



Diálogos Governança



Newsletter do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais

TERÇA-FEIRA | 02 DE NOVEMBRO DE 2021 | NÚMERO 004 | EDITORES: EGÍDIO P. GUAMBE, DOMINGOS M. DO ROSÁRIO & EDUARDO J. SITOE | PORTUGUÊS

JOVENS E 'PARTICIPAÇÃO POLÍTICA 2.0' EM MOÇAMBIQUE: PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO

PÁG. 4

Dércio Tsandzana

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO NORTE (ADIN): UMA SOLUÇÃO OU PALIATIVO PARA RECONSTRUÇÃO DE CABO DELGADO?

PÁG. 7

Abdul Gafur Monteiro Tavares

Governança intermédia e supervisão da governança descentralizada

Sónia Chone¹

1. Introdução

Este artigo visa abordar questões da relação entre a descentralização de competência e o território no nível intermédio² da governança descentralizada, bem como a necessidade de supervisão/tutela dos órgãos descentralizados pelo nível central, de modo a aferir se as atribuições e competências conferidas a tais órgãos estão ou não a ser exercidas de acordo com as normas.

O processo de descentralização em Moçambique, iniciado, materialmente, com a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1996 e concretizado através da criação de Autarquias Locais com base na Lei 2/97 de 31 de Maio, esteve sempre aliado à questões territoriais. Tratou-se, com efeito, de delimitação dos territórios das Autarquias Locais e da criação da figura de tutela administrativa e financeira.

Actualmente, com a ampliação do processo de descentralização a partir da revisão da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2018, foram criadas novas entidades descentralizadas³, nomeadamente: Órgãos de Governança Descentralizada Provincial (OGDPs), Órgãos de Representação do Estado na Província (OREPs), Órgãos de Governança Descentralizada Distrital (OGDDs)⁴ e Autarquias Locais. Nestas entidades, *grosso modo*, a questão territorial continua a prevalecer, mesmo si de forma implícita, uma vez que não houve delimitação territorial para as novas entidades descentralizadas.

Enquanto em 1997, 2008 e 2013⁵ assistiu-se a uma demarcação do raio do território das Autarquias Locais, em 2018 a criação de entidades

descentralizadas não necessitou de se proceder a uma demarcação territorial para os OGDPs e OGDDs. A ausência deste exercício de demarcação e ou delimitação territorial é o prenúncio de que a descentralização de competências não implica necessariamente a existência de um território onde tais competências descentralizadas serão exercidas, mas a existência de órgãos da administração pública, que irão exercer um conjunto de competências e atribuições através da prestação de serviços com vista satisfação das necessidades da colectividade.

A questão do território no processo de descentralização em Moçambique sempre foi alvo de debate e conflito⁶ sobretudo nas Autarquias Locais devido a factores de natureza económica e política. Uma das razões pode estar ligada ao facto de que a extensão do território autárquico e o número da população trazem benefícios na atribuição do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), assim como para o processo de atribuição de Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) pelos órgãos autárquicos, bem como de factores de arrecadação de impostos e taxas, a saber: o Imposto Pessoal Autárquico (IPA), as Taxas de Actividades Económicas (TAE) na exploração dos recursos e as Taxas de Direito e Uso do Aproveitamento da Terra.

Ao longo de mais de 20 anos da implementação do processo de descentralização em Moçambique, foi construída uma relação prática entre a descentralização de competências e o território. De forma teórica, e de acordo com os princípios de organização e funcionamento da administração pública, é necessário e urgente desconstruir tal relação para dar lugar ao conceito de governança intermédia. Para esta ser exercida não tem de haver necessariamente uma relação entre a descentralização de competências e o território. Em outras palavras, as competências não são descentralizadas para um território, mas para os órgãos que irão exercer tais atribuições, independentemente da existência ou não de um território. A descentralização de competências tem como objectivo a aproximação e criação de serviços públicos para população e não está ligada a questões territoriais.

¹ Docente na Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM)

² O nível intermédio de governança corresponde às direcções nacionais dos sectores e as direcções provinciais

³ Cada entidade descentralizada possui uma norma específica de organização e funcionamento: Lei 06/2018 de 5 de Agosto, Lei das Autarquias Locais, Lei 4/2019 de 31 de Maio – Lei dos OEGDP e Lei 7/2019 de 31 de Maio – Lei dos OREPs

⁴ Os OGDDs não possuem ainda uma legislação de organização e funcionamento, são uma criação constitucional, CRM: Título XIV, # 274.

⁵ As Autarquias Locais foram sendo criadas obedecendo ao princípio do gradualismo, 33 na 1ª geração, mais 10 na 2ª geração e outras 10 na 3ª geração totalizando 53 Autarquias Locais.

⁶ A título de exemplo, a redução do território do município da Beira para dar lugar a criação do distrito da Beira, os casos dos municípios da Vila da Manhiça com a exclusão da Maragra do território autárquico.



Siga-nos em: [facebook.com/UEMDCPAP](https://www.facebook.com/UEMDCPAP)

Link DCPAP: <http://www.flcs.uem.mz/index.php/departamentos-administrativos/deptos-academicos/dcap>

2. Competências dos níveis intermédios de governação: Órgãos de Governação Descentralizada Provincial não possuem território?

De acordo com Visser⁷ (2019), o nível intermédio da governação é aquele que se situa entre a alta administração⁸ e a baixa administração⁹. O nível intermédio pode ser entendido da melhor forma usando os exemplos da estrutura orgânica dos ministérios e Secretarias do Estado, em que as direcções nacionais e os respectivos departamentos técnicos são de nível intermédio de governação e exercem atribuições e competências sem que estejam adstritas a um território. Os órgãos executivos provinciais constituem uma réplica sectorial dos ministérios e Secretarias do Estado ao nível provincial não possuem competências territoriais, mas sim competências sectoriais para o exercício das Funções da Administração Pública¹⁰.

O nível intermédio de governação exerce competências sectoriais descentralizadas do nível central e não necessita de um território para exercer tais competências. Recorrendo a Teoria da Organização Administrativa, Cauperes (2009)¹¹, a existência do nível de governação intermédia sustenta-se na necessidade de se assegurar o exercício das funções principais e das funções técnicas da administração pública. Transpondo estas duas realidades teóricas para o processo de descentralização em Moçambique, pode-se concluir que as competências exercidas pelos ministérios, em termos sectoriais, não estão adstritas a nenhum território, da mesma forma que as competências a serem exercidas pelos OGDs não devem estar adstritas, em termos funcionais, a um território, embora a divisão administrativa implique a existência de províncias, distritos, postos administrativos, localidade e povoações por uma questão de organização territorial para diversas finalidades¹² mas não para determinar a descentralização de competências. Em teoria da organização administrativa, o nível intermédio de governação caracteriza-se por:

- i. Competências funcionais conferidas na lei magna;
- ii. Limitado poder de decisão sobre opções de políticas públicas;
- iii. Limitado poder regulatório;
- iv. Limitadas competências tributárias e;
- v. Não possuir competências para a supervisão e ou tutela.

Em Moçambique, no caso dos OGDs, as características anteriormente referidas ocorrem e são claramente visíveis quer na CRM¹³ como na legislação infraconstitucional. No entanto, o processo democrático que levou a criação e eleição da Assembleia Provincial e do respectivo Governador de Província, provocam interpretação equivocada de que os OGDs devem possuir um território para o exercício das suas competências e atribuições. É necessário distinguir o processo de eleição dos OGDs, regulado pela lei eleitoral¹⁴ que é um processo político e que pressupõe a existência de círculos eleitorais baseados numa realidade territorial do processo de governação descentralizada, que consiste no exercício de competências e funções sectoriais para prestar serviços a colectividade.

Em síntese, qualquer tipo de Estado, federal ou unitário, possui uma divisão administrativa cuja a finalidade é organização territorial para efeitos, económicos, políticos, sociais e ou culturais. Porém, é preciso salientar que a divisão administrativa visa facilitar o exercício de competências e funções que decorrem do nível intermédio de governação de prestação de serviços públicos o mais próximo da população. Daí que a questão de os OGDs não possuírem território não deve ser um factor que impeça a eleição e funcionamento dos OGDs em 2024. O nível intermédio de governação descentralizada¹⁵ não necessita de um território para exercer as suas competências sectoriais e funcionais.

7 J. de Visser, "The political-administrative interface in South African municipalities assessing the quality of local democracies". *Commonwealth Journal of Local Governance*, nº5, 2015, pp. 86-101.

8 Órgãos de pensamento e decisão estratégica, definição de políticas e estratégias de governação.

9 Órgãos de execução e implementação com o mínimo de competências para planificação, execução e monitoria dos processos de governação.

10 As funções da Administração pública são: Principais, Auxiliares e Técnicas.

11 J. Cauperes, *Introdução ao direito administrativo*, Lisboa: Âncora, 2016.

12 Definição de círculos eleitorais, áreas fiscais para a tributação, etc.

13 Lei nº 1/2018 de 12 de junho. Título XIV, Cap. II, # 276 nr.1. *Boletim da Republica*, 1ª Série, suplemento.

14 Lei nº 3/2018 de 5 de agosto, *Boletim da Republica*, 1ª Série, suplemento.

15 De ambas formas de descentralização: Desconcentração e Devolução.

Deste modo, constitui falácia política o argumento de que com a eleição dos Administradores Distritais e a criação dos OGDs, os OGDs perderão relevância, pois não terão território. As questões que se colocam actualmente são: Qual é o território dos OGDs? Será que os OGDs exercem competências sectoriais ou territoriais? Os OGDs governam os distritos das suas respectivas provinciais? As respostas a estas questões poderão ilustrar que os OGDs não necessitam de competências territoriais, mas sim funcionais. Assim, são por excelência o nível intermédio de governação com competências sectoriais, que se traduzem na aproximação dos serviços públicos para junto da população, concretizando, assim, um dos elementos da descentralização baseado no princípio da eficiência.

3. A Supervisão dos Órgãos Descentralizados: Tutela ou Vigilância?

O processo de descentralização cria entidades descentralizadas autónomas e não entidades independentes. A autonomia, que é concedida a uma entidade descentralizada, quer seja de nível central, intermédio ou local, necessita de ser supervisionada visando aferir se os fins para os quais a autonomia foi concedida estão ou não a ser alcançados de acordo com as normas. Em Estados unitários, a supervisão dos órgãos e entidades descentralizadas é também, em alguns casos, designada por tutela, pesa embora os conceitos de supervisão e tutela não sejam sinónimos, porém encerram conteúdos similares, quando descritas as formas do seu exercício e a respectiva finalidade, como se pode ver nas linhas que se seguem:

Amaral¹⁶ define Tutela como sendo o conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação. A supervisão administrativa, segundo Visser¹⁷, é a função de controlo externo realizada pelo nível central do governo às entidades que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Em ambos conceitos a intervenção do órgão tutelar ou supervisor visa aferir se as atribuições e competências do órgão tutelado ou supervisionado estão a ser exercidas de acordo com o estabelecido na norma que confere autonomia a tais órgãos.

Uma análise comparada do processo de descentralização em Estados federais e unitários provou que a função de supervisão é crucial e indispensável, devendo ser exercida sobre qualquer órgão, que possua autonomia administrativa, financeira e patrimonial (cf. Kuodu, 2018)¹⁸. A questão central do exercício da função de supervisão sobre os órgãos e entidades descentralizadas é a definição de critérios, formas e mecanismos de supervisão e tutela de modo a evitar transformar este exercício em vigilância. Aliás, quer a tutela assim como a supervisão estão associados ao princípio da subsidiariedade na organização e funcionamento da administração pública e permitem a intervenção do estado nos órgãos descentralizados, quando fica provado que existe, por partes destes, uma incapacidade de prover serviços à população de acordo com atribuições e competências que lhes foram conferidas.

No caso dos OGDs e Autarquias Locais em Moçambique, pode-se constatar que uma das características da governação intermédia é não possuir competências de supervisão e ou tutela. Isto significa que não deverá uma entidade descentralizada se auto supervisionar ou ainda auto se tutelar, é necessário que um outro órgão exerça a supervisão da governação intermédia.

Para efeitos do exercício da função de supervisão e tutela, em Moçambique, foi promulgada a Lei de Tutela sobre os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e Autarquias Locais.¹⁹ A Lei de tutela refere que a tutela sobre os OGDs e Autarquias Locais é exercida pelo Conselho de Ministros²⁰, i.e. Governo, podendo ser delegada aos ministros que superintendem nas áreas de administração local e nas finanças. A mesma lei refere que a tutela poderá ser delegada ao Secretário do Estado²¹ para uma certa categoria de Autarquias Locais.

16 D. F. Amaral, *Manual de direito administrativo*. Volume II. 4ª Edição Lisboa: Almedina, 2015.

17 J. de VISSER. *The multilevel governance in South Africa*. Cape-Town: University of Western Cape, 2019.

18 S. Kuodu, *Comparative supervision functions in federal and unitary states*. Johannesburg: WU, 2018.

19 Lei 5/2019 de 31 de Maio, *Boletim da Republica*, 1ª Série, suplemento.

20 Artigo 5, nrs. 1 e 2 da Lei 5/2019 de 31 de maio, *Boletim da Republica*, 1ª Série, suplemento.

21 O Secretário do Estado é uma entidade descentralizada (desconcentração) e não é membro do Governo.

Um debate técnico e político, que é levantado, é em relação à delegação das funções de supervisão e tutela para outras entidades descentralizadas, sem autonomia, isto é, entidades desconcentradas²². Esta delegação não deveria ocorrer tendo em conta que as funções de supervisão são exercidas por órgãos que possuem competências de supervisão ou tutela, devendo estes criar mecanismos para exercer tais funções, uma vez que a supervisão e tutela são funções indelegáveis mesmo em situações de existência de capacidade técnica do órgão ou entidade delegada para o efeito. Mesmo que a lei de tutela atribua competências delegadas de tutela ao Secretário do Estado na Província, este não pode exercer o poder tutelar, pois também é uma entidade descentralizada por via da descentralização administrativa e não possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A questão que se coloca neste caso de delegação do poder tutelar a uma entidade que não integra o Conselho de Ministros e nem possui competências de supervisão, traduz-se num mero exercício de vigilância e não de supervisão, subvertendo assim os conceitos de supervisão e tutela. É preciso recordar que as Autarquias Locais de nível D e Vilas são órgãos que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, passaram por um processo de eleição por sufrágio directo e não podem em alguma circunstância ser supervisionados e ou tutelados por uma entidade que não possua atribuições superiores a estas. Por que terá o Secretário do Estado na Província limitar, ratificar os actos administrativos e planos anuais de uma autarquia de Vila se esta possui uma Assembleia Autárquica eleita que aprovou instrumentos de gestão que conferem ao Presidente do Conselho Autárquico de emanar actos administrativos?

Não se pode olhar para o tamanho das Autarquias Locais para diferenciar grau de autonomia de que estas gozam, a autonomia é um conceito baseado na descentralização de competências por via da devolução ou ainda descentralização política, sem prejuízo do tamanho ou nível de desenvolvimento do órgão descentralizado. Os municípios de Gorongosa, Manhiça, Metangula, Ribáue, Moeda dentre outras vilas são autónomos quanto o são os municípios da Beira, Maputo, Nampula e Matola. É necessário que se corrija esta questão de delegação do poder tutelar a uma entidade desconcentrada sob pena de se banalizar a função de supervisão e tutela, passando assim a ser entendida como um exercício de vigilância pelos órgãos descentralizados alvos desta.

O nível de governação intermédia sendo depositário local de competências e funções sectoriais do nível central, deve ser supervisionado e não "vigiado" de modo que se possa manter a coerência sectorial na implementação de políticas públicas e estratégias de governação. Uma das estratégias para uma supervisão às entidades descentralizadas bem-sucedida é a criação pelo supervisor (Governo) de órgãos de supervisão, que gozam também de autonomia técnica e procedimental. Do lado das entidades descentralizadas é necessário que sejam criados órgãos de controlo interno para exercerem a função de autocontrolo e apoio aos processos administrativos e de gestão de modo a garantir o cumprimento e observância das normas de procedimento administrativo e de organização dos serviços públicos da governação intermédia.

A criação de Órgãos de Controlo Interno no nível intermédio deverá obedecer a lógica sectorial das competências e funções descentralizadas, isto é, o controlo interno sectorial dos ministérios e Secretarias do Estado cujas competências foram descentralizadas.

A concretização do preceituado legal sobre a supervisão e tutela dos OGDs e Autarquias Locais não deve ser confinado nas áreas de administração local e finanças, uma vez que quase todos os sectores do Governo, com excepção das funções de soberania, descentralizaram competências para o nível intermédio e local, existindo uma necessidade de supervisão dos serviços descentralizados de modo a manter a lógica sectorial de prestação dos serviços. É necessário encontrar formas e mecanismos de supervisão aos OGDs e Autarquias Locais que extravasem a administração e as finanças não porque não sejam áreas importantes mas as competências sectoriais descentralizadas, que geram serviços imediatos para a população, tais quais saúde primária, educação, águas, agricultura, terra, acção social dentre outras, devem

ser supervisionadas e tuteladas numa lógica sectorial de modo a não provocar rupturas e perda de padrões dos serviços prestados pelos órgãos descentralizados.

Para terminar, a supervisão e tutela sobre os órgãos descentralizados deve ser exercida de forma clara, inequívoca e de acordo com as normas estabelecidas por órgãos com competências para o efeito, em observância aos princípios da eficiência e subsidiariedade na organização da administração pública. Não se pode usar confundir a autonomia administrativa com a independência nem tão pouco se pode usar a supervisão e tutela como formas de vigilância dos órgãos descentralizados.

²² Decreto 60/2020 de 5 de agosto, delega a tutela dos órgãos das Autarquias Locais de nível D e Vilas para o Secretário de Estado da Província.

Jovens e ‘participação política 2.0’ em Moçambique: propostas para discussão

Dércio Tsandzana¹

1. Introdução

O presente texto visa abordar a contribuição (ou não) das redes sociais da *Internet*² na participação política dos jovens. A escolha desta franja populacional prende-se ao facto de a faixa etária dos 18-35 anos de idade ser a que é predominante em Moçambique (INE, 2017)³, e na África em geral. Deixando de lado o debate sobre o termo “jovem”⁴, no continente africano existe uma quase unanimidade, em termos estatísticos, que se resume na expressão “bolha demográfica” ou “inchaço juvenil”⁵ – uma referência ao facto de existir uma população menos adulta que pode ser convertida num rompimento violento, se não for devidamente acompanhada⁶.

O presente texto guia-se em torno de duas questões, a saber: (i) qual é significado político de ser jovem em Moçambique, quando este é visto como um incapaz social, económica e politicamente; (ii) até que ponto a *Internet* representa uma oportunidade de participação política, num contexto de baixos níveis de conectividade. A resposta provável a estas questões, passa por três momentos interligados entre si: primeiro, a discussão do que se consideram ser os estágios ou metamorfoses políticas da(s) juventude(s) em Moçambique; segundo, aprofunda-se o debate em torno da participação política oferecida pelas ferramentas digitais. Por fim, apresenta-se a percepção do autor sobre a acção política conduzida pelos jovens através das redes sociais da *Internet* em Moçambique.

2. Metamorfoses políticas da(s) juventude(s) em Moçambique

A literatura sobre a(s) juventude(s) no continente africano, mostra a emergência de uma abordagem, que procura colocar os jovens, como uma força política importante, que contribuiu, grandemente, no campo político, enquanto eleitores, activistas, membros de partidos políticos, membros do parlamento, ministros, “soldados rasos”, e *apparatchiks*.⁷ Todavia, embora partidos políticos e governos explorem frequentemente a actividade política dos jovens, a sua participação efectiva, tanto a nível local como nacional, tem sido menos significativa. No geral, os jovens são retratados, por um lado, como “a esperança para o futuro” e, por outro, como um grupo desfavorecido e vulnerável⁸.

No entanto, a difusão dos meios de comunicação virtual criou um espaço político alternativo para os jovens. Aliás, é de notar que as filiações partidárias e organizacionais têm estado a perder a sua importância, sendo substituídas, de uma forma muito mais reactiva e descentralizada, pela coordenação *par le bas*⁹ na troca de informação, e pela acção concertada que caracteriza as recentes e diferentes formas de ‘mediactivismo’ na *Internet*¹⁰. Contudo, um dos grandes desafios em torno do debate sobre jovens e política é compreender a forma como estes fazem suas escolhas políticas e, em conformidade com este ponto, observa-se que, actualmente, os jovens não esperam até 18 anos de idade para descobrirem a política e formarem suas próprias opiniões.

No caso de Moçambique, a discussão das questões levantadas acima implica revisitar a história política do país em três momentos distintos, designadamente:

Primeiro, destaca-se o ano de 1977, que marca o período que se seguiu depois da independência nacional, quando Samora Machel – primeiro Presidente da então República Popular de Moçambique (1975-1986) – afirmou que os jovens eram a “seiva da nação” – o futuro do país ou então os que deviam dar destino ao país. Naquela época, a confiança nos jovens mostrava-se necessária, dado que seria a partir destes que o país ganharia substância para os desafios que se impunham. Foram estes mesmos jovens que, anos depois, voltaram a ser colocados o desafio de construir o Estado. Esta fase decorreu com a presidência de Marechal e prosseguiu com os mandatos de Joaquim Chissano, o então Presidente da República de Moçambique (1986-2005). Entretanto, esta decisão era uma retórica que parecia importante para legitimar algumas escolhas políticas naquele tempo, como por exemplo a aceitação dos jovens como actores-chave para o desenvolvimento do país.

No segundo momento, que ocorre com a Presidência de Armando Guebuza (2005-2015), os jovens passam a ser vistos com limitada esperança por parte de actores políticos. Aqui, o destaque pode ser dado ao célebre discurso proferido pelo General Hama Thay, em 2008, segundo o qual “não se pode dar muita confiança nos jovens, pois estes podiam vender o país”¹¹. Esta é, provavelmente, a razão pela qual muitas vezes os actores políticos registam uma negação permanente aos espaços de participação política para os jovens. Ou seja, a não ascensão de jovens para posições de governação é defendida pelo facto de os “*born frees*”¹² não terem participado da luta pela independência. Mais adiante, e como que a acompanhar o mesmo tipo de argumento, surge, no mesmo período, os jovens da “geração da viragem”. Estes deviam ser donos de sua própria esperança – o trabalho constituiria o principal motor da tão almejada mudança, dado que os mesmos viviam num estado de precariedade absoluta caracterizada por desemprego urbano e falta de horizonte social,

1 Pesquisador, Sciences Po Bordeaux (França)

2 Por questões de harmonização temática, o termo *Internet* será escrito com a letra maiúscula e em itálico.

3 Resultados do Censo Geral da População, 2017.

4 Não existe uma única concepção sobre o(s) significado(s) do termo juventude(s). Por exemplo, a Carta Africana da Juventude, declara como jovem quem esteja no intervalo entre 15 aos 35 anos de idade. No mesmo debate, surge, igualmente, quem prefira entender os jovens a partir da sua dimensão social e económica, e não necessariamente na perspectiva biológica que se centra unicamente no prisma da idade. Deste ponto de vista, os jovens são tidos como actores cujas características não podem ser equiparadas de forma comum, dada a complexidade do seu percurso de vida, atendendo o sinónimo de juventudes na sua dimensão plural.

5 M. Sommers, *The outcast majority: War, development, and youth in Africa*, Athens, GA: University of Georgia Press, 2015.

6 Ver E. Oinas, H. Onodera & L. Suurpää, *What Politics? Youth and Political Engagement in Africa*, Leiden: Brill, 2018.

7 R. Gyampo & N. Anyidoho, *Youth Politics in Africa*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, Vol. 25, 2019. O termo *apparatchiks* designa um membro que segue partidos com valores Comunistas – um funcionário ou membro de uma organização (tal como uma corporação ou partido político) que é cegamente dedicado.

8 A. Honwana, *Youth, Waithood, and Protest Movements in Africa*, International African Institute, African

Arguments, 2013.

9 Conjunto de acções que privilegiam estratégias locais, por parte de actores que agem da base para o topo de forma menos elitista. Para aprofundamento, ver “Le politique par le bas en Afrique noire”, de Jean-François Bayart, Achille Mbembe e Comi Toulabor, publicado em 2007.

10 D. Cardon, *Médiactivistes*, SciencesPo – Les Presses (Contester 9), Paris, 2013.

11 Ver “As convicções do Sr. Hama Thay” – <https://oficinadesociologia.blogspot.com/2008/06/as-conviccoes-do-sr-hama-thay.html> (Acesso em 10 de Setembro de 2021).

12 Emprestado do contexto Sul-Africano, o termo *born frees* pode ser traduzido como “nascidos livres”. O mesmo faz referência à franja populacional nascida após o *apartheid*. Em teoria, pode-se dizer que tal população ou geração possuiu oportunidades diversas, em relação aos que vivenciaram o *apartheid*.

na esteira do que alguns autores designam de *waitwood*¹³. Foi, ainda, na mesma época, em que as redes sociais da *Internet* foram vistas como “fábricas de sonhos inalcançáveis”¹⁴, por parte do Presidente Guebuza¹⁵.

No terceiro e último momento, vislumbra-se a retoma de dois níveis de discurso por parte de Filipe Nyusi, Presidente de Moçambique desde 2015. Este assume as anteriores metamorfoses, mas recupera, sobretudo, a visão de Samora Machel. Entenda-se, assim, que, na actual liderança, está-se em presença da visão de esperança (seiva da nação), mas, igualmente, de descrédito – jovens desencaminhados. Neste contexto, pode-se designar de “bravos e recrutados”, ainda mais porque, nos últimos anos, surge, de forma recorrente, o discurso segundo o qual, a insurgência no Norte de Moçambique tem, nos jovens, a sua principal face¹⁶. Este discurso é contraditório na medida em que, ao mesmo tempo, os jovens são tidos por actores políticos do país como sendo os “valentes” que devem manter a esperança e inviolabilidade das fronteiras nacionais¹⁷. Ao longo deste último período governativo, sob a Presidência de Nyusi, as redes sociais da *Internet* surgiram como um espaço que promove algum debate político, mas igualmente são espaços tidos como ferramentas que podem servir para o recrutamento de jovens para as fileiras terroristas, bem como para a promoção de notícias falsas sobre o conflito em curso no Norte de Moçambique¹⁸.

Assim, diante destas três metamorfoses, entende-se que os jovens em Moçambique estão numa posição de desconfiados necessários – uma franja da população sob a qual os políticos não acreditam nela, mas necessitam da mesma, sobretudo nas eleições ou em momentos de conflito, com vista a perpetuar o seu “discurso de dominação adultista”, onde a idade passa a ser vista como elemento determinante para colocá-los numa posição de subserviência consentida perante actores políticos mais velhos¹⁹.

3. Participação política 2.0

Existindo, igualmente, como “e-participação” ou “ciber-democracia”, entende-se por “participação política 2.0”²⁰ a adopção de ferramentas digitais – virtuais – para a prática de actos de participação cívica e política²¹. Dentro desta paisagem virtual, as formas de maior destaque são as redes sociais da *Internet* e, com destaque para o *Twitter* e *Facebook*, assim como a crescente blogosfera. Existem, contudo, controvérsias teórica e operacional²² sobre a utilização destas ferramentas como meios de participação cívica e política. De facto, alguns autores são relutantes em categorizar essas formas virtuais como meios de participação política²³. Assim, considerando que existem diversas concepções sobre participação política, para o presente texto, participação política deve ser entendida como sendo “o conjunto de actividades, individuais ou colectivas, que podem dar aos governados uma influência sobre o funcionamento do sistema política”²⁴. Como se pode ver, no campo da ciência política, o voto é reconhecido como uma modalidade essencial de participação política, uma realidade a que se pode chamar participação convencional. Porém, o interesse da abordagem neste texto é de ultrapassar a dimensão eleitoral, procurando, desta forma, “outras e novas formas” de participação política,

que são exercidas pelos jovens em Moçambique²⁵.

Nesta linha de pensamento, pode-se notar que o tempo da democracia e da delegação passiva de poder através de instrumentos limitados e não envolventes (filiação partidária ou resposta a solicitações políticas) parece estar em declínio face aos “novos poderes” à disposição dos utilizadores da *Internet*.²⁶ Estes últimos começam a criar, muitas vezes sem terem pensado nisso de antemão, uma relação diferente com a política. Por exemplo, os cidadãos já não esperam que alguém sugira a sua participação: eles próprios fazem a sua própria política – fazem petições, parecem-se consigo próprios, fazem perguntas, elaboram respostas, aprofundam um assunto, levam a cabo investigações.

Por conseguinte, para se discutir sobre a “participação política virtual”, precisa-se voltar para 2011 e, sobretudo, naquilo que ficou conhecido como “Primavera Árabe”²⁷ – momento em que houve a erupção de protestos nos países árabes, galvanizados por jovens que, a partir das redes sociais da *Internet* desafiaram os regimes políticos da época. É, assim, neste contexto, que vários trabalhos são realizados²⁸ procurando ilustrar a forma pela qual o continente africano se tornou um espaço onde as redes sociais da *Internet* ganham amplitude. Contudo, não é apenas da dimensão positiva que se deve falar da evolução das ferramentas digitais, sendo que, para tal, pode-se recorrer para o que se pode designar de “desilusão da *Internet*”²⁹, sobretudo quando os governos autoritários utilizam a *Internet* para suprimir a liberdade de expressão, aperfeiçoar as suas técnicas de vigilância, divulgar propaganda e promover entretenimento digital.

4. Propostas e notas de discussão

Actualmente, muitos políticos moçambicanos utilizam as redes sociais da *Internet* ou para comunicar com os eleitores ou para acompanharem o que está em debate nestes espaços virtuais³⁰. Historicamente, nota-se que a revolta popular de 2010, em Maputo, contra a carestia de vida³¹, marcou uma nova página na história das mobilizações colectivas em Moçambique. Foi uma manifestação que, apesar de ter resultado em perdas de vidas humanas, foi convocada por mensagens de texto que circularam durante quatro dias pedindo as pessoas que saíssem à rua a 1 de Setembro de 2010. Assim, desde aquele evento, assiste-se a uma evolução na utilização das ferramentas digitais, que se tornaram espaços de participação cívica para exprimir uma opinião sobre diferentes questões e, na sua maioria, relacionadas com a vida quotidiana em Moçambique³².

Um dos exemplos notáveis relativos à utilização das ferramentas digitais foi a decisão, em Julho de 2017, do Presidente da República, Filipe Nyusi, de abrir um espaço na sua página do *Facebook* para interagir com os utilizadores virtuais, num formato de ‘perguntas e respostas’. Além disso, Alcinda de Abreu, membro do partido Frelimo, falando num colóquio realizado em 29 de Novembro de 2017, por ocasião do 40º aniversário da Organização da Juventude Moçambicana (OJM), disse que o “desafio para os jovens passava por saber como utilizar as redes sociais para aceder à informação e ao conhecimento com o objectivo de desenvolver o país”³³.

Enquanto isso, em Dezembro de 2017, Filipe Nyusi convidou alguns jovens utilizadores da *Internet* a interagirem pessoalmente consigo no seu local de trabalho. Já em Fevereiro de 2021, foi a vez do Secretário de Estado da Juventude e Emprego (SEJE), Oswaldo Petersburgo, convidar jovens internautas para que, através de suas redes sociais da *Internet*, pudessem divulgar as acções daquela entidade. Porém, apesar deste uso

13 A. Honwana, *The Time of Youth: Work, social change and politics in Africa*, Oxford: Kumarian Press, 2012.

14 Global Voices, “Moçambique: Reações à Rejeição Presidencial das Redes Sociais” – <https://pt.globalvoices.org/2012/05/11/mocambique-guebuza-redes-sociais/> (Acesso em 10 de Setembro de 2021).

15 Actualmente (dados de 24 de Setembro), Armando Guebuza possui uma página *Facebook* com mais de 52 000 seguidores, tendo várias publicações, chegando a atingir milhares de comentários e *likes*.

16 Ver RFI, onde Presidente Filipe Nyusi afirmou que grupos armados recrutam jovens no Norte de Moçambique – <https://www.rfi.fr/pt/mocambique/20180629-grupos-armados-recrutam-jovens-no-norte-de-mocambique-africa-lusofona> (Acesso em 10 de Setembro de 2021).

17 Por ocasião do ‘Dia Internacional da Juventude’, Presidente Nyusi “pediu aos jovens militares compromisso com a pátria” – Observador: <https://observador.pt/2021/08/12/presidente-filipe-nyusi-pede-aos-jovens-militares-compromisso-com-a-patria/> (Acesso em 10 de Setembro de 2021).

18 Ver D. Tsandzana, Jovens, redes sociais da *Internet* e radicalização em Moçambique: itinerários e ambiguidades, In D. do Rosário, E. Guambe & E. de Salema (org.), *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 299-314.

19 A. Adebayo, Gerontocracy in African politics: youth and the quest for political participation, *Journal of African Elections*, Vol. 17, No. 1, 2018, pp. 140-161.

20 Também chamado “Web 2.0”, é o conjunto de tecnologias de segunda geração baseadas em plataformas virtuais.

21 Iosifidis, P. et al., Modern Political Communication and Web 2.0 in Representative Democracies, *Javnost - The Public*, Vol. 25, No. 1-2, 2018, pp. 110-118.

22 M. Cantijoch & R. Gibson, E-Participation, Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2019.

23 B. Krueger, Assessing the potential of Internet political participation in the United States: A resource approach, *American Politics Research*, Vol. 30, No. 5, 2002, pp. 476-498; S. Vissers & D. Stolle, “The Internet and new modes of political participation: Online versus offline participation”, *Information, Communication & Society*, Vol. 17, No. 8, 2014, pp. 937-955.

24 F. Braud, *Sociologie Politique*, Paris: LGDJ, 2016.

25 D. Tsandzana, *Redes Sociais da Internet como “Tubo de Escape” Juvenil no Espaço Político-Urbano em Moçambique*, Vol. 40, *Cadernos de Estudos Africanos*, 2020, pp.167-189.

26 N. Vanbreemsch, *De la démocratie numérique*, Médiathèque, Paris : Seuil Presses de Sciences Po, 2009.

27 C. Stokel-Walker, *The Revolution Will Be Tweeted?*, Morrisville: Lulu Editions, 2011.

28 S. Srinivasan, S. Diepeveen & G. Karekwaivanane, *Publics in Africa in a Digital Age*, London: Routledge, 2021.

29 Ver E. Morozov, *The dark side of Internet freedom: The net delusion*, 2011. O autor mostra porque se deve deixar de pensar na *Internet* e nos meios de comunicação social como inerentemente libertadores, dado que iniciativas ambiciosas e aparentemente nobres, como a promoção da “liberdade na *Internet*”, podem ter implicações desastrosas para a democracia como um todo.

30 D. Tsandzana, *Estratégias de Comunicação Política em Moçambique: entre a exclusão de candidatos e o combate à desinformação*, *Mediapolis – Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*, Vol. 11, No. 2, 2020, pp. 71-86.

31 Ver o livro “Agora eles têm medo de nós!”, In Luís de Brito (Org.), publicado em 2017, pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Maputo.

32 No prelo, D. Tsandzana, *Reporting on Everyday Life: Practices and Experiences of Citizen Journalism in Mozambique*, New York: Palgrave Macmillan, 2022.

33 Ver O País “Alcinda de Abreu apela jovens a apostar no conhecimento” – <https://www.opais.co.mz/alcinda-de-abreu-apela-jovens-a-apostar-no-conhecimento/> (Acesso em 10 de Setembro de 2021).

aparentemente exponencial das redes sociais da *Internet*, floresce o que se designa de “conectados desamparados”³⁴ – para fazermos referência ao facto de existirem acções meramente cosméticas das lideranças políticas sem nenhum impacto significativo na resolução de problemas dos jovens por parte dos actores políticos. Ou seja, emerge uma avalanche de conexão juvenil, mas não há resposta prática por parte de quem deve tomar decisões. Dito de outra forma, não é o uso em si destas plataformas virtuais que deve ser o ponto central da discussão, mas sim a transformação deste uso em benefícios que possam ir de encontro aos anseios dos jovens, o que, até aqui, não é visível.

O surgimento de iniciativas como “Txeka” com vista a promover participação e observação eleitorais³⁵, bem como da campanha cívica denominada “Cabo Delgado também é Moçambique”, configuram exemplos de acções juvenis que, a partir das redes sociais da *Internet*, conseguiram criar um sentido de repertório de acção colectiva³⁶ em prol de uma causa. A partir do uso de diferentes *hashtags*³⁷ sabe-se que despontaram correntes de apoio para as vítimas do conflito no Norte de Moçambique, actos que, na sua maioria, foram promovidos por jovens em redes virtuais como *Facebook* e *Twitter*, criando-se, com efeito, uma bolha de participação virtual. Provavelmente não se consiga captar o sentido político destes actos, mas está-se, sem dúvidas, perante uma acção com uma mensagem política evidente, dado que se transmite a ideia da falta de acção de quem devia tomar decisões em prol dos moçambicanos em sofrimento.

Diante do exposto acima, mesmo que existam estudos que mostrem outras dimensões³⁸, assume-se que os jovens em Moçambique se encontram num contexto em que, dada a sua crescente descrença perante os actores políticos tradicionais (sindicatos, partidos e governantes políticos), preferem envolver-se na política através de outros mecanismos de exercício da política, recorrendo, assim, para organizações cívicas juvenis³⁹. Em consequência, nota-se que os jovens estão politicamente mobilizados, mas fora do sistema⁴⁰.

Todavia, existe a necessidade de cautela na forma como é analisada a contribuição ou não das redes sociais da *Internet*, enquanto mecanismos de participação política nos seguintes pontos centrais: primeiro, deve-se destacar que essa participação não escapa ao que se designa de *digital divide*⁴¹, se se considerar que está-se a falar de um país onde os níveis de conectividade à *Internet* situam-se em 21%⁴². Esta maioria centra-se nos principais centros urbanos, o que faz que se esteja provavelmente em face de uma participação política particular de jovens urbanos, que é feita por uma minoria privilegiada e provida de boa literacia digital⁴³ e capacidades financeiras para o efeito.

Segundo, subsiste o perigo da polarização de opinião no espaço digital, o que é visível pela promoção do discurso de ódio e ataques pessoais – *argumentum ad hominem*. Porém, defende-se que é essa mesma polarização no espaço no virtual que cria uma oportunidade de participação real na vida política nacional⁴⁴. É óbvio que não se pretende defender a promoção ou reprodução da linguagem agressiva no espaço virtual, mas o argumento é de que está-se diante de uma possibilidade, que pode alargar, o que parece escapar com maior regularidade nos últimos anos: espaços e práticas de

participação política em Moçambique.

Dito de outra forma, a polarização pode não ser um facto problemático, mas o contrário, dado que é por via da mesma que são ampliadas algumas vozes contrárias daqueles que pensavam poder dominar o debate público através dos espaços tradicionais de participação política como os jornais, rádios ou as televisões, capturados pelos mesmos actores. Diante disto, uma questão pode ser levantada: como aproveitar, positivamente, a baixa conectividade e a emergência da polarização, para alargar os espaços e oportunidades de participação política dos jovens (através das) nas redes sociais da *Internet* em Moçambique?

34 D. Tsandzana, Juventude urbana e redes sociais em Moçambique: a participação política dos ‘conectados desamparados’, *Comunicação e Sociedade*, Vol. 34, No. 2, 2018, pp. 235-250.

35 D. Tsandzana, Using on-line platforms to observe and monitor elections: A Netnography of Mozambique, *Review Journal of African Elections*, 2019, Vol. 18, No. 2, pp. 46-71.

36 C. Tilly, Models and Realities of Popular Collective Action, *Social Research*, Vol. 52, No. 4, 1985, pp. 717-747.

37 *Tags* são palavras-chave ou termos associados a uma informação, tópico ou discussão que se deseja indexar de forma explícita no aplicativo *Twitter*, e também adicionado ao *Facebook*, *Instagram* e outras plataformas virtuais/sociais.

38 A. Honwana, Que política e política para quem? Juventude e engajamento político em Moçambique, In D. do Rosário, E. Guambe & E. de Salema (org.), *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 255-272.

39 Em fase de publicação – artigo científico – D. Tsandzana, Political parties and youth(s) in Mozambique’s 2019 presidential elections, *Review Journal of African Elections*, Vol. 20, No. 2, 2021.

40 Ver mais em J. Sloam, Youth, citizenship and politics, *Parliamentary Affairs*, Vol. 65, No. 1, 2012, pp. 4-12.

41 P. Norris, “The Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide”, *Communication, Society and Politics*, 2001, pp. 3-25; E. Arakpoguna et al., “Threading the needle of the digital divide in Africa: The barriers and mitigations of infrastructure sharing”. *Technological Forecasting & Social Change*, Vol. 161, 2020, pp. 2-13.

42 Digital in Mozambique, Hootsuite, 2021.

43 Ver D. Bawden, Origins and Concepts of Digital Literacy, In Lankshear, C. & Knobel, M. (Eds.), *Digital Literacies: Concepts, Policies and Practices*, Nova York: Peter Lang, 2008, pp. 17-32.

44 Ver D. Tsandzana, A ‘poeira’ discursiva das (nas) redes sociais da *Internet* em Moçambique, disponível em: <http://tsandzana.com/a-poeira-discursiva-das-nas-redes-sociais-da-internet-em-mocambique/> (acesso em 24 de Setembro 2021).

Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN): uma solução ou paliativo para reconstrução de Cabo Delgado?

Abdul Gafur Mnteiro Tavares¹

Introdução

Passam 4 anos desde que em 5 de Outubro de 2017, começaram em Mocímboa da Praia, um distrito localizado na província de Cabo Delgado, zona norte de Moçambique, ataques às instituições do Estado, população e os seus bens, protagonizados por indivíduos cujas motivações eram completamente desconhecidas². Nesta altura, o discurso oficial optou por uma comunicação contida, olhando para o fenómeno como uma simples manifestação de marginais e dando 7 dias para os “bandidos” se entregarem as autoridades³.

As primeiras teses desenvolvidas para apreender as motivações do conflito em Cabo Delgado foram, de um lado, as que associaram os ataques com o jihadismo e/ou o fundamentalismo religioso de combate à influência ocidental e de implantação radical da lei islâmica (*Sharia*)⁴ e, por outro lado, as que defendiam a ideia de frustração/agressão⁵, defendendo que o conflito é motivado pelo trinómio frustração de expectativas e aumento de desigualdades, cenários de pobreza, o que se associava aos movimentos de extremismo identitário e violento presentes em Cabo Delgado⁶.

Como se a resumir a maioria das razões acima expostas, o estudo que foi desenvolvido por Nguenha *et al.*⁷ apresentou os principais factores explicativos invocados para as guerras cíclicas que acontecem nos vários países de África, e em Moçambique em particular, apontando: (i) a gestão neo-patrimonialista do Estado que provoca a exclusão social; (ii) a inexistência ou fraqueza das políticas sociais para a melhoria da vida das populações; (iii) os conflitos históricos e culturais entre populações de um mesmo país; e, (iv) a gestão danosa dos recursos naturais por parte dos Governos.

No entanto, a tese defendida pelos autores, inspirada nas pesquisas desenvolvidas pela Universidade de Uppsala, é a de que: “a descoberta dos recursos naturais em Cabo Delgado seria o elemento central em volta do qual gravitam e tomam corpo todos os outros microproblemas. Ou seja, os outros factores enumerados somente ganham corpo como reivindicações devidas e apresentadas em função do maciço fenómeno da descoberta de recursos e das mudanças estruturais de carácter económico, político, social e cultural que desencadearam”⁸. Em outras palavras, a descoberta dos recursos naturais usa e aproveita as fragilidades acima apresentadas para gerar conflitos em Cabo Delgado. Para algumas pesquisas, existe

também a percepção segundo a qual, a falta de um discurso estruturado sobre as suas razões e o seu perfil leva ao entendimento de que a violência em Cabo Delgado se expõe como uma mercadoria⁹.

Existem, com efeito, estudos que procuraram explicar o conflito em Cabo Delgado numa dimensão territorial mais alargada. De um lado, a partir de uma visão weberiana do Estado, recuando ao período da instauração do aparelho administrativo colonial, abrangendo as províncias de Cabo Delgado e de Niassa. Esta pesquisa demonstra que as deficiências da trajetória de imposição da força do Estado (ou dos seus dispositivos de dominação) pode ter contribuído para facilitar a estruturação e a aceitação de uma rebelião contra o próprio Estado¹⁰. Ligado a este, um outro estudo, encontra as razões da expansão do conflito para toda a zona norte de Moçambique, no facto de as províncias de Nampula e Niassa serem tidas como principais pontos de recrutamento dos insurgentes¹¹.

Da parte do Governo, este conflito teve várias significações: (i) o entendimento de que o conflito em Cabo Delgado era resultado da chantagem cíclica da guerra, movida por indivíduos manipulados para sustentar o ego das elites internas e externas¹²; (ii) a ideia de que o facto de os ataques serem reivindicados pela organização terrorista Estado Islâmico, revelava que o país estava em presença de uma agressão externa perpetrada por terroristas¹³. Esta dissonância na interpretação do conflito era acompanhada pela renitência em assumir a proporção que o conflito tomava e admitir a necessidade de uma visão holística de actuação, dividida entre as operações militares apoiadas por forças estrangeiras e o desenho de estratégias para travar o recrutamento de jovens para as fileiras dos terroristas. Foi neste contexto que (embora sem aceitação oficial das hipóteses levantadas pelos estudos acima) o Governo decidiu pela criação da Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN) e mais tarde pela intervenção militar conjunta entre as Forças de Defesa e Segurança de Moçambique, com as tropas do Ruanda e da SADC.

Este texto pretende buscar as razões explicativas da criação da Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN). Dito doutra forma, procura entender quais foram os factores que determinaram a criação da ADIN, para a seguir discorrer sobre o seu papel na reconstrução pós-conflito em Cabo Delgado. Nesta perspectiva, argumenta-se que, a ADIN surgiu como resultado de um contexto muito amplo de conjunturas críticas que tem no conflito de Cabo Delgado o seu maior expoente, tendo como objecto a coordenação, articulação interinstitucional e a gestão de programas para impulsionar o desenvolvimento sócio-económico integrado da região norte de Moçambique¹⁴. Entretanto, foi usada essencialmente, num primeiro momento, como um paliativo para fazer face a crise humanitária dos deslocados¹⁵ e como um mecanismo de mobilização de recursos junto

1 Mestrando em Ciência Política no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da UEM

2 S. Forquilha & J. Pereira, “Face ao Conflito do Norte, o que pode Moçambique aprender com a sua própria Guerra Civil (1976-1992)?: Uma análise das dinâmicas da insurgência em Cabo Delgado”. In: S. Forquilha (Org.). *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo, IESE, 2020, pp. 47-55

3 O comandante Geral da Polícia da República de Moçambique, Bernardino Rafael, deu 7 dias aos malfeitores que estão a criar alteração da ordem em Mocímboa da Praia a deporem as armas. Mais detalhes ver Jornal Notícias, disponível em: <https://www.jornalnoticias.co.mz/-comandante-geral-da-prm-em-mocimboa-da-praia-atacantes-tem-sete-dias-para-depor-as-armas>

4 Habibe, S. Forquilha & J. Pereira, “Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique. O Caso de Mocímboa da Praia”. *Caderno do IESE*, n.º 17. Maputo: IESE, 2019; E. Morier-Genoud “The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning”. *Journal of Eastern African Studies*, vol.14 no 3. 2020, pp. 396-412. B. Weimer, “Vampiros, Jihadistas e Violência Estrutural em Moçambique: Reflexões sobre Manifestações Violentas de Descontentamento Local e as suas Implicações para a Construção da Paz”. *Cadernos IESE* n.º 19P. Maputo: IESE, 2020.

5 T. Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton: Princeton University Press, 1970.

6 J. Maquenzi & J. Feijó, “Pobreza, Desigualdades e Conflitos no Norte de Cabo Delgado”. Observatório do Meio Rural, *Observador Rural: Documento de Trabalho*, n. 76, Julho 2019.

7 S. Nguenha *et al.*, “Cabo Delgado e o Risco Sistémico da Guerra em Moçambique”. In: S. Forquilha, (Org.). *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE, 2020, pp. 35-46

8 S. Nguenha *et al.*, “Cabo Delgado e o Risco Sistémico da Guerra em Moçambique”. *Op. cit.* pp. 43.

9 M. Correia, “Capitalismo e Terrorismo em Cabo Delgado: violência como linguagem”. *Revista Síntese*, vol. 9, n.º 18, pp. 60-76.

10 E. Guambe, “Reconstrução Administrativa do Extremo Norte de Moçambique: O Estado nunca se afirmou como autoridade legítima naquela região”. *Diálogos de Governação*, n. 3, DCPAP, Out. 2021, pp. 1-4

11 S. Forquilha & J. Pereira, “Afinal, Não é só Cabo Delgado! Dinâmicas da insurgência em Nampula e Niassa”. *IDEIAS*, n. 138, IESE, Mar. 2021.

12 Presidente Nyusi disse que a violência em Cabo Delgado, no norte do país, tem mão interna e externa. Para mais detalhes ver DW, disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-nyusi-pede-uni%C3%A3o-no-combate-aos-insurgentes-no-norte/a-52244014>

13 Cabo Delgado: Conselho Nacional de Defesa e Segurança diz que estamos perante uma “agressão externa perpetrada por terroristas”. Para mais detalhes ver Carta de Moçambique, disponível em: <https://cartamz.com/index.php/crime/item/4994-cabo-delgado-conselho-nacional-de-defesa-e-seguranca-diz-que-estamos-perante-uma-agressao-externa-perpetrada-por-terroristas>

14 Decreto n.º 9/2020, de 18 de Março, artigo 5.

15 Em Moçambique, a Agência de Desenvolvimento do Norte construiu mais de 800 casas para os deslocados

a parceiros de cooperação para a reconstrução pós-conflito¹⁶, abrangendo também as províncias de Nampula e Niassa.

Portanto, este texto compreende dois momentos: (i) perceber como um pacote de conjunturas críticas fez emergir a ADIN; e, (ii) explicar como a ADIN participa na reconstrução pós-conflito em Cabo Delgado.

Factores da criação da ADIN: um pacote para mudanças radicais?

A Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN) é uma instituição pública de promoção de acções de carácter multiforme com vista ao desenvolvimento sócio-económico integrado e promoção de maior harmonia social nas províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula, com sede na Cidade de Pemba, criado pelo decreto n.º 9/2020, de 18 de Março, cujas tutelas administrativa e financeira foram delegadas através do decreto n.º 54/2020, de 13 de Julho, ao Ministro que superintende a área de Desenvolvimento Rural e ao Ministro que superintende a área das Finanças, respectivamente.

No essencial, a criação desta instituição foi antecedida de alguns dos estudos acima referenciados que apresentaram hipóteses sobre as motivações do conflito em Cabo Delgado, apontando principalmente a pobreza, exclusão social, desigualdades económicas e a fraca presença do Estado nas províncias do norte comparada com as restantes regiões de Moçambique. Mesmo se a ADIN tenha um fundamento que responde aos estudos, as hipóteses das pesquisas nunca encontraram reconhecimento por parte do Governo. O contexto estava também envolto a debates sobre o tratamento que se dava aos deslocados internos que fugiam das barbaridades perpetradas pelos terroristas em alguns distritos de Cabo Delgado como Mocímboa da Praia, Quissanga, Ibo e Muidumbe¹⁷. A maior parte destes deslocados desembarcava nas praias do Bairro de Paquitequete, em Pemba, no distrito de Metuge e até na província circunvizinha de Nampula¹⁸. A onda de debates na opinião pública, fez emergir um conjunto de acções de solidariedade para com as vítimas do conflito, destacando-se a campanha “*Cabo Delgado Também É Moçambique*”, liderada por activistas da Sociedade Civil, que pretendiam mostrar essencialmente a apatia por parte das autoridades governamentais no desenho de acções tendentes a colocar fim ao conflito por um lado, enquanto lutavam para fornecer apoio humanitário para os deslocados, por outro¹⁹.

No entanto, a emergência da ADIN está, teoricamente, ligada a um conjunto muito mais abrangente de conjunturas críticas. Estas conjunturas se entendidas aqui como eventos imprevistos (crises) que podem trazer mudanças institucionais abruptas, estão na base de uma pretensão de oferecer aos líderes a oportunidade de implementar novos planos e concretizar novas ideias. É, portanto, visão governamental que a ADIN sirva como um instrumento de mudança radical para uma nova realidade, que não deixe espaço para o desenvolvimento de conflitos.

A literatura indica que para identificar as conjunturas críticas seriam necessários dois elementos: a) identificação de uma clivagem geradora das tensões, que levaram ao período da mudança; e, b) produzir uma mudança significativa, rápida e abrangente, testemunhando assim, a criação subsequente de um conjunto durável de instituições relativamente

imbricadas de uma certa legitimidade, que os contextos anteriores²⁰.

Com efeito, nos parece razoável considerar que existem condições para uma conjuntura crítica na região. Os dados indicam que a zona norte de Moçambique, conta com cerca de 9 889 975 de pessoas²¹ e tem as maiores taxas de pobreza. Os dados oficiais apontam que Cabo Delgado tem 50%, Nampula 65% e Niassa 67% de população pobre. Ademais, a região é assolada por altas taxas de desnutrição crónica (Cabo Delgado 51,4%, Nampula 50,1% e Niassa 43,6%).²² Concomitantemente, é uma região que foi assolada por fenómenos adversos como o Ciclone Kenneth, que destruiu cerca de 1900 infra-estruturas²³.

Actualmente, na província de Cabo Delgado e com algumas ramificações para as províncias de Nampula e Niassa, a região norte está a ser assolada pelo terrorismo, que tem como consequências directas, a destruição e interrupção de actividades económicas e circuitos comerciais, destruição de infra-estruturas públicas e privadas e no aumento da pobreza e da insegurança alimentar. O conflito gerou cerca de mais de um milhão de deslocados internos, colocando fortes desafios a assistência humanitária e também em reassentamento populacional que afecta as outras províncias²⁴.

O conflito em Cabo Delgado desafiou não só a legitimidade das autoridades públicas da região, mas sobretudo a capacidade de assistência humanitária. Tal facto mostrou, sem dúvida, a necessidade de se pensar muito rapidamente em novas instituições e é disso que se origina a criação da ADIN. A presunção é que esta possa colmatar fragilidades e trazer respostas urgentes, principalmente, à assistência da crise humanitária para as populações afectadas; promoção de oportunidades de negócios, investimentos e emprego, assim como, a necessidade de promover maior harmonia e coesão social nesta região.

Como a ADIN participa na reconstrução de Cabo Delgado? Uma solução sem poderes descentralizados

No contexto da agudização do conflito, apontava-se para a necessidade de uma resposta humanitária forte e eficaz, que seria crucial para apoiar os objectivos de segurança mais amplos, incluindo a mitigação da radicalização e recrutamento para as fileiras dos insurgentes²⁵. Esta resposta necessária excedia as capacidades do governo moçambicano, tanto em termos institucionais, se atendermos a fraca presença e legitimação nesta região, como em termos de recursos humanos e financeiros, principalmente pelo facto de não só a crise da Covid-19 ter absorvido vários recursos, mas também agravados pela crise económica provocada pela retirada do apoio por parte dos parceiros de cooperação, ao orçamento geral do Estado devido as dívidas ilícitas. Ademais, sem perder em vista que o espaço público estava imerso em um debate aceso sobre a internacionalização ou não do conflito, isto é, se havia ou não necessidade de entrada de tropas estrangeiras no país, o que arrastava também a ideia da assistência humanitária.

Noutras experiências de conflitos militares em Moçambique foram as assinaturas dos acordos de paz ou de reconciliação que marcaram o fim oficial dos conflitos e conseqüente início da reconstrução pós-conflito. No entanto, existe o entendimento de que na prática, a distinção entre as fases de “conflito” e “pós-conflito” pode ser artificial²⁶, na medida em que, enquanto ainda decorrem as actuações militares, com vista a repor a ordem e conseqüente preparação da volta dos deslocados para as suas zonas de origem, é necessário que os actores nacionais e internacionais façam a reposição das instituições do Estado, o fornecimento de assistência humanitária como alimentos básicos, reassentamento e serviços de saúde,

dos ataques terroristas na província de Cabo delgado, no extremo norte do país. A notícia foi dada pelo presidente do Conselho de Administração desta entidade governamental, Armindo Ngunga, que admite que são necessários fundos para ajudar a população a retomar a sua vida normal. Para mais detalhes ver RFI através de <https://www.rfi.fr/pt/mo/C3%A7ambique/20210912-mocambique-mais-de-800-casas-para-deslocados-de-cabo-delgado>

16 Assinado memorando para a implementação do Projecto de Emergência em Cabo Delgado, orçado em 100 milhões USD com a previsão de beneficiar 324 mil moçambicanos. O acordo vai colocar a experiência e o conhecimento das Nações Unidas ao dispor do Governo de Moçambique, que terá a Agência do Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN) e Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável (FNDS) como a contraparte da coordenação e implementação das actividades previstas. O Chefe do Estado explicou que este investimento faz parte de um pacote global de cerca de 1.1 mil milhões USD a serem aplicados na região norte do país. Com o valor, serão construídos, nos distritos de acolhimento dos deslocados e distritos afectados, 800 salas de aula, 10 hospitais, 43 sistemas de abastecimento de água, 200 casas para professores, 136 infra-estruturas comunitárias (desportivas e sociais), 20.000 latrinas melhoradas e 40 casas de banho públicas. Para mais detalhes ver O PAÍS através de <https://www.opais.co.mz/lancado-projecto-de-emergencia-em-cabo-delgado-orcado-em-100-milhoes-de-usd/>

17 A. Miambo, “Da Terra Queimada à Cidade Refúgio: Elementos de análise da difícil inserção e invisibilização funcional dos deslocados em Pemba”. *Revista Síntese*. Vol. 9, N.º. 18, pp. 26-40.

18 Famílias em Moçambique abrigam deslocados pela violência em Cabo Delgado. Para mais detalhes ver <https://unric.org/pt/familias-em-mocambique-abrigam-deslocados-pela-violencia-em-cabo-delgado/>

19 Trata-se da campanha solidária de escala nacional que está a arrecadar donativos para as vítimas da insurgência no norte moçambicano. Várias famílias em Pemba receberam a ajuda. Activistas pedem o apoio de mais cidadãos para levar donativos a mais pessoas. Para mais detalhes ver DW, disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-tamb%C3%A9m-%C3%A9-mo%C3%A7ambique/av54324298>

20 J. Hogan, “Remoulding the Critical Junctures Approach”. *Canadian Journal of Political Science*, 2006, vol.39, no.3, pp. 657-679.

21 Instituto Nacional de Estatísticas, *Resultados Definitivos do Censo Geral da População e Habitação de 2017*. Maputo, INE, 2019.

22 Celso Correia. Ministro de Agricultura e Desenvolvimento Rural, no âmbito do lançamento da ADIN em Pemba no dia 31 de Agosto de 2020, disponível em www.agricultura.gov.mz, acessado em 15 de Out. 2021.

23 O ciclone Kenneth que assolou a zona norte de Moçambique, fez vários estragos humanos e materiais, destacando-se a destruição de infra-estruturas e morte de dois cidadãos. Para mais detalhes ver DW, disponível em <https://www.dw.com-ciclone-kenneth-dois-mortos-e-elevados-estragos-no-norte-de-mocambique>.

24 J. Feijó (Cord.), *Conflito e Desenvolvimento em Cabo Delgado*. Maputo: Escolar Editora, 2021.

25 E. Estelle & J. T. Darden, “Combating the Islamic State’s Spread in Africa: Assessment and recommendations for Mozambique”. American Enterprise Institute, *Critical Threats*. Feb 2021. pp. 1-37

26 S. N. Anderlini & J. El-Bushra, “Conflict Prevention, Resolution and Reconstruction”. In. Women Waging Peace & International Alert. *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit For Advocacy And Action*. 2004. pp. 51-68

tal nos parece o caso de Cabo Delgado.

Normalmente, a reconstrução pós-conflito tem o condão de ser gerido por organizações internacionais, porém, as abordagens recentes mostram que o processo eficaz e sustentável é amplamente determinado pelo compromisso e pelas capacidades das populações locais, incluindo o governo nacional e a sociedade civil. Ou seja, os actores internacionais financiam as organizações locais para o processo de reconstrução²⁷.

Decerto, a literatura sobre a reconstrução pós-conflito indica que o processo inclui: a restauração da segurança interna, incluindo a reintegração de populações deslocadas; construção de capacidades administrativas e de governança; construção de infra-estruturas como casas, escolas, mercados, hospitais, estradas e pontes; restauração do abastecimento de água e electricidade; reestruturação económica e a criação de um ambiente propício à geração de novas fontes de renda e crescimento económico; e, a garantia do bem-estar social²⁸.

A ADIN tem como atribuições: a promoção de acções de assistência multiforme às populações afectadas por eventos extremos incluindo apoio psicossocial e garantia do aconselhamento das populações afectadas pelo terrorismo; a coordenação e articulação interinstitucional garantido o cumprimento do programa do Governo; a promoção de acções com vista a construção de infra-estruturas²⁹; a promoção de iniciativas de investimento através de pequenas e médias empresas e iniciativas de geração de rendimento e de auto-emprego; promoção de programas de formação profissionalizante especialmente para mulheres e jovens³⁰; e, a promoção de iniciativas sócio-culturais e desportivas para maior harmonia e coesão social no norte de Moçambique³¹. Neste contexto, se olhado em termos normativos, a ADIN é uma solução para os problemas que foram apontados pelos estudos descritos na introdução e um mecanismo de reconstrução pós-conflito em Cabo Delgado.

Entretanto, é um mecanismo que tem muitas dificuldades de se efectivar na prática, embora tenha servido muitas vezes como instrumento de apaziguamento do debate público em relação a problemática da pobreza e da exclusão social na zona norte e em Cabo Delgado em particular³². Acresce-se ao facto de que a ADIN não tem poder de execução, cabendo-lhe apenas coordenar a execução, o desenho e a mobilização de projectos. Desta forma, impõem-se que todas as organizações que queiram integrar as suas acções na região norte devem trabalhar com a ADIN. No entanto, neste processo de reconstrução pós-conflito em Cabo Delgado, existe igualmente uma multiplicidade de projectos (que se diga paralelos a visão da ADIN) que estão a ser desenvolvidos por organizações da sociedade civil sem necessariamente a integração da ADIN. Por exemplo, o Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC) lançou o Programa IGUAL, que terá duração de mais de 4 anos, com vista ao fortalecimento de direitos e democracia nas províncias de Cabo Delgado, Manica, Tete e Zambézia, com um custo de 5 milhões de euros, financiados pelo Reino dos Países Baixos. O segundo programa é sobre coesão social no norte de Moçambique, que será implementado por três organizações, nomeadamente: o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), o Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) e o Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD).

Materialmente, o funcionamento da ADIN é com base em “bengalas emprestadas”³³, isto é, funciona maioritariamente com apoios de instituições internacionais. Neste contexto, devido às crises e a incapacidade financeira do Estado, para a sua operacionalização, houve necessidade de se recorrer aos parceiros de cooperação para o financiamento das suas actividades,

prevendo-se cerca de mil milhões de dólares americanos, cuja maior parte vem do Banco Mundial³⁴. Apesar de ter havido esta tendência de implementação de acções para a operacionalização da ADIN, o Conselho de Ministros tomou para si o processo de reconstrução de Cabo Delgado, que se justifica pela pretensão de acabar com a dispersão das acções, surgindo assim, um Plano de Reconstrução gerido ao nível central e coordenado localmente pela ADIN, orçado em cerca de 300 milhões de dólares.

Claramente, se a ADIN, em termos normativos, parece constituir a solução para os problemas, na prática revela-se como um paliativo, aparecendo a coordenar pequenas actividades ao mesmo tempo que as autoridades centrais mobilizam recursos para a execução de outras actividades. No final, o Governo Central controla, na prática, as acções mais relevantes do processo de reconstrução de Cabo Delgado. Exemplos claros são as de que o processo de criação de emprego é operacionalizado pela Secretaria do Estado da Juventude e Emprego³⁵, o financiamento de projectos está concentrado no Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, os fundos são geridos pelo Ministério da Economia e Finanças e a reconstrução das infra-estruturas está ao cargo do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos³⁶. Nesse contexto, a ADIN tal como a representação do Estado na província e o governo provincial têm um papel secundário agora que serviriam de espaços de verdadeiro reencontro entre as populações locais e as autoridades públicas, componente essencial da legitimidade do Estado.

Considerações finais

Embora o processo de construção do Estado em Moçambique esteja ladeado de conflitos, o de Cabo Delgado tem características e motivações pouco conhecidas, mas que mereceram diferentes estudos para a sua apreensão. Neste texto, procurou-se discutir os mecanismos de reconstrução pós-conflito e, mostrou-se que a Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN) nasce como resultado de um conjunto de crises que assolavam as províncias da região Norte de Moçambique, e as consequências do terrorismo em Cabo Delgado foram os principais elementos que precipitaram a sua criação. Com efeito, apesar de a ADIN ter surgido como uma solução para as conjunturas críticas, nestes primeiros anos apenas funcionou como um paliativo na gestão da crise humanitária e o processo de reconstrução pós-conflito, razão pela qual, pouco tempo depois da sua criação, o Governo instituiu novos mecanismos para a realização das actividades, que outrora estavam destinadas a ADIN. Trata-se por exemplo da aprovação por parte do Conselho de Ministros no dia 21 de Setembro de 2021 do “Plano de Reconstrução de Cabo Delgado”, que será executado com forte controlo ao nível do Governo Central, sob alegação de evitar a dispersão de acções, contrastando com as atribuições e competências da ADIN.

Para terminar, a ADIN não deveria repetir o percurso de funcionar com base em ajuda externa característico dos sucessivos governos de Moçambique e de muitos outros países do continente africano. Este deveria, portanto, criar e servir como mecanismo de construção local de uma visão de inclusão, de concepção de formas inovadoras de gestão e de programação de desenvolvimento mais sustentável, qual factor estruturante para impedir conflitos cíclicos.

27 N. Anderlini & J. El-Bushra, “Conflict Prevention, Resolution and Reconstruction”. *Op. cit...*

28 *Idem*.

29 Rádio Moçambique. ADIN e parceiros vão reconstruir infra-estruturas públicas na Vila de Palma em Cabo Delgado. 16 de Agosto 2021.

30 Edital 20. 07. 2021. INSTITUTO DE BOLSAS DE ESTUDO. ADIN em Coordenação com o Instituto de Bolsas de Estudo atribuem 70 bolsas de estudo de ensino médio técnico profissional para Portugal 2021/2022 a jovens moçambicanos da Zona Norte de Moçambique. (Cabo Delgado 30, Nampula 20 e Niassa 20).

31 BOLETIM DA REPÚBLICA. Decreto nº 9/2020, de 18 de Março. Cria a Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN).


32 “O Conselho de Ministros criou a Agência do Desenvolvimento Integrado do Norte para impulsionar o desenvolvimento de Cabo Delgado, principalmente nas zonas onde aconteceram os ataques e esperamos que toda a sociedade e todos os jovens se reencontrem para desenvolver o país.” Discurso do Presidente da República, Filipe Nyusi. 60 anos do Massacre de Mueda. STV Jornal da Noite, 16 de Junho de 2020. Disponível em Youtube.com/Fernando Gil, acessado em 14 Out. 2021.

33 W. Borowczak & B. Weimer, “Andar com Bengala Emprestada Revisitado: O apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011”. In. B. Weimer, (Org.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE, 2012.

34 “Desde Agosto que a ADIN iniciou o seu trabalho e hoje estamos aqui para testemunhar um dos resultados decorrente da promoção do desenvolvimento sócio-económico ao longo dos últimos quase oito meses - Assinatura do acordo entre Governo De Moçambique e o braço das Nações Unidas (UNOPS) para a implementação do plano de resposta à situação de emergência que representará um investimento de cem milhões de dólares americanos, financiados pelo Banco Mundial em regime de donativo. Este investimento faz parte de um pacote global de cerca um ponto um mil milhões de dólares americanos a serem aplicados na região respeitante às três províncias.” Discurso do Presidente da República, Filipe Nyusi na cerimónia de assinatura do acordo entre o governo de Moçambique e o braço das Nações Unidas (UNOPS) para a implementação do plano de resposta à situação de emergência – ADIN. Pemba, 21 de Abril de 2021.

35 Oswaldo Petersburgo esteve em Macomia no dia 25 de Outubro de 2021 a liderar uma campanha de limpeza com jovens, onde referiu que a limpeza das zonas libertadas será feita por jovens que posteriormente irão receber formação profissional e emprego. Para mais detalhes ver: Manha Informativa da STV 25.10.2021.

36 João Machatine diz que estão em curso trabalhos de melhoramento da ligação rodoviária entre os distritos de Metuge e Quissanga. O trabalho inclui a reabilitação de duas pontes para garantir o acesso a Quissanga para os trabalhos de reconstrução de infra-estruturas destruídas pelo terrorismo. Para mais detalhes ver DW, disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-j%C3%A1-prepara-a-reconstru%C3%A7%C3%A3o/a-59396369>

Diálogos de Governação  é um Newsletter do Departamento de Ciência Política e Administração Pública (DCPAP) da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

NÚMERO DE REGISTO: 110/GABINFO/DEPC/210/2021

SOBRE OS AUTORES:

Para este número os autores foram: Sónia Chone, Dércio Tsandzana Abdul Gafur Monteiro Tavares.

NOTA: as opiniões expressas nestes textos não vinculam à Instituição, são exclusivamente da inteira responsabilidade dos autores.

REVISOR LINGUÍSTICO: David Langa.

DESIGN GRÁFICO: Chahide Filipe, mestrando em Ciência Política.

COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO: Carlos Bire Caixote, Domingos M. do Rosário, Eduardo J. Siteo, Egídio Guambe, Francisco da Conceição, José Jaime Macuane, Sónia Chone.

CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO: Mestrado em Ciência Política, Mestrado em Administração Pública.

© DCPAP 2021, Todos os Direitos Reservados