

---

***Note from the Editor:***

This series of papers deals with the problem of violence in the state-building process in Mozambique. It aims to contribute to a more open and less centralized debate on the state-building process, in the hope that the various social and political positions will accept that they are part of a diversity of opinions and experiences. Acceptance of the diversity and relativity of life experience in Mozambique may be the most effective way to combat extremism in the various corners of the political arena linked to the promotion of, and resistance against, various state-building projects.

---

**Autores:**

[Ernesto Constantino e Milissão Nuvunga]

***Executive Summary***

O artigo analisa a democracia moçambicana a partir da actuação dos principais actores políticos, nomeadamente a FRELIMO e RENAMO, tendo como ponto de partida o ano de 1994, que consubstancia a constituição em Moçambique do primeiro governo saído por meio de um contexto eleitoral multipartidário até a actualidade. Argumenta que o que está em jogo no país é mais o risco do regime do que o risco político tal como entendido na literatura tradicional sobre democratização em África. O risco político dessa forma representa a probabilidade dos governos em mudar o ambiente institucional, gerar instabilidade tanto políticas, quanto monetárias e fiscais, podendo ocasionar inclusive ambientes de incerteza para os investidores. Nesse sentido, o risco político afecta o valor de uma empresa, posto que influenciará mudanças nos fluxos de caixa futuros e no retorno de investimento. No caso da democracia, este seria o risco de um partido político ver o seu capital político a ser esvaziado por medidas e comportamentos de um governo no espaço democrático. Os factos avançados no artigo não pretendem de forma alguma legitimar os diferentes comportamentos da RENAMO no âmbito dos desafios enfrentados no processo democrático em Moçambique.

**Series Coordinator:**  
Milissão Nuvunga

***Acknowledgements:***

The CEPCB would like to thank all the participants in the various political cafés held to discuss both the concept note that supports these essays, as well as the different essays produced in the process. Special thanks go to the Rosa Luxemburg Foundation, which financed the debates and studies that led to this Occasional Paper.

**Ernesto Constantino**, é pesquisador afiliado no Centro de Estudos de Paz, Conflitos e Bem-Estar (CEPCB), onde integra o grupo de pesquisa sobre Figuras Políticas Moçambicanas. É activista do Decolonising Education For Peace in Africa (DEPA).

Licenciado em História pela Faculdade de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Pedagógica de Moçambique. Possui uma formação em escrita de projecto de Pesquisas pelo Centro de Estudos Moçambicanos e Etnociências (CEMEC) então centro de pesquisa da Universidade Pedagógica e pela Associação de Pesquisas e Inovação da África Austral (SARIMA), é também formado em Direitos Humanos e Eleições, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos Rosa-Moçambique.

## 1. Introdução

O artigo analisa a democracia moçambicana a partir do conceito de *risco político*. Este conceito é usado para aferir até que ponto um actor pode investir num outro mercado e ter sucessos tendo em conta diferentes determinantes políticos, na sua maioria ligados à actuação dos governos que controlam esses mercados.

Tradicionalmente, as diferentes abordagens olham para as modalidades de gestão do risco político no seio de um sistema bipartidário, formado pelo partido no poder, a FRELIMO e, o da oposição, a RENAMO. Esta gestão, pressupõe-se, deu origem às ambiguidades típicas de uma democracia *Bloqueada*, cuja natureza somente em 1999 é que foi revelada em pleno, em ocasião das segundas eleições gerais (Bussotti, 2014: 01). Com a eleição, em 2004, de Armando Guebuza para a Presidência da República e, ainda mais com o X Congresso da FRELIMO, em 2012, esse risco político foi gerido de forma ainda mais dura: o processo

de *desdemocratização* do país acentou-se e, Moçambique transformou-se num país semi-ditatorial. A gestão do risco político e social tornou-se sempre mais repressiva, fenómeno evidente na actual governação de Filipe Nyusi, como apontado pelo relatório da *Amnistia Internacional* de 2016. A partir dessa análise, procura-se apresentar o quadro actual do panorama político moçambicano, buscando fundamentação em diferentes concepções teóricas.

Apesar do conceito de risco político ser de índole empresarial, ele já foi usado em Moçambique por Luca Bussotti para entender os comportamentos da FRELIMO em relação à democracia e à RENAMO. A ideia do risco político costuma ser trazida para o país olhando para a competição democrática livre como um risco tanto para a FRELIMO e como para a RENAMO, pois teriam de deixar o conforto das armas e se entregar às vicissitudes do voto popular para manter o poder e a relevância política. Neste prisma, os dois actores políticos são atirados para uma condição totalmente desconhecida de competição política, o que justifica por parte de ambos comportamentos atípicos e muito distantes do esperado num contexto de civilidade democrática.

Por outro lado, o problema do risco político na sua acepção mais tradicional pode ser visto em Moçambique pelo facto da RENAMO ter que abandonar a governação armada e o poder das armas para se integrar na burocracia estatal, uma área totalmente controlada pelo seu opositor. Neste contexto, a RENAMO tinha um desafio duplo, que era de integração política e de transformação da organização de um movimento armado em partido político - um desafio que mesmo assumindo que os dois primeiros factores fossem favoráveis, tem em muitos casos do mundo levado a graves crises nos novos movimentos, e muitas vezes à dissolução desses movimentos em contextos de paz.

Aceitar que numa democracia a FRELIMO como partido no poder corria o risco de perder as eleições não significa necessariamente dizer, como muitos analistas o fazem, que o partido FRELIMO corria um *risco político*, pois um risco somente existe quando se analisa algo que acontecendo, se constitui num desvio à normalidade conceitual ou legal nas regras do jogo democrático. No caso Moçambicano, o que se verifica é que o risco político no processo democrático foi abordado numa perspectiva do risco do regime perder o controle absoluto do poder político, e não de diferentes actores políticos e civis conseguirem actuar e sobreviver (física e organizacionalmente) no contexto político nacional – tal como o conceito prevê.

Neste artigo, queremos analisar o conceito do prisma dos riscos corridos pela RENAMO ao tentar investir os seus recursos num estado e sistema político dominado por um actor com quem está em conflito existencial. O artigo olha para processos que se iniciam no ano de 1994, ano que consubstancia a constituição em Moçambique do primeiro governo saído por meio de uma arbitragem eleitoral multipartidária, até à actualidade. Os factos avançados no artigo não pretendem de forma alguma legitimar os diferentes comportamentos da RENAMO no âmbito dos desafios enfrentados no processo democrático em Moçambique.

Este artigo consiste no primeiro de três ensaios que, em conjunto, tentam identificar os elementos em torno do colapso da democracia Moçambicana. Este primeiro artigo usa o conceito do risco político para analisar a transição da FRELIMO de um partido-Estado para um partido anti-Estado democrático. O segundo artigo olha para o fracasso da RENAMO e da sociedade civil em fornecer um modelo de pensamento de Estado e de governo diferente daquele avançado pela FRELIMO. O terceiro mostra como a erosão do Estado como consequência dos

fracassos da FRELIMO, RENAMO, academia e sociedade civil pode ter levado à emergência e agudização das várias intolerâncias no país – sociais, religiosas, e regionais.

## 2. Contextualização

Moçambique, à semelhança de muitos outros países africanos, possui uma história muito limitada de independência acompanhada de democratização. O duplo imperativo de criação de Estados e nações novas só foi considerada possível com a centralização do poder e o estabelecimento de um monopólio político, em que a existência de um único partido era fundamental (Young 2004 apud Matsimbe 2017: 70).

Nos anos 1990, Moçambique abriu-se ao multipartidarismo, resultado da mudança da conjuntura política internacional e também como uma das condições impostas pela RENAMO para o fim do conflito armado dos 16 anos. Desde então, o país tem realizado pleitos eleitorais regulares que têm resultado na consolidação do partido libertador, principalmente ao nível central, até ao ponto de assumir características do partido dominante.

Porém, as eleições regulares até agora realizadas não têm sido acompanhadas de uma sólida institucionalização do que Melber (2002) apud Matsimbe (2017: 71) chamou *moçambicanização* dos valores, normas e regras democráticas. Meneses (2015) apud Matsimbe (2017: 71), fala da liberalização política não acompanhada pela democratização das instituições políticas e das regras do jogo político. Esta realidade resulta na emergência de sucessivas crises políticas no país, devido, em parte, à erosão dos valores democráticos. As mudanças constitucionais não têm sido acompanhadas de observância de certos princípios democráticos básicos, daí que, acrescido às crises políticas, também se note o agudizar das desigualdades e injustiças sociais. Moçambique vive uma democracia

eleitoral, mas continua a ser praticamente governado em moldes do partido único.

Mesmo em países aonde se ensaiou a descolonização acompanhada de democratização, as novas lideranças guiaram-se continuamente por padrões de comportamento e estrita estrutura de comando herdados do colonialismo e ou da luta armada de libertação. Os libertadores, antigos oprimidos, tornaram-se péssimos democratas (Melber, 2002). A maioria dos países introduziu a democracia como resultado das pressões impostas pela conjuntura internacional (Salih, 2007 apud Matsimbe, 2017: 71). Como resultado os preceitos democráticos foram adoptados sem a devida internalização e cometimento, tornando-se o que Young (2004) apud Matsimbe (2017: 71) apelidou de *democracias virtuais ou semidemocracias*. Estes países vivem um conflito entre as normas liberais e a herança colonial e de luta armada, Dorman (2006) apud Matsimbe (2017: 71).

Em Moçambique o quadro legal que rege as eleições tem uma dupla origem: por um lado, a Constituição de 1990 e, por outro, o Acordo Geral de Paz. A Constituição de 1990 estabeleceu liberdades fundamentais e os pilares de um sistema político multipartidário, prevendo que o sistema eleitoral seria do tipo majoritário para os poderes Executivo e Legislativo. Contudo, com a integração do disposto no AGP no quadro legal e constitucional, por força do disposto no seu protocolo III, a eleição do parlamento passou a obedecer a um sistema eleitoral baseado no princípio de representação proporcional, o qual foi preservado pela Constituição de 2004. Desde 1992, tem sido elaborada legislação específica sobre o recenseamento eleitoral, órgãos de gestão eleitoral, as eleições presidenciais, legislativas e autárquicas. Este corpo legal tem passado por revisão depois de cada um dos processos eleitorais que o país conheceu desde 1994 (AfriMAP, 2009: 16).

### 3. O contexto eleitoral em Moçambique

O país desde 1994 tem vindo a conduzir, regularmente, processos eleitorais multipartidários, intercalando entre gerais e locais. Com efeito, foram já realizados seis (6) pleitos eleitorais gerais (1994, 1999, 2004, 2009, 2014 e 2019) e cinco locais (1998, 2003, 2008, 2013 e 2018) este cenário levou o país a patamar político e democrático privilegiado, particularmente, na região da África Austral e no mundo, em geral. No entanto, importa salientar que este percurso de *sucessos* de calendário eleitoral não significa, necessariamente, a consolidação do sistema eleitoral inclusivo, pois a participação activa, consciente e maciça tende a rarear, o eleitorado moçambicano apresenta alguns sinais de desinteresse deliberado ou induzido (Mazula, 2006).

Moçambique é um dos países em que os cidadãos herdaram um vazio em termos democráticos devido ao passado colonial, mas em também poucas vezes, ou quase nenhuma, os novos dirigentes fizeram reformas de moto próprio que aumentassem os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos vis-a-vis o poder político. Este vazio foi também herança da luta armada caracterizada pela estrutura bastante hierarquizada e autoritária que inibia a iniciação democrática. A FRELIMO gastava muita energia a controlar e a disciplinar os combatentes para garantir a sua conformidade com os ideais do movimento. Talvez esta seja a razão do seu sucesso na luta armada, mas esta dureza e rigidez continuaram a influenciar o estilo de governação do libertador e as suas relações com a população (Matsimbe, 2017: 71).

Moçambique é considerado hoje como uma democracia *Partly free* (Freedom House, 2012 apud Bussotti, 2014: 02). Em outras classificações, ela é tida como bom exemplo do *autoritarismo competitivo*

(Levitsky; Way, 2002: 53) ou *democracia autoritária* Ronning (2009) apud Bussotti (2014: 03). De acordo com tais modelos, essas democracias têm eleições regulares, mas *Journalists, oppositions politicians, and other government critics may be spied on; threatened, harassed, or arrested* (Levitsky, Way, 2002: 53). As eleições multipartidárias não representam, portanto, o indicador chave para determinar a natureza democrática de um regime, pois este, *may simply prove to be on-time-only vehicles through which governing elites consolidate their domestic hegemony* (Braathen, Orre, 2001: 02). Moçambique enquadra-se nessas formas *híbridas* de democracia, mas distingue-se por uma peculiaridade: de ser um país bloqueado.

Na perspectiva de Bussotti (2014: 03), nos estudos africanos, esta expressão tem sido usada algumas vezes, mas para designar conceitos diferentes do que é proporcionado. Geralmente, fala-se de democracia bloqueada quando as instituições legais encontram-se numa situação de impasse, por causa de diversos factores, por exemplo um empate nas eleições entre as duas principais forças políticas ou supostas fraudes eleitorais que levaram a uma crise política. Em suma, a democracia *bloqueada* proposta por alguns analistas têm a ver com a maneira de gerir uma situação contingente. No caso moçambicano, este conceito pretende representar uma condição estrutural e *fundante* da essência da democracia, não constituindo um elemento conjuntural. No caso de Moçambique, o *bloqueio* refere-se ao facto de a RENAMO participar nas eleições, mas sem a possibilidade de ganhá-las. Trata-se de uma situação estrutural, fundante da democracia desse país.

Os retrocessos democráticos de Moçambique não são assim tão excepcionais. De facto, parecem mais excepcionais devido ao facto de se confundir a desdemocratização do país com o suposto comportamento não democrático

da FRELIMO. Contudo, olhando para o resto do mundo, o processo de erosão democrática no país é algo que acontece em outros países com condições geográficas, sociais, económicas e políticas totalmente distintas de Moçambique. “Praticamente todos os países subsarianos em que a democracia avança é acompanhado por outro país do continente que avança para a autocracia” (Cassani, Andrea e Tomini, Luca, 2019: 2).

#### **4. Risco Político ou de regime: O que é e, principalmente, o que não é cada uma das coisas**

Este artigo aborda a velha, mas constante questão dos desafios da democratização em Moçambique, desta vez tentando fornecer novas lentes relacionadas com o conceito do *Risco Político*. Este conceito é usado por comentadores e analistas no sentido do risco que a democracia traz, de regimes no governo perderem o poder por via da competição democrática. Esta análise foi feita para o caso de Moçambique por exemplo por Luca Bussotti. Para Bussotti (2014: 03) o risco político consiste no facto de o receio de perda de poder na competição livre democrática tornar impossível a alternância na governação. A dificuldade, nesse caso, não consiste tanto na pura manutenção do poder, mas sim mantê-lo mediante meios aparentemente ou parcialmente democráticos e legais, uma vez que não estamos diante de um regime autoritário e repressivo puro.

Henisz (2000) apud Caríssimo et al (2020: 03), relaciona riscos políticos a problemas como ameaças de apropriação oportunista do governo, contudo, ressalta que os riscos podem variar de país e que podem ainda ocorrer casos de empresas que têm interações com o governo do país anfitrião, situação essa que pode mitigar esse risco. Por sua vez, Jensen (2008) apud Caríssimo et al (2020: 03) observa que o nível de democracia influência no ambiente de risco para as multinacionais e que estudos

aclaram que a redução deste risco passa por quatro mecanismos específicos: a estabilidade política, a capacidade de influência das empresas, a transparência dos políticos e da política, e por fim, os custos de reputação e sua capacidade de mitigar os incentivos dos líderes para desapropriar activos multinacionais.

O risco político dessa forma representa a probabilidade dos governos em mudar o ambiente institucional, gerar instabilidade tanto políticas, quanto monetárias e fiscais, podendo ocasionar inclusive ambientes de incerteza para os investidores (Brewer, 1993; Butler e Joaquin, 1998 apud Caríssimo et al, 2020: 03). Nesse sentido, o risco político afecta o valor de uma empresa, posto que influenciará mudanças nos fluxos de caixa futuros e no retorno de investimento. No caso da democracia, este seria o risco de um partido político ver o seu capital político a ser esvaziado por medidas e comportamentos de um governo no espaço democrático.

Tal como muitos outros actores que analisam o contexto Moçambicano, o risco é analisado muitas vezes da perspectiva da relação do incumbente no poder com o processo de democratização. Aqui neste artigo, consideramos este tipo de importante, mas insuficiente para entender a relação do incumbente com os actores-chave no funcionamento pleno de uma democracia liberal: partidos políticos, média, empresariado. Isto porque tradicionalmente, na sua concepção original, o risco político é algo que é usado por actores como organizações da sociedade civil, empresas, partidos políticos, etc. para analisarem as probabilidades de sucesso no ambiente democrático dominado por um determinado governo.

Contudo, é preciso entender que este conceito de risco se aplica muitas vezes para empresas que querem investir num determinado país ou mercado Caríssimo et

al, (2020), Kobrin, 1978, Fitzpatrick, 1983 apud Alves (2013: 86), . A definição mais comum do *Risco Político* é a de *interferência do governo nas operações das empresas* (Kobrin, 1978). Nesta perspectiva, Butler e Joaquin (1998: 599) definem risco político como *o risco de um governo soberano inesperadamente mudar as regras do jogo sob as quais as operam*. No caso de Moçambique, seria então o risco do governo mudar ou desvirtuar as regras da democracia eleitoral para prejudicar actores que competem pelo poder político.

Outra definição identifica o Risco Político com *eventos de natureza política que impõem constrangimentos à acção da firma* Fitzpatrick (1983) apud Alves (2013: 86). Tais eventos são associados a mudanças no governo -e, em muitos casos, ao uso de violência- e afectam a firma sob a forma de expropriação, restrições à remessa de lucros e à conversão cambial, tributação e regulação discriminatória contra o capital estrangeiro ou competição directa do sector público (Kobrin, 1978; Fitzpatrick, 1983).

Outros factores de risco podem ser estruturais segundo Robock (1971) e Root (1972). Na concepção de Robock (1971: 07), *existe risco político nos negócios internacionais quando ocorrem descontinuidades no ambiente de negócios* (1), *essas são difíceis de antecipar* (2), *e resultam de mudança política* (3). Além disso, para constituírem um risco, essas mudanças devem ter o potencial de afectar significativamente o lucro ou outros objectivos da firma.

Atesta Pinto (2014: 05) que o Risco Político é um elemento presente em qualquer relação mais duradoura que envolva a transferência de fluxos de variada natureza (bens, serviços, humanos, financeiros) entre firmas sediadas em mais de uma jurisdição nacional. Para Wilkin (2000: 01) *O risco político é a ameaça de que a política ou os actores políticos tenham um impacto negativo nos valores dos activos, nos custos*

*ou nas receitas de uma empresa. Não é incomum, também, que o risco político seja destacado na forma dos eventos que provoca. Tal como fundamentou Jodice (1980) apud Pinto (2014: 18): o risco político pode ser definido como: alterações nas condições de funcionamento das empresas estrangeiras que resultam do processo político, quer diretamente através de guerra, insurreição ou violência política, quer através de alterações nas políticas governamentais que afectam a propriedade e o comportamento da empresa.*

Uma clareza existe no conceito do risco político, e que é importante para a análise. O risco político está ligada ao potencial de acção, ou mesmo a inacções, de governos que podem afectar a possibilidade de um actor ter sucesso numa determinada área de acção. Passado para a democracia, este conceito obriga a discussão das acções potenciais e actuais do governo que afectam o ambiente e a actuação dos actores políticos na democracia. O Risco Político não se pode confundir com a capacidade de actores resistirem ou não a actos de governos que afectam o ambiente de actuação dos actores. Ele mede a propensão e a capacidade de governos mudarem regras de jogo, e dificultarem a actuação de actores no ambiente em questão.

## 5. Regimes e regimes democráticos

Para entender melhor a diferença entre risco político e risco de regime, é importante trazer para esta discussão o conceito de regimes. Para tal, usamos na íntegra a definição clássica do termo, tal como colocada por Stephen D. Krasner;

*Os regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos actores num determinado domínio das relações*

*internacionais. Os princípios são crenças de factos, causalidade e retidão. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas de acção. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas prevaletentes para fazer e implementar escolhas colectivas. (Krasner, 1982: 186)*

Neste contexto, o risco que um actor incorre, ao participar no jogo democrático, está ligado a mudanças inesperadas nos princípios democráticos, e parafraseando Krasner, mudanças nas *crenças de factos democráticos, causalidade dos factos democráticos e retidão no processo democrático*. Ou doutra forma, existirá sempre o perigo de alguém mudar as regras do jogo democrático, e neste caso, voltando a Krasner, alguém fazer mudanças nas *prescrições ou proscricções específicas de acção no contexto democrático, legalizando ou premiando comportamentos de outra forma negativos para a democracia*. Por outro lado, e por último, o risco político numa democracia seriam mudanças constantes nos *procedimentos de tomada de decisão sobre por exemplo, como registar candidatos, reclamar ilícitos, competências relativas dos órgãos para cada procedimentos, etc.* Para Krasner, o risco político numa democracia recairia assim num actor que fosse potencial vítima de mudanças inesperadas no regime democrático.

Neste contexto, o risco político numa democracia não tem a ver com a probabilidade de um partido perder ou ganhar uma eleição, pois essa é uma das normas inerentes ao processo democrático. No contexto da democracia, o risco existe quando um partido político não aceita a ideia de perder as eleições, e age de forma concreta para mudar e subverter as regras e procedimentos do regime democrático de forma a se manter no poder.

Violações constantes às regras do regime democrático nem sempre levam ao fim da

democracia, mas é tudo uma questão de percepção. O peso de facto se encontra na forma como os actores tentam manter as aparências de defender o regime democrático, mas quando superficialmente o violam. Quando essa violação do regime se torna evidente e obviamente com recurso ao uso da força, o regime democrático está em crise.

Os regimes não podem ser equiparados a acordos momentâneos. De acordo com Krasner, “Os regimes devem ser entendidos como algo mais do que disposições temporárias que mudam com cada mudança de poder ou de interesses” (1982: 186). O regime democrático pode ser entendido de maneira diferente por diferentes atores, mas ele não muda necessariamente caso fulano, beltrano ou sicrano esteja no poder ou na oposição. Regimes são nesse caso mais do que acordos oportunistas entre atores num determinado período eleitoral. Se o regime democrático muda com base em acordos oportunistas, então isso é um sinal de que a democracia nunca se firmou como um regime no sistema político em causa.

*A mudança dentro dum regime envolve alterações de regras e procedimentos de tomada de decisão, mas não de normas ou princípios; a mudança de um regime envolve a alteração de normas e princípios; e o enfraquecimento de um regime envolve incoerência entre os componentes do regime ou inconsistência entre o regime e o comportamento relacionado. (Krasner 1982: 189)*

No caso de Moçambique, o risco político haveria de advir de um ator diferente da FRELIMO mudar a forma como as instituições formais e informais que regulam o exercício democrático funcionam, ou mesmo mudar essas instituições (Cassani, Andrea e Tomini, Luca, 2019: 21). Tirando as mudanças relacionadas com a terceira onda democrática no mundo, que propiciaram uma mudança sistémica para a democracia, poucos fatores externos tiveram um

impacto no desenho da democracia no país e que estivessem fora da capacidade de gestão da FRELIMO.

## 6. Moçambique: risco político ou risco de regime?

Muito do que é percebido em Moçambique como Risco Político pode ser mais facilmente entendido como *risco de regime*. Encara-se ser pertinente trazer à discussão os conceitos de *democracia bloqueada* e o de *risco político*, como forma de dar uma resposta sob ponto de vista teórico à análise que se pretende buscar.

A necessidade de uma distinção entre Risco Político e Risco de Regime não é meramente semântica. Ela tem consequências analíticas e operacionais importantes na percepção e reacção aos problemas da democracia no país. Por exemplo, isso faz com que os actuais problemas de uma governação exclusivista sejam atribuídos também à RENAMO, devido à postura favorável desta à centralização do poder estatal.

### 6.1 Presidencialismo e gestão de risco do regime

Um ponto importante em Moçambique é que existe a tendência de se considerar que o sistema presidencialista em vigor no país é condição suficiente para a intolerância política. Sendo assim, considera-se que o risco mais patente na Constituição de 1990 e nos Acordos Gerais de Paz (AGP) diz respeito ao sistema presidencial que foi aprovado, e com que a RENAMO fortemente concordou. O sistema institucional moçambicano é presidencial, como honestamente e simplesmente afirma o Portal do Governo (Bussotti, 2014). A concentração de poderes nas mãos do Presidente da República (PR) é tão grande que se tem falado até de *ultra-presidencialismo* (Manning, 2002 apud Bussotti, 2014: 04). Entretanto, a



Constituição de 2004, veio salvaguardar os super poderes atribuídos ao PR, com poucas e insignificantes alterações. Portanto o PR, é o garante da Constituição (art. 146 da CRM, 2004), é o chefe do governo, o Comandante das Forças de Defesa e Segurança e do sistema da administração da justiça que apesar de ser proclamado autónomo e interdependente relativamente aos outros poderes, é fortemente influenciado pela autoridade do Chefe de Estado (Macuane (2009) apud Bussotti (2014: 04)

Seguindo este raciocínio, uma democracia jovem e ainda necessitante de consolidação, como a moçambicana, sobretudo no que diz respeito à cultura política dos governantes (Macamo apud Bussotti, 2014: 04), podia ter optado mais convenientemente para um sistema com uma menor concentração dos poderes na figura do PR. Um sistema talvez semi-presidencialista (Cistac apud Bussotti, 2014), procurando assim um maior equilíbrio institucional e evitando uma recaída directa desta mentalidade centralizadora em todos os níveis inferiores do poder. Mas, como bem foi escrito, provavelmente *a imagem do presidente em África representa o Chefe máximo que manda e decide tudo, cabendo ao resto apenas cumprir* (Jorge apud Bussotti, 2014: 04).

O sistema institucional está claramente definido: ele é de tipo acentuadamente presidencial, proporcional e bipolar. Isso significa que o PR continua a ser a figura central do cenário político moçambicano. O Primeiro Ministro (figura que foi introduzida apenas na reforma constitucional de 1986) representa o executor das estratégias traçadas pelo PR; o parlamento tem poderes bastantes limitados; e sobretudo os diversos sectores do Estado, apesar da declaração de autonomia, dependem directamente do PR. Portanto, sobretudo o judiciário resulta francamente independente e subordinado ao PR. Os riscos políticos estão também evidentes: num contexto com uma débil

cultura democrática, o PR pode tornar-se como o verdadeiro *Deus ex machina do país*, deixando à oposição um papel meramente formal.

## 6.2 Gestão do risco do regime político

Os riscos políticos que emergiram no início dos anos 1990 mantiveram-se inalterados até hoje, deixando uma excessiva margem de discricionariedade ao PR no tratamento dos assuntos institucionais. Mazula (1995: 35), vislumbrou esse cenário, como atesta a seguinte citação: a Constituição era o ponto sensível do governo [...], dando a perceber claramente que o Estado unitário e a soberania do país correspondiam, muitas vezes, à hegemonia do partido FRELIMO.

As diferentes metamorfoses abordadas objectivam assinalar as modalidades de gestão desse risco no seio de um sistema bipartidário, formado pelo partido no poder, a FRELIMO e, da oposição, a RENAMO, que deu origem às ambiguidades típicas de uma democracia *bloqueada*, cuja natureza somente em 1999 é que foi revelada em pleno, em ocasião das segundas eleições gerais.

A subida ao poder de Armando Guebuza (primeiro na FRELIMO e depois como Presidente da República) mostra como a gestão do risco do regime levou a uma quase que completa deslegitimação da democracia nos actos governativos no país. Com a eleição, em 2004, de Armando Guebuza para a Presidência da República e, ainda mais com o X Congresso da FRELIMO, em 2012, o risco do regime foi gerido de forma ainda mais dura: o processo de *desdemocratização* do país acentuou-se e, Moçambique transformou-se num país semi-ditatorial. A gestão de risco político e social tornou-se sempre mais repressiva, fenómeno evidente na actual governação sob a chancelaria de Filipe Nyusi, como demonstrado pelo relatório da Amnistia Internacional de 2016. Mas é contudo importante entender que este foi um

processo iniciado sob liderança de Joaquim Chissano, no V Congresso da FRELIMO em 1989.

A FRELIMO tem beneficiado do controlo que exerceu e continua a exercer sobre o Estado durante o período monopartidário e na actualidade, no qual seu desenvolvimento confundiu-se com a expansão do aparelho estatal. O partido consolidou a sua presença em grande parte do território nacional, acompanhando em paralelo a organização do Estado. A FRELIMO continua até hoje a beneficiar de sua estreita ligação com os órgãos estatais e o facto de jamais ter deixado de governar nacionalmente, não são raros os casos em que a FRELIMO tem feito o uso dos recursos do Estado para fins partidários (Afrimap, 2009). Na opinião de João Mosca, isso equivale a uma captura efectiva do Estado moçambicano pela FRELIMO (1995, p. 25). Óscar Monteiro, corrobora com Mosca ao afirmar que um dos grandes problemas da FRELIMO, é de querer sobrepor-se ao Estado (Entrevista: STV, 2021).

Humbane (2016: 180), fundamenta que, em Moçambique temos um partido dominante, que põe em prática um sistema híbrido, por um lado, possui eleições democráticas, uma constituição tendencialmente democrática, instituições formalmente democráticas, etc. Mas, por outro lado, paradoxalmente, se comporta ainda segundo a lógica do monopartidarismo (...), continuando autoritário, outorgando exclusivamente para si o direito de fazer o controlo e direcção da historicidade do país.

A criação de células do partido FRELIMO nas instituições públicas, por exemplo, deixou o Estado democrático menos eficiente, tornou a instituição controlada pela célula, tornou o Estado politizado, fechado a si mesmo, no sentido de que não se abre a outros actores, excludente, menos pluralista e menos tolerante a outros actores com maior destaque a partidos da oposição. Devido ao bloqueio institucional, por

exemplo, Dhlakama recorria a uma alternativa de fazer oposição, transformando seu périplo às bases numa espécie de *parlamento de rua*, por meio de protestos contra alegadas más condições económicas e corrupção no seio do Governo. Encara-se que, o partido FRELIMO pretende ser entendido como produto e produtor da imaginação política de Moçambique (EISA, 2021).

Os riscos acima definidos ocorrem devido ao posicionamento do regime perante o controle absoluto do poder político, e não necessariamente por causa do sistema político adoptado. No fundo, todos os sistemas podem ser usados para passar leis e decretos que minam ou promovem a democracia. Se a África do Sul adoptou uma Carta de Liberdade, foi porque na sua tradição de luta, os direitos e liberdades fundamentais promovidos Oliver Reginald Tambo haviam-se tornado critérios fundamentais do pensamento político e social.

Do mesmo jeito, se pode dizer que se a FRELIMO na sua abordagem à democracia adopta comportamentos que permitem a ela a manutenção não somente do poder, mas sim de práticas de subordinação do Estado ao partido, e de convivência exclusivista entre membros do partido FRELIMO e o aparelho do Estado, isso tem a ver com os seus esforços de gerir o risco que a democracia traz ao seu regime de governação. Não é necessariamente um problema da democracia ou de risco político. Era suposto a FRELIMO mudar de regime de governação para se adaptar aos ideais dum sistema democrático. Tudo menos do que isso se configura numa listagem de comportamentos conscientes da FRELIMO de gerir o risco de obsolescência do seu regime partidário minando a democracia no país.

## 7. Considerações finais

Após uma reflexão teórica e uma abordagem dialéctica a volta do tema: *Risco Político ou Risco de Regime na Democratização em Moçambique*, importa elucidar, que hoje estamos em presença de uma segunda via (termo emprestado de Ngoenha e Castiano), fundada por uma maior liberdade mas sem justiça, ou seja, a segunda via, instituída pela Constituição de 1990, enveredou pela ideologia liberal, ampliando o espaço de participação mais activa de diferentes actores políticos, económicos na vida social e não só, institucionalização de organizações sem bases partidárias. Todavia, este incremento de liberdades fez-se em detrimento da justiça. O regime democrático moçambicano consubstanciado pela Constituição de 1990, mostra-se ainda incipiente por apresentar elementos contrangedores que, ou que têm impedido, ou não têm motivado o cidadão a exercer em pleno o seu direito de cidadania. É oportuno que todos moçambicanos almejem condições mais coerentes para a construção de uma verdadeira democracia *societal*, participativa e mais inclusiva num futuro próximo. Para tal, deve existir o equilíbrio de poder entre as principais forças políticas e actores sociais deve ser maior, regras e regulamentos aplicados de forma a garantir transparência e justiça, o Estado de direito democrático respeitado, a institucionalização de mecanismos para a participação popular, para permitir que não sejam simples instrumentos de consulta. Cabe aos moçambicanos ter as suas próprias utopias, mesmo quando que nem sempre nas condições por eles desejados, fazer de Moçambique um lugar mais democrático para se viver juntos.

**FIM**

## Referências Bibliográficas

AFRIMAP, (2009), Moçambique: *Democracia e Participação Política em Moçambique*. Maputo.

ALVES, A. G. M. P. (2013). *Os Interesses Económicos da China na África*. Boletim da Economia e Política Internacional. Rio de Janeiro.

BRAATHEN, E.; ORRE, A. (2001). *Can a Patrimonial Democracy Survive? The case of Mozambique*. Forum for Development Studies. Zurich.

BUTLER, Kirk, & JOAQUIN, Domingo (1998). *A Note on Political Risk and the Required return on Foreign Direct Investment*. 29 Journal of International Business Studies.

BUSSOTTI, Luca. (2014). *A Gestão do Risco Político na Democracia Moçambicana: Análise e Perspectivas*. Instituto Universitário de Lisboa:ISCTE.

BRITO, Luís de. “*Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique*”. Maputo: IESE. 2008.

BRITO, Luís de (2010), *O Sistema Eleitoral: Uma Dimensão Crítica da Representação*. Maputo: IESE.

CARÍSSIMO, C.R; AVELINE, C. E. S.: CARVALHO, F. Melo de. (2020). *Relação do Risco Político no Custo de Capital nos Laudos de Avaliação das Sociedades Anónimas Brasileiras: Evidências para FDI e F&A*. XX USP International Conference in Accounting.

CASSANI, Andrea e TOMINI, Luca (2019), “Autocratization in post-Cold War Political Regimes”, In *Challenges to democracy in the 21st century*, Series Editor: Hanspeter Kriesi.

LEVISTSKY, S.; WAY, L.A. (2002). *The Rise of Competitive Authoritarianism*. Journal of Democracy. Washington, DC.

MASSIMACULO, Albino; NAMUHOLOPA, Óscar Morais Fernando e OLIVEIRA, Dijaci David de. (2021). *Desafios da Democratização em Moçambique (1990- 2014): Uma Análise Crítica da Geopolítica Nacional*. Contemporânea- Revista de Sociologia da UFSCar.

MATSIMBE, Zefanias. (2017). *Partidos Libertadores na África Austral: Reflexões sobre os Desafios para Moçambique*. In: IESE. Desafios para Moçambique 2017. IESE: Maputo.

MAZULA, Brazão. (1995). *As Eleições Moçambicanas: Uma Trajectória da Paz e da Democracia*. In. MAZULA, B. (Org). Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo: Elo Gráfica.

PINTO, Luiz. F. S. (2014). *Risco Político e Indústria do Petróleo: As Companhias Nacionais de Petróleo como Variáveis*. Universidade Federal do Rio de Janeiro (tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia).

VAN WYK, J. A (2007). *Political leaders in Africa: presidents, patrons or profiteers?* ACCORD Occasional paper.

YOUNG, C. (2004). *The end of the post-colonial state in Africa? Reflections on changing African political dynamics*. African Affairs.

KOBRIN, Stephen. (1978). *Political Risk: A review and Reconsideration*. Cambridge: MIT.

KRASNER, Stephen D. (1982), “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, In *International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. 185-205

ROBOCK, S. (1971). *Political Risk: Identification and Assessment*. Columbia Journal of World Business.

ROOT, F. (1972). *Analyzing Political Risks in International Business*. In: KAPOOR,

A.; GRUB, P. (Ed.). The Multinational Enterprise in Transition. Princeton: Darwin Press.

WILKIN, Sam. (2000). *Why Political Risk is Important to you: and Eight tips on how to Deal with it*. In 13 World Trade.



**Contacts:**

[www.cepcb.org.mz](http://www.cepcb.org.mz)

Tel: - cell: +258-83-3271460

email: [info@cepcb.co.mz](mailto:info@cepcb.co.mz)

Website: <http://www.cepcb.org.mz/>

**Parceria:**



*This publication was sponsored by the Rosa Luxemburg Stiftung with funds of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of the Federal Republic of Germany. This publication or parts of it can be used by others for free as long as they provide a proper reference to the original publication.*

*The content of the publication is the sole responsibility the partner and does not necessarily reflect a position of RLS.*