

## PROTAGONISMO POLÍTICO-PARTIDÁRIO, UM OBSTÁCULO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM CONTEXTOS DE COMPETIÇÃO POLÍTICA: O CASO DO MUNICÍPIO DE GURUÉ (2014 - 2018)<sup>1</sup>

Bernardino António

### Introdução

A Descentralização tem sido vista como uma das soluções para algumas questões de difícil gestão ao nível central, tais como a prestação de serviços públicos, a participação e envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, assumindo-se que a descentralização traz o governo para mais próximo dos cidadãos, geográfica e institucionalmente (Tiebout, 1956; Crook, 2003; Bardhan & Mookherjee, 2005; Coyers, 2007; Ekpo, 2008).

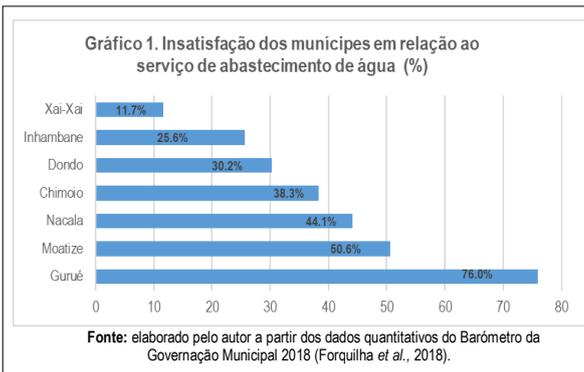
Em Moçambique, a criação das autarquias gerou, nalgumas delas, dinâmicas políticas competitivas, que se traduzem num melhor desempenho dos governos locais na prestação de serviços básicos aos cidadãos. Apesar dessa relativa melhoria, a provisão de serviços básicos ainda apresenta dificuldades como resultado da capacidade limitada dos municípios em termos de recursos financeiros, materiais, humanos e técnicos (Brito, 2013; Forquilha, 2016). No entanto, em contextos de alternância política, as dificuldades em relação à prestação de serviços públicos aos cidadãos estendem-se para os condicionamentos resultantes da luta pelo protagonismo político-partidário entre os governos locais (Conselho Autárquico e Governo Distrital/Provincial), na medida em que estes se concentram mais na maximização de vantagens político-partidárias em detrimento da melhor prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Tomando como base o município de Gurué, este texto analisa as implicações da luta pelo protagonismo político-partidário entre os governos locais na prestação de serviços públicos em contextos de alternância política. O texto mostra como a disputa pelo protagonismo entre as autoridades municipais e do Governo Distrital de Gurué, através da instrumentalização da crise de água, comprometia o bem-estar dos cidadãos daquela autarquia governada pelo MDM, no mandato de 2014-2018.

### Eleições autárquicas de 2013: A vitória do MDM em Gurué

As eleições autárquicas de 2013 constituem um marco importante para a compreensão do contexto da análise desenvolvida neste texto. Essas eleições foram marcadas pela ausência da Renamo e a conquista do espaço político por parte do MDM<sup>2</sup>. Nestas eleições, o MDM conquistou quatro municípios, nomeadamente Beira, Nampula, Quelimane e Gurué. Nesses quatro municípios, o MDM obteve a maioria dos votos. (CIP & AWEPA, 2013).

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, tendo remarcado uma nova eleição para o dia 8 de Fevereiro de 2014<sup>3</sup>. Na segunda volta, o MDM ganhou as eleições e o seu candidato, Orlando Janeiro, conquistou 55,15% dos votos válidos contra 44,85% daqueles obtidos pelo candidato da Frelimo, Jahanquir Jussub (CIP & AWEPA, 2013; CC, 2014).



A vitória do MDM no município de Gurué, criou no seio dos munícipes alguma expectativa em relação à melhoria da governação na autarquia. Importa referir que, apesar de ser um município da primeira geração<sup>4</sup> as eleições de

2013 no Gurué foram realizadas num contexto em que se enfrentavam enormes desafios em termos de prestação de serviços básicos, com maior destaque para o abastecimento de água, que constituía um dos principais problemas apontados pelos munícipes daquela autarquia, conforme ilustra o ponto a seguir.

### A crise de água no município de Gurué: um objecto de instrumentalização política

O inquérito por questionário, aplicado em Gurué a uma amostra representativa de 600 munícipes em idade eleitoral, mostra que a falta de água estava entre os principais problemas da autarquia. O gráfico 1 representa a percentagem<sup>5</sup> de inquiridos que manifestaram sua insatisfação em relação ao serviço de abastecimento de água naquele município (76.0%) comparativamente aos outros municípios incluídos na pesquisa em 2018 (Xai-Xai, Nacala, Moatize, Inhambane, Dondo e Chimoió).

Refira-se que durante a celebração do 44º aniversário da cidade de Gurué, no dia 24 de Fevereiro de 2016, a questão de abastecimento de água esteve entre os assuntos mais falados e, na altura, tanto o presidente do município, Orlando Janeiro, do MDM, assim como o Administrador do Distrito, Costa Chirembue Ejai, da Frelimo, mostraram haver esforços conjuntos para a solução do problema<sup>6</sup>.

Um facto curioso é que, no ano seguinte, durante as celebrações do 45º aniversário da cidade de Gurué, o discurso do presidente do município mudou e, na ocasião, acusou o Governo do Distrito de estar a inviabilizar a reabilitação do sistema de abastecimento de água alegadamente por motivações políticas:

*"Eu já disse que a água há impedimento, há impedimento por parte do Governo do Distrito. Disse ele se o município abrir água, significa que o povo todo estará ao lado do partido MDM (...), mas eles estão a esquecer que afinal das contas quem sofre é o povo, o que não podiam fazer isso. O Conselho Municipal pediu para a reabilitação do sistema existente e eles invocaram motivos não bem justificados. Portanto, é um desafio, vamos ver, independentemente de como for."*<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Este artigo é resultado de uma pesquisa realizada no município de Gurué em 2018, no âmbito do projecto de pesquisa "Barómetro da Governação Municipal" em curso no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

<sup>2</sup> Renamo boicotou essas eleições porque não concordava com a lei eleitoral, que considerava favorecer a Frelimo devido a sua maioria nas estruturas dos Órgãos de Administração Eleitoral. Por outro lado, o MDM, criado em 2009, como resultado da expulsão de Daviz Simango da Renamo pelo então líder do partido Afonso Dhlakama, se estreava num cenário político historicamente dominado pelos dois principais partidos políticos: a Frelimo e a Renamo.

<sup>3</sup> Ver o Acórdão nº 4/CC/2014, de 22 de Janeiro.

<sup>4</sup> Gurué faz parte dos primeiros 33 municípios criados em Moçambique no âmbito da lei 2/97. Desde 1998, ano da realização das primeiras eleições autárquicas, até 2013, o município esteve sob gestão do partido Frelimo.

<sup>5</sup> As percentagens incluem aqueles que disseram estar "muito insatisfeitos" e os que disseram estar "insatisfeitos".

<sup>6</sup> Ver STV (2016).

<sup>7</sup> Ver STV (2017).

O Administrador do Distrito manteve o mesmo discurso preferido em 2016, sustentando estar a colaborar com Governo da Província e o Conselho Municipal na busca de soluções para o problema de falta de água em Gurué:

*“Em relação a água, agora o que está a acontecer é que nós estamos a fornecer água a partir de fontes que nós abrimos. Nós estamos a criar condições para mobilizarmos fundos para reabilitar o sistema de abastecimento de água, esse é que é o nosso plano como governo. Ele terá que participar naturalmente e já criamos equipe multisectorial onde está o Governo do Distrito, o Município, a Direcção Provincial e o próprio Governo Provincial.”<sup>8</sup>*

Durante as entrevistas no terreno, as autoridades municipais, afirmaram ter havido fundos no município, destinados à reabilitação parcial do sistema de abastecimento de água para minimizar o problema de alguns bairros, mas por falta de colaboração do Governo do Distrito, o projecto não avançou, conforme evidenciam as palavras de um dos vereadores<sup>9</sup> do município:

*“A relação com o Governo do Distrito é boa, mas o que nós constatamos é que o Conselho Municipal é uma instituição autónoma, tem suas receitas próprias, então há alguns casos que o próprio Conselho Municipal pode tratar com os seus fundos locais. Mas, em algum momento, tem havido empasses na questão da água. Por exemplo, nós tínhamos um fundo aqui, cerca de 20 milhões de meticais, não era para construir uma fonte de raiz, mas sim para minimizar o problema daqueles bairros que não têm uma gota de água. No entanto, houve dificuldades na coordenação com o Governo do Distrito e aquele dinheiro acabou sendo usado para outros fins.”<sup>10</sup>*

No entanto, as autoridades do Governo do Distrito, para além de terem classificado os argumentos das autoridades municipais como um “simples pensamento político” [um pretexto para ganhar protagonismo político], afirmaram nunca terem visto o plano do município para a reabilitação do sistema de abastecimento de água:

*“Uma coisa é aquilo que chamamos de pensamento político e outra coisa é reabilitação. Há indivíduos que querem aproveitar-se de coisas que não percebem só para tirar proveitos. Nunca vi esse plano do município e nunca ouvi falar desse plano. Por isso é que às vezes eu procuro saber se as pessoas entendem o que dizem. Agora, se já lançaram concurso eu nunca vi, se tem esse plano eu nunca vi. “o município tem vontade” — uma coisa é vontade e outra é realização. O que nós percebemos num dos encontros que tivemos é que eles queriam resolver o problema pouco a pouco (...) não pode ser assim — pouco a pouco significa o quê!? Os políticos gostam de espe-*

*cular, mas nós somos mais técnicos, essa coisa de política não é connosco.”<sup>11</sup>*

Paras as autoridades municipais, os argumentos apresentados pelo Governo do Distrito mostram a falta de vontade política: *“Para nós a resposta do governo não faz sentido (...). Você passa nos bairros aqui, há tubos a jorrarem água de qualquer maneira enquanto existem bairros sem água. Isso dá-nos a entender que há falta de vontade de algumas pessoas que estão a gerir esse distrito”<sup>12</sup>*

Importa salientar que a Política de Águas, apesar de estabelecer o Governo como a principal fonte de investimentos para a reabilitação e expansão das infraestruturas, também abre espaço para possíveis parcerias nos investimentos, reconhecendo o papel relevante dos municípios nesse processo (Resolução 42/2016: 888). É nesse contexto que as autarquias, dentro das suas capacidades, também podem fazer parcerias e mobilizar fundos com vista a viabilização dos seus planos em termos de abastecimento de água no seu território.

O que explica o conflito entre o Conselho Municipal e o Governo do Distrito na reabilitação do sistema de abastecimento de água no município de Gurué, num contexto de possível coordenação e cooperação entre os dois poderes? Aliás, o n.º 2, do artigo 93, do Decreto 11/2005, que aprova o regulamento da lei dos órgãos Locais do Estado estabelece que “os órgãos locais do Estado coordenam os seus planos e acções com os órgãos das autarquias compreendidas no respectivo território, visando a realização harmoniosa das suas atribuições e competências.”

Assumindo que a falta de água estava entre os principais problemas apontados pelos munícipes em Gurué, ficava evidente que a água constituía um capital político importante tanto para a Frelimo assim como para o MDM. Por um lado, o Conselho Municipal, que havia empreendido alguma dinâmica em termos de melhoria na prestação de serviços públicos nos primeiros anos da sua governação, com maior destaque para a reabilitação das principais vias de acesso ao nível da autarquia, tinha o interesse de reabilitar o sistema de abastecimento de água porque este acto teria um impacto no alargamento das bases sociais do MDM e, provavelmente, na sua futura reeleição, uma vez que teria solucionado um problema que a Frelimo não resolveu durante os anos que esteve no poder naquela autarquia (de 1998 a 2013). Por outro lado, as autoridades do Governo do Distrito de Gurué teriam pouca predisposição para a reabilitação do sistema de abastecimento de água durante o mandato do MDM, por causa dos interesses eleitoralistas do seu partido (Frelimo), que procurava, a todo o custo, reconquistar a autarquia.

Nota-se aqui uma luta pelo protagonismo político através da instrumentalização da crise de água que se vivia no município de Gurué com o interesse de maximizar vantagens político-partidárias relacionadas à conquista e manutenção do poder político. Assim, as diferenças político-

partidárias subjagam o bem-estar dos cidadãos e esse é, actualmente, um dos maiores desafios da governação em contextos de alternância política nas autarquias em Moçambique.

## Conclusão

As diferenças político-partidárias e a luta pelo protagonismo político, nas autarquias com alternância da governação, afectam, em grande medida, a prestação dos serviços públicos, conforme ficou evidente neste texto. Num contexto de crise de água na autarquia de Gurué, a falta de coordenação, diferenças partidárias e a luta pelo protagonismo político entre as autoridades do município e do Governo do Distrito condicionavam a solução do problema de falta de água e, consequentemente, o bem-estar dos cidadãos daquela autarquia.

Portanto, para que a descentralização produza os efeitos desejados, pelo menos em termos de melhoria na prestação de serviços básicos, é importante que os partidos políticos em posições de governação ao nível local se mostrem realmente comprometidos com o bem público e compreendam que as diferenças políticas e a maximização das vantagens político-partidárias não devem, em momento algum, comprometer o bem-estar dos cidadãos.

## Referências

- Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2005). Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries. *Journal of Public Economics*, 89 (4), pp. 675-704.
- Brito, L. (2013). Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização. In: *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 23-37.
- Coyers, D. (2007). Decentralization and service delivery: Lessons from sub-saharan Africa. *IDS Bulletin*, 38 (1), pp. 18-32.
- Crook, R. C. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations. *Public Administration and Development*, 23 (1), pp. 77-88.
- Decreto 11/2005, de 10 de Junho. *Legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei n.º 8/2003 e o Decreto n.º 11/2005)*. República de Moçambique. Maputo: INM, pp. 27-126.
- Ekpo, A. H. (2008). Decentralization and Service delivery: A Framework. Paper prepared for the African Economic Research Consortium, Nairobi.
- Forquilha, S. (2016). Democracia e municipalização em Moçambique: gradualismo, participação local e serviços básicos. In: *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 73-91.
- Forquilha, S. et al. (2018). Barómetro da Governação Municipal 2018: relatório de dados quantitativos. Maputo: IESE.
- Resolução 42/2016, de 30 de Dezembro de 2016 (2016), Boletim da República.
- STV, S. (2016). 44 anos da cidade de Gurué: inauguração de infraestruturas e diversas actividades marcaram a efeméride. Noite Informativa. 24 de Fevereiro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3TOKMO4bdDI&t=2685s> (consultado a 5 de Outubro de 2019).
- STV, S. (2017). 45.º aniversário de Gurué: edil acusa Governo Distrital de proibir reabilitação do único sistema de água. *Jornal da Noite*. 24 de Fevereiro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UgvdAEN4UOU&t=1399s> (consultado a 5 de Outubro de 2019).
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, pp. 416-424.

<sup>8</sup> STV (2017).

<sup>9</sup> Entrevista com W. T., vereador do Conselho Municipal de Gurué, 27.06.2018.

<sup>10</sup> Entrevista com W. T., vereador do Conselho Municipal de Gurué, 27.06.2018.

<sup>11</sup> Entrevista com N. A., quadro sénior do Governo Distrital de Gurué, 26.06.2018.

<sup>12</sup> Entrevista com W. T., vereador do Conselho Municipal de Gurué, 27.06.2018.