

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E UNIDADE NACIONAL

Luís de Brito

A Unidade Nacional, uma das expressões centrais no discurso político moçambicano desde a luta pela independência, é tipicamente um conceito de «geometria variável». Na verdade, não só o conceito de Unidade Nacional se presta a diferentes interpretações, eventualmente contraditórias, como, no caso concreto da sua utilização pela Frelimo, registou uma notória evolução ao longo do tempo. Não obstante essa evolução, que procurava integrar a nova realidade de um sistema político multipartidário, nota-se que as formulações inscritas no Programa Quinquenal do Governo estão ainda longe de ser uma realidade. Neste texto, para além da apresentação da questão da Unidade Nacional tal como é formulada no referido programa do Governo, evocamos de forma muito sucinta a evolução do campo político moçambicano e a sua relação com diferentes abordagens da Unidade Nacional, terminando com uma breve referência à actualidade – embora num contexto histórico e político diferente – de alguns aspectos levantados em 1986 por um documento importante no desenvolvimento político moçambicano, que ficou conhecido como a «Carta dos Antigos Combatentes».

A UNIDADE NACIONAL NO PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO

A primeira das cinco prioridades do Programa Quinquenal do Governo é «Consolidar a Unidade Nacional, a Paz e a Soberania». De acordo com este programa:

A Unidade Nacional constitui o fundamento, o vector central e o elemento aglutinador de todos os Moçambicanos. A Unidade Nacional é o ponto de partida para [a] construção e consolidação dos ideais nacionais de promoção e defesa da moçambicanidade e para o cultivo, a manutenção e a elevação dos valores de auto-estima, do espírito patriótico, da amizade, de solidariedade, da inclusão, de respeito mútuo, da tolerância e convivência pacífica, e de valorização contínua da diversidade

*cultural e ideológica como base para a consolidação da construção de uma Nação Moçambicana cada vez mais forte e coesa*¹.

É interessante notar que a Unidade Nacional é aqui apresentada de forma mais desenvolvida e explícita em relação ao seu «conteúdo» do que fora, por exemplo, no Programa Quinquenal do Governo para o período 2009-2014². Em particular, aparecem duas novas dimensões: por um lado, a «inclusão» e, por outro, a valorização da «diversidade ideológica». Esta evolução estava já de algum modo esboçada no manifesto eleitoral da Frelimo para 2014, em que a Unidade Nacional era apresentada como o factor aglutinador de todos os Moçambicanos «independentemente da sua filiação partidária», entre outros aspectos.³ Se remontarmos ao manifesto eleitoral da Frelimo para 2009, podemos constatar que não há nesse texto um reconhecimento explícito da diversidade ideológica e partidária e que a Frelimo e Guebuza são apresentados como os garantes da Unidade Nacional.

Na linha da concepção de Unidade Nacional introduzida em 2014, o Programa Quinquenal do Governo introduziu um novo vocabulário, nomeadamente «espírito de tolerância, humanismo, inclusão, diálogo, reconciliação, harmonia, respeito pelos valores da cidadania»⁴ e novas intenções como a «colaboração e o diálogo permanente e estruturado entre o Estado e as organizações da sociedade civil, partidos políticos, confissões religiosas, comunidade e instituições académicas»⁵. Ao mesmo tempo, são destacados elementos relativos à promoção do diálogo e consulta para a obtenção de consensos, assim como da convivência pacífica entre os Moçambicanos.

Depois da confrontação armada entre as forças governamentais e militares da Renamo, que antecedeu as eleições, este programa enunciava as bases para uma nova fase de convivência democrática e pacífica, fundada numa política de inclusão de todos os actores políticos, sociais e económicos. No entanto, a dificuldade de mudar de paradigma revelou-se mais forte, e a fraca qualidade do processo eleitoral, que foi marcado por fraudes e deixou dúvidas em amplos sectores da sociedade sobre a sinceridade dos resultados, acabou por resultar numa agudização do conflito entre o Governo e a Renamo e, finalmente, no retorno à guerra.

¹ Assembleia da República, Resolução 12/2015. *Boletim da República*, I Série, Número 29, de 14 de Abril de 2015 (2.º Suplemento), 178 (4).

² A formulação no programa de 2010-2014 era a seguinte: «A Unidade Nacional, que foi um dos factores decisivos da vitória do povo moçambicano na luta contra a dominação estrangeira, constitui uma das prioridades centrais da acção política do Governo, mormente na promoção da moçambicanidade, auto-estima individual e colectiva e da valorização da nossa diversidade e dos nossos heróis e talentos.»

³ Manifesto Eleitoral da Frelimo para as Eleições Presidenciais e Legislativas e para as Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2014. Versão aprovada pela I Sessão Extraordinária do Comité Central, 13/05/2014, p. 8.

⁴ Assembleia da República, Resolução 12/2015. *Boletim da República*, I Série, Número 29, de 14 de Abril de 2015 (2.º Suplemento), 178 (5).

⁵ *Ibidem*.

A EVOLUÇÃO DO CAMPO POLÍTICO MOÇAMBICANO E A IDEIA DE UNIDADE NACIONAL

Para compreender a questão da Unidade Nacional no seu contexto histórico, há que considerar três períodos na trajectória da Frelimo. Em primeiro lugar, o período da luta pela independência nacional e dos primeiros anos da independência; em segundo lugar, o período da crise dos finais dos anos 1980 e da abertura política ao multipartidarismo; em terceiro lugar, o período posterior a 2002, momento em que a Frelimo reforça de novo o seu controlo sobre o Estado.

Na história do nacionalismo moçambicano, a formação da Frelimo é um marco decisivo, pois foi este movimento que conduziu a luta pela independência. Um dos aspectos mais destacados no processo da sua formação é precisamente o facto de ter representado a materialização da Unidade Nacional. Isto porque, como «frente», reuniu diferentes organizações (UDENAMO, MANU e UNAMI) que, no conjunto, integravam nacionalistas de todas as regiões de Moçambique. Ao contrário do que o termo «frente» poderia deixar supor, a Frelimo não foi simplesmente uma associação de várias organizações políticas, que manteriam de alguma maneira a sua existência e personalidade próprias, mas uma nova organização que absorveu as anteriores, dando assim um conteúdo mais forte à noção de Unidade Nacional.⁶ É pois neste contexto que a Frelimo surge como a criadora da identidade nacional moçambicana e, por conseguinte, como a detentora e o garante da Unidade Nacional.

Como força principal da luta pela independência, a Frelimo acabou sendo reconhecida como a única representante legítima do povo moçambicano e foi nessa condição que foi proclamada a independência e estabelecida uma constituição de partido único, onde era consagrada como a força dirigente do Estado e da sociedade.

A Renamo, força de oposição que surgiu pouco depois da proclamação da independência, com o apoio do regime rodesiano e depois da África do Sul do *apartheid*, e se desenvolveu ao longo de uma guerra civil que iria durar 16 anos, foi desde logo considerada pela Frelimo como um movimento antipatriótico, enfeudado a interesses estrangeiros. Movimento nacionalista por excelência, dotado de uma ideologia revolucionária, universalista e centralista, a Frelimo foi durante muito tempo incapaz de reconhecer a existência de uma base social interna e ampla da Renamo, o que levou ao arrastar do conflito armado.⁷

A partir de finais de 1986, período em que a crise económica e militar atingia o seu auge, esboçou-se uma evolução que iria alterar ligeiramente, mas não radicalmente, a posição da Frelimo em relação à Renamo. Com efeito, em Outubro de 1986, o Presidente Samora Machel pereceu

⁶ O facto de alguns dirigentes dessas organizações terem abandonado depois a Frelimo para as reconstituir, ou formar outras novas, não teve peso histórico real, porque essas organizações nunca conseguiram desenvolver um protagonismo real na luta pela independência.

⁷ Essa base social é claramente testemunhada pelas votações obtidas pela Renamo e por Afonso Dhlakama em quase todas as eleições, desde 1994.

num acidente de avião em Mbuzini e a sua morte suscitou a produção de um documento – cujos autores anónimos se apresentam como antigos combatentes da Frelimo – que iria marcar os desenvolvimentos políticos posteriores. Pela primeira vez, nesse documento, o conflito com a Renamo foi questionado e apresentado como uma guerra civil opondo irmãos moçambicanos: «Ousemos nós, Antigos Combatentes, aceitar que, no campo de batalha, frente a frente, estão moçambicanos. A isto se chama Guerra Civil.»⁸

Nesse mesmo período agudizava-se a crise que abalou os apoios internacionais de cada um dos beligerantes (da URSS e do campo socialista à Frelimo e do regime do *apartheid* à Renamo), tornando problemática para ambos os lados a continuação da guerra. Assiste-se, assim, nessa altura, às primeiras tentativas de solução do conflito militar através de amnistias que visavam proporcionar as condições para a integração dos membros da Renamo na vida socioeconómica e política do País, mas ainda dentro da lógica do partido único, que iniciava nesse momento a sua transformação de «partido de vanguarda marxista-leninista» em «partido de todo o povo».⁹ Estas primeiras tentativas de solução, que implicavam a dissolução *de facto* da Renamo, não foram aceites por esta e acabariam por dar lugar a um processo de negociações com mediação internacional, que resultou, por fim, no Acordo Geral de Paz, assinado em Roma, a 4 de Outubro de 1992, praticamente dois anos depois de já ter sido aprovada, em 1990, a constituição que introduzia o multipartidarismo. Escolhido como sucessor de Samora Machel, Joaquim Chissano foi o obreiro da transição do País da guerra para a paz, da sua abertura ao grande investimento estrangeiro e da incorporação da Renamo na vida nacional, respondendo assim, em certa medida, ao «programa político» sugerido pela Carta dos Antigos Combatentes. Este foi o período em que, para se alinhar com a realidade, a concepção da Unidade Nacional da Frelimo, baseada no princípio da criação do Homem Novo e que tinha como programa «matar a tribo para fazer nascer a Nação», cedeu o lugar a uma outra concepção, baseada no reconhecimento da diversidade, especialmente cultural e etnolinguística, do povo moçambicano. Porém, do ponto de vista político, o reconhecimento dessa diversidade nunca foi muito efectivo. Tanto a Renamo como mais tarde o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), não obstante os seus resultados eleitorais,¹⁰ vêm frequentemente a sua legitimidade contestada e são regularmente apontados como estando ao serviço de interesses estrangeiros.

⁸ Trata-se da célebre Carta dos Antigos Combatentes, dirigida a quatro dos membros do Bureau Político da Frelimo, nomeadamente Joaquim Chissano, Alberto Chipande, Armando Guebuza e Mariano Matsinhe. (Disponível em francês em: <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/029115.pdf>)

Embora centrado numa crítica acerba do papel dos moçambicanos «não originários» na liderança do partido e do Governo da Frelimo, o documento preconizava o entendimento com a Renamo (excluindo também os «não originários» que dela faziam parte) e colocava a necessidade de uma representação política territorializada ao nível provincial, que é, de alguma forma, a principal reivindicação da Renamo hoje.

⁹ A consagração oficial do abandono do marxismo-leninismo e da adopção do princípio de uma democracia multipartidária aconteceu no 5.º Congresso da Frelimo, em 1989.

¹⁰ A Renamo sempre teve uma forte representação na Assembleia da República. Por seu lado, o MDM, embora tenha uma fraca representação na Assembleia da República, tem uma forte influência nas cidades, com destaque para as maiores: não só dirige os municípios em três delas (Beira, Nampula e Quelimane) como teve votações próximas dos 50% em Maputo e Matola.

As eleições de 1994 mostraram que a Renamo dispunha de um amplo apoio eleitoral, particularmente concentrado na região central do País e, no Centro-Norte, nas duas províncias mais populosas do País, a Zambézia e Nampula. Com efeito, a Frelimo conquistou 129 dos 250 mandatos parlamentares e a Renamo, 112. Nas eleições de 1999, a Frelimo ganhou 133 mandatos e a Renamo, 117. Já na eleição presidencial de 1999, a vitória de Joaquim Chissano foi muito justa (52%), mas deixou dúvidas sobre o resultado, porque, entre outras anomalias, houve um número de votos não contados superior ao número de votos que separava os dois candidatos presidenciais, sendo que esses votos não contados eram de regiões que tinham anteriormente votado maioritariamente a favor da Renamo.

Perante o risco de perder o poder, a Frelimo reagiu escolhendo em 2002 Armando Guebuza como seu secretário-geral e candidato presidencial para 2004. Ao contrário de Chissano, acusado de promover uma política de «deixa andar» que resultou no enfraquecimento do partido, Guebuza concentrou os seus esforços na revitalização do partido a todos os níveis e na reimplantação das células do partido em todo o País (incluindo nos ministérios e serviços públicos), reproduzindo o sistema de enquadramento e controlo característico do período monopartidário e reactivando assim o modo de funcionamento da Frelimo como partido-Estado.

Armando Guebuza acabaria por ganhar as eleições de 2004 e as de 2009 com uma vantagem confortável, embora num contexto de grande abstenção.¹¹ A sua política de exclusão e de pressão sobre a Renamo conduziu no final do seu segundo mandato a uma confrontação armada. Entretanto, a realização das eleições de 2014 foi possível graças a um acordo de última hora entre o Governo e a Renamo. Nestas eleições, apesar de inúmeros casos de fraude e de uma grande desorganização no apuramento dos resultados, foi possível constatar um autêntico «renascimento» da Renamo, que, depois de ter contado com apenas 49 deputados em 2009, conseguiu eleger 89 deputados. Insatisfeita com o processo eleitoral, a Renamo fez uma série de propostas de descentralização, no sentido de participar na governação das províncias onde claramente obtinha a maioria dos votos. Ao contrário da abertura que seria de esperar, considerando as formulações do manifesto eleitoral da Frelimo e do Programa Quinquenal do Governo e as disposições manifestadas pelo Presidente Filipe Nyusi no seu discurso inaugural, as propostas da Renamo foram imediata e totalmente recusadas pela bancada da Frelimo na Assembleia da República. Em paralelo, o cerco às bases da Renamo pelas forças governamentais foi apertando, o que provocou a eclosão de novos confrontos armados, que não têm cessado de crescer, particularmente nas províncias de Sofala, Manica, Tete, Zambézia e Nampula.

Assim, ao contrário do que se esperava com o novo Governo, a questão da Unidade Nacional voltou a ter o seu fundamento na própria Frelimo e numa perspectiva centralista da organização

¹¹ O crescimento da abstenção para níveis superiores a 50% penalizou especialmente a Renamo, pois nas suas zonas de influência mais populosas (Zambézia e Nampula) a abstenção chega a atingir valores próximos dos 80%.

do Estado, sendo a diversidade apenas aceite na medida em que não constitua ameaça para o poder instalado.¹²

Não obstante existirem posições diferenciadas sobre estas questões no seio da Frelimo, a linha dominante até ao momento segue ainda o que fora estabelecido por Armando Guebuza e que consiste em limitar o alcance do processo de descentralização e reduzir a um papel simbólico os partidos da oposição.

Um dos resultados da aplicação desta «linha dura» em relação à Renamo foi o recrudescimento do conflito armado, o que, de certa maneira, traz de volta à actualidade alguns aspectos abordados na Carta dos Antigos Combatentes.

ACTUALIDADE DA QUESTÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CARTA DOS ANTIGOS COMBATENTES

Em primeiro lugar, um dos aspectos em que a Carta dos Antigos Combatentes parece ter de novo actualidade é sobre a questão da guerra. O País vive de novo uma situação de confrontos armados que facilmente podem degenerar numa verdadeira guerra civil e reforçar sentimentos separatistas que se vão manifestando ainda esporadicamente, mas cada vez com maior frequência, especialmente nas redes sociais, ou seja, no seio de uma camada social relativamente educada. A necessidade de um entendimento com a Renamo para garantir um ambiente de paz, preconizada na altura pelos Antigos Combatentes, parece ter hoje uma grande pertinência.

Em segundo lugar, a Carta dos Antigos Combatentes chama a atenção para os problemas de ordem etno-regional e da representação política, que também estão de novo em destaque na actual fase política. Assim, podia-se ler na Carta:

(...) Achamos que no Governo Central (Conselho de Ministros) a representatividade de cada uma das Províncias é fundamental e estabilizadora [sublinhado dos autores da Carta]. Deve-se evitar, no Governo Central, a concentração desproporcional de membros duma única Província.

(...) Achamos que, tomando essa medida, destrói-se o conflito Sul-Norte.

Efectivamente, Chissano desenvolveu uma política muito activa de cooptação e promoção de quadros oriundos das províncias centrais e nortenhas, na linha defendida pelos Antigos Combatentes. Porém, na situação actual, em sistema multipartidário e considerando que a geografia eleitoral mos-

¹² Mesmo os municípios sob governação da oposição, por exemplo, embora dispondo da legitimidade resultante do voto dos cidadãos, têm grandes dificuldades de relacionamento com o Governo central e os seus representantes locais.

tra a dominância da Renamo em amplas áreas das regiões do Centro e Norte do País, essa política não parece ser suficiente para atenuar as tensões. A Renamo e os seus simpatizantes sentem-se excluídos da governação, apesar de terem uma grande influência em certas regiões, como o demonstram os sucessivos resultados das eleições. Essa reivindicação de inclusão, antes colocada no quadro do partido único, é agora motivo de mobilização por parte daqueles que, membros e simpatizantes da Renamo, não se sentem devidamente representados na governação do País. Daí a urgência de uma discussão aprofundada sobre a questão da descentralização e a melhor forma de evitar a exclusão política, fonte de conflito.