências).

Não obstante, a reduzida literatura sobre a descontinuidade administrativa ganhou impacto sobretudo no final da década 1980 com os escritos de Peter Spink, autor apontado como sendo o pioneiro na abordagem desse assunto, trazendo os conceitos de “continuidade e descontinuidade

administrativa” referendo - se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na administração pública (directa e indirecta) a cada mudança de governo e troca de dirigentes, ganhando maior notoriedade, sobretudo, quando o mesmo segmento político não permanece no poder.

Ao nível de Moçambique, as preocupações com os efeitos que a mudança da gestão produz sobretudo ao nível local, onde efectivamente se verifica a alternância do poder político, passaram a se consubstanciar a partir de 2003, quando pela primeira vez, a oposição (Renamo), ganhou as eleições autárquicas em cinco municípios do país.

Ademais, estudos feitos durante a gestão da Renamo (2003 – 2008) nos municípios da Ilha de Moçambique e Angoche por Rosário (2012, 2015) e no município da Beira por Guambe (2019), concluíram que a gestão deste partido nestes municípios foi marcada, de entre outros, por um protagonismo do próprio partido através da reprodução, na gestão local, das práticas institucionais que fazem parte intrínseca de um Estado clientelista: a corrupção, o nepotismo e com uma liderança ditatorial.

Desta forma, as preocupações com os efeitos que a alternância tem trazido para a gestão municipal em Moçambique, demonstram-se cada vez mais relevantes, numa altura em que as diferenças político-partidárias, luta pelo protagonismo político e práticas clientelistas nas autarquias com alternância da governação, afectam, em grande medida, a gestão municipal a nível organizacional e a prestação dos serviços públicos através da descontinuidade de serviços e actividades.

Outrossim, há necessidade de se fazer um acompanhamento histórico para perceber se a possibilidade de descontinuar serviços e actividades em momentos de alternância se estende a qualquer partido político que ocupe a liderança municipal.

Portanto, o estudo explora as lógicas por detrás da descontinuidade dos serviços e actividades ao nível do município de Quelimane em específico, mapeia os efeitos que esta tem trazido para gestão municipal (nível interno) e para a prestação dos serviços públicos (nível externo). Por outro lado, o estudo apresenta uma análise histórica comparando os dois períodos de alternância que o município teve, de forma a perceber se esta prática foi verificada tanto na gestão do MDM (2011-2018) quanto da RENAMO (2018 – 2021).

Em termos de estrutura, o estudo encontra-se dividido em 4 capítulos: o primeiro capítulo comporta a introdução que se dedica a apresentação do tema, o problema de pesquisa, a questão de partida, os objectivos gerais e específicos e a justificativa.

O segundo encontra-se dividido em 3 secções das quais a primeira é relativa à revisão da literatura correspondente à narração do percurso histórico da governação municipal em Moçambique, apresentando um resumo sobre as cinco eleições autárquicas que se realizaram até então assim como as experiências da governação dos municípios com alternância. A segunda secção faz a descrição do enquadramento teórico e a terceira secção é relativa ao quadro conceptual.

O terceiro capítulo dedica-se a apresentação minuciosa da metodologia usada para a elaboração do estudo. O quarto, subordina-se a apresentação e discussão dos resultados e das conclusões gerais do estudo, seguida da lista de referências bibliográficas usada para a realização do mesmo.

O estudo baseou-se numa metodologia qualitativa, com recurso a entrevistas semiestruturadas, realizadas em um total de 20, aos funcionários técnicos e de confiança política (vereadores) do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, tendo o trabalho de campo decorrido ao longo de 5 dias, entre 7 e 11 de Junho de 2021.

Com base na teoria do Institucionalismo Histórico com ênfase no path dependence e a teoria do isomorfismo mimético ou mimetismo político, o estudo demonstra que as mudanças na gestão municipal de Quelimane desde 2011 à actualidade impactaram na estabilidade da burocracia organizacional e conseqüente ruptura de determinados serviços e actividades devido a existência de um ambiente político enraizado em uma cultura política de solidariedade partidária, dependência de trajectória e mimetismo.

1. Problema de Pesquisa

Está bem estabelecido na visão de Sanches e Macuane (2021) que eleições livres e justas são uma condição necessária, mas não suficiente para a democracia, e África não é exceção a esta concepção, sendo que, embora quase todos os países da região tenham introduzido reformas de liberalização e conseqüente realização de eleições multipartidárias, apenas alguns fizeram a transição para uma democracia liberal e estão experimentando uma consolidação democrática.

No entanto, Ernest (2014) sublinha que a eleição continua sendo uma característica indispensável de cada política democrática porque concede ao eleitorado o espaço político para escolher seus representantes periodicamente por meio de eleição livre e justa, aumentando as chances de alternância do poder político - uma situação em que o partido político da oposição assume o poder do titular democraticamente.

Por outro lado, Wahman (2010) argumentou persuasivamente que a existência da alternância e a vitória da oposição não garante a democracia porque o governo recém-eleito também preocupado com a reeleição futura não aboliria as vantagens do titular para não prejudicar a perspectiva futura de reeleição. O mesmo autor, observou que a rotatividade governamental pode ser uma janela de oportunidade para a liberalização política apenas se o novo governo estiver disposto a sacrificar as instituições que podem lhes dar vantagem eleitoral em futuras eleições. Citando o Senegal e o Quênia como exemplo, ele alertou que se os partidos políticos da oposição forem usados como meio de alcançar ambições pessoais entre as elites estatais ou locais, será difícil construir coalizões estáveis no poder que possam implementar melhorias democráticas.

Ainda de acordo com o autor, a rotatividade pode, portanto, representar novas oportunidades para mudanças nas regras de competição, mas não necessariamente pode resultar em ganhos democráticos se os partidos deixarem de agir como forças democráticas, pois, uma vez no governo, podem tentar reverter as conquistas democráticas se temerem a derrota eleitoral.

Para o caso de Moçambique, Araújo e Sousa (2019) concluíram que a realização de eleições regulares permitiu, de facto, que os cidadãos pudessem escolher os seus representantes, de entre outros, ao nível local e criou condições para que houvesse alternância do poder em algumas autarquias do país. Apesar dessa importante conquista, das diversas análises realizadas a nível

nacional sobre as dinâmicas da alternância do poder na governação local, quase todas constataram que esse processo era marcado por inúmeras limitações, de entre elas, a reprodução por parte dos partidos da oposição, de práticas institucionais que fazem parte intrínseca de um Estado clientelista: a corrupção e o nepotismo, práticas do funcionamento da administração pública directamente ligadas à influência e à trajectória do Estado-Frelimo.

Aliás, esse fenómeno foi igualmente estudado por Cahen (2010) tendo resumido na expressão “o inimigo como modelo” para apreender a dificuldade que os partidos da oposição revelam em propor uma alternativa política e de gestão do modelo clientelista da Frelimo. Estes partidos da oposição, exercem, segundo o autor, o mesmo clientelismo político da Frelimo, usando a administração como instrumento de recompensa política. Ademais, a pobreza da oposição é, segundo o autor, um constrangimento maior que os leva a utilizar o modelo clientelista da Frelimo, por via dos municípios.

Desde então, demonstra-se a necessidade de se estudar o outro lado da alternância política em Moçambique sobretudo na governação local, isto é, o facto de determinados partidos políticos em momentos de alternância terem o costume de “partidarizar” a administração municipal e reproduzir práticas clientelistas frutos de arranjos institucionais capazes de minar a gestão municipal e a prestação dos serviços públicos aos cidadãos através da descontinuidade de serviços e actividades.

Assim, volvidos dezoito anos após a verificação da alternância na governação local, são ainda muito escassas as pesquisas, mormente académicas, sobre o impacto da alternância política na ruptura do serviço público local e estabilidade organizacional do município. Assim, este estudo pretende ser uma contribuição para o entendimento da administração municipal em Moçambique em contextos de alternância política.

Nesse âmbito e tendo em conta a discussão acima levantada, foi definida a seguinte pergunta de partida: *Em que medida a alternância política afecta a estabilidade organizacional e contribui para descontinuidade político-administrativa na gestão municipal?*

2. Hipótese

Para os efeitos da presente pesquisa, foi levantada a seguinte hipótese:

- A alternância política pode estar a ser usada pelos partidos políticos, de entre outras, como forma de partidarização da gestão municipal induzida por um clientelismo consubstanciado na reprodução de arranjos institucionais capazes de causar situações de instabilidade organizacional e conseqüente ruptura de determinados serviços e actividades.

3. Objectivos

3.1.Objectivo Geral

- Compreender a influência da alternância política para a estabilidade organizacional e para a descontinuidade político-administrativa na gestão municipal.

3.2.Objectivos Específicos

- Narrar o percurso histórico da governação municipal em Moçambique apresentando as experiências de governação dos municípios com alternância política;
- Identificar o impacto da alternância política na estabilidade organizacional do município em ambiente político enraizado em uma cultura política de solidariedade partidária, dependência de trajectória e mimetismo;
- Descrever as características dos períodos de transição governativa no município de Quelimane (2011 – 2021);
- Avaliar o impacto da alternância política na estabilidade organizacional e descontinuidade político-administrativa no município de Quelimane.

3. Justificativa

Em Moçambique, as reflexões sobre a alternância política ao nível local, têm se circunscrito na descrição dos desafios que, a este processo são impostos, tais como as limitações dos recursos e as estratégias que o “partido-Estado” (Frelimo) tem usado para asfixiar administrativa e economicamente os partidos da oposição que conseguem ascender ao poder em determinados municípios do país. Contudo, poucos estudos se preocuparam em analisar a governação municipal em contextos de alternância para além da vertente supracitada. Assim, a influência que a alternância política, em muitas vezes marcada pelo protagonismo e a adopção de práticas clientelistas pode gerar para a instabilidade organizacional e a ruptura de serviços e actividades a nível municipal, tem sido negligenciada.

A reflexão assenta-se no pressuposto de que apesar de a alternância política se consubstanciar em uma característica indispensável de cada política democrática porque concede ao eleitorado o espaço político para escolher seus representantes periodicamente por meio de eleição livre e justa, esta não necessariamente pode resultar em ganhos democráticos, pois os partidos, uma vez no poder, podem deixar de agir como forças democráticas e tentar reverter as conquistas democráticas temendo a derrota eleitoral. Assim a alternância política pode igualmente, representar um momento para que partidos políticos, induzidos, sobretudo, pelo clientelismo, dependência de trajectória e mimetismo influenciem negativamente, a governação municipal em Moçambique em momentos de alternância política.

A escolha do município de Quelimane foi baseada no percurso histórico da governação municipal, que provou altos níveis de alternância partidária, tendo este, estado sob gestão da Frelimo (1998-2011), tendo passado para o MDM (2011-2018) e estado actualmente sob gestão do partido Renamo (2018 à actualidade). Por outro lado, a delimitação temporal do tema (2011 – 2021) para além de marcar o início da alternância naquele município (2011), justifica-se na necessidade de uma análise comparada dos efeitos que a alternância pode ter causado para a ruptura de serviços e actividades durante o período que marcou a transição da Frelimo ao MDM (2011-2018) e o período que marcou a transição do MDM à Renamo (2018-2021). Outrossim, a análise destes desafios, no sentido de perceber o seu impacto na gestão municipal e na prestação de serviços públicos aos cidadãos no município de Quelimane torna-se não apenas relevante, mas

também oportuna, tendo em conta o contexto que o país atravessa, caracterizado por recorrentes reformas no âmbito da descentralização que iniciaram no ano 2018¹.

CAPÍTULO II - Revisão da Literatura

Este capítulo encontra-se dividido em 3 secções das quais a primeira é relativa à revisão da literatura correspondente à narração do percurso histórico da governação municipal em Moçambique, apresentando um resumo sobre as cinco eleições autárquicas que se realizaram até então assim como as experiências da governação dos municípios com alternância política. A segunda secção faz a descrição do enquadramento teórico e a terceira secção é relativa ao quadro conceptual.

1. Governação Municipal em Moçambique: Da descentralização às eleições municipais (1998-2018)

Em Moçambique, as reformas políticas iniciadas nos anos de 1990² permitiram a adopção de um sistema de governação local a duas velocidades sendo uma a descentralização administrativa, consubstanciada na desconcentração do poder para o resto dos distritos, e a outra a descentralização política (devolução), que consistiu na devolução de poderes e recursos às autarquias e a realização regular de eleições locais para a escolha dos membros da Assembleia Municipal (AM) e do Presidente do Conselho Municipal³.

No que diz respeito à devolução, esta foi, na visão de Alves (2015) inicialmente acompanhada por uma controvérsia entre os principais partidos nomeadamente a Frelimo e a Renamo, cuja motivação era, sobretudo, as regras do jogo da municipalização (pacote autárquico), fortemente contestadas pelos partidos da oposição que as consideravam como beneficiando a Frelimo.

¹ Refere-se, por exemplo, à Lei 1/2018, de 12 de Junho, sobre a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique, que introduziu alterações significativas na maneira como os governantes são eleitos nas autarquias, e na eleição dos governadores provinciais e administradores dos distritos.

² São exemplos a Lei 3/94 que perspectivava estabelecer 23 distritos municipais urbanos e 128 distritos municipais rurais com o objectivo de reformular o sistema administrativo centralizado pouco eficiente e desequilibrado, então em vigor; A lei 9/96, que introduziu modificações na Constituição no que diz respeito ao ‘poder local’, e a lei 2/97, que anulava a lei 3/94 e que previa, no lugar dos distritos municipais, a criação de autarquias locais, fundamentalmente nas cidades e vilas e de forma gradual.

³ ANTÓNIO, 2020, op. cit.

Assim, para Simione, Matos e Ckagnazaroff (2018) o processo de descentralização adoptado refletiu, em grande parte, o interesse político entre esses dois partidos seja com o objectivo de se afirmarem como novos actores na escala local e ampliar suas bases eleitorais, seja para construir uma plataforma que viabilizasse uma luta política que assegurasse os interesses já conquistados, constituindo-se em autênticos mecanismos que potencializavam a obtenção de ganhos partidários.

Ademais, apesar de algumas reformas na legislação⁴ na tentativa de aligeirar os obstáculos que advinham do desentendimento entre a Frelimo e a Renamo sobre o pacote autárquico, a Renamo continuava a considerar que as modificações introduzidas por estas Leis eram inaceitáveis e exigia a realização de eleições em todo o país⁵, facto que foi refutado pelo governo⁶. Assim, segundo Rosário (2012) a Renamo recusou as propostas do governo e este recusou as da Renamo, o que levou ao boicote, pela Renamo, do procedimento parlamentar, sendo que, a aprovação da nova Lei municipal 2/97, de 18 de Fevereiro foi feita, não em unanimidade mas, pela maioria da Frelimo e pela União Democrática, tendo concretizado - se assim as ameaças da Renamo de não participar nas primeiras eleições municipais.

Desta forma em 1998 inauguram-se as eleições municipais, realizadas em 33 municípios do país, sendo que, de acordo com o relatório da Awepa (1998) foram marcadas não só pelo boicote da Renamo assim como da maior parte dos pequenos partidos que concorreram nas primeiras eleições gerais realizadas em 1994.

Este facto contribuiu para que os candidatos da Frelimo não tivessem concorrência política em 19 das 33 autarquias, o que possibilitou que este partido tivesse os seus candidatos eleitos nas 33

⁴ Para ultrapassar estes obstáculos, o Parlamento procedeu a uma reforma parcial da Constituição, em 1996, introduzindo um novo título (TÍTULO IV) consagrado ao poder local. Esta reforma constitucional introduziu novas figuras jurídicas de que era necessário tomar em conta na elaboração das leis e regulamentos futuros para a implementação do processo de descentralização. É assim que o Parlamento aprovou a 27 de Dezembro de 1996 a Lei-quadro sobre o regime jurídico das autarquias locais (promulgada em Fevereiro de 1997 – a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro)⁴.

⁵ Para a RENAMO, a aplicação gradual e progressiva da lei municipal era uma estratégia da FRELIMO para ganhar eleições nas suas bases urbanas. Assim, reclamava, pois, que fossem organizadas, não em ordem dispersa, como pretendia o governo da FRELIMO, mas no mesmo dia em todo o território nacional, quer dizer, nas 23 cidades e nos 128 distritos do país.

⁶ O governo estimava que era impossível organizar as eleições municipais em todo o território, devido ao estado de destruição em que se encontrava a maior parte dos distritos e mostrava também o quanto era ilusório atribuir autonomia e competências a municípios que não teriam nenhuma capacidade administrativa e financeira para as exercer.

autarquias e obtivesse maioria em todas as Assembleias Municipais, reafirmando assim, a Frelimo, o seu poder ao nível local, depois de ter conquistando o nível nacional através das eleições gerais de 1994. Desta forma, estas eleições municipais garantiram efectivamente níveis de competição política a nível local, porém, não possibilitaram a quebra da hegemonia político-partidária da Frelimo.

As segundas eleições autárquicas, em 2003, significaram na visão de Novunga (2012) uma nova etapa para a democracia moçambicana, ligado ao facto de a oposição ter deixado de fazer boicote e, mais positivamente, à existência de competição eleitoral, uma vez que a oposição, sobretudo a Renamo, participou plenamente no processo eleitoral tendo vencido em cinco autarquias⁷, assistindo-se assim pela primeira vez, à alternância da governação nas autarquias.

As terceiras eleições autárquicas tiveram lugar em 2008, num contexto em que, além de se ter aumentado o número de municípios, de 33 para 43, as eleições foram disputadas sem nenhum boicote por parte de nenhum dos partidos, no entanto, a oposição se encontrava enfraquecida. Com efeito, a Renamo saiu derrotada dessas eleições, uma vez que a Frelimo não só ganhou nos municípios que controlava anteriormente, como também em todos os 10 municípios novos e recuperou quatro de cinco presidências de conselhos municipais antes detidas pela oposição, tendo a oposição apenas ganho (de novo) na Beira com Daviz Simango como candidato independente no seguimento da sua expulsão da Renamo.

Em 2011 realizaram-se eleições intercalares em três municípios, nomeadamente Quelimane, Cuamba e Pemba⁸. Alegando problemas da lei eleitoral, a Renamo não concorreu a estas cruciais eleições intercalares, apenas a Frelimo e o MDM, tendo ganho Manuel de Araújo, do MDM em Quelimane, ao passo que, em Pemba e em Cuamba, ganharam os candidatos da Frelimo, Tagir Carimo e Vicente Lourenço respectivamente.

As eleições autárquicas de 2013 foram marcadas pela ausência da Renamo⁹ e a conquista do espaço político por parte do MDM, que venceu em quatro municípios, nomeadamente Beira, Nampula, Quelimane e Gurué¹⁰.

⁷ Tratam-se dos municípios da Beira, Marrromeu, Ilha de Moçambique, Angoche, Nacala – porto e Gúruè.

⁸ Estas eleições aconteceram após a FRELIMO ter ordenado a demissão dos seus três presidentes do conselho municipal nestas cidades.

⁹ A RENAMO não concordava com a legislação eleitoral.

As eleições autárquicas de 2018, tiveram lugar em 53 municípios dos quais a Frelimo ganhou em 44, a Renamo ganhou em 8 municípios e o MDM reteve o controlo do município da Beira. Ademais, estas eleições foram marcadas por um novo figurino de eleição e governação descentralizada, resultado das reformas constitucionais e infraconstitucionais no que diz respeito a governação local¹¹.

De entre as demais inovações ao nível do poder local, o Presidente do Conselho Autárquico passará a ser eleito por listas partidárias, ou seja, o cabeça de lista do partido mais votado e a sua destituição também passará a advir da Assembleia Autárquica. Esta reforma criaria segundo Guambe (2020) um poder adicional para as assembleias e alguma redução da autonomia dos dirigentes dos executivos locais. Ainda segundo o autor este novo cenário, não só modificará as regras de jogo, como igualmente retraina a possibilidade de individualidades se apresentarem fora de parâmetros partidários, sendo estes obrigados a respeitar a redistribuição clientelista entre os membros do partido. Todavia, não há dúvidas de que a introdução das autarquias em Moçambique constituiu um marco importante na democratização do País, não somente pelo facto de possibilitar que os cidadãos escolhessem os seus governantes ao nível local, mas ainda porque as eleições incutiram uma nova dinâmica no campo político moçambicano, uma vez que permitiram a emergência de novos actores e a alternância da governação municipal¹².

1.1. A experiência da alternância política nas autarquias em Moçambique

A vitória da Renamo em cinco municípios nas eleições de 2003 significou, de facto, uma nova etapa para a democracia moçambicana, sendo que, se assistia pela primeira vez, à alternância da governação nas autárquicas, alterando o cenário político resultante das primeiras eleições

¹⁰ Diferentemente dos outros três municípios onde o MDM venceu, Gurué teve uma particularidade – as eleições decorreram em duas «voltas». A primeira, no dia 20 de Novembro de 2013, tendo a FRELIMO vencido com 50,49 % dos votos contra os 49,51 % do MDM. Devido às irregularidades registadas no processo de votação, o Conselho Constitucional anulou as eleições no município de Gurué e remarcou-as para o dia 8 de Fevereiro de 2014. Na segunda «volta», o MDM ganhou as eleições e o seu candidato, Orlando Janeiro, conquistou 55,15 % dos votos válidos contra 44,85 % obtidos pelo candidato da FRELIMO, Jahanquir Jussub.

¹¹ Em relação as autarquias locais (objecto do presente estudo) as principais alterações foram dispostas na Lei 6/2018, de 3 de Agosto que altera a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, e na Lei 7/2018, de 3 de Agosto que altera a Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro, republicada pela Lei n.º 10/2014, de 23 de Abril, relativa à eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais. As principais alterações dizem respeito à forma de eleição, substituição e demissão do Presidente do Conselho Municipal, passando estas competências estando a cargo da Assembleia Municipal.

¹² ANTÓNIO, 2020, op. cit.

municipais em que, a Frelimo estava no poder nas 33 autarquias, então existentes no País. No entanto, a experiência dessa alternância política foi marcada por cenários adversos. Nos parágrafos que se seguem será feita uma descrição minuciosa da experiência destes partidos.

1.1.1. A experiência da Renamo

Em geral, o desempenho da Renamo na gestão municipal foi descrito como sendo clientelista e mimético ao modelo Estado-Frelimo. Ademais, alguns obstáculos directamente ligados à sua relação com a administração central também foram verificados.

Estudos feitos por Rosário (2012; 2015) nos municípios da Ilha de Moçambique e Angoche durante o período em que a Renamo esteve responsável pela gestão municipal (2003-2008), concluíram que, de entre outros, esta foi marcada por desafios a dois níveis: o primeiro está relacionado a uma metódica asfixia económica e administrativa organizada pelo partido dominante e pelo seu governo central, tais com o envio tardio de fundos destinados à gestão municipal, a transferência de documentos oficiais para as suas sedes, a nomeação de representantes do Estado, etc.

Em um segundo nível, os estudos apontaram um conjunto de factores endógenos que depreciaram a prestação da Renamo na gestão destes municípios, considerando que, na visão deste autor, a Renamo, teria entrado em contradição consigo mesma, sendo que a ideia de bem governar anunciada pelos seus dirigentes na altura das investidas não tivera sido implementada. Portanto, tal como a Frelimo, o seu antecessor no poder local nestes municípios, a Renamo reproduzira, na gestão local, as práticas institucionais que fazem parte intrínseca de um Estado clientelista: a corrupção e o nepotismo, práticas do funcionamento da administração pública directamente ligadas à influência e à trajectória do Estado-Frelimo.

O autor sublinha ainda que, a resistência da Renamo a esse clientelismo consistiu na construção e no desenvolvimento do seu próprio modelo, mas um modelo perdedor, porque se tratava de um clientelismo “pobre”, em volta de um partido “pobre”, não consolidado interna e externamente e com uma liderança ditatorial proferindo cada vez mais ameaças vazias, em vez de um discurso político e programático, não representando desta forma, nenhuma alternativa à gestão destes municípios.

Outrossim, um estudo realizado por Guambe (2019) no município da Beira durante o período em que a Renamo esteve responsável pela gestão municipal (2003 – 2008), concluiu igualmente, que a maior limitação deste partido foi, a pobreza do sistema clientelista, sobre o qual repousava a redistribuição entre os seus militantes, dos benefícios da administração municipal. Para além desta restrição, era visível, segundo o autor, a dificuldade nas relações entre o Presidente do Conselho Municipal, o Conselho Municipal de forma mais geral e a direcção do partido Renamo. Na visão deste autor, Daviz Simango, então edil e o seu executivo (Conselho Municipal) não permitiram que se desenvolvesse o clientelismo para com o partido, nomeadamente com a sua direcção com a personalidade de Afonso Dhlakama, facto que levou à exclusão deste edil aquando da escolha do candidato à presidência do município, nas eleições municipais de 2008.

Assim, o autor sintetizou as atitudes da Renamo perante a gestão deste município como sendo resultado da atitude do “agora é a nossa vez”, caracterizada por práticas administrativas afectadas por estas mudanças de partidos, uma vez que a alternância era entendida pela oposição, sobretudo a Renamo, como sendo uma forma de recompensa histórica e, sobretudo, um maná financeiro para alimentar o clientelismo político, comprovando assim que qualquer actor político ou administrativo pode servir-se da administração para os seus interesses privados ou partidários, capaz de afectar negativamente a gestão municipal e a prestação dos serviços.

Estas práticas desencadeadas pela Renamo foram vistas por Cahen (2010) como sendo resultado de um mimetismo desta em relação ao seu inimigo a Frelimo, ao qual o autor designa como «o inimigo como modelo». Com esta expressão, o autor tenta apreender a dificuldade que os partidos da oposição revelam em propor uma alternativa política e de gestão do modelo clientelista da Frelimo. Estes partidos da oposição, segundo o autor, exercem o mesmo clientelismo político da Frelimo, usando a administração como instrumento de recompensa política.

1.1.2. A experiência do MDM

Criado em Março de 2009 na cidade da Beira¹³, o principal objectivo do partido era segundo Massango (2014) romper com a bipolarização política (Frelimo-Renamo) que caracterizava o cenário político moçambicano, desde as eleições fundadoras em 1994.

Ademais, ao nível local o partido concorreu pela primeira vez nas eleições autárquicas em 2013 onde venceu em quatro municípios nomeadamente, Beira, Nampula, Gúrùe e Quelimane. Importa referir que, nestes municípios, além de os seus candidatos¹⁴ terem vencido com uma quantidade expressiva de votos, o MDM obteve a maioria dos assentos nas Assembleias Municipais. Nas eleições autárquicas de 2018 o partido apenas conseguiu assegurar o poder no município da Beira.

Ademais, à semelhança de outros municípios em que a oposição esteve no poder, os municípios em que o MDM governou enfrentaram desafios na gestão municipal, conforme concluiu António (2020) ao exemplificar a experiência deste partido no município de Gúrùe como tendo sido marcada por conflitos nas relações de poder entre o Conselho Municipal e o Governo do Distrito de Gurué; e uma luta pelo protagonismo político-partidário entre os dois poderes, na prestação de serviços públicos.

Não obstante, tal como a Renamo, desafios internos também puseram em causa a prestação do MDM nos municípios em que governou, sendo que em muitas vezes a abordagem deste partido foi caracterizada como sendo localista e centralizada, sobretudo pelo facto de grande parte das decisões serem tomadas na estrutura central do partido, isto é, no município da Beira mesmo quando estava em causa a administração de outros municípios.

A respeito disso, Guambe (2019) esclareceu que esse comportamento por parte do partido devia-se sobretudo à sua origem, ligada à gestão do município, e à dificuldade em transformar essa experiência local em alternativa nacional face à Frelimo e à Renamo, sendo que, de facto era em torno de Daviz Simango que gravitam todos os desafios do município da Beira e do seu partido, o MDM.

¹³ Aquando da sua criação, ao nível da sua liderança, o MDM era maioritariamente composto por antigos membros da RENAMO entrados na dissidência, elementos do Partido de Convenção Nacional (PCN), assim como elementos descontentes com a FRELIMO, mas que não se identificavam com a RENAMO.

¹⁴ Trata-se de Daviz Simango, Mahamudo Amurane, Orlando Janeiro e Manuel de Araújo.

Exemplificando, o autor expõe os casos dos municípios de Nampula, Gúruè e Quelimane, em que os seus respectivos Presidentes do Conselho Municipal e a própria população reivindicavam uma verdadeira autonomia e rejeitavam em simultâneo as tentativas de centralização do controlo de seus municípios a partir da Beira facto que causava insubordinação e fragmentação do próprio partido.

Outrossim, em uma entrevista ao Jornal Savana (2018), Manuel de Araújo, ex Presidente do Conselho Municipal de Quelimane pelo partido MDM (2013 – 2018), esclareceu que, de facto, uma das razões para a sua saída daquele partido em 2018, foi a maneira como a direcção monárquica do partido a partir da Beira interferia nas decisões dos munícipes de Quelimane.

O então edil enfatizou ainda que, a abordagem personalista do Presidente do partido, ligado ao facto deste considerar que os membros fundadores do MDM eram mais importantes que os demais, deteriorava as relações com a direcção do partido, afectando, consequentemente a prestação dos serviços uma vez que segundo o edil, os interesses do MDM não era pelos munícipes de Quelimane mas, mas de certos grupos telecomandados a partir da Beira.

Perante cenários de prestação como os da Renamo e do MDM na gestão municipal, Rosário (2012) coloca em causa o valor, do ponto de vista institucional, de uma democracia local multipartidária, que garante, por um lado, a alternância eleitoral do poder, mas permite, por outro, a substituição de uma má forma de governação por uma outra, em detrimento dos interesses e direitos do cidadão autárquico, sendo que, nos dois casos, clivagens históricas internas puseram em causa a gestão municipal.

2. Quadro conceptual

Os principais conceitos que norteiam o presente estudo são: descentralização, alternância e descontinuidade político-administrativa.

2.1. Descentralização

Não existe uma definição única de descentralização, todavia, Crook e Manor (1998) referenciaram-na como sendo a transferência de poderes do governo central para níveis inferiores em uma hierarquia político-administrativa e territorial. Por sua vez, Ribot (2002) e Larson (2006) entendem que essa transferência oficial de poder pode assumir duas formas principais: a descentralização administrativa, também conhecida como desconcentração, que se refere a uma transferência para autoridades do governo central de nível inferior ou para outras autoridades locais que são responsáveis perante o governo central. Em contraste, a descentralização política, ou democrática, refere-se à transferência de autoridade para atores representativos e responsáveis por responsabilidades inferiores, como governos locais eleitos.

Acrescentando, Olsen (2007) descreve um terceiro tipo de descentralização, a fiscal, que envolve o nível de realocação de recursos para o governo local, o que permitiria que funcionasse adequadamente e financiasse a responsabilidade de prestação de serviços alocada, com arranjos para alocação de recursos geralmente negociados entre as autoridades locais e centrais.

Assim, Yuliani (2004) afirma que a descentralização tem o objectivo de passar essa autoridade política, financeira e administrativa do governo central para o governo local (distrital/municipal), para que o governo possa facilitar e garantir melhores serviços públicos para a população. Desta forma a descentralização é para Bilério (2019), o meio que permite a participação das pessoas e dos governos locais em todos os níveis da vida nacional, e, portanto, é a única maneira de se conseguir uma sociedade racional e responsável.

Em relação ao continente africano, Otayek (2007) afirma que arrastada na terceira vaga de democratização, no início dos anos noventa, África não escapou à regra segundo a qual a democratização se conjugava, invariavelmente, com descentralização sendo que raríssimos foram, com efeito, os Estados que não decidiram descentralizar, segundo ritmos e modalidades diferentes, mas em nome dos mesmos objectivos de promoção da democracia local, do

desenvolvimento, da eficácia administrativa, de uma melhor governação e da racionalização das opções económicas e orçamentais.

No entanto, esses países africanos dos quais Moçambique faz parte, nem sempre foram governados de forma democrática, entretanto, a descentralização é própria de um regime democrático. Tal como avança Cistac (2012), o processo de descentralização é um verdadeiro projecto da sociedade democrática e, inversamente, só um contexto democrático pode favorecer um processo de descentralização.

2.2. Alternância do poder local

Segundo o dicionário da política (2021), a palavra alternância tem origem no latim *alternus*, que significa alternativo, um após o outro, sucessivo, ele mesmo vindo de *alter*, ou outro. A alternância é uma acção para alternar, para ter sucesso no tempo regularmente. Em seu sentido político, o uso sistemático da palavra alternância serve, segundo Aldrin et al (2019) para designar uma mudança da maioria. Ainda segundo o autor, em seu aspecto de designador funcional de uma mudança na maioria política, a palavra também abrange um conceito normativo central da doutrina democrática.

No entanto, a ideia de alternância não é para Neto (2012) produto original de mentes contemporâneas, pelo menos numa visão prefacial, talvez rudimentar e um tanto quanto imperfeita, do ponto de vista dogmático, a alternância já estava presente nas preocupações dos estudiosos das fórmulas democráticas incipientes. E de facto, a alternância governativa é um conceito vindo da Grécia Antiga, bem expresso por Aristóteles como factor de estabilidade de regime.

Aristóteles (1977) em sua obra tratado da política já se referia à igualdade na alternância do mando e da obediência como o primeiro atributo da liberdade que os democratas colocam como fundamento e como fim da democracia e, portanto, todos os cidadãos deveriam mandar e obedecer alternadamente.

Nessa óptica para Gloire (2019) duas condições seriam necessárias para a ocorrência da alternância nomeadamente: i) a existência de um estado democrático (pluralismo político, eleições competitivas livres e justas) e ii) um mínimo de consenso sobre as regras do jogo

político (lei eleitoral, desenho das instituições, institucionalização do poder, continuidade do estado).

Assim, segundo Huntington (1991) para que um país possa ser incluído no conjunto das nações puramente democráticas, deve passar por um teste de duas rotações que se consubstancia em dois passos: 1) quando os candidatos perdem as eleições, eles passam o poder para a oposição; e 2) quando o novo governo perder as eleições, eles aceitam o resultado e renunciam pacificamente.

Contrariando que a alternância signifique consolidação democrática, Przeworski (2015) argumenta que existe diferença entre transição e alternância. Segundo o autor, as alternâncias não precisam coincidir com as transições para a democracia, pois embora as alternâncias sejam uma condição *sine qua non* da democracia, as transições para a democracia não precisam implicar alternâncias considerando que a maioria das transições ocorreram quando governantes autoritários foram derrubados pela força. Assim, isso significa que a alternância como um tipo específico de mudança de governo e a transição como um processo que leva a um tipo diferente de regime democrático deve ser mantido separado.

Acrescentado Wahman (2010) argumenta que se a alternância não é, por definição, democratização, então ela deveria ser usada como uma variável independente potencial para explicar um nível aumentado de democracia. Portanto, Valbruzzi (2017) chegou à conclusão de que a democracia é um hábito que pode ser adquirido com o tempo e, em particular, por meio de um processo de alternância que exige a aceitação dos resultados pelos partidos da oposição e o respeito dos direitos das minorias pelo governo. O autor ressalta que a alternância como tal não é simplesmente uma *proxy* para a avaliação da transição democrática mas sim é apenas o (fundamental) pontapé inicial pois a teoria da democracia representativa é a única teoria democrática adequada para a acomodação do processo (e do conceito) de alternância no poder. Ao nível do poder local a alternância representa a expressão máxima da vontade política dos munícipes no âmbito do seu direito de participação política.

2.3. Descontinuidade político-administrativa

A literatura brasileira é de entre as demais, a que maior se preocupou em narrar os fenômenos ocasionados por esta prática, sendo Peter Spink o teórico mais citado, considerando que este vem estudando desde 1987 os factores que desencadeiam a descontinuidade no interior da burocracia

estatal brasileira, focando nas mudanças de cargos-chave e nos funcionários de carreira que contém a memória dos institutos burocráticos de cada sector.

Assim sendo, a expressão continuidade e descontinuidade refere-se, para Spink (1987) aos dilemas, práticas e contradições que surgem na administração pública em todos os níveis, sendo que, toda vez que ocorre a troca de governantes o fenómeno se manifesta, devido ao preenchimento de cargos de confiança disponíveis seja ele de forma explícita ou implícita distribuídos no interior das organizações públicas. Ainda de acordo com o autor referido, neste cenário o pessoal e o público se confundem: o pessoal – governante - acaba permitindo a descontinuidade como forma de sustentação política, este factor dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática.

Acrescentando, Santos (2014) afirma que a descontinuidade se traduz na interrupção de iniciativas, projectos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as acções descontinuadas. Como consequência, tem-se, segundo o autor, o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipas envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições.

Ademais, a origem da descontinuidade de uma maneira mais ampla, estaria para Nogueira (2006) ligada ao clientelismo político e ao personalismo característicos do sector público, caracterizada no cargo de confiança – comissionados - e da necessidade a cada nova gestão apresentar “novas” soluções (não necessariamente inovadoras, mas que tenham sua marca). Outrossim, o autor ressalta que a vitória nas eleições sempre esteve vinculada ao aspecto clientelista de concessões, cargos e outros favores em troca de lealdade política e pessoal, formando dessa maneira um círculo vicioso: “apadrinhamento-eleições-apadrinhamento” tendo por base na troca à gratidão de favor.

Zarpellon (2011) através de um estudo feito no Brasil, demonstrou que a descontinuidade administrativa de programas e projetos económicos e sociais neste país, era causada por factores políticos, sendo que ainda nas campanhas eleitorais eram notórias as propostas de mudanças

administrativas ou de programas e projectos, os quais traziam em seu cerne explicitamente a proposta de descontinuidade.

Segundo o autor, para os partidos políticos naquele país não importa se o que vem sendo feito é importante ou não, ou se é estratégico para o desenvolvimento económico, social e sustentável da comunidade. E, portanto, a vitória numa eleição é o “salvo conduto” para que tudo o que foi ou está sendo feito seja ignorado ou simplesmente deixado de lado. Em resumo, o que prevalece é o viés político.

Ademais, pesquisas sobre os jovens brasileiros realizadas por Sposito e Carrano (2003), demonstram que a descontinuidade administrativa é um entrave ao desenvolvimento de políticas públicas, relacionadas a juventude; ou seja, um obstáculo ao fortalecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente entre outras políticas para os jovens.

Por outro lado, uma pesquisa realizada por Estevam (2009), sobre a educação de jovens do campo no Estado de Santa Catarina, mais precisamente sobre as experiências das Casas Familiares Rurais (CFRs) constatou que o projecto sofre com intervenção político-partidária a cada período eleitoral e através da rotatividade das equipas de professores e na inconsistente linearidade no repasse dos recursos financeiros para a manutenção das atividades.

Assim, não se pode negar que os trabalhos acima citados apresentaram uma rica discussão sobre a questão da descontinuidade administrativa e de políticas públicas, o que poderá abrir caminhos para novas pesquisas e questionamentos, mostrando que a descontinuidade é uma ameaça a democracia. Torna-se necessário, portanto, alargar a bagagem de conhecimento nesta matéria através do desenvolvimento de mais estudos que possam auferir de facto, a relação entre a alternância política, a estabilidade organizacional e a descontinuidade político administrativa.

3. Quadro teórico

Esta secção apresenta os elementos teóricos que permitiram fazer o recorte do objecto de estudo e determinar com precisão o ângulo de análise. Assim, para a materialização do presente estudo, foi privilegiada a triangulação de duas teorias explicativas sobre a descontinuidade político-administrativa decorrente da alternância política na governação local em Moçambique: o Institucionalismo Histórico com ênfase no *Path Dependence* e o modoleo do Isomorfismo mimético ou teoria do mimetismo político. Estas duas teorias tornam-se importantes na medida em que possibilitam, primeiro, a explicação de como os factores sócio-históricos possibilitam a estruturação ao longo do tempo de determinados tipos de condutas de difícil reversão, e segundo, como determinadas instituições políticas se “isomorfiam” em contextos de sobrevivência, imitando-se umas as outras.

3.1. Path Dependence

O principal argumento do institucionalismo histórico é, na visão de Lecoursa (2003), o da dependência de trajetória, isto é, a ideia de que os fenómenos sociopolíticos são fortemente condicionados por factores contextuais, exógenos aos actores, muitos dos quais são de natureza institucional. Ou seja, as instituições, uma vez criadas, ganham vida e dão origem a dinâmicas e situações que, muitas vezes, não eram desejadas ou previstas pelos actores pois grande parte são o produto acidental de um processo macro-histórico de desenvolvimento institucional onde cada configuração condiciona a seguinte.

De acordo com Peters (1999), esse processo é resultante de escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, e, portanto, estas terão uma contínua influência amplamente determinante, pelo que, uma vez que se tenha adoptado uma trajetória específica, seria necessário um grande esforço ou até mesmo um choque externo para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores.

Portanto, sua principal preocupação é a história de instituições particulares sob uma conjuntura histórica particular. Assim, forças activas são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (*path dependence*) ou a dependência de trajetória.

Pierson (2000, 2004) foi um dos autores responsáveis pela introdução e popularização do conceito de dependência da trajetória no debate dentro da Ciência Política. Valendo-se das obras seminais de economistas como Brian Arthur e Paul David, Pierson identifica o conceito de *path dependence* com o mecanismo de retornos crescentes e com os processos de autorreforço ou feedback positivo (O processo Y reforça a (re) produção de mais Y).

A análise desse autor se foca, portanto, em processos nos quais, depois de momentos formativos iniciais, uma opção de instituição ou política é escolhida (*critical junctures*)¹⁵ e cada passo nessa mesma trajetória produz consequências que aumentam a atratividade relativa desse *path* na próxima rodada, gerando um poderoso ciclo de autorreforço em que os custos de transição para outras alternativas aumentam consideravelmente com o tempo e tornam uma mudança radical ou reversão de curso cada vez menos provável. Desse modo, os resultados institucionais ou de políticas obtidos nos estágios iniciais de uma sequência se retroalimentam e reforçam, de forma que resultados antes plausíveis deixam de sê-lo, prevalecendo, antes, um padrão de mudanças que se restringem a ramificações dentro da mesma trajetória.

Na verdade, esta abordagem enfatiza a reprodução institucional, insistindo em mecanismos de reforço (feedback positivo) gerados por instituições. A ideia é que as instituições reflitam e cristalizem relações de poder que garantam sua sobrevivência. Elas também forçam os actores a se adaptarem a eles, o que lhes dá uma legitimidade que se acumula e aumenta com o tempo.

No entanto, não existem consensos sobre a abordagem do *path dependence*, sendo que, a literatura mais recente, indica diferentes mecanismos explicativos que são responsáveis por processos de dependência da trajetória que não são de autorreforço e que não respondem à lógica correlata de rendimentos crescentes conforme abordado por Piersons (2004)¹⁶.

¹⁵ Critical junctures são “períodos em que uma determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando assim o movimento futuro em uma direção específica” (MAHONEY; SCHENSUL, 2006, p.460).

¹⁶ Sequências reactivas, defendidas por Mahoney (2006) que prescreve dinâmicas de reação e contrarreação ao invés de uma reprodução estável de um resultado particular ao longo do tempo (processo A leva a B, que leva a C, que leva a D, que leva a E, etc.).

Feedback negativo defendido por Bennett e Elman (2006): considera que depois de um período inicial de mudanças sujeitas a retornos crescentes, efeitos de feedback negativo fazem com que o sistema volte a uma situação de equilíbrio anterior que é recorrente no tempo (o processo A leva a B, que leva a A, que leva a D, que leva a A).

Sequência cíclica: (o processo A leva a B, que leva a A, que leva a B, que leva a A, etc.).

Em todo o caso, para Pierson (2004) as abordagens existentes sobre *Path dependence* sugerem que os começos são extremamente importantes, assim sendo, explorar as fontes e as consequências do *Path dependence* ajuda a compreender a inércia ou rigidez que caracteriza muitos aspectos do desenvolvimento político - por exemplo, as consequências duradouras que muitas vezes decorrem do surgimento de arranjos institucionais particulares. Além disso, uma apreciação da prevalência da força do *Path dependence* centra a sua atenção para a importância causal de eventos ou processos temporalmente remotos, e neste processo, a ordem dos eventos pode fazer uma diferença fundamental (Idem). Em todos estes aspectos, *Path Dependence* privilegia as dimensões nitidamente temporais de processos sociais (Idem).

3.2. Mimetismo isomórfico

Segundo Krause (2013) o Isomorfismo e mimetismo isomórfico são termos em biologia desde o século XIX e referem-se a diferentes organismos evoluindo para parecerem semelhantes, sem realmente estarem relacionados. Em particular, o mimetismo isomórfico é o processo pelo qual um organismo imita outro para obter uma vantagem evolutiva.

Ademais, esta ideia fez seu caminho para a sociologia organizacional nas décadas de 1970 e 1980. Assim, da visão neo-institucionalista, nascente das publicações de Meyer e Rowan (1977) e de DiMaggio e Powell (1983), emergiu a abordagem isomórfica. Portanto, o isomorfismo se trata de pressões que conduzem uma organização a se tornar semelhante à outra em razão das condições ambientais que incidem sobre seu espaço de actuação. Para DiMaggio e Powell (1983) o mimetismo isomórfico é voluntário e diz respeito às acções padronizadas em resposta às incertezas sendo que ocorre porque as organizações decidem se espelhar nas práticas e estruturas das organizações mais legitimadas. Em outras palavras, segundo estes autores, o mimetismo isomórfico, se estabelece com maior frequência em um campo com elevada ambiguidade e pode estar associado ao desejo de se assemelhar às instituições mais bem-sucedidas com a intenção de aumentar as chances de sucesso.

Assim, segundo March e Olsen (1976), quando as tecnologias organizacionais são insuficientemente compreendidas e quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo. Assim para estes autores, tomar outras organizações como modelo, constitui uma resposta à

incerteza, sendo que, portanto, a organização imitada pode não estar consciente de que está sendo imitada ou pode não ter o desejo de ser imitada. Ela simplesmente serve como fonte conveniente de práticas que a organização que a copia pode utilizar.

Desta forma, as organizações assumem uma postura de mimetismo isomórfico em relação às organizações líderes no seu ambiente específico no intuito de se defenderem em relação aos problemas que não conseguem resolver com ideias próprias. Desse modo, implementam processos semelhantes aos de outras organizações a fim de favorecer o seu funcionamento a partir de regras socialmente aceitas¹⁷.

Subsidiando, Masocha e Fatoki (2018) afirmam que, o mimetismo isomórfico tem três formas, a saber, imitação baseada em frequência que ocorre quando uma organização imita ou copia as práticas e estruturas que foram adotadas pela maioria das organizações dentro de uma indústria; a imitação baseada em traço que acontece quando uma organização se concentra exclusivamente em imitar os maneirismos de organizações que possuem características particulares, como tamanho e centralidade na comunidade; e a imitação baseada em resultado que é simplesmente descrita como transparente quando ações que parecem estar conectadas ao sucesso são copiadas. Mais especificamente, a imitação baseada em traços é considerada como uma imitação de organizações que possuem certas características desejáveis, enquanto a imitação baseada em resultados está imitando organizações que retratam certos resultados desejáveis.

Em resumo, pode-se afirmar que o mimetismo isomórfico implica que, quando uma organização se depara com incertezas, ela tende a imitar outras para manter a competitividade e evitar ou minimizar resultados adversos e inesperados.

Para o caso vertente, parte do pressuposto que os partidos da oposição em contextos de alternância, sobretudo, tornam-se mimético ao seu inimigo – a Frelimo, numa tentativa clara de fazer das práticas deste um modelo dos seus arranjos institucionais baseadas em práticas clientelistas.

¹⁷ IBGP - Instituto Brasileiro de Governança Pública 2018. <https://forum.ibgp.net.br/teoria-institucional/>

CAPÍTULO IV - Metodologia

1. Metodologia

Este capítulo apresenta de forma detalhada as escolhas metodológicas que nortearam o estudo, faz a descrição e explicação do tipo de pesquisa adoptado, do método e das técnicas de pesquisa. O estudo baseou-se numa metodologia marcadamente qualitativa que, de acordo com Gil (2002) consiste basicamente na realização de entrevistas (individuais ou grupos focais), observação participante, análise documental e sem medição numérica. Quanto a natureza sugeriu-se uma pesquisa aplicada, pois objectivava-se trazer conhecimentos dirigidos a resolução de um problema específico a descontinuidade político-administrativa no município de Quelimane no que concerne a alternância.

No que concerne as técnicas de pesquisa, directamente relacionadas a parte empírica da pesquisa, Foi aplicada a pesquisa bibliográfica, documental e a entrevista, sendo o levantamento bibliográfico uma fonte secundária constituída por livros, artigos de jornais científicos e artigos publicados em portais de internet que reúnem conteúdos sobre a alternância e descontinuidade político – administrativo no município de Quelimane. Para a pesquisa documental, uma fonte primária, que segundo Marconi e Lakatos (2003) trata de escritos que ainda não receberam algum tratamento analítico, foi feito o uso da legislação sobre a governação local em Moçambique. Em relação a entrevista, como instrumento de recolha de dados, teve a vantagem de dar a oportunidade de obtenção de dados relevantes e significativos que não se encontram em fontes documentais. Para a sua materialização, foram feitas 20 entrevistas semiestruturadas, tendo-se privilegiado o contacto com os diferentes *stakeholders*, nomeadamente, funcionários técnicos (burocratas) e de confiança política (vereadores) do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane. Com efeito, pela amostragem intencional não probabilística como técnica de amostragem, que de acordo com Oliveira (2011) confere uma dependência, pelo menos em parte, do julgamento do pesquisador ou do entrevistador de campo para a selecção dos elementos da população para compor a amostra. Em relação às técnicas de análise, as informações colhidas a quando das entrevistas, foram todas gravas e posteriormente transcritas de modo a fazer uma análise mais sistematizada. Para a análise dos dados, recorreu-se a técnica de análise de conteúdo na sua vertente qualitativa.

CAPÍTULO V - Apresentação, interpretação e discussão dos resultados

Este capítulo apresenta, interpreta e discute de forma detalhada os resultados obtidos durante o levantamento dos dados do estudo, sendo que, para tal, encontra-se dividido em duas secções, sendo a primeira, corresponde à descrição dos aspectos geográficos, que incorporam para além dos limites da autarquia, a divisão administrativa e demográfica de Quelimane. Outrossim, a secção faz igualmente descrição da natureza do poder político nesta autarquia tanto através da descrição da composição do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane enquanto um órgão colegial, quanto através da descrição do quadro das eleições autárquicas realizadas.

A segunda secção por sua vez, faz a apresentação e discussão dos resultados no que diz respeito concretamente à problemática levantada, neste caso, a descontinuidade político-administrativa face à alternância do poder naquele município. Para tal, a secção começa no primeiro momento por apresentar o período que marcou a alternância no município de Quelimane, mais especificamente a transição governativa da Gestão de Pio Matos (Frelimo) para Manuel de Araújo (MDM) no período de (2011 – 2018).

Num segundo momento, será descrito o período que marcou a alternância política na Governação do partido MDM para a Renamo (2018 à actualidade). Assim, em ambos os períodos de alternância serão apresentados os serviços e actividades descontinuados, e que, tenham influenciado a gestão municipal (nível organizacional) e a prestação dos serviços públicos.

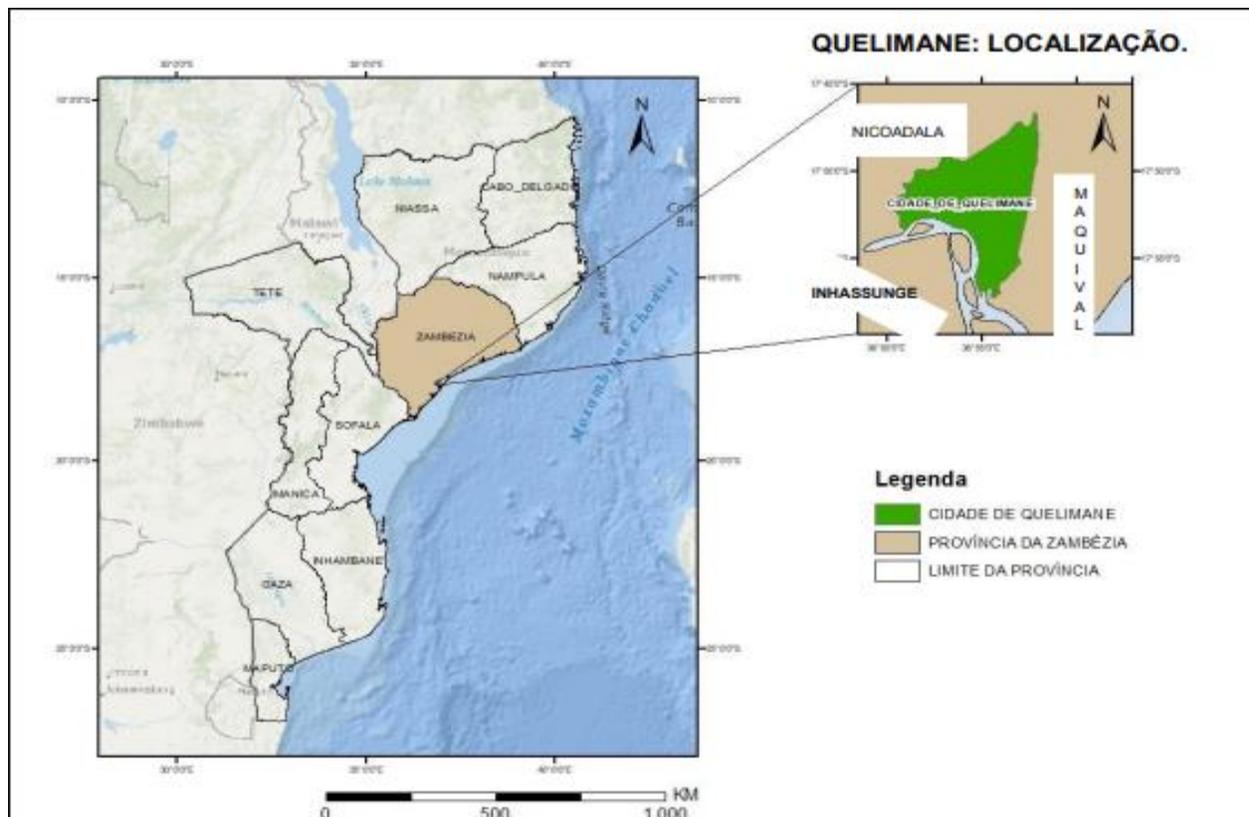
Secção 1: Apresentação geográfica e política do município de Quelimane

1.1.Limites da autarquia e divisão administrativa

O Município da Cidade de Quelimane, sede do distrito com o mesmo nome, capital e maior cidade da Província da Zambézia, localiza-se na zona da Baixa Zambézia, no Sudeste da Província, entre os paralelos 17° 47' – 17° 57' Sul e 36° 50' – 36° 57' Este, a cerca de 1600 km ao Norte da capital do País – zona centro. Encontram-se na margem norte do rio dos Bons Sinais,

a cerca de 20 km da costa do Oceano Índico, numa altitude que não ultrapassa os 100 metros acima do nível médio do mar¹⁸.

Figura 1: Enquadramento geográfico da cidade de Quelimane



Fonte: SITO E, GINA AMÉLIA ALBINO (2017).

Segundo o Diagnóstico do Plano de Estrutura Urbana (PEU, 2015) da Cidade de Quelimane, o Município tem uma superfície de 142 Km², estando em curso negociações com o Governo para a sua extensão. O Município possui os seguintes limites:

- Norte – Posto Administrativo de Maquival (Distrito de Nicoadala);
- Sul – Distrito de Inhassunge;
- Este – Oceano Índico;
- Oeste – Distrito de Nicoadala.

¹⁸ MAEFP. Diagnóstico integrado de Infraestruturas e serviços básicos para os Municípios da Província de Zambézia - Município de Quelimane, Abril 2020.

Ademais, a cidade está administrativamente dividida em cinco (5) postos administrativos urbanos, que por sua vez subdividem-se em 52 Bairros conforme listado na tabela abaixo:

Tabela 1: Divisão administrativa da Cidade de Quelimane

Postos Administrativos	Nomes dos Bairros
Posto Administrativo Urbano 1	1° de Maio, 24 de Julho, Aeroporto, Chirangano, Filipe Samuel Magaia, Kansa, Liberdade, Mapiazua, Piloto, Vila Pita Popular, Saguar A, Saguar B, Sinacura, Torrone Velho
Posto Administrativo Urbano 2	7 de Abril, Coalane II A, Coalane II B, Icídua, Ivagalane, Janeiro, Mirazane, Murropue, Sangariveira, Torrone Novo
Posto Administrativo Urbano 3	1° de Maio A, 1° de Maio B, 25 de Setembro, 3 de Fevereiro, Acordos de Lusaka A, Acordos de Lusaka B, Coalane I, Cololo, Sampene, Samugue
Posto Administrativo Urbano 4	17 de Setembro, Bairro Novo, Brandão, Chuabo Dembe, Floresta A, Floresta B, Inhangome, Manhaua A, Manhaua B, MicaJune A, MicaJune B, Santagua A, Santagua B
Posto Administrativo Urbano 5	Bazar, Gogone, Mborio, Megano, Namuinho

Fonte: INE, 2017

No que diz respeito à demografia, dados do INE (2017) apontam que em um intervalo de dez anos a população da autarquia aumentou com mais 156,499 habitantes, e um crescimento anual de 2.5%, considerando que em 2007 existiam 193,343 habitantes enquanto que em 2017, a autarquia possuía uma população com 246,915 habitantes. Quanto à divisão de género e faixa etária, o mesmo documento indica que a população da autarquia de Quelimane tem ligeiramente mais mulheres (51.6%) do que homens (48.4%), e é uma população maioritariamente jovem com 48.9% de habitantes com idades compreendidas entre 15-44 anos e apenas 10.4% com idade superior a 65 anos.

1.2.Poder político

1.2.1. Composição do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane

O Conselho Municipal da Cidade de Quelimane tem um quadro de pessoal composto por 594 funcionários, com uma idade média de 45 anos, 36% dos quais sem qualificação académica e na sua maioria (39%) com um nível de educação até ao 10º ano. Ademais, a tabela abaixo apresenta a estrutura orgânica:

Tabela 2: Estrutura Orgânica do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane

Vereações	Serviços técnico-administrativos	Empresas municipais
<ul style="list-style-type: none"> • Vereação para a Área de Planificação de Desenvolvimento Autárquico • Vereação para a Área de Infra-estruturas e Habitação • Vereação para a Área de Educação, Saúde, Mulher e Acção Social • Vereação para a Área de Cultura, Juventude e Desportos • Vereação para a Área de Administração e Finanças • Vereação para a Área de Indústria, Comércio, Turismo, Mercados e Feiras • Vereação para a Área de Meio Ambiente, Saneamento, Jardins e Cemitérios • Vereação para a Área de Polícia Municipal, Fiscalização e Transportes 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete do Presidente • Administração Geral, Finanças, Recursos Humanos e Património • Urbanização, Habitação e Infra-estruturas • Educação, Saúde, Mulher e Acção Social • Indústria, Comércio, Turismo, Mercados e Feiras • Cultura, Juventude, Desporto e Tempos Livres • Saneamento Básico, Ambiente e Cemitérios • Polícia Municipal, Trânsito Rodoviário e Fiscalização 	<ul style="list-style-type: none"> • EMTPQ • EMUSA

Fonte: Projecto de revisão com data de Outubro 2011, do Estatuto Orgânico do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, aprovado pela Resolução n° 3/2007 de 14 de Junho.

1.2.2. As eleições

O município de Quelimane foi uma das cidades elevada a categoria de município através da Resolução n° 7/87, de 25 de Abril e, portanto, tem participado das eleições autárquicas deste as primeiras em 1998, tendo alcançado a alternância do poder em 2011 a quando da realização das eleições autárquicas intercalares conforme se apresenta na tabela abaixo:

Tabela 3: Desempenho eleitoral do Município de Quelimane (1998-2018)

Tipo de eleição	Ano	Eleitores			Abstenções		Concorrentes/ Partidos	Partido Vencedor	%
		Inscritos	Votantes	%	Total	%			
Presidente do Conselho Municipal	1998	93,514	5,563	5.95	87,951	94. 05	Pio Augusto Matos António Muedo	FRELIMO – Pio Augusto Matos	84,09
	2003	89.845	23.538	26.20	66.307	73.80	Pio Augusto Matos Venceslau Matherere Leopoldo Ernesto	FRELIMO - Pio Augusto Matos	52.56
	2008	110.013	47.976	43,61	62.037	56,39	Pio Augusto Matos Latifo Ismael Xarifo Ana Isabel Das Rosas Baptista	FRELIMO – Pio Augusto Matos	54, 19
	2011	134.545				72, 12	Lourenço Abú Bacar Bico Manuel António Alculete Lopes de Araújo	MDM - Manuel António Alculete Lopes de Araújo	63,14
	2013	105.887	45.106	42,60 %	60.781	57,40	Abel Herinques de Albuquerque Manuel António Alculete Lopes de Araújo	MDM - Manuel António Alculete Lopes de Araújo	68,21
Assembleias Municipais	1998	93,514	5,402	5.78	88,112	94.22	FRELIMO	FRELIMO	100,00
	2003	89.845	22.911	25.50%	66.934	74.50	PALMO Partido Trabalhista IPADE FRELIMO PIMO UNAMO RENAMO-UE	FRELIMO	50.91
	2008	110.013	48.096	43,72 %	61.917	56,28	FRELIMO RENAMO PDD PIMO	FRELIMO	55,24
	2013	105.887	43.263	40,86	62.624	59,14	FRELIMO	MDM	65,59

							MDM PARENA		
	2018	124.132	81.006	65,26	43.126	34,74	FRELIMO 15 MDM 1 RENAMO 24 MAMO 0	RENAMO	59,17

Fonte: Elaborado pela autora¹⁹

Conforme consubstanciado através da tabela acima, o município de Quelimane, no que concerne ao seu desempenho político-partidário, esteve sob gestão do partido Frelimo e do seu representante Pio Matos durante trezes anos (1998-2011). Todavia, a demissão deste edil (vide capítulo III do presente estudo) abriu espaço para a realização de eleições intercalares em 2011 que, no entanto, marcaram o início da alternância política naquele município com a vitória do MDM e seu candidato Manuel de Araújo. Ademais, a reeleição deste partido foi efectivada a quando da realização das eleições regulares em 2013. Contudo, após sete anos de governação, nas eleições de 2018 o município passou para a gestão do partido Renamo e seu candidato Manuel de Araújo, tendo este último abandonado o mandato do MDM e migrado para a Renamo. Assim, o município enfrentou dois processos de alternância governativa (da Frelimo ao MDM – 2011 a 2018) e (do MDM a Renamo – 2018 à actualidade).

Na secção seguinte, serão descritos os desafios que marcaram efectivamente essas transições, e por fim, será analisado a componente descontinuidade político-administrativo face a essas alternâncias na gestão do município.

¹⁹ Estes dados foram tirados dos acórdãos aprovados e divulgados pelo Conselho Constitucional. Disponível em http://www.econstitucional.org.mz/content/advancedsearch/jurisprudencia?Content_search_attribute_fulltext_classattribute_id%5B%5D=367&Content_search_attribute_fulltext_classattribute_id%5B%5D=356&Content_search_attribute_fulltext_value%5B%5D=&Content_search_attribute_fulltext_value%5B%5D=Valida%C3%A7%C3%A3o+e+Proclama%C3%A7%C3%A3o+dos+Resultados+das+Elei%C3%A7%C3%B5es+&SubTreeArray%5B%5D=196. Acesso em: 19 de Julho

Secção 2: Alternância política no município de Quelimane: seus efeitos adversos

A presente secção apresenta e discute de forma resumida, os efeitos da alternância política no município de Quelimane desde 2011 à actualidade. Com este exercício será possível auferir ao final da secção, os contornos da alternância e os efeitos adversos desta, dando maior destaque a descontinuidade neste município, discutindo de modo específico de que forma é que a descontinuidade político-administrativa se mostrou efectiva, os factores que a levaram à efectividade, e os principais actores envolvidos. Para tal, a análise foi dividida nos respectivos períodos que marcaram a alternância política neste município (2011-2018) e (2018 à actualidade).

2.1. Da FRELIMO ao MDM (2011 – 2018)

Após trezes anos sob governação da Frelimo e Pio Matos, as eleições intercalares de 2011 marcaram um revés para a governação municipal em Quelimane pelo facto de o partido MDM e o seu candidato Manuel de Araújo terem se sagrados vencedores. Este facto, abriu portas para o primeiro marco sobre a alternância naquele município que por sinal vigora até aos dias de hoje.

Entretanto, do que foi possível constatar durante as entrevistas, os efeitos negativos da alternância não tardaram a se verificar, considerando que a passagem da governação deste município para um partido da oposição (MDM), foi marcada por uma série de fenómenos causados tanto pela hegemonia/sabotagem da administração anterior (Pio Matos) quanto por um certo protagonismo que advinha da então recém-empossada administração de Manuel de Araújo.

2.1.1. A sabotagem da Frelimo e a consequente letargia da burocracia local

Após a divulgação dos resultados das eleições intercalares que davam vitória ao MDM e Manuel de Araújo verificou-se por parte da Frelimo e da administração de Pio Matos um descontentamento com a cedência do comando do município, facto que causou danos de nível material e nos recursos humanos através de actos de sabotagens (vandalização e abandono) por parte de certos funcionários. Quanto aos recursos materiais houve vandalização de materiais de trabalho de que a Instituição dispunha, de entre eles, computadores, pastas de arquivos, material de escritório, etc. O discurso abaixo é ilustrativo nessa direcção:

Infelizmente foi uma coisa de muita confusão em que não encontramos aqui computadores, partia-se até uma tomada, então, quase toda a informação saiu, e por causa disso agora estamos a testar problemas desta natureza ou um pouco mais grave²⁰.

Por outro lado, os recursos humanos da instituição também se viram afectados pela alternância pelo facto de certos funcionários que pertenciam à instituição desde a gestão anterior, terem abandonado seus postos logo após a tomada de posse do MDM e Manuel de Araújo. Para o entrevistado abaixo, esta atitude por parte de certos funcionários tinha como objectivo demonstrar fidelidade ao partido Frelimo.

Infelizmente houve abandono dos postos por parte de alguns vereadores e técnicos, preferiram abandonar o município e outros pediram mobilidade para outros sectores do Estado porque estariam a trabalhar para os outros. Eles saíram exactamente porque uns foram aconselhados, outros não quiseram ser conotados como estar a contribuir para a oposição²¹.

Essa atitude por parte de certos funcionários, causou prejuízos para a instituição sobretudo porque estes eram o garante da memória institucional, e na sua ausência os recém empossados gestores do MDM viram-se obrigados a começar do zero pois não haviam em determinados sectores, bases nem procedimentos escritos para a continuidade das acções, sendo que tiveram de ser contratados novos quadros, porém suas in experiências com o trabalho no município e a falta de passagem de pastas interferiram na continuidade da prestação de certos serviços, conforme foi observado na experiência partilhada abaixo:

(...) mas queria dizer que foi exactamente aí que quando o Presidente Manuel de Araújo, ele não mudou o xadrez, houve abandono, e infelizmente ele teve que começar a nomear os novos, mas sempre fez perceber que deveria ter havido um transpasse, uma passagem de experiência dos antigos para os novos. No entanto alguma in experiência de quadros fazia-se sentir isso, a maioria de nós éramos a primeira vez por exemplo que estávamos na função pública, não é, vínhamos de ONG's²².

²⁰ Entrevista com Carlos Jackson – Vereador de Planificação e Desenvolvimento Autárquico, Quelimane, 08 de Junho de 2021

²¹ Entrevista com Carlos Jackson – Vereador de Planificação e Desenvolvimento Autárquico, Quelimane, 08 de Junho de 2021

²² Entrevista com Carlos Jackson – Vereador de Planificação e Desenvolvimento Autárquico, Quelimane, 08 de Junho de 2021

Assim, devido a sabotagem da Frelimo a consequência imediata da alternância nesse período foi uma instabilidade organizacional que ocasionou uma letargia na burocracia local. Esta letargia teria sido causada pelo facto de os quadros recém-contratados (para suprir o défice dos que abandonaram seus postos de trabalhos por razões partidárias), não terem tido experiência necessária para garantir a continuidade de determinados serviços. Este facto demonstra não só a fragilidade das relações partidárias ao nível local como também enuncia níveis de intolerância ao princípio de alternância por parte da administração cessante.

2.1.2. O clientelismo do MDM e a consequente ruptura de serviços e actividades

Mas não só a sabotagem da Frelimo foi responsável pelos efeitos imediatos da alternância naquele município pois para além da letargia da burocracia local, a alternância no município de Quelimane naquele período causou igualmente a ruptura na prestação de determinados serviços e actividades.

O facto é que para se legitimar perante o eleitorado e garantir uma reeleição no pleito seguinte (2013), o partido MDM precisava acomodar determinadas promessas eleitorais feitas durante o período da campanha de onde constavam promessas ligadas a ruptura de algumas actividades que a gestão municipal da Frelimo realizava, mas que não eram do agrado dos potenciais eleitores do MDM. Tratava-se, para o caso vertente, da descontinuidade imediata na formação e fiscalização dos taxistas de bicicleta, independentemente das consequências que tal acto traria para a própria gestão municipal. O enunciado abaixo é ilustrativo nessa direcção:

A Cidade de Quelimane é a cidade de bicicleta, e em algum momento essa bicicleta foi usada como vínculo para a preparação das eleições. Nas campanhas eleitorais o taxista de bicicleta foi usado muita das vezes pelos partidos opostos ao partido que estava no poder por exemplo entre a FRELIMO e o MDM, o MDM usou mais as bicicletas e a partir desse momento no mandato do MDM o controle e a fiscalização de bicicletas ficou quase inexistente dentro da autarquia de Quelimane. Nós assistíamos quando estão ali em frente a população fazem algumas promessas que depois tem a responsabilidade moral de faze-las cumprir. As promessas eram de abolir as formações para os taxistas e consequentemente o pagamento de certas taxas, mas eram valores ilusórios digamos: para uma licença de condução de bicicleta são 150 MT e tem um período de 5 anos. A licença de circulação é 100 MT anual. Depois tem o livrete o livrete da bicicleta que custa

100 MT, mas tem o tempo de vida bicicleta. Se for a actividade do táxi o valor é de 500 MT anual²³.

Para efectivar as promessas, a quando da tomada de posse o Presidente do município representado pela sua bancada municipal, usou do seu poder regulamentar para propor à Assembleia Municipal reformas à então postura municipal e a consequente abolição destas taxas e da formação e fiscalização dos taxistas de bicicleta. Este argumento foi confirmado pelo mesmo entrevistado:

Em todo o caso, sempre vai se criar um método legal e isso acontece, porque não pode ser assim de forma esporádica levantar e dizer (...) tem que ser discutido na Assembleia, mas enquanto a Assembleia tiver maioria do partido que propõe ela passa²⁴.

Ademais, esta atitude por parte da gestão do MDM para além de asfixiar a receita municipal devido a abolição de pagamentos de todas as taxas anteriormente em vigor para estes profissionais (conforme ficou evidenciado no extrato supracitado), também criou transtornos na transitabilidade rodoviária sendo que, a eliminação da formação destes tornou-lhes apáticos em relação às normas de condução rodoviária aumentando os níveis de sinistralidade conforme afirmou o entrevistado abaixo:

Isso foi prejudicial porque normalmente dentro de uma autarquia, estamos a falar de bicicletas, motas, aquilo que é o meio de transporte, tem que ser controlado o pagamento de todas as taxas porque isso vem previsto na postura que um ciclista para circular dentro da cidade ou dentro do município tem que estar legal. Quando nós vamos atribuir e ele paga a carta de condução ele tem que ir as aulas, tem que conhecer todos os sinais, tem que fazer os exames, isso é para evitar que o ciclista dentro da cidade seja um obstáculo ao trânsito. Com a interrupção da fiscalização dos ciclistas no mandato do MDM por causa da promessa do Presidente, as consequências sem tocar na receita, as consequências foram sendo essas, aumento dos acidentes com os ciclistas, quer dizer que há envolvimento dos ciclistas e quando já a perícia chegar lá e perguntar o ciclista não tem nenhuma documentação, muito menos uma formação para andar em uma cidade devidamente sinalizada vamos supor²⁵.

Assim, constata-se a esta parte que a governação do MDM neste período, serviu, de entre outros, para acomodar as suas próprias lógicas institucionais, tendo este agido sob evidentes actos de

²³ Entrevista com Melo Gonçalves - Chefe das operações, Quelimane, 10 de Junho de 2021

²⁴ Entrevista com Melo Gonçalves - Chefe das operações, Quelimane, 10 de Junho de 2021

²⁵ Entrevista com Melo Gonçalves - Chefe das operações, Quelimane, 10 de Junho de 2021

clientelismo partidário ao sacrificar a economia e a transitabilidade municipal através da descontinuidade na formação e fiscalização dos taxistas de bicicleta. Desta forma, a busca pela recompensa ao eleitorado pelo “apoio” prestado e consequente legitimação do partido, fez da gestão municipal um campo para alocação de manobras institucionais do que um veículo para a efectivação dos benefícios da alternância propriamente dita.

Na subsecção seguinte, será analisado o segundo período de alternância no município de Quelimane, trata-se da experiência do exercício governativo da Renamo, um novo partido na gestão municipal, porém com um velho rosto no comando – o edil ora cessante, Manuel de Araújo.

2.2. Do MDM à RENAMO (2018 – 2021): o velho rosto e auto-sucessão

Ao contrário do cenário que marcou a transição governativa da Frelimo para o MDM após a realização das eleições intercalares em 2011, a migração partidária do MDM para a Renamo na gestão municipal não foi caracterizada por actos de sabotagem, vandalização nem abandono dos quadros técnicos da instituição.

Do que foi possível constatar, a principal razão para essa aparente harmonia entre as gestões partidárias, residia no facto de estar novamente no comando do município o mesmo gestor que vinha da administração cessante, neste caso, o edil Manuel de Araújo na sua própria auto-sucessão.

O facto é que a quando da preparação das eleições autárquicas de 2018, Manuel de Araújo, então edil do município pelo partido MDM teria se apresentado como cabeça de lista de um outro partido, neste caso, a Renamo (vide capítulo II neste estudo).

Todavia, apesar desta auto-sucessão, algo diferenciaria a gestão de Manuel de Araújo enquanto edil pelo MDM e pela Renamo mais recentemente. Tratava-se das alterações introduzidas em 2018 na legislação eleitoral em geral, e na municipal em específico, que, davam aos partidos, maiores poderes para nomear e destituir os Presidentes dos Conselhos Autárquicos através das Assembleias Autárquicas (vide capítulo II neste estudo).

Por tanto, pelo o que foi possível conotar no campo, este factor fez com que apesar de se ter mantido o mesmo gestor após a alternância política neste município, o facto de a legislação ter

tirado o poder dos Presidentes e ter transferido aos seus respectivos partidos, práticas de clientelismo e descontinuidade de quadros do município fossem verificados em maior grau, conforme relatou um dos entrevistados:

Agora o modelo de governação é diferente porque agora que entrou a RENAMO (...) antes o Presidente era candidato, então hoje o candidato é o partido só tens uma cabeça de lista, então também há uma certa mudança. Assim a pressão política sobe porque nos modelos anteriores em que havia um candidato para ser o Presidente do município, ele tinha muito poder para escolher a equipe por confiança ou sei lá. Agora fica um pouco puxado, neste novo modelo o partido tem muita força, tem uma pressão que faz ter mais poder sobre o candidato e há sempre uma pequena pressão, sempre houve esta pressão política sempre houve²⁶.

Esta maior submissão do partido ao seu edil, causou, de entre outros, uma desburocratização da contratação pública naquela instituição devido à descontinuidade das práticas legais de contratação. Assim, a Renamo, usando-se de lógicas institucionais próprias como o clientelismo, servia-se da administração como forma de recompensa aos que ao seu ver mereciam ser contratados pela instituição, mesmo sem concurso público.

2.2.1. O clientelismo da Renamo e a consequente desburocratização da contratação pública local

Com o início da gestão de Manuel de Araújo perante o mandato da Renamo, um cenário viu-se a crescer, tratava-se da “contratação” de quadros em resposta, ainda que de forma não aparente, ao clientelismo – uma pressão que o partido fazia à gestão municipal para introduzir cada vez mais pessoas de sua confiança e que ao seu ver exerciam influência necessária no partido e em muitas vezes, sem a competência necessária. O trecho abaixo é ilustrativo nessa direcção:

Eles só mandam a lista “ faz favor nos tira este, este, este, este, não olha para formação, não olham para qualidade do trabalho que pode ser oferecido só quer que a pessoa que confiam que esteja lá”²⁷.

²⁶ Entrevista com Carlos Jackson – Vereador de Planificação e Desenvolvimento Autárquico, Quelimane, 08 de Junho de 2021

²⁷ Entrevista com Joel Amaral – Vereador de mercados e feiras e actividades e económicas, Quelimane, 09 de Junho de 2021.

Um outro entrevistado compartilhando da mesma ideia acrescentou:

As vezes uma pessoa de hoje para hoje trazem e deixam aí, fica lá e não consegue nem caminhar nem para frente nem para trás, porque está a chegar, encontrou uma coisa e não sabe como funciona. Porque o normal seria, um concurso em que as pessoas concorrem e entram de acordo com as suas competências, qualidade e obediência também a lei. Agora, a interferência política é mais forte em todos os sentidos, a partir de cima até em baixo acontece isso em todos os parâmetros tendo em conta que os municípios são o reflexo do governo central, o que acontece no governo central também acontece aqui em baixo. O problema está no sistema, porque no momento em que o partido ganha tem que se desfazer do partido e passar a ser governo, agora carrega o partido e vem entregar põe aqui como governo. Cada vez que muda um governo a tendência nossa é sufocarmos a máquina do Estado, é meter mais recursos humanos “da nossa confiança” carregamos mais recursos humanos, cada um que chega a intenção é meter o seu pessoal por isso temos mais direcionados para assuntos internos do que assuntos externos, aí é onde difere os ideais dos partidos²⁸.

Esses relatos, são a prova da desburocratização da contratação pública local causada pela descontinuidade das práticas legais para contratação dos funcionários naquela instituição como resposta ao clientelismo da Renamo. Para o entrevistado abaixo, esta atitude por parte da gestão da Renamo afecta não só o profissionalismo dos funcionários do sector de recursos humanos obrigados a coadunar com tais decisões, mas também, de uma forma ou de outra poderá a médio prazo pôr em causa a sustentabilidade na gestão dos quadros:

E o nosso profissionalismo entra em causa por causa disso, porque você diz “eu não posso fazer” ele diz “faz lá eu sou o dono, eu decido sou o domo, faz” e o técnico faz e máquina cada vez mais fica mais pesada e tem mais despesas. E no final acabamos por ver um município podemos pôr 2000 funcionários, mas não tem capacidade não vamos conseguir executar os trabalhos lá fora, não vamos conseguir comprar combustível, pneus, novas viaturas, não é possível, ficamos sufocados com salários a pagar as pessoas lá fora, as pessoas estão a perder²⁹.

Assim, apesar de a alternância política ser definida como sendo potencialmente benéfica para o multipartidarismo e o regime democrático vigente no país, no que concerne a governação local, e a administração municipal de Quelimane em específico esses benefícios tornam-se em parte questionáveis uma vez que a cada transição governativa desde que a alternância se consubstanciou em 2011, houve tendências de os partidos (tanto o MDM quanto a Renamo) em

²⁸ Entrevista com Costa Ernesto - Director de comércio, Quelimane, 09 de Junho de 2021

²⁹ Entrevista com Costa Ernesto - Director de comércio, Quelimane, 09 de Junho de 2021

reproduzirem práticas clientelistas na tentativa de cristalizem relações de poder que garantam suas sobrevivências enquanto instituições para o garante de uma legitimidade que se acumula e aumenta com o tempo. O extrato abaixo é ilustrativo nessa direcção:

Alternância eu acho que é muito bom (...) se fosse para a democracia eu diria a alternância é bem-vinda, mas para administração é meio complicado porque bom, se mudamos o gestor principal ele vem com viagens da cabeça dele as vezes nem lê o que a lei diz, comete gafe e depois é que vão ver “epah Sr. Presidente não era isso que tínhamos que fazer, epahh porque é que vocês não me disseram”. Ademais, a questão da alternância não pode ser com os técnicos, se for para mudar colocar alguém num determinado lugar ou seja uma posição de relevo do ponto de vista técnico tem que ser de dentro daquele espaço onde a pessoa actua, não pode ser porque o que está aqui por exemplo é RENAMO e temos um camarada aqui como diretor (vai lá, venha você e fica aqui) chega aqui vai boiar, vai fazer coisas da cabeça dele e aquilo tudo que estavam a fazer desconta, ele quer fazer (...), não sabe que entre o que ele vai fazer e o que o outro fazia o que é que era melhor³⁰.

Desta forma, devido tanto a intolerância partidária durante a transição governativa, quanto à adopção de práticas clientelistas através de actos de recompensa ao eleitorado e a quadros internos do partido, a alternância naquele município tem estado a causar constantes recuos na própria administração local sendo que a cada transição governativa abre –se espaço para a descontinuidade na prestação de serviços e actividades conforme elucidou o entrevistado abaixo:

(...) Aqui não, cada um que chega quando chega diz que “o que o outro fez não serve, eu vou começar o meu” e estamos sempre a começar e nunca avançamos porque quem vem começa do zero, então isso não funciona”.

Assim, para minimizar esses efeitos negativos que a alternância tem estado a causar naquele município, dois entrevistados foram unânimes em afirmar que deveria ser obrigatoriamente implementado um plano de desenvolvimento estruturado que, de entre outros, inibisse a gestão municipal de adoptar práticas de ruptura apenas para alojar arranjos institucionais dos próprios partidos afectando deste modo a continuidade da prestação de determinados serviços e actividades do município. Os extratos abaixo são ilustrativos nessa direcção:

Tem que haver sempre algo escrito, aquilo que já foi feito e não terminou, então, como deve ser feito o acompanhamento estar tudo escrito, ter relatórios técnicos, ter relatórios de

³⁰ Entrevista com Otávio Saíde – Vereador de Infraestruturas e Urbanização, Quelimane, 09 de Junho de 2021

desenvolvimento de actividades técnicas normais como é que foi feita a coisa, então cada pessoa que vier usar esses documentos para poder manter ou melhorar aquilo que já foi feito³¹.

Compartilhando da mesma ideia, um outro entrevistado afirmou:

Se houvesse um plano de desenvolvimento estruturado em que o mesmo dissesse que quem vem é obrigado a fazer (...) podem definir prioridades diferentes então isso não seria problema, mas tem um plano de desenvolvimento em que você mostra o quer pegar³².

De facto, a definição clara dos limites de actuação dos partidos na gestão municipal a cada transição governativa, diminuiria não só os níveis de partidarização, como também impediria que houvesse descontinuidade de serviços e actividades apenas para reprodução de arranjos institucionais. Todavia para que tal se efective, é necessário que haja vontade política de qualquer um dos actores políticos que por lá for a passar.

³¹ Entrevista com Otávio Saíde – Vereador de Infraestruturas e Urbanização, Quelimane, 09 de Junho de 2021

³² Entrevista com João de Brito - Director do meio ambiente, Quelimane, 11 de Junho de 2021

Conclusão

O presente estudo propunha-se a compreender a influência da alternância política para a descontinuidade político-administrativa na gestão municipal. Deste modo, partiu-se do pressuposto de que apesar de a alternância política ter representado um ganho para o processo de descentralização no país, esta tem sido usada pelos partidos políticos, de entre outras, como forma de partidarização da gestão municipal induzida por um clientelismo consubstanciado na reprodução de arranjos institucionais capazes de causar situações de instabilidade organizacional e consequente ruptura de determinados serviços e actividades.

Ademais, para o caso do município de Quelimane, objecto do presente estudo, esta instabilidade organizacional, materializa-se no facto de se ter verificado nos dois períodos de alternância (MDM e Renamo) padrões de desburocratização da administração pública local, de forma a consolidar a solidariedade dos actores destes partidos políticos. Para o período em que o MDM esteve na governação, uma série de arranjos foram feitos para alojar promessas partidárias, mais concretamente a ruptura na formação e fiscalização dos taxistas de bicicleta, sem considerar os prejuízos que tal acto traria para a receita municipal e para a transitabilidade rodoviária. Por sua vez, a governação da Renamo que por sinal vigora até aos dias de hoje, também na senda de adopção de práticas clientelistas resultados de arranjos institucionais, tem estado a descontinuar as práticas legais de contratação dos quadros daquela instituição para acomodar quadros do partido.

Assim, conclui-se que em ambos os momentos de transição governativa neste município, a alternância serviu sobretudo para acomodar um sistema de solidariedades típico da atitude do “agora é a nossa vez” de que os partidos da oposição têm se servido como forma de recompensa histórica e legitimidade. Todavia, essa busca pela legitimidade por parte do MDM e da Renamo, demonstra-se como uma autêntica reprodução das práticas clientelistas típicas do Estado-Frelimo a nível central e na governação local. Portanto, é visível um mimetismo por parte destes partidos (MDM e Renamo) numa tentativa de se tornarem semelhantes ao seu inimigo (Frelimo) naquilo que DiMaggio e Powell (1983) denominaram de mimetismo isomórfico que ocorre quando, em resposta às incertezas, as organizações decidem se espelhar nas práticas e estruturas das organizações mais legitimadas.

Desta forma, a alternância política neste município ao invés de representar efectivamente uma alternativa à administração da Frelimo, representou sobretudo um veículo para reprodução do padrão de funcionamento da administração central. Por outras palavras, a alternância neste município significou a substituição de uma má forma de governação por uma outra, em detrimento dos interesses privados e partidários, sendo que, nos dois casos, clivagens históricas internas puseram em causa a gestão municipal e a continuidade na prestação de determinados serviços e actividades.

Outrossim, este facto confirma a ideia anteriormente apresentada por Rosário (2011 ; 2015) de que os partidos da oposição na tentativa de resistência ao modelo clientelista da Frelimo, acabam se mimetizando com o mesmo, porém através da construção e desenvolvimento do seu próprio modelo, mas um modelo perdedor, porque se trata de um clientelismo “pobre”, em volta de partidos pobres, não consolidados interna nem externamente e com uma liderança ditatorial não representando desta forma, nenhuma alternativa à gestão municipal.

Assim, estas constatações validam a hipótese inicialmente apresentada de que, a alternância política pode estar a ser usada pelos partidos políticos, de entre outras, como forma de partidarização da gestão municipal induzida por um clientelismo consubstanciado na reprodução de arranjos institucionais capazes de causar situações de instabilidade organizacional e conseqüente ruptura de determinados serviços e actividades.

O município de Quelimane é disto exemplo sendo que, as mudanças na gestão municipal desde 2011 à actualidade impactaram na estabilidade organizacional devido a existência de um ambiente político enraizado em uma cultura política de solidariedade partidária, dependência de trajectória e mimetismo.

Perante isto, reitera-se o descrédito, do ponto de vista institucional, de uma democracia local multipartidária, que garante, por um lado, a alternância eleitoral do poder, mas permite, por outro, a substituição de uma má forma de governação por uma outra, o que consubstancia, de facto, que qualquer actor/partido político pode servir-se da administração municipal para os seus interesses privados ou partidários, capaz de afectar a continuidade da prestação dos serviços e actividades.

Referências Bibliográficas

1. ALDRIN, P. *et al.* **Une sociologie politique pour les alternances au pouvoir.** Disponível em <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01285375/document>. Acesso em: 12 de Julho de 2021.
2. ALVES, G. M. **Trajectória democrática de Moçambique (1994 a 2014): Presidencialismo e Descentralização- problema ou solução para democratização.** Dissertação (Mestrado conjunto em Ciência Política: Governança e Relações Internacionais) - Universidade Católica Portuguesa, Instituto de Estudos Políticos - Universidade Católica de Moçambique, Beira, 2015.
3. ANTÓNIO, B. A Governação Municipal em contextos de Alternância Política Em Moçambique Algumas notas a partir do Município de Gurué (2014-2018). In: FORQUILHA, S. **Desafios para Moçambique 2020.** Maputo: IESE, 2020. cap. 6, p. 121-138.
4. ARAUJO, A. W. S. D.; SOUZA, K. M. N. A Continuidade e a descontinuidade de Políticas Públicas na Gestão Municipal de Petrolina-PE. **Revista Mult. Psic**, v.13, n. 45, p. 282-301, 2019.
5. ARISTOLELES, **Tratado da política**, Publicações Europa-América, edição n. 40658/2314, Mira Sintra, 1977.
6. AWEPA. **Boletim sobre o processo político em Moçambique**, n. 29, 2003.
7. BILÉRIO. B. E. **Descentralização e Construção do Estado em Moçambique**, v. 2, n. 4, 2019.

8. CAHEN, M. **Resistência Nacional Moçambicana, de la victoire à la déroute**, Resistência Nacional Moçambicana: from the victory to the crushing defeat, Politique africaine, 2010.
9. CISTAC, Gilles. **Institucionalização, organização e problemas do poder local**. Curso de Pós-Graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Oficial Portuguesa, Lisboa, 2012.
10. CROOK, R. e MANOR, J. **Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa**. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
11. DICIONÁRIO DE POLÍTICA. **Etimologia da palavra alternância**. Disponível em <https://www.toupie.org/Dictionnaire/Alternance.htm>. Acesso em: 13 de Julho de 2021.
12. DIMAGGIO, P.J; POWELL, W.W. **The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. American Sociological Review, v.48, n.2, p.147-160, Abril, 1983.
13. ERNEST, E. CHUKWUMA, R. **Political Power Alternation and the Challenge of Democratic Stability in Nigeria: Focus on Fourth Republic 1999 – 2013**, Global Journal of HUMAN-SOCIAL SCIENCE: F Political Science, v. 14, 2014.
14. ESTEVAM, D. O. **Os significados sociais e políticos da formação por alternância: um estudo de caso em duas experiências no estado de Santa Catarina. Florianópolis**. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - UFSC, 2009.
15. ESTEVAM, Dimas de Oliveira. **A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas**. II Seminário das Ciências Sociais Aplicadas Área 11 – Estado e Políticas Públicas, 2010

16. GLOIRE, Gahagamo Bahati. **Le concept d'alternance politique : conditions et pratique. Droit Public & Etudes Politiques** / novembre 7, 2019. Disponível em <https://wikimemoires.net/2019/11/le-concept-dalternance-politique-conditions-et-pratique/>. Acesso em: 12 de Julho de 2021
17. GUAMBE, E. **O novo figurino da eleição e governação descentralizada provincial e autárquica**, Academia Edu, 2020. Disponível em https://www.academia.edu/41822703/O_NOVO_FIGURINO_DA_ELEI%C3%87%C3%83O_E_GOVERNA%C3%87%C3%83O_DESCENTRALIZADA_PROVINCIAL_E_A_UT%C3%81RQUICA_EG%C3%8DDIO_GUAMBE_DRAFT_DE_TRABALHO_N%C3%83O_CITAR. Acesso em: 2 de Junho de 2021.
18. GUAMBE, E. **Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique - Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico**, Maputo, 2019.
19. GIL, A. C. **Como elaborar projectos de pesquisa**, 4ª edição, São Paulo, atlas editora, 2002.
20. HUNTINGTON, S. P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
21. JORNAL SAVANA, domingo, 26 de agosto de 2018, Manuel de Araújo fala da sua saída do MDM e da destituição. Disponível em <https://ambicanos.blogspot.com/2018/08/manuel-de-araujo-fala-da-saida-do-mdm-e.html>. Acesso no dia 27 de Agosto de 2021.
22. KRAUSE, P. **Of institutions and butterflies: Is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?** Overseas Development Institute. (Background Note): London, 2013.

23. LAKATOS, E. M. MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**, 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.
24. LARSON, A.M. **Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America**, 2006.
25. LECOURSA, André. **A abordagem neoinstitucionalista na ciência política: unidade ou diversidade?** Politique et sociétés. publicação online: 13 de fevereiro de 2003. Disponível em <https://www.erudit.org/fr/revues/ps/2002-v21-n3-ps407/000494ar/>. Acesso no dia 24 de Agosto de 2021.
26. MAEFP. **Diagnóstico integrado de Infraestruturas e serviços básicos para os Municípios da Província de Zambézia - Município de Quelimane**, Abril 2020.
27. MARCH, J. G; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1976.
28. MASSANGO, Glécio Ernestina. **A volatilidade do Eleitorado do MDM em 2013: estudo do caso da Cidade de Maputo**. Dissertação de Mestrado. Universidade Eduardo Mondlane, 2014.
29. MASOCHA, Reginald. FATOKI, Olawale. **The Role of Mimicry Isomorphism in Sustainable Development Operationalisation by SMEs in South Africa**. Sustainability 2018.
30. MEYER, John; ROWAN, Brian. **Institutionalized organizations: formal structure, as myth and ceremony**. American Journal of Sociology, v. 83, n. 2: 340-363, 1977.
31. NETO, Tarcisio Vieira de Carvalho. **O princípio da alternância no regime democrático**. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/196/ril_v49_n196_p165.pdf. Acesso em: 12 de Julho de 2021.

32. NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** Dissertação (Mestrado em Administração), FGV, São Paulo, 2006.
33. NOVUNGA, Adriano (2012). **Tendências nas Eleições municipais de 1998, 2003 E 2008.** In: B. Weimer. (org.) Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Maputo: 2012, IESE, p. 281-299.
34. OLIVEIRA, M. F. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração,** Catalão: UFG, 2011.
35. OLSEN, H. B. **Decentralisation and Local Governance Module 1: Definitions and Concepts.** 2007.
36. OTAYEK, R. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol.77, p.131-150, junho 2007.
37. PETERS, B. G. **Institutional Theory: The “New Institutionalism” in Political Science,** (London: Cassells), 1999.
38. PIERSON, P. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics.** *American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267, 2000.
39. _____ . **Politics in time: history, institutions, and social analysis.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
40. PRZEWORSKI, A. "Acquiring the Habit of Changing Governments Through Elections", *Comparative Political Studies*, p. 101-129, 2015.
41. RIBOT, J. **Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation.** World Resources Institute, Washington, DC, 2002.

42. ROSÁRIO, Domingos Do. Alternância eleitoral do poder local – **Os limites da descentralização democrática: o caso do Município da Ilha de Moçambique, 2003–2008**. In: B. Weimer. (org.) Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Maputo: 2012, IESE, p. 300-325.
43. _____ . **Os Municípios dos “Outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche**. Cadernos de Estudos Africanos. Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), 2015.
44. SANCHES. Edalina Rodrigues, MACUANE. José Jaime. **Elections as Vehicles for Change? Explaining different outcomes of democratic performance and government alternation in Africa**. Cadernos de Estudos Africanos, Dezembro de 2019, disponível em <https://journals.openedition.org/cea/4227#ftn1>. Acesso em: 01 de Agosto de 2021.
45. SANTOS, Jailze de Oliveira. **(Des) Continuidades na política educacional pernambucana na década de 90**. Universidade Federal Rural de Pernambuco. 2014
46. SIMIONE, A. A; MATOS, F. e CKAGNAZAROFF, I. B. A História da Municipalização em Moçambique: Atores, Estratégias e Implicações para a Gestão Pública Local. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Boa Vista, v. 8, n. 2, 2018
47. SPINK, P. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático**. Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, 1987.
48. SPOSITO, M. P. e CARRANO, P. C. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. **Revista Brasileira de Educação** - ANPED, São Paulo: Autores Associados, no 24, set/dez 2003.
49. VALBRUZZI. M. V. **Government Alternation in Western Europe, A Comparative Exploration**. European University Institute - Department of Political and Social Sciences, 2017.

50. Wahman M. “**Democratization through Alternation? Comparing the cases of Ghana, Kenya and Senegal**”. Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the Swedish Political Science Association, Gothenburg, 2010.
51. YULIANI, Elizabeth Linda. **Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean?** Interlaken, Switzerland, 2004,
52. ZARPELLON, Sérgio. C.. Continuidade e descontinuidade administrativa de programas e projetos econômicos e sociais: um ensaio sobre fatores que contribuem para esse fenômeno na região centro-sul do Paraná, Brasil. In: **III CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA**, 2011, Ponta Grossa. Anais do CIEPG. Ponta Grossa : UEPG,. v. 1, 2011.

Legislação

Lei n.º. 3/94 de 13, de Setembro - aprovava o quadro Institucional dos Distritos Municipais.

Lei n.º. 2/97 de 18, de Fevereiro - aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais.

Lei n.º. 1/2018 de, 12 de Junho – aprova a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique

Lei n.º. 6/2018, de 3 de Agosto - altera a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais

Lei n.º. 7/2018, de 3 de Agosto - altera a Lei n.º 7/2013, de 22 de Fevereiro, republicada pela Lei n.º 10/2014, de 23 de Abril, relativa à eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais.

ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS

Nome	Cargo	Ano de entrada no CMCQ	Data da entrevista
Renato da Silva	Técnico de Monitoria e Avaliação do departamento de Estudos e projectos	2012	07/06/2021
Sérgio Zacarias Tomo	Técnico de Monitoria e Avaliação do departamento de Estudos e projectos	2016	07/06/2021
António Bernardino António	Chefe da comissão de registos das fontes de receitas	2007	07/06/2021
Félix Fernando Nihoca	Chefe de Recursos Humanos	2001	08/07/2021
Aniceto do Rosário	Chefe da Secretaria do Posto Administrativo nº 3 - Cololo	2014	10/06/2021
Feliciana	Chefe da Secretaria do Posto Administrativo nº 2 - Sangarivera	2012	10/06/2021
Leonardo Botão	Chefe do Posto Administrativo nº 3 - Cololo	2021	10/0/2021
Ascensão Chauchane	Director de Estudos e Projectos	2012	07/06/2021
Costa Ernesto	Director de comércio		09/06/2021
Armando Jorge	Director de planeamento urbano	2000	09/06/2021
Grácio Arnaldo	Director de Saúde	2001	09/06/2021
Arão Rocha	Director de administração	2016	10/06/2021

Melo Henriques Gonçalves	Chefe das operações da Polícia Municipal	2000	10/06/2021
João de Brito	Director de meio ambiente	2013	11/06/2021
Teodomiro Varela	Secretário Executivo do Presidente do Conselho Municipal	2012	11/06/2021
Carlos Jackson	Vereador de Planificação e Desenvolvimento Autárquico	2012	08/06/2021
Joel Amaral	Vereador de Mercados e Feiras e actividades económicas	2014	09/06/2021
Otávio Saíde	Vereador de Infraestruturas e Urbanização	2018	09/06/2021
Costa Amado	Vereador de Educação, saúde, género e acção social	2019	09/06/2021
Elísio Alexandre	Vereador de Administração e Finanças	2019	10/06/2021
Edson Bomês	Vereador de Saneamento, meio ambiente e mudanças climáticas	2020	11/06/2021

ANEXO II – GUIÃO DE ENTREVISTA

Guião de entrevistas para o Conselho Municipal de Quelimane 07 à 11 de Junho de 2021

Questionário nº _____

Nome da Vereação/departamento : _____ (obrigatório)

Cargo do entrevistado: _____ (obrigatório)

Período de entrada no CMQ: _____ (obrigatório)

Nome do entrevistado: _____ (opcional)

A. VEREADORES

Em relação a alternância política no Município

1. No seu entender, quais foram os efeitos que a alternância política na governação do município especificamente nos últimos dez anos (Frelimo, MDM e Renano) provou para a gestão organizacional e implementação dos projectos?
2. No seu entender existiu ou não protagonismo entre os partidos antecessores à sua gestão de forma a impermeabilizar o seu trabalho futuro? Cenários como rompimento dos projectos para evitar que os resultados positivos fossem aliados ao actual partido?
3. No seu entender, a troca de partidos e gestores de 5 em 5 anos pode ou não limitar a sustentabilidade dos projectos e na prossecução de serviços públicos?

Em relação aos projectos

4. Qual foi o cenário administrativo que encontrou logo após tomar posse? Mais especificamente em relação à organização dos documentos?
5. Encontrou projectos “em andamento” da gestão anterior?
6. Qual foi o seu posicionamento? Continuidade ou descontinuidade dos projectos?

7. Em casos de descontinuidade:

- a. Quais foram os projectos descontinuados?
- b. Quais foram as razões? Ineficácia, ineficiência ou outras?
- c. A descontinuidade foi plena ou parcial?
- d. Como fez para garantir que a descontinuidade desses projectos não pusesse em causa a continuidade na prossecução dos respectivos serviços públicos?

8. Em casos de continuidade:

- a. Quais foram os projectos continuados?
- b. Quais foram as razões? Eficácia, eficiência ou outras?
- c. A continuidade foi plena ou parcial?

No seu entender o facto dos vereadores e alguns outros cargos de chefia serem nomeados por confiança política propicia ou não a descontinuidade dos projectos e de cargos?

Em relação aos funcionários

- 9. A quando da sua tomada de posse, como foi a sua relação com os funcionários efectivos do município? Aqueles directamente ligados à sua área de actuação.
- 10. Sentiu alguma resistência por parte deles em relação ao alinhamento com as suas novas ideias para a vereação?
- 11. No seu entender os funcionários da sua vereação tem atitudes partidárias ou são neutros e imparciais, apenas cumprindo as ordens do seu superior?
- 12. Em termos de gestão do pessoal, chegou a propor o afastamento ou transferência de algum funcionário da sua vereação? Se sim, qual foi o motivo?

B. TÉCNICOS E DEMAIS FUNCIONÁRIOS MEMBROS DAS VEREACÕES

Em relação a alternância política no Município

1. No seu entender, quais foram os efeitos que a alternância política na governação do município especificamente nos últimos dez anos provou para a gestão organizacional e implementação dos projectos?

2. No seu entender, a constante troca de partidos e gestores pode ou não limitar a sustentabilidade dos projectos e na prossecução serviços públicos?

a) Sim pode____ b) Não pode____ c) Depende____

3. No seu entender, a constante troca de partidos e gestores pode ou não influenciar no seu trabalho ou considera o desempenho apartidário?

a) Sim pode____ b) Não pode____ c) Depende____

Em relação aos projectos

4. Quais eram os principais projectos que estavam a decorrer antes da tomada de posse da actual gestão?

5. Depois da tomada de posse da actual gestão houve ou não mudanças a nível organizacional especificamente em relação aos projectos e cargos?

a) Não houve mudanças ____ b) Houve mudanças

6. Quais foram as mudanças com mais destaque?

7. No seu entender, as mudanças implementadas pela nova gestão tiveram um impacto positivo ou negativo para a gestão organizacional e para a prossecução dos projectos e prestação dos serviços públicos?

a) Tiveram um impacto positivo___ b) Tiveram um impacto negativo___

8. Houve casos de colegas afastados ou transferidos logo a seguir a tomada de posse da actual gestão?

a) Sim, houve ___ b) não houve___

9. Em relação aos projectos descontinuados

9.1. Qual foi a sua reacção ao ser informado que determinado projecto seria descontinuado?

a) desânimo___ b) descredibilidade___ c) imparcialidade___

9.2.No que a descontinuidade dos projectos, esta pode afectar a sua motivação para o trabalho?

a) Sim___ b)Não___ c)Depende___

10. Em relação aos projectos continuados

10.1. Quais foram os projectos que foram continuados?

10.2. Como avalia a decisão da actual gestão em continuar na prossecução de projectos da gestão anterior?

11. Em poucas palavras, resume, no seu entender, as consequências da descontinuidade político administrativa para a prestação de serviços públicos à comunidade local.

Muito obrigada por ter respondido as perguntas do presente questionário, acaba de contribuir para a produção de conhecimento e melhorias na gestão municipal.

ANEXO III – RECEPÇÃO E ACEITAÇÃO DO PEDIDO DE ENTREVISTA NO CMCQ



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

CRENCIAL Nº317/DRA-FLCS/ 2021

No âmbito da disciplina de Trabalho de Fim de Curso, credencia-se junto ao Conselho Municipal de Quelimane, a Sr^a **Lúcia Augusto Domingos Macamo**, estudante do 4º ano do Curso de Licenciatura em Administração Pública, para realizar o trabalho de recolha de dados sobre o tema “ (Des) continuidade político- administrativa face a alternância do poder na governação local: uma análise sob a gestão dos projectos e cargos no Município de Quelimane ”.

Agradece-se antecipadamente todo o apoio que lhe possa ser prestado para o bom andamento do trabalho.

Maputo, 31 de Maio de 2021

pil O Director Nacional Adjunto Para área de Graduação


Doutor Marlino Mubai
(Assistente)



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE-Faculdade de Letras e Ciências Sociais-Tel. (21) 485402- Fax (21) 485402-

www.fles.ucm.mz- -C.P. 257-Campus Universitário – Príncipal -Maputo -República de Moçambique.