UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
FACULDADE DE DIREITO

UM CONTRIBUTO PARA UM PARADIGMA MOÇAMBICANO DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: QUE MODELO PARA MOÇAMBIQUE?

Tese apresentada ao Programa de Doutoramento em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique, como requisito para a obtenção do Grau de Doutor em Direito.

Por:

Edson da Graça Francisco Macuácua

Maputo, 2021

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
FACULDADE DE DIREITO

UM CONTRIBUTO PARA UM PARADIGMA MOÇAMBICANO DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: QUE MODELO PARA MOÇAMBIQUE?

Tese apresentada ao Programa de Doutoramento em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique, como requisito para a obtenção do Grau de Doutor em Direito.

Por:

Edson da Graça Francisco Macuácua

Sob a orientação do

Professor Doutor, Melquisedec Graciano dos Santos Félix Pedro Muapala

Maputo, 2021

DEDICATÓRIA

À minha mãe, minha esposa, meus filhos e meus irmãos.

Minha eterna gratidão por tudo quanto representam para a minha vida, conforto e inspiração.

IN MEMÓRIA

Em memória do meu Pai,
Francisco Constantino!

Eterna Saudade!
Que tenha um merecido e eterno descanso,
No "esplendor da luz perpétua",
Pois "combateu um bom combate"

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

Eu, **Edson da Graça Francisco Macuácua**, declaro por minha honra que o texto apresentado é da minha exclusiva autoria e que toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada.

Nampula, Setembro de 2021

O declarante

_____

*(*Edson da Graça Francisco Macuácua)

LISTA DE ABREVIATURAS / SIGLAS / ACRÓNIMOS

AGP – Acordo Geral de Paz

AP – Assembleia Popular

AR – Assembleia da República

BAD – Banco Africano de Desenvolvimento

CC – Conselho Constitucional

CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento

CM – Conselho de Ministros

CNE – Comissão Nacional de Eleições

COORD – Coordenação

CRM – Constituição da República de Moçambique

DDR – Desmobilização, Desarmamento e Reintegração

DPAP – Direcção Provincial de Agricultura e Pescas

DPDTA – Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente

DPOPH – Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação

EISA – Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África

FMI – Fundo Monetário Internacional

IDeIAS – Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos

LAL – Lei das Autarquias Locais

LE – Lei Eleitoral

MAE – Ministério de Administração Estatal

MLN – Movimento de Libertação Nacional

N-° - Número

ONU – Organização das Nações Unidas

ORG – Organização

PES – Plano Económico e Social

PR – Presidente da República

PRE – Programa de Reabilitação Económica

RFA – República Federal da Alemanha

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

SPA – Serviço Provincial do Ambiente

SPAE – Serviços Provinciais de Actividades Económicas

SPI – Serviços Provinciais de Infraestruturas

STAE – Secretariado Técnico de Administração Eleitoral

RESUMO

O presente trabalho dedica-se ao estudo do paradigma Moçambicano de descentralização. A descentralização é um tema multidisciplinar, sendo por isso objecto de estudo de diferentes ciências entre as quais a economia, as ciências de administração, ciências políticas, sociologia, ciências sociais, entre outras. A presente pesquisa, analisa a descentralização na perspectiva jurídica. Para a compreensão sobre o modelo moçambicano de descentralização, o estudo aborda a génese e evolução do processo da descentralização em Moçambique, as sucessivas reformas políticas, constitucionais e legislativas em diferentes fases da construção do Estado Moçambicano, tendo como ponto de partida a delimitação teórica e conceitual da descentralização na perspectiva do Direito Constitucional. O trabalho aborda a génese e evolução da descentralização em Moçambique, as principais reformas constitucionais e legais no capítulo da descentralização, no quadro do processo da evolução do Estado e do processo de construção da democracia e da paz em Moçambique. Neste prisma, o estudo destaca os marcos jurídicos, políticos e históricos que determinaram as sucessivas etapas evolutivas da descentralização no contexto das reformas do Estado, designadamente, o II Congresso da FRELIMO, a Constituição de 1975, o 4° Congresso da FRELIMO, a Constituição de 1990, a Lei n° 3/94, de 13 de Setembro, lei que aprova o quadro institucional dos distritos municipais, a Lei n° 9/96, de 22 de Novembro, que opera uma revisão da Constituição da República com a introdução do poder local, isto é, das autarquias locais, a Constituição de 2004 que introduziu as Assembleias Provinciais e a Revisão constitucional de 2018, que introduziu os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e os órgãos de representação do Estado. Embora o trabalho faça uma abordagem evolutiva do processo da descentralização, tem o seu foco centrado na análise do paradigma da descentralização decorrente da revisão constitucional de 2018. Neste capítulo, são analisadas as opções do legislador constitucional e ordinário, a configuração do modelo adoptado, os avanços, recuos, desafios, riscos e perspectivas, é apresentada uma proposta de um modelo simplificado e eficiente de descentralização para Moçambique.

Palavras-chave: Descentralização, Desconcentração, Estado, Governação, Administração Pública.

ABSTRACT

This study focuses on Mozambique's decentralization paradigm. Decentralization is a multidisciplinary topic, hence a matter of study by different sciences such as economics, administration science, political science, sociology, social science, etc. This study looks at decentralization from the legal point of view. To understand Mozambique's decentralization model, the study delves into the genesis and evolution of decentralization in Mozambique, the successive political, constitutional and legislative reforms in the different phases of the Mozambican State building, stemming from the theoretical and conceptual delimitation of decentralization in the context Constitutional Law. As such, the study looks at the genesis and evolution of decentralization in Mozambique, the major constitutional and legal reforms related to decentralization, within the framework of fostering democracy and peace building in Mozambique. In this regard, the study highlights the legal, political and historical landmarks that shaped the successive evolutionary stages of decentralization in the context of State reforms, namely Frelimo's 2nd Congress, the 1975 Constitution, Frelimo's 4th Congress, the 1990 Constitution, Law Nr. 3/94 of 13 September, which approved the institutional framework for the municipal districts, Law Nr. 9/96 of 22 November that operated a constitutional review through the introduction of local power i.e. local municipalities; the 2004 Constitution, which introduced the provincial assemblies, and the 2018 Constitutional Review that introduced the decentralized provincial and district organs and the State representation organs. Although the study looks at the decentralization evolution process, its focus is on the analysis of the decentralization paradigm arising from the 2018 Constitutional Review. In this chapter, considerations are made of the constitutional and ordinary legislations, the structure of the adopted model, the progress, setbacks, challenges, risks and perspectives, and a streamlined and efficient decentralized model for Mozambique is presented.

Key-words: Decentralization, De-concentration, State, Governance, Public Administration.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA iii

IN MEMÓRIA iv

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO v

LISTA DE ABREVIATURAS / SIGLAS / ACRÓNIMOS vi

RESUMO viii

ABSTRACT ix

1.1. Apresentação do Tema 18

1.2. Delimitação e contexto do Tema 20

1.3. Hipóteses 21

1.4. Objectivos do Trabalho 22

1.5. Justificativa 22

1.6. Identificação do problema 23

CAPÍTULO I: METODOLOGIA DO ESTUDO 26

1.1. Tipo de pesquisa 27

1.4. Técnicas de pesquisa 36

1.5. Instrumentos de recolha de dados 41

1.6. Técnicas de apresentação e análise de dados 42

1.7. Técnica de discussão de dados 42

1.8. Participantes/Sujeitos do estudo 43

CAPÍTULO II: DESCENTRALIZAÇÃO E FIGURAS AFINS 44

2.1. Conceito de Descentralização 44

2.2.1. Sentido político da descentralização 48

2.2.2. Sentido Económico da descentralização 50

2.2.3. A Descentralização na perspectiva jurídica 52

A descentralização é objecto de estudo de diferentes ciências, cada uma delas coma sua perspectiva. 52

2.3. Tipos de Descentralização 54
2.4. Centralização e Descentralização Política 56
2.5. Centralização e Descentralização Administrativa 57
2.6. O princípio da Descentralização administrativa 60
2.7. Espécies de Descentralização Administrativa 64
2.8. Diferenças entre descentralização e desconcentração 66
2.9. O princípio da subsidiariedade 72
2.10. Integração devolução de poderes 75
2.10.1. Vantagens e inconvenientes da devolução de poderes 76
2.10.1.1. Vantagens da devolução de poderes 76
2.10.1.2. Inconvenientes da devolução de poderes 77
2.11. Vantagens, inconvenientes da Centralização 77
2.11.1. Vantagens da Centralização 77
2.11.2. Inconveniências da Centralização 78
2.12. Vantagens, riscos e inconveniências da Descentralização 78
CAPÍTULO III: FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE 94
3.1. Fundamentos históricos da descentralização em Moçambique 94
3.2. Premissas da Descentralização em Moçambique 99
3.3. A luta de Libertação Nacional, Unidade Nacional e a criação de um Estado Centralizado.. 103
3.4. O 4º Congresso da FRELIMO e o início de reformas do Estado 118
3.4.1. Directivas Económicas e Sociais do 4º Congresso da FRELIMO e o início da Liberalização Económica, da descentralização e da Transição Constitucional 123
3.5. Adesão de Moçambique ao FMI, Banco Mundial e ao BAD 129
3.6. Programa de Reabilitação Económica (PRE) 130
3.7. O 5º Congresso da FRELIMO e a transição para a democracia multipartidária e a paz 133
3.8. O "fim formal" do Partido-Estado 135

3.9. A Revisão Constitucional de 1990 e o processo da Transição do Sistema Monopartidário ao Sistema Multipartidário 136

3.10. A descentralização no contexto de construção de democracia e da paz em Moçambique 138

3.11. A Constituição de 1990 e a Descentralização 149

3.12. A lei 3/94, de 13 de Setembro - lei que cria os Distritos Municipais 156

3.12.1. Distritos municipais 157

3.12.2. Poderes dos Distritos Municipais 157

3.12.3. Da representação da Administração central e dos seus Serviços no distrito municipal 158

3.12.4. Natureza jurídica dos Distritos Municipais 158

3.13. A Revisão Constitucional pela Lei nº 9/96 de 22 de Novembro e a introdução do Poder local – As Autarquias locais 159

3.14. A lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro e a introdução do princípio do gradualismo 162

3.14.1. Princípio do gradualismo 163

3.14.2. Atribuições das Autarquias Locais 164

3.14.3. Sistema de Governo Autárquico 164

3.14.4. Representação do Estado e dos seus serviços 167

3.14.5. Natureza jurídica das Autarquias Locais 167

3.15. A Constituição de 2004 e a Descentralização: A introdução das Assembleias Provinciais 168

3.16. A Revisão Constitucional de 2018 e o actual paradigma de descentralização: A introdução dos órgãos de Governação Descentralizada Provincial e Distrital e Órgãos de Representação do Estado. 171

3.16.1. Antecedentes históricos, Políticos e Jurídicos da Revisão Constitucional de 2018 ... 171

3.16.2. QUESTÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADAS NA APRECIAÇÃO DA PROPOSTA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL 180

3.16.4. Das peculiaridades do processo de Revisão Constitucional de 2018 187

3.16.5. Da "pontualidade" da Revisão Constitucional de 2018 189

3.17. A influência da Forma do Estado e do Sistema do Governo no modelo da descentralização 189
3.17.1. A influência da Forma do Estado no modelo de descentralização 190
3.17.2. A influência do Sistema de Governo no modelo de descentralização 197
3.17.2.1. Poderes do presidente da República 198
3.17.2.2. Competências do Presidente da República 198
3.17.2.3. Poder do Presidente da República em Matéria de Fiscalização da Constitucionalidade 200
3.17.2.4. Poder do Presidente da República em Relação ao Governo 200
3.17.2.5. Poder do Presidente da República em Relação ao Poder Judicial 201
3.17.2.6. Poder do Presidente da República em Relação às Forças Armadas 202
3.17.2.7. Poder do Presidente da República em Matéria de Relações Internacionais 203
3.17.2.8. Poder do Presidente da República em Relação ao Parlamento 203
3.17.3. Poderes do Governo 203
3.17.3.1. Competências 203
3.17.4. Poder do Governo em Relação ao Presidente da República 204
3.17.4.1. Poder do Governo em Relação ao Parlamento 205
3.17.4.2. Poder do Governo em Relação ao Poder Judicial 205
3.17.4.3. Poder do Governo em Relação às Forças Armadas 206
3.18.5. Poderes da Assembleia da República 207
3.18.5.1. Competências da Assembleia da República 207
3.18.5.2. Poderes do Parlamento em Relação ao Presidente da República 208
3.18.5.3. Poderes da Assembleia da República em Relação ao Governo: 209
3.18.5.4. Poderes do Parlamento em Relação ao Poder Judicial 210
3.18.5.5. Poderes do Parlamento em Relação às Forças Armadas 210
3.19. Principais Inovações e Alterações Introduzidas pela Revisão Constitucional de 2018 214
3.19.1. Principais Supressões 214
3.19.1.1. Poder local suprimido? 214

3.19.1.2. Órgãos locais do Estado suprimidos? 216

3.19.3.1. Princípio de Prevalência do Interesse Nacional 224

3.20. Limites à descentralização 229

3.20.1. A unidade do Estado como um limite à descentralização 231

3.20.2. A Soberania do Estado como um Limite a Descentralização 235

3.20.3. A unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo, como um limite à descentralização 237

3.21. Órgãos da Província 239

3.21.1. Órgãos de governação descentralizada provincial 239

3.21.1.1. Principais Características dos órgãos de Governação Descentralizada 239

3.21.1.2. Natureza jurídica dos Órgãos de Governação Descentralizada 240

3.21.1.3. Atribuições da Governação Descentralizada 245

3.21.1.4. Autonomia dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial 247

3.21.1.5. Semelhanças entre os Órgãos de Governação Descentralizada e as Autarquias Locais 248

3.21.1.7.2. Competências da Assembleia Provincial 251

3.21.1.8. Governador de Província 255

3.21.1.9. Conselho Executivo Provincial 261

3.21.1.10. Regime Financeiro dos órgãos de governação descentralizada: Descentralização ou desconcentração? 263

3.21.1.10.1. Plano e Orçamento 263

3.21.1.10.2. Princípios gerais 263

3.21.1.10.4. Execução do Plano e Orçamento 264

3.21.1.10.5. Receitas e Despesas 264

3.21.1.10.5.3. Despesas 265

3.21.1.10.6. Análise ao regime financeiro dos órgãos de governação descentralizada 266

3.22. Órgãos do Distrito 269

3.23. Autarquia local 271

3.24.1. Representação do Estado ao nível das Autarquias Locais 277

3.24.3. Órgãos de representação do Estado 285

3.24.4. SECRETÁRIO DE ESTADO 286

3.24.4.1. Secretário de Estado na Província 286

3.24.4.2. Competências do Secretário de Estado na Província 290

3.24.4.2.1. Natureza jurídica do Secretário de Estado 293

3.25. O Estado e o Poder tradicional 303

3.26. Descentralização e autoridade tradicional 312

3.27. Singularidade do Paradigma Moçambicano 318

3.28. Implicações do Sistema de eleição dos Órgãos das entidades descentralizadas no Sistema Político 320

CAPÍTULO IV: DESCENTRALIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DO ESTADO NO DIREITO COMPARADO 322

4.1. O Caso dos Estados Unitários 322

4.1.1. O Caso de Portugal 322

4.1.2. O Caso da França 326

CAPÍTULO V: ANÁLISE FUNCIONAL DO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO 333

5.1. Configuração do Modelo de Descentralização 333

5.2. Análise da Estrutura do Conselho de Representação do Estado e do Conselho Executivo Provincial 341

5.2.1. Estrutura do Conselho de Representação do Estado 341

5.2.2. Estrutura do Conselho Executivo Provincial 344

5.2.3. Conflito de competência devido a sobreposição de funções 344

5.4. Análise e Avaliação crítica ao processo e modelo de descentralização 354

5.4.1. Das motivações, processo e objectivos da Revisão Constitucional de 2018 363

5.4.2. Sobre o processo da produção da legislação reguladora da descentralização 364

5.5. Sobre a arquitectura jurídica do aparelho administrativo e Governativo 366

5.6. Riscos do modelo de descentralização adoptado na Revisão Constitucional de 2018 368

5.7. Inconveniências e vantagens de uma descentralização provincial 371
5.7.1. Vantagens de uma descentralização política provincial 371
5.7.2. Inconveniências de uma descentralização administrativa provincial 373
5.8. Descentralização Administrativa Distrital 374
5.8.1. Inconveniências 374
5.8.2. Vantagens 374
5.9. Inconveniências e desvantagens de uma descentralização na base do actual modelo de autarquias locais 375
5.9.1. Vantagens 375
5.9.2. Desvantagens 376
5.10. EM BUSCA DE UM MODELO SIMPLIFICADO E EFICAZ DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA 376
5.10.1. A descentralização administrativa Distrital 377
5.10.2. Sobre o enquadramento das autoridades tradicionais 378
5.10.3. A necessidade da descentralização Financeira 381
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 384
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 391

INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação do Tema

O presente trabalho tem como objecto de estudo, o paradigma da descentralização administrativa em Moçambique na perspectiva jurídica. A descentralização é um princípio estruturante do Estado Moçambicano que foi ganhando diferentes configurações jurídicas no contexto da evolução do Estado e do processo da construção da paz e da democracia, sendo a sua actual arquitectura, resultante da revisão Constitucional de 2018, em decorrência de um acordo político alcançado nas negociações entre o Governo e a Renamo para a restauração da paz.

A descentralização é, assim, um tema de actualidade na agenda nacional, um tema contemporâneo em Moçambique e no mundo em geral. Aliás, uma das características do Estado de Direito Democrático, reside na sua descentralização. Não existe um Estado que sendo de Direito Democrático seja totalmente centralizado ou totalmente descentralizado, pois os Estado apresentam diferentes graus de descentralização em função de factores históricos, políticos, socioculturais e geográficos.

O presente estudo compreende a análise do quadro teórico e conceitual sobre descentralização e figuras afins como desconcentração, devolução de poderes e subsidiariedade, percorre a evolução histórica do processo da descentralização, em Moçambique, desde o II Congresso da FRELIMO, a organização administrativa das zonas libertadas, a Constituição de 1975 com a proclamação da Independência Nacional e criação do Estado Moçambicano até ao ano 2021, analisa o paradigma de descentralização adoptado em Moçambique, os avanços e recuos nas diferentes reformas políticas e legislativas, assim como os desafios e riscos do modelo actual e avançando uma proposta de um modelo de descentralização administrativa para Moçambique, na perspectiva de um modelo implicado e mais eficaz.

A descentralização é um tema objecto de análise e de estudo de várias ciências e consequentemente em diferentes perspectivas, em função do ângulo de abordagem de cada uma das ciências. No presente trabalho, a descentralização é abordada na perspectiva jurídica, o que impõe algum rigor jurídico na delimitação do seu conceito e âmbito.

Enquanto para muitas ciências em presença de uma descentralização sempre que haja transferência de poderes, atribuições, competências, recursos de órgãos de nível superior para órgãos inferiores, em sede do Direito só há a descentralização nos casos de

transferência de poderes, atribuições, competências ou recursos do Estado, para uma outra pessoa colectiva, sendo que o processo que ocorre dentro da hierarquia dos órgãos do Estado seria o de desconcentração.

Embora a descentralização em sentido jurídico seja o objecto central do presente trabalho, a desconcentração por ser um processo afim não ficará fora do âmbito do estudo.

1.2. Delimitação e contexto do Tema

O debate sobre a descentralização reveste-se de grande actualidade no contexto das reformas em curso do Estado moçambicano. A escolha do modelo de descentralização, estrutura a organização administrativa do Estado, sendo fundamental na democratização do Estado e da sociedade, como garantia de participação dos cidadãos na governação do país e da eficácia e eficiência da administração pública na prestação dos serviços públicos aos cidadãos.

O Estado moçambicano nascido da Constituição originária de 1975, com a proclamação da Independência Nacional a 25 de Junho de 1975, era um Estado monopartidário e centralizado. Na lógica da "Primeira República", que vigorou formalmente de 1975 à 1990, a centralização do poder na aurora do Estado, era assumida como o caminho certo e seguro para a garantia da unidade nacional, com as consequentes alergias à diversidade, ao pluralismo e à descentralização. Com a revisão constitucional de 1990, dá-se formalmente uma ruptura do paradigma da Constituição de 1975, e inaugura-se a "Segunda República", com a introdução do Estado de Direito Democrático, pluralismo e da economia de mercado.

Embora a descentralização tenha sido formalmente instituída pela Constituição de 1990, o debate ou o questionamento em torno dos males causados pelo centralismo inicia no 4º Congresso da FRELIMO que teve lugar em 1983. Com efeito, enquanto o 3° Congresso da FRELIMO reforçou o princípio do "centralismo democrático", com a adaptação formal pela FRELIMO, da ideologia Marxista Leninista, no 4° Congresso, o Relatório do Comité Central da FRELIMO, e diversas intervenções de participantes nos debates do Congresso reconheceram os constrangimentos que o centralismo causava na economia e na governação, tendo sido consequentemente tomadas as primeiras medidas correctivas nas Directivas Económicas e Sociais aprovadas pelo mesmo Congresso.

O processo de reformas do Estado em direcção à descentralização em Moçambique conheceu as seguintes fases: primeiro, as reformas políticas que iniciam com as Directivas Económicas e Sociais aprovadas pelo 4.º Congresso da FRELIMO, pela Constituição de 1990, pela criação dos Distritos Municipais pela Lei 4/94 de 13 de Setembro que não chegou a ser implementado pela introdução do poder local (Autarquias locais), pela lei n.º 9/96 de 22 de Novembro, que introduziu o poder local na Constituição de 1990, depois materializada pela lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro. O processo de descentralização ganhou uma evolução com a Constituição de 2004, que introduziu as Assembleias Provinciais

e na revisão constitucional de 2018 com a introdução dos órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais.

Em 1998, tiveram lugar as primeiras eleições autárquicas em 2009, tiveram lugar as primeiras eleições das Assembleias provinciais e em 2019 tiveram lugar as primeiras eleições que permitiram a eleição de governadores provinciais e, no ano 2020, iniciou a implementação do novo paradigma de descentralização e governação ao nível provincial.

A implementação do paradigma de descentralização decorrente da revisão constitucional de 2018 trouxe novos desafios e acentuou a centralidade da descentralização nas atenções da academia e da esfera pública. É neste quadro que se situa o presente trabalho que faz uma análise do processo da descentralização em curso, sobretudo no contexto actual em que está em implementação a fase provincial tendo sido deferida a fase distrital para o ano 2004, conforme o previsto no artigo 311 da Constituição de 2004, revista em 2018. Assim, o presente trabalho analisa a configuração jurídica do paradigma de descentralização administrativa em Moçambicano, discute a sua eficácia, as vantagens, desvantagens e riscos que encerra e apresenta uma proposta de um modelo simples, eficaz e viável de descentralização administrativa para Moçambique. Deveria ser o primeiro paragrafo d introdução.

1.3. Hipóteses

Do ponto de vista jurídico, o modelo de descentralização Moçambicano é uma descentralização administrativa, pois o poder político encontra-se centralizado no Estado. As entidades descentralizadas são formalmente dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, por isso não estão investidos de poder legislativo, mas sim de poder regulamentar.

Segundo Jorge Bacelar Gouveia são razões políticas e técnicas que estão na origem da descentralização administrativa, a saber[1]:

— Razões políticas, na medida em que, havendo mais proximidade entre os decisores e os administrados, se regista um aprofundamento da democracia, numa dimensão mais regional e mais local;

— Razões técnicas, na medida em que uma actividade administrativa próxima e limitada contribui para uma gestão mais eficiente e tecnicamente mais sabedora.

[1] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 611.

Neste quadro, a primeira hipótese de trabalho assenta na premissa de que as razões políticas é que estão na origem do paradigma de descentralização em curso em Moçambique. Portanto, o modelo de descentralização adoptado em Moçambique está associado à equação de resolução de conflito político e de busca de paz.

A segunda hipótese é de que o modelo adoptado não é tecnicamente eficiente, pois houve sempre prevalência de razões políticas, em detrimento das razões técnicas. O legislador moçambicano não teve equilíbrio necessário na ponderação e consideração de razões técnicas nas opções adoptados, daí o modelo adoptado ter um elevado potencial de gerar conflitos positivos e negativos de competências, sobreposição entre órgãos e elevados custos para o Estado e para o cidadão.

1.4. Objectivos do Trabalho

1.4.1. Objectivo geral

O objectivo geral do trabalho consiste na análise e compreensão da configuração jurídica do paradigma da descentralização moçambicano.

1.4.2. Objectivos específicos

Constituem objectivos específicos do trabalho:

— Analisar a génese e evolução do processo da descentralização em Moçambique;

— Aferir as vantagens, desafios e riscos do modelo de descentralização adoptado;

— Articular uma proposta de um modelo de descentralização administrativa, simples, eficiente e menos oneroso.

1.5. Justificativa

O tema sobre a descentralização é bastante actual, sendo um dos debates fundamentais na academia assim como da esfera pública.

O processo da descentralização em Moçambique sempre esteve intrinsecamente ligado ao processo da construção do Estado, da democracia e da paz.

Desde o 4° Congresso da FRELIMO que o debate sobre a descentralização esteve no centro das reformas do Estado, tendo conhecido várias etapas da sua evolução,

designadamente com a Revisão Constitucional de 1990, que pela primeira vez instituiu órgãos de representação democrática de nível provincial e órgãos locais de nível distrital a serem eleitos pelos cidadãos residentes nas respectivas circunscrições territoriais, a Revisão Constitucional de 1996 que introduz as autarquias locais, e a Revisão Constitucional de 2004 que cria as Assembleias Provinciais, tendo ganho ainda mais centralidade com a revisão constitucional de 2018, com a introdução dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital.

A descentralização é ainda um processo em curso, aberto e não encerrado que ainda carece de ser apropriado e aprimorado. É neste contexto que, procuramos trazer uma reflexão jurídica do modelo adoptado, sobre a matéria analisando a arquitectura jurídica, a sua funcionalidade, os desafios e riscos e apresentando propostas tendo em vista a necessidade de construção de um modelo simples e eficaz que possa contribuir para a consolidação da paz, aprofundamento da democracia e uma maior participação dos cidadãos na governação do país.

1.6. Identificação do problema

Em Moçambique, está em curso a implementação de um novo paradigma de descentralização em decorrência da revisão constitucional de 2018. A Revisão Constitucional de 2018 foi fruto de um acordo político alcançado nas negociações entre o Governo e Renamo que tinha em vista pôr fim ao conflito armado que se seguiu após as eleições de 2014. No contexto da Revisão Constitucional de 2018, foram instituídos os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital, e órgãos de representação do Estado ao nível provincial e distrital.

Neste quadro, passaram a existir na arquitectura jurídica do Estado moçambicano as seguintes entidades descentralizadas: (i) órgãos de governação descentralizada provincial; (ii) órgãos de governação descentralizada distrital e; (iii) autarquias locais. Cada uma das entidades descentralizadas é constituída por uma população, um território e órgãos e os órgãos compreendem um órgão executivo unipessoal electivo, uma assembleia representativa eleita e um órgão executivo colegial nomeado.

Face a esta constelação de órgãos que actuam no mesmo território e para a mesma população, questiona-se a sustentabilidade, eficácia e eficiência do modelo adoptado. Neste quadro, indaga-se, se este é o modelo viável de descentralização administrativa para Moçambique?

Embora ainda não tenham sido realizadas as eleições ao nível distrital com a instalação dos órgãos de governação descentralizada provincial e órgãos de representação do Estado ao nível provincial registam-se conflitos positivos e negativos de competências entre órgãos e dificuldades na articulação e coordenação vertical e horizontal entre os órgãos de nível central e provincial e entre os órgãos de nível provincial entre si (órgãos de representação do Estado e órgãos de governação descentralizada provincial) e entre os órgãos provinciais e órgãos distritais o que põe em causa a eficácia, eficiência da governação e da administração pública.

1.7. Estrutura do trabalho

O trabalho é composto por cinco capítulos. Antes, porém, compreende uma introdução, na qual se faz a apresentação do tema, a delimitação e contexto do tema, a problematização, os objectivos e a justificativa.

O capítulo I, no qual se apresenta a metodologia, no contexto da qual estão abordados os métodos e técnicas de pesquisa adoptados, designadamente a descrição do tipo de pesquisa, quanto à finalidade, método de abordagem, quanto aos objectivos, o método da pesquisa, os instrumentos de recolha de dados, técnicas de apresentação e análise de dados, técnicas de discussão de dados e os participantes do estudo como entrevistados.

O capítulo II reserva-se à abordagem teórica sobre a descentralização, no qual são abordados os conceitos de centralização, descentralização, concentração, desconcentração, subsidiariedade, devolução de poderes, as diferentes modalidades de descentralização, os vários sentidos de descentralização, na perspectiva política, económica e jurídica, vantagens, desvantagens e riscos da descentralização.

O capítulo III dedica-se à descentralização em Moçambique, analisando os seus fundamentos, génese e evolução dos fundamentos históricos da descentralização em Moçambique, buscando os fundamentos históricos no II Congresso da FRELIMO realizado em 1968, passando pela análise da sua evolução, no contexto da Constituição de 1975, da Constituição de 1990, a Constituição de 2004 e da Revisão Constitucional de 2018. Neste âmbito faz-se uma análise do figurino da descentralização nas diferentes fases da evolução do Estado moçambicano, e no contexto da construção de paz e da democracia.

O capítulo IV dedica-se ao direito comparado, onde são analisados diferentes modelos de descentralização com ênfase para a figura da representação do Estado nos casos

de Estados unitários Portugal e França, e de Estados federados nomeadamente Alemanha e África do Sul.

O capítulo V ocupa-se da análise crítica ao paradigma actual de descentralização resultante da revisão constitucional de 2018. Neste capítulo, ressalta-se os conflitos e sobreposição de atribuições e competências entre os órgãos de diferentes níveis de descentralização – no presente capítulo, apresenta-se uma proposta de um modelo de descentralização simplificado, baseado na autarcização dos distritos e necessidade uma descentralização financeira e um enquadramento institucional de autoridade tradicional no sistema de governação descentralizada.

Por fim, apresenta-se a conclusão, recomendações e a bibliografia.

CAPÍTULO I: METODOLOGIA DO ESTUDO

Este capítulo é reservado à metodologia do estudo e estrutura-se em duas secções: (i) métodos e; (ii) técnicas e tipo pesquisa adoptados na elaboração do presente trabalho.

Para valorizar uma reflexão e capital teóricos é preciso um método, isto é, "uma maneira ordenada de fazer coisas", como refere Umberto Eco[2]: Fazer uma tese significa, pois, apreender e pôr ordem nas próprias ideias e a ordenar dados: é uma experiência de trabalho metódico; quer dizer, construir um novo "objecto que, em princípio, sirva também para outros", pois, fazer uma tese é, também, como assevera Eduardo C. Silveira Mardu: "Uma prova de método"[3].

1. Conceito de Metodologia

A definição mais comum de metodologia inclui prática de estudo da realidade que consiste em dirigir o espírito na investigação da verdade[4]. E um instrumento, uma forma de fazer ciência, que cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos da pesquisa. O método científico consiste na lógica para justificar ou rejeitar um conhecimento[5].

Para Minayo, metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade[6]. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)[7]. Salienta, porém, na página seguinte, que a metodologia é muito mais que técnicas: "ela inclui as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade"[8].

---

[2] CISTAC, Gilles. *Como Elaborar Uma Tese em Ciências Jurídicas*, 2020, p.23.
[3] MARDU, Eduardo C. Silveira, citado por CISTAC, Gilles. *Como Elaborar Uma Tese em Ciências Jurídicas*, 2020, p.23.
[4] HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[5] *Ibidem.*
[6] MINAYO, 2015, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[7] *Ibidem.*
[8] *Idem*, p. 14.

O Método é, segundo Trujillo Ferrari, uma forma de proceder ao longo de um caminho[9]. Na ciência, os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objectivo preestabelecido[10].

Portanto, uma pesquisa consiste na execução de um conjunto de métodos e técnicas para a obtenção de um conhecimento original[11]. Enquanto método é o caminho que se segue mediante uma série de operações e regras aptas para se alcançar um resultado que se tem em vista, técnica é a forma utilizada para percorrer esse caminho[12]. Ou, de uma maneira mais clara: método é um procedimento que permite chegar a soluções para problemas de maneira objectiva, enquanto a técnica caracteriza-se como instrumentos, princípios e normas que auxiliam a aplicação de método[13].

1.1. Tipo de pesquisa

Na prossecução da presente tese, com vista a definição do tipo de pesquisa optou-se pelos seguintes meios: (i) quanto à finalidade; (ii) quanto à abordagem e; (iii) quanto aos objectivos.

1.1.1. Quanto à finalidade

Quanto à finalidade é uma pesquisa básica, que visa aferira funcionalidade e eficácia do modelo de descentralização adoptado em Moçambique, tendo em vista construir uma proposta de um modelo de descentralização simples e eficaz no quadro de um paradigma de uma descentralização administrativa. Neste prisma é uma pesquisa de carácter teórico com o recurso à revisão bibliográfica.

---

[9] FERRARI Trujillo, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[10] *Ibidem.*

[11] HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[12] *Ibidem.*

[13] *Ibidem.*

1.1.2. Quanto à abordagem

Quanto ao modo de abordagem é qualitativa, pois baseou-se fundamentalmente na análise e interpretação do quadro jurídico regulador, com recurso à bibliografia existente sobre a matéria, para a compreensão do processo da descentralização adoptado em Moçambique, as opções escolhidas e as suas explicações, para avaliar a sua funcionalidade e propor um caminho viável de descentralização para Moçambique.

A análise qualitativa opera-se com base nos significados, valores, crenças, ou seja, com noções de carácter muito particulares que não se dobram facilmente ao processo de quantificação[14]. As informações que são difíceis de serem quantificadas precisam ser interpretadas de maneira ampla, não se restringindo apenas ao significado imediato do dado objectivo. Efectivamente, a pesquisa qualitativa, busca se integrar ao objecto de estudo para melhor compreendê-lo[15]. Para isso, serve-se, preferencialmente, de informações descritivas capazes de alavancar interpretações que conduzam à delimitação de nexos causais[16]. Daí algumas características básicas desse tipo de pesquisa, tais como: ter o pesquisador como chave, preocupar-se com processo e não somente com os resultados e o produto; valorizar o significado e obtê-lo a partir da percepção do fenómeno visto num contexto[17].

A pesquisa sendo fundamentalmente qualitativa, adoptou o método documental, combinando o método indutivo com o dedutivo, com vista a aferir o grau de funcionalidade do actual modelo de descentralização, segundo uma abordagem na perspectiva jurídica.

Assim, faz-se uma análise às Directivas económicas e sociais do 4º Congresso da FRELIMO realizadas em 1983 e as implicações que se seguiram no âmbito da sua implementação no ordenamento jurídico nacional, no que se considera ter sido o início do processo de reformas do Estado que incluem intrinsecamente as reformas no sentido da

---

[14] JUNIOR, Orionar Skalinski, *Técnicas de Entrevista e sua Aplicação em Pesquisas Científicas*, p. 188, in TOLEDO, Cézar de Alencar Arnante de e GONZAGA, Maria Teresa, *Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas*, Maringa, 2011, disponível em http://old.periodicos.uem.br/~eduem/novapagina/?q=node/666, acessado no dia 31 de Julho de 2021, às 21.44 horas.

[15] *Ibidem.*

[16] *Ibidem.*

[17] MINAYO, N., 1996, TRIVINOS, 1987, citado por JUNIOR, Orionar Skalinski, *Técnicas de Entrevista e sua Aplicação em Pesquisas Científicas*, p. 188, in TOLEDO, Cézar de Alencar Arnante de e GONZAGA, Maria Teresa, *Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas*, Maringa, 2011, disponível em http://old.periodicos.uem.br/~eduem/novapagina/?q=node/666, acessado no dia 31 de Julho de 2021, às 21.44 horas.

descentralização do Estado. A seguir analisa-se a Constituição de 1990, que fez a ruptura formal da ordem constitucional de 1975, introduzindo o princípio da eleição de órgãos de representação democrática ao nível provincial e distrital.

Na esteira do processo de descentralização, analisa-se as leis subsequentes que foram aprovadas, designadamente a lei n-º 3/94 de 13 de Setembro, que cria os Distritos Municipais, a lei n-º 9/96 de 22 de Novembro, que introduz expressamente o poder local, as autarquias locais, a lei n-º 2/97 de 18 de Fevereiro, a lei de base das autarquias locais que introduz o princípio de gradualismo, a Constituição de 2004 que instituiu as Assembleias Provinciais e a revisão constitucional de 2018 que introduz os órgãos de governação descentralizada provinciais distritais e introduz a figura do Secretário de Estado como representante do Estado.

A análise, por razões óbvias, centrou maior parte da sua atenção na análise do modelo de descentralização decorrente da revisão constitucional de 2018, qual consubstancia a essência do objecto de estudo.

1.1.3. Quanto aos objectivos

Quanto aos objectivos é explicativo, pois a pesquisa permite explicar o contexto em que o modelo de descentralização foi adoptado, o ambiente condicionante os objectivos pretendidos para compreender as razões que estiveram por detrás das opções tomadas e construir uma visão sobre a evolução histórica do processo, desde 1975, data da proclamação da Independência Nacional até ao presente e, desta forma, perspectivar o futuro na busca de um modelo sustentável e racionalizado.

As descritivas estão destinadas a descrever um determinado fenómeno ou objecto mais conhecido[18]. Percebe-se que esse tipo de pesquisa está direccionado a sistematizar dados provenientes de questionários ou de observações dirigidas sobre factos e fenómenos já estudados[19]. Outra característica desse tipo de pesquisa e sua utilização para tratar de temas de ordem social, como por exemplo, os fenómenos educacionais[20].

[18] ROCHA, Alessandra Santos da e BERNARDO, Débora Giselli, Pesquisa Bibliográfica: Entre Conceitos e Fazeres, p. 86, in TOLEDO, Cézar de Alencar Arnante de e GONZAGA, Maria Teresa, *Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas*, Maringa, 2011, disponível em http://old.periodicos.uem.br/~eduem/novapagina/?q=node/666, acessado no dia 31 de Julho de 2021, às 21.44 horas.
[19] *Idem, p. 87.*
[20] *Ibidem.*

Diferentemente da pesquisa exploratória, em que a colecta de diversas informações é vista como prioridade, na pesquisa descritiva, princípio é a descrição minuciosa de um fenómeno que se apresenta, não tendo que necessariamente descobri-lo[21]. Em suma, a primeira objectiva explorar, descobrir, procurar o seu objecto, enquanto a segunda tem o conhecimento da existência do objecto, necessitando descrever as peculiaridades que o cercam[22].

Ainda, no âmbito dos objectivos da pesquisa, destacam-se a pesquisa explicativa, a qual visa explicar o fenómeno fazendo uso da relação causa-efeito[23]. Neste tipo de abordagem, torna-se perceptível o vínculo da ciência com a experimentação ou testagem, que habita a mentalidade do espírito científico moderno e contemporâneo.

1.1.4. Quanto aos procedimentos técnicos

Quanto aos procedimentos técnicos, foi adoptada a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

Os textos utilizados numa pesquisa podem ainda ser classificados em:

- Primários: livros, jornais, periódicos, artigos, relatórios.
- Secundários: bibliografias, resumos, traduções, textos produzidos pelos serviços de documentação.
- Terciários: estudos recapitulativos.

1.1.5. Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica é feita a partir da bibliografia variada, ou seja, embora livros, revistas, jornais, publicações técnicas, dentre outras fontes escritas[24].

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos[25]. Embora em quase todos os estudos

[21] *Ibidem.*
[22] *Ibidem.*
[23] *Ibidem.*
[24] ROCHA, Alessandra Santos da e BERNARDO, Débora Giselli, *Pesquisa Bibliográfica: Entre Conceitos e Fazeres*, p. 86, in TOLEDO, Cézar de Alencar Arnante de e GONZAGA, Maria Teresa, *Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas*, Maringa, 2011, disponível em http://old.periodicos.uem.br/~eduem/novapagina/?q=node/666, acessado no dia 31 de Julho de 2021, às 21.44 horas.

seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas[26]. Parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo[27].

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenómenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar directamente[28]. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. Por exemplo, seria impossível a um pesquisador percorrer todo o território brasileiro em busca de dados sobre a população ou renda *per capita*; todavia, se tem à sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas[29]. A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos[30]. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os factos passados senão com base em dados secundários[31].

Estas vantagens da pesquisa bibliográfica têm, contudo, uma contrapartida que pode comprometer em muito a qualidade da pesquisa[32]. Muitas vezes, as fontes secundárias apresentam dados colectados ou processados de forma equivocada[33]. Assim, um trabalho fundamentado nessas fontes tenderá a reproduzir ou mesmo a ampliar seus erros[34]. Para reduzir esta possibilidade, convém aos pesquisadores assegurarem-se das condições em que os dados foram obtidos, analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas, cotejando-se cuidadosamente[35].

---

[25] GIL, António Carlos, Métodos e Técnicas de Pesquisa Social, 6ª edição, 2008, p. 50, disponível em https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf, acessado no dia 31 de Julho de 2021, às 09.20 horas.
[26] *Ibidem.*
[27] *Ibidem.*
[28] *Ibidem.*
[29] *Ibidem.*
[30] *Ibidem.*
[31] *Ibidem.*
[32] *Ibidem.*
[33] *Idem, p. 51.*
[34] *Ibidem.*
[35] *Ibidem.*

1.1.6. Pesquisa documental

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica[36]. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes[37]. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objectivos da pesquisa[38].

O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica[39]. Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número[40]. Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc.[41]. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc.[42].

A pesquisa documental compreende o levantamento de documentos que ainda não foram utilizados como base de uma pesquisa[43]. Os documentos podem ser encontrados em arquivos públicos, ou de empresas particulares, em arquivos de entidades educacionais e/ou científicas, em arquivos de instituições religiosas, ou mesmo particulares, em cartórios, museus, videotecas, filmotecas, correspondências, diários, memórias, autobiografias ou colecções de fotografias[44].

A documentação directa compreende ainda a observação directa intensiva, cuja modalidade mais utilizada é a entrevista[45]. Faz parte da observação directa extensiva, uso de formulários, testes, questionários, história de vida (estudo de caso)[46].

---

[36] *Ibidem.*
[37] *Ibidem.*
[38] *Ibidem.*
[39] *Ibidem.*
[40] *Ibidem.*
[41] *Ibidem.*
[42] *Ibidem.*
[43] LARA, Ângela Mara de Barros e MOLINA, Adão Aparecido, *Pesquisa Qualitativa: Apontamentos, Conceitos e Tipologias*, p. 166, in TOLEDO, Cézar de Alencar Arnante de e GONZAGA, Maria Teresa, *Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas*, Maringa, 2011, disponível em http://old.periodicos.uem.br/~eduem/novapagina/?q=node/666, acessado no dia 31 de Julho de 2021, às 21.44 horas.
[44] *Ibidem.*
[45] *Ibidem.*

Na utilização de documentos científicos, o pesquisador se depara com dois tipos: documentos primários e secundários[47]. Os primários englobam resultados novos de pesquisa; os secundários apresentam repetição de informações[48]. Entre estes últimos, destacam-se: listas bibliográficas sobre certa especialidade, revisões com análise de trabalhos sobre determinado assunto, *papers* (documento sobre o resultado de uma pesquisa que apresenta Visão pessoal), relato de casos[49].

Neste contexto, analisou-se as diferentes abordagens de diferentes autores sobre o conceito da descentralização e discutimos diferentes abordagens de autores nacionais sobre o modelo moçambicano de descentralização.

1.1.7. Métodos de abordagem

Adoptou-se a combinação de diferentes métodos de abordagem com uma melhor cognição, nomeadamente o dedutivo, indutivo e o hipotético-dedutivo.

1.1.8. Método dedutivo

O método dedutivo parte de enunciados gerais (princípios) tidos como verdadeiros gerais (princípios) tidos como verdadeiros e indiscutíveis para chegar a uma conclusão. É um método puramente formal, que se vale apenas da Lógica[50]. Os filósofos idealistas citados anteriormente, Descartes, Spinoza, Leibniz, entendiam como dissemos, que o conhecimento verdadeiro era resultado exclusivo da razão. Valendo-se de um silogismo, composto de premissas maior e menor, o raciocínio chega a uma conclusão particular[51].

1.2.2. Método indutivo

O método indutivo é constituído por um raciocínio em que, de fatos particulares, se tira uma conclusão genérica. Indução é levar para dentro. É um processo

---

[46] *Ibidem.*
[47] *Ibidem.*
[48] *Ibidem.*
[49] *Ibidem.*
[50] HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[51] *Idem.*

inverso ao dedutivo[52]. A indução caminha de factos singulares para chegar a uma conclusão ampla: parte-se da observação de um fenómeno particular para chegar a uma generalização[53].

1.2.3. Método hipotético-dedutivo

Diferentemente do método dedutivo, que busca confirmar uma hipótese, o método hipotético-dedutivo vai no sentido contrário: interessa-se por evidências empíricas que a infirmem[54]. Se não é possível encontrar um caso concreto que falseie a hipótese, ela é corroborada provisoriamente[55].

O método hipotético-dedutivo consiste em testar teorias por meio de hipóteses alternativas e falseáveis. Popper entende que a indução leva ao apriorismo[56]. Para verificar quais hipóteses sobrevivem como mais aptas na luta pela vida, resistindo às tentativas de refutação e falseamento, postula a necessidade de ma atitude racional e crítica, bem como o emprego do método hipotético-dedutivo, que consiste na construção de conjecturas, que devem ser submetidas a testes, os mais diversos possível, à critica intersubjectiva, ao controle mútuo pela discussão crítica, à publicidade critica e ao confronto com os factos[57].

1.2.4. Métodos de procedimento

Diferentemente dos métodos de abordagem, caracterizados pelo elevado grau de abstracção ao examinarem fenómenos da natureza e da sociedade, os métodos de procedimentos constituem etapa mais concreta da pesquisa[58]. Eles subdividem-se em histórico, comparativo, monográfico, estatístico, tipológico, funcionalista, estruturalista. São métodos específicos das Ciências Sociais[59].

Na elaboração do presente trabalho, fez-se uma combinação de dois métodos de procedimentos: o histórico e o comparativo.

---

[52] *Idem.*
[53] *Idem.*
[54] *Idem.*
[55] *Idem.*
[56] *Idem.*
[57] MARCONI, LAKATOS, *ob. cit*, p. 63, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[58] *Idem.*
[59] *Idem.*

1.3.1. Método histórico

Busca nos acontecimentos passados explicações, causas para a ocorrência de determinados factos[60].

Este método foi criado pelo antropólogo Franz Boas, que estabelecia a autonomia relativa de fenómeno cultural e rejeitava o determinismo[61]. Para entender as formas de vida social contemporâneas, suas instituições e costumes, é preciso examinar o passado. Só assim poderemos compreender sua natureza e função. O método consiste, pois, em examinar o passado para verificar sua influência na sociedade actual. As instituições actuais seriam resultado de alterações ocorridas nas instituições ao longo do tempo, "influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época", afirmam Marconi e Lakatos[62].

Para Bittar, que trata o método histórico como técnica e que entende que ele se vale de documentos originais (fontes primárias de pesquisa), esse método é válido "para investigações dogmáticas (história de um instituto jurídico), para investigações filosóficas e sociológicas, bem como para as históricas"[63].

Neste contexto, abordou-se a evolução histórica da descentralização, começando pelos fundamentos históricos da descentralização situadas no II Congresso da FRELIMO, as sucessivas reformas constitucionais, políticas e legais, no contexto da construção e evolução do Estado Moçambicano.

1.3.2. Método comparativo

O método comparativo objectiva explicar semelhanças e dissemelhanças observações de duas épocas, ou dois fatos. Em outros termos, podemos compreender melhor duas sociedades diferentes, analisando suas semelhanças e diferenças culturais, institucionais, de sistema por meio de governo etc.[64]

---

[60] *Idem.*

[61] BOAS, Franz, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[62] *Idem*, p. 91.

[63] BITTAR, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[64] *Idem.*

Para Gil, a utilização do método comparativo nas Ciências Sociais é devida ao facto de possibilitar o estudo comparativo de pelo espaço e pelo tempo[65]. Assim, é que podem ser realizados estudos comparando diferentes culturas ou sistemas políticos[66]. Podem também ser efectivadas pesquisas envolvendo padrões de comportamento familiar ou religioso de épocas diferentes[67].

Neste caso, fez-se o estudo comparado dos modelos de descentralização em Portugal, França, África do Sul e Zimbabwe.

1.4. Técnicas de pesquisa

As técnicas de pesquisa são conjuntos de normas relacionadas com a parte prática da pesquisa[68]. Dividem-se em documentação directa e indirecta[69]. A primeira inclui observação directa e a sistemática da realidade, entrevista, questionários, testes[70]. A segunda inclui a pesquisa bibliográfica e documental[71].

Para a definição das técnicas e dos instrumentos a serem utilizados na pesquisa, o pesquisador pode contar com pré-enquete ou projecto piloto que consiste em ir a campo e verificar *in loco* a pertinência dos dados procurados em relação às hipóteses, à adequação do instrumento aos objectivos da pesquisa e à objectividade das perguntas e dos procedimentos previstos[72].

O pré-teste, ou projecto piloto, permite ainda testar a qualidade do projecto, a clareza das questões, clarificar objectivos, estabelecer o número adequado de variáveis,

---

[65] Gil (2016b, p.16), citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[66] HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[67] *Idem.*

[68] *Idem.*

[69] *Idem.*

[70] *Idem.*

[71] *Idem.*

[72] CHIZZOTI, 2014, p. 52, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

verificar a necessidade de autorizações, disponibilidade de tempo de pesquisador e informantes, bem como o custo da pesquisa[73].

Na pesquisa, fez-se uma combinação de três técnicas, a observação, o questionário e a entrevista.

1.4.1. Observação

Na vida quotidiana, utilizamos a observação costumeiramente, quer para conhecer pessoas, quer para adquirir um produto. Na relação com pessoas, observamos suas reacções, gestos, palavras, atitudes, comportamentos[74]. Trata-se da observação vulgar, fonte de conhecimento de nós mesmos, o de outras pessoas e do mundo em que vivemos[75]. E, por meio dela que aprendemos determinados caminhos, a cozinhar, a nos vestirmos, a passar e lavar roupa, a fazer limpeza da casa etc.[76] Todavia, observação vulgar nem sempre é suficiente, porque é superficial e sujeita a enganos.

A realidade empírica é o campo específico da ciência[77]. E, é pela observação que o pesquisador encontra a formulação adequada de um problema de pesquisa, constrói hipóteses; ela é a fonte da colecta de dados, que servirão à análise e interpretação[78]. Gil[79] entende que, "por ser utilizada, exclusivamente, para a obtenção de dados em muitas pesquisas, e por estar presente também em outros momentos da pesquisa, a observação chega mesmo a ser considerada como método de investigação".

O pesquisador na área do Direito tem imenso campo a observar na prática diária de direitos e deveres por parte dos cidadãos de uma sociedade, quer em relação ao cumprimento das normas, quer em relação a sua transgressão, quer na constituição legislativa, quer na aplicação das leis por parte dos tribunais[80]. A observação objectiva verificar os fenómenos que podem ser vistos, sentidos, tocados[81].

---

[73] *Idem.*
[74] *Idem.*
[75] *Idem.*
[76] *Idem.*
[77] *Idem.*
[78] *Idem.*
[79] CHIZZOTI, 2014, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[80] *Idem.*
[81] *Idem.*

Rudio[82] que a entende como um processo em que mais se examina que propriamente se vê, a considera ponto de partida para qualquer estudo científico e meio para verificar e validar os conhecimentos adquiridos.

Além disso, com a observação, mais que entender, objectiva-se auscultar"[83]. Enfim, falar em ciência é falar em observação e não nos esqueçamos, sobretudo quando se trata de fazer ciência jurídica, que, além da fonte extraordinária de pesquisa que é constituída por leis, documentos, jornais actuais e antigos, livros actuais e antigos, artigos científicos, em que se toma contacto com a observação realizada por inúmeros autores, pode contar também com a observação directa da realidade[84]. Nossa observação alcança maior profundidade e validade quando esta limitada e definimos com precisão o que pretendemos observar[85].

Marconi e Lakatos definem observação como técnica de colecta de dados para conseguir informações que utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenómenos que se deseja estudar. [...][86].

A observação ajuda o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito de objectivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento[87].

Desempenha papel importante no contexto da descoberta e obriga o investigador a um contacto mais directo com a realidade. E o ponto de partida da investigação social[88].

A **observação sistemática** ou **estruturada** é planeada, bem com vale-se de instrumentos para a colecta e registo dos eventos observados, previamente definidos[89]. Ela é estabelecida segundo condições controladas, objectivando atender aos propósitos preestabelecidos. Em geral, é utilizada por pesquisadores que objectivam descrever com

[82] RUDIO, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[83] *Idem.*
[84] *Idem.*
[85] *Idem.*
[86]RUDIO, p.76, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[87] *Idem.*
[88] *Idem.*
[89] *Idem.*

precisão os fenómenos que se propôs investigar ou testar hipóteses[90]. Como sabe de antemão os aspectos que se cabe observar por serem significativos para os objectivos de sua pesquisa, estabelece um plano de observação (o que deve ser observado, momento, forma de registo dos dados)[91]. Todavia, a rigidez, a sistematização da observação, não deve prejudicar o propósito da pesquisa[92]. Este, sim, é que é fundamental[93].

Nascimento e Sousa recomendam a elaboração de um "protocolo mínimo de dados a serem colectados"[94].

A **observação assistemática**, por sua vez, define-se como não estruturada, espontânea, informal, livre, ocasional, acidental[95]. É a que é realizada sem planeamento nem controle estabelecidos[96]. Consiste no registo de informações sem a utilização de meios técnicos ou necessidade de fazer perguntas directas[97]. Suponhamos um pesquisador jurídico envolvido em um problema que lhe ocorra na aquisição de um bem e tenha de recorrer ao Procon para solucioná-lo[98].

Casualmente, a situação se lhe apresenta e ele pode observá-la com olhos de um investigador interessado em verificar as barreiras que o consumidor enfrenta nas suas relações de consumo; as dificuldades em ter seus direitos respeitados[99]. Outra situação em que pode ocorrer a observação não sistemática pode dar-se, por exemplo, na solução de um conflito vivido pelo pesquisador em um Tribunal de Pequenas Causas[100].

Para Rudio, a observação assistemática "exige do pesquisador uma atitude de prontidão, isto é, de estar sempre preparado e atento ao que vai acontecer, na área de pesquisa em que está interessado"[101]. Grandes descobertas humanas se deram justamente porque havia alguém preparado para observá-las no momento apropriado[102].

---

[90] *Idem.*
[91] *Idem.*
[92] *Idem.*
[93] *Idem.*
[94] Nascimento e Sousa, 2015, p. 243, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.
[95] *Idem.*
[96] *Idem.*
[97] *Idem.*
[98] *Idem.*
[99] *Idem.*
[100] *Idem.*
[101] *Ibidem*, p.42, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em

1.4.2. Questionário

O questionário é um dos instrumentos de pesquisa de que se vale o pesquisador para a colecta de dados[103]. Ele é constituído por um conjunto de perguntas entregues por escrito a informantes que devem respondê-las por escrito e devolvê-lo. Para que alcance validade e fidedignidade, Rudio entende que esse instrumento se torna válido "quando mede o que se pretende medir e é fidedigno quando, aplicado à mesma amostra, oferece consistentemente os mesmos resultados"[104].

Enfim, o questionário deve apresentar questões que estejam relacionadas com o objecto e os objectivos da pesquisa[105].

Normalmente, os questionários são constituídos de perguntas fechadas, que são aquelas em que o respondente só precisa fazer um X ao lado de um sim ou de um não, ou assinalar uma das alternativas apresentadas com possível resposta[106].

1.4.3. Entrevista

É procedimento de pesquisa em que o pesquisador, diante de uma pessoa cujas respostas lhe interessam, faz determinadas perguntas para obter informações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho[107]. É um instrumento dos mais valiosos na área das Ciências Sociais[108]. Por meio dela, podem-se averiguar factos, verificar a opinião sobre determinados acontecimentos ou objectos, checar sentimentos, conhecer condutas e motivações[109].

Uma pesquisa que utiliza entrevista tem mérito assegurado ao satisfazer uma premissa básica: colectar dados que não podem ser obtidos somente por meio da pesquisa bibliográfica ou observação[110]. Ao utilizar uma entrevista com curta longitudinal – na qual é

---

http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[102] *Idem.*

[103] *Idem.*

[104] *Idem*, p. 114, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[105]

[106]

[107]

[108]

[109]

[110] JUNIOR, Orionar Skalinski, *Técnicas de Entrevista e sua Aplicação em Pesquisas Científicas*, p. 188, in TOLEDO, Cézar de Alencar Arnante de e GONZAGA, Maria Teresa, *Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas*, Maringa, 2011, disponível em

contemplada a história do sujeito ou do objecto de estudo -, ou sobre determinado momento, normalmente, o presente -, o critério básico que justifica a aplicação de técnicas de entrevista permanece o mesmo, a saber, o levantamento de dados relevantes que não seriam alcançados sem que se envolvessem seres humanos como fonte de informações verbais (MINAYO, 2007; LAKATOS; MARCONI, 2006)[111].

São vantagens da entrevista poder ser aplicada a qualquer pessoa, escolarizada ou não escolarizada, uma vez que o registo das informações é feito pelo pesquisador na hora em que o entrevistado responde; o entrevistador pode esclarecer certas perguntas, esclarecer determinados termos[112]. Ela, ainda, possibilita o registo de informações sobre gestos, atitudes, ruborizações etc[113].

Todavia, seus limites também são vários: possibilidade de o entrevistado ser influenciado pelo entrevistador, falta de disposição do entrevistado para fornecer informações, falta de tempo do entrevistado para a entrevista etc.[114]

1.5. Instrumentos de recolha de dados

Para a recolha de dados combinaram-se dois instrumentos, o levantamento bibliográfico e a entrevista. Os dois instrumentos complementaram-se, na medida que permitiram a medição e a dedução, a combinação dos conhecimentos teóricos buscados de bibliografia consultada e as constatações resultantes das entrevistas feitas aos diferentes intervenientes no terreno, aliando assim a teoria e a prática.

Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e formula-lhe perguntas, com o objectivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interacção social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca colectar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

---

http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[111] *Ibidem.*

[112] HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

[113]

[114]

A entrevista é uma das técnicas de colecta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais. Psicólogos, sociólogos, pedagogos, assistentes sociais e praticamente todos os outros profissionais que tratam de problemas humanos valem-se dessa técnica, não apenas para colecta de dados, mas também com objectivos voltados para diagnóstico e orientação.

Enquanto técnica de colecta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes[115].

Muitos autores consideram a entrevista como a técnica por excelência na investigação social, atribuindo-lhe valor semelhante ao tubo de ensaio na Química e ao microscópio na Microbiologia. Por sua flexibilidade, é adoptada como técnica fundamental de investigação nos mais diversos campos e pode-se afirmar que parte importante do desenvolvimento das ciências sociais nas últimas décadas foi obtida graças à sua aplicação.

1.6. Técnicas de apresentação e análise de dados

A técnica adoptada para a apresentação e análise dos dados foi o de categorização.

A categorização permitiu fazer uma análise e síntese do material colhido ao nível da consulta bibliográfica e das entrevistas, sistematizá-lo, de modo a compreender a configuração do modelo de descentralização em curso em Moçambique, aferir os aspectos críticos que afectam na funcionalidade e eficácia, os conflitos existentes na sua implementação, para em seguida apresentar uma proposta de um modelo simples, eficaz de maior aproximação dos órgãos aos cidadãos que garantias de maior inclusão, participação e representatividade e menos riscos de conflitos entre órgãos.

1.7. Técnica de discussão de dados

A técnica de discussão consistiu na hermenêutica jurídica, base na análise e interpretação da legislação atinente ao processo da descentralização, análise de conteúdos

[115] SELLTIZ *at al*., 1976, p. 273, citado por HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª edição, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, acessado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

sistematizados da leitura bibliográfica e do direito comparado, para além da análise histórica que permitiu partir da génese do processo, para compreender a sua evolução até ao presente.

1.8. Participantes/Sujeitos do estudo

O autor do trabalho em apreço é um sujeito que participou activamente no processo de Revisão Constitucional de 2018 e da aprovação da legislação regulamentadora na qualidade de Deputado da Assembleia da República, onde exercia a função de Presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade e no processo da implementação da legislação como Secretário de Estado em Manica.

Com vista a colher outras sensibilidades foram entrevistados outros intervenientes relevantes pertencentes a diferentes órgãos com vista a obter diferentes ângulos de abordagem designadamente: Deputados da Assembleia da República, Membros da Assembleia Provincial, Membros do Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, Membros do Conselho Executivo Provincial, Administradores distritais e Presidentes de Conselhos Autárquicos.

Os sujeitos anteriormente referidos e que foram submetidos a uma entrevista com base no guião abaixo:

1. Quais são as funções que desempenha?
2. Que ilações pode partilhar decorrentes do processo de descentralização/
3. Qual é o seu ponto de vista relativamente a articulação entre os diferentes órgãos existentes na província?
4. Quais são as principais áreas de conflitos e /ou negativo no funcionamento dos diferentes órgãos?
5. Como equaciona a futura coabitação entre os órgãos de governação descentralizada provinciais, distritais, as autarquias locais e os órgãos do Estado ao nível provincial e distrital?
6. Que constrangimentos tem vindo a enfrentar no dia a dia do funcionamento dos órgãos?
7. Que análise faz à actual divisão e distribuição das competências entre os diferentes órgãos?

CAPÍTULO II: DESCENTRALIZAÇÃO E FIGURAS AFINS

O presente capítulo é sobre o enquadramento conceitual e teórico da descentralização. Embora não exista um conceito unânime sobre a descentralização, procurou-se trazer os mais representativas em termos doutrinários e parametrizando numa perspectiva jurídica; Neste contexto, aborda-se o conceito de descentralização, os diferentes sentidos de descentralização, tipos e modalidades de descentralização, vantagens, inconveniências e riscos da descentralização e chama-se à colação figuras próximas e afins da descentralização, designadamente a centralização, concentração, desconcentração, a subsidiariedade e a devolução de poderes.

2.1. Conceito de Descentralização

A definição do que é descentralização encerra uma elasticidade doutrinal, ao nível do Direito e das diferentes ciências. Existem diferentes sentidos, percepções e abordagens do que é descentralização. Em Moçambique, ao nível do censo comum, geralmente a descentralização é entendida como a transferência de poderes, funções, recursos do nível central para o nível local. A descentralização não é matéria de estudo exclusivo do Direito, é objecto de estudo na economia, nas ciências de Administração, na sociologia, nas ciências políticas, e em diferentes ciências existem diferentes abordagens. Sendo este um trabalho que discute sobre a descentralização em Moçambique numa perspectiva jurídica, importa à partida delimitar qual é o conceito jurídico de descentralização, com vista a delimitar o campo e a perspectiva de abordagem do tema.

Cronologicamente, a Revolução Francesa de 1789 é o marco histórico do debate contemporâneo em torno do princípio da descentralização116. O regime local francês moderno encontra-se intimamente associado a esta data, pese embora a descentralização, tal como ainda hoje é debatida, tenha surgido no léxico jurídico da França e conhecido sedimentação apenas na III República, disseminando-se por muitos outros ordenamentos Jurídicos[117].

[116] REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos Entre o Estado e as Autarquias Locais*, 2007, p.24.
[117] *Ibidem.*

De facto, a descentralização foi concebida como alternativa combativa ao sistema centralizado francês, e enquanto sistema organizacional tem conhecido momentos históricos de maior ou menor implementação[118].

Como refere Charles Debbash, a descentralização repousa na ideia de uma gestão pelos administrados dos assuntos que mais directamente lhes dizem respeito[119]. A descentralização, termo que só por volta de 1830 aparece na língua francesa, é um princípio orientador da organização administrativa segundo o qual os cidadãos devem estar associados às decisões que incidem sobre a sua vida, duma forma mais directa do que estariam se os seus interesses mais imediatos estivessem confiados a entidades distantes e alheias à comunidade em causa[120]. Pode se dizer, que a descentralização constitui um corolário da democracia política, porque está fundada na ideia da gestão dos assuntos pelos cidadãos a quem eles, mais directamente respeitam[121].

Para Diogo Lordelho de Mello, a descentralização é um conceito eminentemente político, significa governo próprio para as entidades descentralizadas. Governo próprio, por sua vez, implica autonomia – não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais.[122]

Já para António Cândido de Oliveira, a descentralização é antes de tudo um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e local[123].

Do ponto de vista doutrinário é salutar que haja diferentes entendimentos e até conceitos sobre um determinado instituto, neste caso sobre a descentralização. Porém no plano dos textos normativos, sobretudo ao nível constitucional é fundamental que haja clareza no sentido do que se pretende conferir a determinados institutos jurídicos para a salvaguarda de segurança jurídica e facilitar a sua interpretação e aplicação, sob pena de se criar ambiguidades e arbitrariedades.

---

[118] *Idem.*
[119] *Idem*, p.25.
[120] *Idem*.
[121] *Ibidem*.
[122] MELLO, Diogo Lordelho de Descentralização, *Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir com o seu Papel,* in Ver. Adm, Pub, Rio de Janeiro, Outubro/Dezembro de 1991, disponível em www.bibliotecadigital.fgv.br, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, as 9.30 horas.
[123] OLIVEIRA, António Cândido de A *Democracia Local* (aspectos jurídicos), 2005, p.17.

Embora na linguagem corrente se apliquem os termos descentralização e desconcentração como se fossem sinónimos, em rigor jurídico as duas figuras são próximas e afins, mas diferentes, pelo que importa desde já destrinçar.

Segundo Diogo Freitas do Amaral, para distinguirmos centralização e descentralização, temos de saber se estamos a falar nesses conceitos no plano jurídico, ou no plano político-administrativo, porque as definições são diferentes.[124]

Para Diogo Freitas do Amaral, no plano jurídico, diz-se «centralizado» o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa.[125]

Chamar-se-á, pelo contrário, «descentralizado» o sistema que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente, autarquias locais. Basta, pois, que haja autarquias locais, como pessoas colectivas distintas do Estado, para que exista juridicamente descentralização.[126]

No plano político-administrativo, os conceitos assumem uma feição diferente. Mesmo que nos encontremos no quadro de um sistema juridicamente descentralizado, dir-se-á que há centralização, sob o ponto de vista político-administrativo, quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados e definidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao Governo ou ao partido único, ou quando se encontrem sujeitos as formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito.[127]

Pelo contrário, diz-se que há descentralização em sentido político-administrativo quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controlo da legalidade.[128] *A descentralização em sentido político-administrativo coincide com o conceito de auto-administração.*[129]

---

[124] AMARAL, Diogo Freitas do Curso *de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, 2006, p.723.
[125] *Ibidem.*
[126] *Idem,*
[127] *Ibidem.*
[128] *Idem.*
[129] *Idem.*

Dito isto, é necessário sublinhar que os conceitos de centralização e descentralização em sentido jurídico são conceitos puros, conceitos absolutos – ou existe uma, ou existe a outra -, ao passo que, em sentido político-administrativo, os conceitos de centralização e descentralização são conceitos relativos: poderá haver mais ou menos centralização, haverá mais ou menos descentralização, isto é tudo uma questão de grau.[130] *Dificilmente haverá, neste sentido, um sistema totalmente centralizado ou totalmente descentralizado.*[131]

A razão pela qual convém distinguir os conceitos de centralização e descentralização no plano jurídico e no plano político-administrativo é simples de entender: é que a descentralização jurídica pode, na prática, constituir um véu enganador que recobre a realidade de uma forte centralização político-administrativa.[132] *Era o que sucedia, nomeadamente, em Portugal no regime da Constituição de 1933. Por outro lado, actualmente, tanto Portugal, como a França, como a Suíça ou a República Federal da Alemanha são países que gozam de descentralização em sentido jurídico, mas seria puro engano pensar que todos desfrutam de igual grau de descentralização em sentido político-administrativo: esta é menor em Portugal do que em França, e muito maior na Suíça ou na RFA do que nos primeiros países.*[133]

Portanto, para Diogo Freitas do Amaral, os factores determinantes para a aferição se estamos perante um fenómeno de descentralização em jurídico ou político administrativo são a eleição dos órgãos locais, a sua autonomia e a sua sujeição à tutela administrativa, limitada ao controlo da legalidade. Concorda-se, parcialmente, com Diogo Freitas do Amaral, porém agrega-se que um factor que deve ser juridicamente determinante para a definição do modelo de descentralização de um Estado, isto é, se um Estado adopta uma descentralização política ou administrativa, deve ser a natureza jurídica dos poderes que são descentralizados, sendo política se os poderes de natureza político, como é o poder legislativo e sendo administrativo se os entre descentralizados só exercem poderes administrativos, isto é, poderes regulamentares, sendo certo que sempre que estejamos em presença de uma descentralização política, há também implicitamente uma descentralização administrativa, enquanto que o contrário não procede.

---

[130] *Idem.*
[131] *Idem.*
[132] Idem.
[133] Idem.

Assim, adoptando a posição Jorge Miranda, pode se definir juridicamente, a descentralização como o fenómeno que consiste na concessão de poderes ou atribuições públicas a entidades infraestaduais[134]. A descentralização ora assume a forma de descentralização administrativa, ora a de descentralização política[135].

Neste sentido, concorda-se com Teodoro Waty, que defende que a verdadeira descentralização distingue-se e classifica-se em política e administrativa, e com a adopção desta tipologia de descentralização aderimos à posição maioritária na Europa, diferente da estadunidense, que julga ser a descentralização administrativa um fenómeno político[136].

Neste prisma, e como adiante se pode aferir do ponto de vista jurídico Moçambique é um Estado administrativamente descentralizado politicamente centralizado.

2.2.Os diferentes sentidos da descentralização

Existem vários sentidos de abordagem da descentralização podendo por isso variar o seu sentido conforme a abordagem seja na perspectiva política, económica ou jurídica. Neste contexto, iremos delimitar o sentido que a descentralização toma em cada uma das três vertentes supra, para depois nos fixarmos na perspectiva que consubstancia o presente trabalho que é sentido jurídico da descentralização.

2.2.1. Sentido político da descentralização

A perspectiva política a descentralização, associa-se, aos processos de democracia, participação, sendo que na vertente política, bastará a participação dos cidadãos na eleição do governo local para que se considere que estamos em presença de um processo de descentralização.

Para teóricos liberais clássicos, como Aléxis de Tocqueville e John Stuart Mill, a descentralização seria um modo de distribuição do poder político, voltado para a finalidade de que, em escala limitada, este poder pudesse ser exercido por um grupo maior de cidadãos, ressaltando a importância do "local" para a democracia[137]. A descentralização

[134] MIRANDA, Jorge, *Manuel de Direito Constitucional*, Tomo III, 2010, p. 82.
[135] Idem, p. 183.
[136] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em* Moçambique, 2010, p. 169.
[137] KULIPOSSA, 2004, p. 769, citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 10.30.

surge, portanto, vinculada a uma ideia de democracia local, a qual permanece presente nos estudos sobre o tema ainda hoje[138].

Em muitos Países, o debate a respeito da descentralização não foi iniciado por uma preocupação com eficiência das prestações públicas, mas sim por pressões políticas por parte da sociedade que buscava a redemocratização do poder estatal[139]. *As recentes transições para governos descentralizados estão ligadas, muitas vezes, ao aumento da organização a manifestação de grupos historicamente excluídos do debate político que passaram a exigir uma redistribuição do poder central dos governos*[140]. *Pressões políticas teriam sido, portanto, o motor da descentralização e a importância desta circunstância reflecte-se no facto de que um argumento constantemente apresentado em defesa da descentralização é o seu potencial, benefício para a democracia participativa, além da redistribuição do poder na própria estrutura governamental com o objectivo de contribuir para a eficiência da Administração, a descentralização surge como resposta à exigência de aumento de controlo que a sociedade exerce sobre os governos.*[141]

No plano político – institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de actividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia[142]. Neste plano, é possível identificar três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política[143]:

- Na dimensão administrativa, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Esta concepção de descentralização é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contacto mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objectivos. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a

---

[138] *Ibidem.*
[139] DILLINGER, FAY, *1999, p. 19,* citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 10.30.
[140] *Ibidem.*
[141] *Idem.*
[142] GUIMARAES, Maria do Carmo Lessa, *O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um Balanço Bibliográfico*, in www.scielo.br, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 10.30.
[143] *Ibidem.*

tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades.

- Na dimensão social, a descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer sob diversas formas e com diversas combinações. Desse modo, a descentralização é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

- Na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que a descentralização afecta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

2.2.2. Sentido Económico da descentralização

A perspectiva económica sobre a descentralização acentua a eficiência como elemento definidor da descentralização. Assim, a descentralização em termos económicos, deve visar a eficiência administrativa, na prestação dos serviços públicos.

Do ponto de vista económico, a discussão volta-se para o aspecto da eficiência resultante da administração e financiamento dos serviços públicos descentralizados[144]*. Além da expectativa de expansão da democracia, portanto, outro argumento a favor da descentralização é a possibilidade de que, com base no conceito de eficiência alocativa, as prestações realizadas no plano local possam melhor responder às demandas especificas do que medidas oriundas do governo central.*[145]

[144] LITVACK et al., 2002, p. 6, citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 11 horas.

[145] *Ibidem.*

Desta forma, espera-se que os recursos públicos sejam realocados segundo as prioridades locais, aumentando a eficiência do Estado[146]*. Assim, conjugando o papel da descentralização com a exigência de prestação de serviços de modo eficiente, espera-se que a efectivação das políticas públicas no interesse da sociedade ocorra da melhor forma em regimes democráticos que permitam o acesso dos grupos interessados, comunicando suas demandas e participando da formulação das decisões administrativas.* [147]

O teorema proposto por Wallace Oates estabelece, com base em argumentos de eficiência económica, uma presunção a favor de prestações públicas descentralizadas. Segundo Oates:[148]

(...) in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provide in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions.

Ou seja, uma prestação de serviços uniforme, por parte do poder central, não levaria em conta as diferentes preferências e custos encontrados nas diferentes jurisdições. Espera-se, portanto, que a descentralização signifique uma divisão "óptima" de poderes entre os diferentes níveis.[149]

Pranab Bardhan[150] *aponta para problemas institucionais específicos dos Países em desenvolvimento, especialmente relacionados a mecanismos de monitoramento dos burocratas, indicando que estes são mais fracos em Países de baixa renda. É difícil, como já indicado acima, afirmar aprioristicamente qual será o resultado da descentralização para Países em desenvolvimento, podendo se especular que a presença de mecanismos de accountability adequados colaboraria para diminuir a influência da corrupção em um regime descentralizado.*

---

[146] *Ibidem.*
[147] (BHAGWATI, 2002, p. 156, citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 11.30.
[148] Oates, 1972, p. 54, citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 11.30.
[149] *Idem.*
[150] BARDHAN, Pranad, 2002, p. 188, citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 11.30.

A razão pela qual se espera que o governo local possa obter melhor informação é o mecanismo de accountability política. Segundo o analista Pranab K. Bardhan:[151]

In democratic countries, local politicians may have more incentive to use local information than national or provincial politicians, since the former are answerable to the local electorate while the latter have wider constituencies where local issues may be diluted. Even in some authoritarian regimes, local politicians may be under more pressure than national politicians to be sensitive to the local needs.

Espera-se, portanto, que a prática da accountability aumente a responsabilidade na tomada de decisões, o que levaria a um aumento de qualidade e eficiência dos gastos. A expectativa seria que a descentralização associada a mecanismos de participação local ou regional – poderia levar as decisões sobre políticas públicas para o poder mais próximo à sociedade, de modo a melhorar a qualidade e eficiência das políticas empreendidas pela Administração[152].

Outro aspecto da descentralização que pode ser ressaltado, relaciona-se com um redireccionamento do poder para actores locais e do mercado. Para a teoria da escolha pública a descentralização é entendida, de facto, como uma forma de limitar a possibilidade de gastos excessivos por parte do governo[153]. *Esta abordagem, no entanto, é de difícil aplicação para Países em desenvolvimento, dado que nestes Países o Estado está amplamente envolvido na responsabilidade sobre o atendimento às necessidades sociais e na diminuição das desigualdades.*[154]

2.2.3. A Descentralização na perspectiva jurídica

A descentralização é objecto de estudo de diferentes ciências, cada uma delas coma sua perspectiva.

Ao nível das ciências políticas, a descentralização é abordada numa perspectiva política, colocando ênfase nos aspectos de democracia, participação política e exercício activo da cidadania. Neste ângulo, um dos aspectos mais importantes da descentralização reside na

[151] *Idem,* 1997, citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 11.30.
[152] *Idem.*
[153] *SOUZA, 1997, p. 12,* citado por *Descentralização, Participação e Desenvolvimento* in www.maxwell.vrac.pue.rio.br,PVC-Rio-Certificação digital n.º 081 2078/CA, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 11.30.
[154] *Idem.*

eleição dos órgãos locais pelas populações residentes na respectiva circunscrição territorial. O aspecto da participação da população na governação local aparece como um aspecto fundamental, e neste prisma descentralização gera uma democracia local.

Na perspectiva económica, a descentralização, centra-se nos aspectos técnicos e funcionais da Administração Pública. Portanto, a ênfase da visão económica é a busca da eficácia e eficiência da administração Pública. Neste campo, o desenho da arquitectura das instituições da administração pública toma como factores determinantes a relação custo-benefício, n prestação dos serviços públicos, tendo em vista a satisfação das necessidades colectivas ou públicas.

Nas ciências de Administração, a descentralização consuma-se com a transferência dos poderes dos níveis superiores da administração para os níveis inferiores, mesmo dentro do aparelho do Estado – administração, não importando a natureza dos poderes descentralizados e a natureza jurídica da entidade descentralizada, que recebe os poderes descentralizados.

Importa, para os efeitos do presente trabalho, delimitar qual é a perspectiva jurídica de descentralização? Quando é que juridicamente estamos perante um fenómeno de descentralização?

A perspectiva jurídica coloca ênfase na natureza jurídica das entidades descentralizadas que recebem e exercem os poderes descentralizados, isto é, se são pessoas jurídicas públicas dotadas de personalidade jurídica e a natureza jurídica dos poderes que são descentralizados se são políticos ou administrativas e consequentemente o grau autonomia local.

Do ponto de vista jurídico, há diferenças entre os conceitos de Centralização versus descentralização, concentração versus desconcentração, não podendo ser aplicados como sinónimos ou arbitrariamente.

Estado centralizado, no plano jurídico, é aquele em que todas as atribuições político-administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo quaisquer outras pessoas colectivas públicas, incumbidas do exercício da função político-administrativa[155].

[155]AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª ed, vol. I, Almedina Editora, 2006, p.873.

Estado descentralizado é aquele em que a função político-administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas distintas do Estado[156].

De acordo com Jorge Miranda, fala-se de descentralização para designar o fenómeno da concessão de poderes ou atribuições publicas a entidades infra-estaduais[157].

A perspectiva jurídica da descentralização é a seguida no direito moçambicano. Com efeito, o n.º 2 do artigo 249 da CRM estabelece que a Administração Pública pode organizar-se através de outras pessoas colectivas distintas do Estado. Administração, com a participação dos cidadãos. No mesmo sentido, o n.º 2 do artigo 11 da lei n.º 7/2019 de 31 de Março define que o princípio da descentralização consiste na criação pelo Estado, de pessoas colectivas púbicas e o n.º 2 da mesma disposição enfatiza que a descentralização implica que a prossecução do interesse geral possa se encarregue a outras pessoas públicas diferentes do Estado-administração.

2.3. Tipos de Descentralização

Existem várias escolas doutrinárias que se debruçam sobre os tipos de descentralização, não sendo unânimes na sua abordagem. Para o presente trabalho levamos as abordagens de Carlos Blanco de Morais e Jorge Miranda.

De acordo com Carlos Blanco de Morais existem três grandes tipos de descentralização em grau ascendente, em razão de maior nível de autonomia reconhecida às comunidades territoriais[158]: administrativa, político-administrativa e constitucional.

— **A descentralização administrativa –** envolve a atribuição de autonomia administrativa (competência para aprovar normas regulamentares para a concretização de leis, aprovação de actos administrativos para a execução de normas, celebração de contratos administrativos, e produção de bens e serviços) e autonomia financeira e patrimoniais as colectividades territoriais organizadas sob forma de autarquias locais. Trata-se do escalão menos de descentralização.

— **A descentralização político**-administrativa implica a atribuição a municípios ou a macro parcelas territoriais (comunidades ou regiões) de um tipo de

[156] *Idem*, p.835.
[157] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 6ª edição, 2010, p. 182.
[158] MORAIS, Carlos Blanco de, *O Sistema Político, no Contexto da Erosão da Democracia Representativa*, 2017, p. 37.

autonomia não apenas administrativa, financeira e patrimonial, mas igualmente política, a qual significa que os órgãos de poder dessas entidades dispõem de competência para aprovar leis e actos políticos. Está-se diante de um nível intermédio de descentralização.

— **A descentralização constitucional -** pressupõe que determinadas macro parcelas territoriais (estados autónomos) gozem não apenas de autonomia político-administrativa, financeira e patrimonial, mas, igualmente de autonomia constitucional (faculdade de aprovarem e reverem a respectiva Constituição, no respeito da Constituição do Estado-soberano que integram e, por regra da autonomia jurisdicional. Este é o mais elevado patamar da descentralização.

Para Jorge Miranda, a descentralização ora assume a forma de **descentralização administrativa**, ora a de **descentralização política**. Nunca assume a forma de descentralização jurisdicional, porque a função jurisdicional está sempre reservada aos tribunais, órgãos do Estado[159].

Na descentralização administrativa, atribuem-se poderes ou funções de natureza administrativa, tendentes à satisfação quotidiana de necessidades colectivas[160]. Na descentralização política, poderes ou funções de natureza política, relativas à definição do interesse publico ou à tomada de decisões politicas (designadamente, de decisões legislativas)[161].

Em qualquer dos casos, as entidades beneficiárias ou suportes de tais poderes tem existência jurídica em virtude de uma criação ex novo ou de um reconhecimento feito pela Constituição e pelas Leis do Estado[162].

No presente trabalho, adopta-se a classificação feita por Jorge Miranda que distingue a existência de dois tipos de descentralização, a política e a administrativa, pois considera-se que a modalidade de descentralização institucional apresentada por Carlos Blanco de Morais, configura uma federalização e não propriamente uma descentralização, pois a partir do momento em que cada Estado tem a sua própria Constituição, estamos em presença de um Estado federalizado, pois como afirma Gomes Canotilho[163], unidade do Estado significa República uma, com uma única Constituição e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional.

---

[159] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 2010, p. 183.
[160] *Ibidem.*
[161] *Ibidem.*
[162] *Idem, p.184*
[163] CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, 2003, p. 359.

Portanto, a descentralização pode ser política ou administrativa, sendo que a primeira implica a partilha do poder político entre o Estado e as entidades descentralizadas, através da descentralização do poder político, que compreende o poder legislativo, enquanto a descentralização administrativa incide na descentralização do poder administrativo, que compreende o poder regulamentar, sendo óbvio que a descentralização política implica também necessariamente a descentralização administrativa.

Um Estado pode ser unitário, mas politicamente descentralizado, isto é, admitindo a existência de regiões ou províncias autónomas investidas de poder legislativo, sem poderes constituintes.

2.4. Centralização e Descentralização Política

Um Estado pode ser unitário, mas politicamente descentralizado sem que seja uma federação. O que define a unicidade do Estado é a unicidade do Poder Constituinte, isto é, num Estado unitário existe uma única Constituição e o exercício do poder soberano é exclusivo do Estado. O que identifica um Estado unitário com uma descentralização política é a descentralização do poder legislativo, havendo leis emanadas pelo órgão legislativo da entidade descentralizada.

Portanto, enquanto num plano político, dir-se-ia que está-se em face de uma descentralização político, quando há uma participação democrática dos cidadãos na eleição dos dirigentes locais, num plano jurídico, não bastará a mera eleição local dos dirigentes locais, para que se fale em descentralização política, pois terá que se atender à natureza política ou administrativa e os poderes que configuram a dimensão política, são os poderes legislativos.

A descentralização política gera a criação de pessoas colectivas públicas territoriais doptadas de autonomia política, isto é, investidos de poder legislativo.

A descentralização política é sempre a nível territorial: são províncias ou regiões que se tornam politicamente autónomas por seus órgãos desempenharem funções políticas, participarem ao lado dos órgãos estatais, no exercício de alguns poderes ou competências de carácter legislativo e governativo. [164]

Quanto a descentralização política, por maiores que sejam os poderes legislativos e governativos dados as províncias ou regiões – porque só há descentralização política de

[164] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 2007, p. 280.

âmbito territorial – estas não integram nunca o conceito de Estado. Esses poderes não são próprio delas e os ordenamentos jurídicos que constituem não têm validade originária, nem dispõem de eficácia ou executoriedade sem o apoio do braço do Estado[165]. Descentralização Política equivale, não a soberania, mas apenas a autonomia político-administrativa ou, como se vera noutro capítulo, a autonomia com integração[166].

Portanto, a descentralização política não se confunde com a federalização, pois num sistema federal há dois poderes constituintes, o federal e o estadual, sendo que o segundo subordina-se ao primeiro, enquanto que num Estado unitário politicamente descentralizado há um único poder constituinte; por outro lado, num Estado Federal, existem tribunais federais e tribunais estaduais, enquanto que num Estado Unitário, o poder judicial não é descentralizado, ainda que seja um estado unitário politicamente descentralizado.

Neste quadro, o Estado moçambicano é um Estado politicamente centralizado e administrativamente descentralizado. O poder legislativo está centralizado, enquanto o poder administrativo esta descentralizado em três vertentes nomeadamente descentralização administrativa territorial, que da origem aos órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais, descentralização administrativa institucional que dá lugar aos institutos públicos e empresas públicas e a descentralização administrativa associativa que origem a associações publicas, tais como fundações públicas.

2.5. Centralização e Descentralização Administrativa

A descentralização administrativa ocorre quando há transferência de parte dos poderes administrativos para uma entidade descentralizada. Portanto, não basta, porém, que haja transferência de poderes administrativos do Estado, é necessário atender a natureza jurídica do ente que recebe esses poderes descentralizados que deve ser uma pessoa colectiva de direito público, o que significa que a descentralização administrativa envolve sempre duas pessoas jurídicas públicas, nomeadamente o Estado e a pessoa jurídica que recebe e exerce os poderes descentralizados.

Assim, o ente público descentralizado recebe e exerce os poderes administrativos, isto é, poder regulamentar dotado de autonomia administrativa e sujeito à tutela administrativa do Estado.

[165] *Idem*, p. 183/184.
[166] AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª ed, vol. I, Almedina Editora, p.878 e 879.

Portanto, no plano jurídico, diz-se "centralizado" o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país, são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas da função administrativa, enquanto que "descentralizado" é o sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente, autarquias locais.[167]

A descentralização administrativa realiza-se mediante a transferência de atribuições e competências administrativas do Estado para outras pessoas colectivas distintas do Estado, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantido os direitos dos administrados[168].

A descentralização administrativa é a espinha dorsal da concepção constitucional de autonomia local e postula a difusão de tarefas públicas, mediante a devolução das atribuições e poderes a entidades públicas situadas abaixo do Estado[169].

Num sistema centralizado é o Estado que orienta e decide em todos os domínios da vida política e administrativa, é ele que concebe e executa todas as políticas públicas necessárias à satisfação das necessidades colectivas e ao desenvolvimento da sociedade[170]. Mas no conjunto da sociedade há problemas particulares e aspirações diversificadas. Para fazer face a estas realidades, o Estado pode desconcentrar a sua administração, criando serviços locais num certo número de circunscrições territoriais e colocando ai funcionários sujeitos às orientações e ao poder hierárquico dos dirigentes centrais, mas com algum poder de decisão delegado por estes[171]. É evidente que a desconcentração da administração do Estado permite uma maior racionalidade do processo de decisão, podendo mesmo aumentar a economia e a eficácia da actividade administrativa[172]. No entanto, a administração continua centralizada porque todas as decisões são tomadas pelo

[167] AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª ed, vol. I, Almedina Editora, P.878 e 879.
[167] *Idem, p.872.*
[168] NEVES, Maria José, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, p.12.
[169] J.J Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*, anotado, 3.ª ed; Coimbra Editora, 1993, P.887 e seg.
[170] *Ibidem.*
[171] *Ibidem.*
[172] *Ibidem.*

Estado[173]. Tal sistema é incompatível com o princípio democrático e com o princípio da autonomia local.[174]

A descentralização administrativa supõe, portanto, por um lado, que os administrados membros das diferentes autarquias locais e regionais tenham os seus próprios representantes disponham de capacidade administrativa e financeira para gerir os assuntos próprio dessas autarquias[175].

O aspecto fundamental da descentralização administrativa é, portanto, a autonomia de uma autarquia local[176]. Como acentuam François e Yves Lucharie, «a livre administração supõe uma certa autonomia»[177]. A personagem jurídica de uma autarquia e o reconhecimento da sua autonomia formal pelo ordenamento jurídico são pressupostos da descentralização administrativa[178]. Mas, ao mesmo tempo, a descentralização administrativa é um elemento da autonomia local[179]. Com efeito, esta comporta duas ideias: a *liberdade de fazer*, definida pelas competências que a lei atribui aos órgãos da autarquia, e a *capacidade de fazer*, determinadas pelos recursos financeiros, humanos e organizacionais da autarquia e pelo seu poder regulamentar.[180]

Enquanto a descentralização política é necessariamente territorial, e resulta na criação de regiões ou províncias autónomas, isto é, pessoas colectivas territoriais dotadas de poder legislativo, enquanto que a descentralização administrativa pode ser territorial, quando resulta na criação de autarquias locais ou outras entidades públicas descentralizadas territoriais investidas de poder administrativo, assim como pode ser institucional quando resulta na criação de entidades públicas institucionais como sejam as fundações públicas, empresas públicas, associações públicas.

Portanto, o que fundamentalmente distingue a descentralização administrativa, reside no facto de que os entes descentralizados não dispõem de autonomia política territorial, apenas dispõem de autonomia administrativa patrimonial e financeira, não exercem poderes legislativos, apenas exercem poderes regulamentares e estão sujeitos à tutela administrativa

[173] *Ibidem.*
[174] MONTALVO, António Borbotão, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, , 2003, p. 71.
[175] *Idem, p. 72.*
[176] *Ibidem.*
[177] *Ibidem.*
[178] *Ibidem.*
[179] *Ibidem.*
[180] *Ibidem.*

do Estado, enquanto que da descentralização política, resulta a criação de pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de autonomia políticas e investidos de poder legislativo.

A existência de órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais, e das autarquias locais resulta da descentralização administrativa territorial.

2.6. O princípio da Descentralização administrativa

O princípio da descentralização é estruturante na organização e funcionamento do Estado de Direito Democrático. É difícil no contexto actual falar de um Estado Democrático sem a componente de descentralização.

A descentralização, como princípio organizativo, afere-se pela[181]: (1º) existência de um ente público, que (2º) integra uma pluralidade de centros (de decisão), com (3º) capacidade de manifestar e executar uma (4º) vontade autónoma, isto é, por ser um centro de poder de decisão sem interferência (excessiva), de outras instâncias (superiores).

A descentralização pode se definir como fenómeno de atribuição de poderes públicos a entidades infra-estaduais e, em certa medida, como princípio orientador da actuação do Estado na procura de formas eficientes de satisfação das necessidades sociais básicas e da organização do território[182]. É, antes de mais, "um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e local", um "movimento que se traduz na transferência, feita por lei, de atribuições e competências do Estado (e das regiões autónomas) para as autarquias locais"[183].

A maioria da doutrina entende que a descentralização apenas encontra realização quando os órgãos representativos das populações locais são eleitos livremente por estas[184]. A descentralização será, assim, indissociável desta escolha eleitoral livre, sendo possível apenas onde exista democracia – a democracia local – ou auto-administração (selbstverwaltung[185]). Giannini, destaca que o elemento central da autonomia das entidades locais face ao Estado "reside no facto de o órgão fundamental dos entes locais territoriais ser o povo erigido em corpo eleitoral e de, consequentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa, não do Estado, mas da sua própria

[181] WATY, Andrade Teodoro, *Contributo Para uma Teoria de Descentralização em Moçambique*, 2010, p. 158.
[182] Marta Rebelo, Descentralização e justa repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias locais, Edições Almedina, 2007, p. 23.
[183] *Ibidem.*
[184] *Idem, p.61.*
[185] *Ibidem.*

comunidade, ou seja, da maioria da própria comunidade"[186]*. Do mesmo modo, Baptista Machado refere que a verdadeira descentralização "pressupõe dos órgãos que hão-de manifestar e executar a vontade colectiva regional na prossecução dos seus interesses específicos"*[187].

Por fim, a posição de Eisenmann, relativamente à sujeição das entidades locais exclusivamente a tutela de legalidade recolhe consenso entre nós, encontrando-se plasmado na lei e sendo defendida, de forma amplíssima, pela doutrina.Baptista Machado[188] *traça um princípio relacional entre o Estado e as autarquias locais de supraordenação – infraordenação tendo em vista coordenar os interesses distintos das partes (interesses nacionais vs. interesses locais), dizendo que a tutela do Estado sobre os entes locais deve assemelhar-se a uma "faculte d´empêcher", uma "tutela de coordenação (que nada tem a ver com a formação da vontade da autarquia), e não uma tutela de orientação ou directiva.*

Jean Rivero e Jean Waline extraem duas consequências essenciais do princípio da descentralização: por um lado, a distinção entre necessidades de interesse geral da população, ou seja, de interesse do todo populacional, e necessidades específicas de uma dada colectividade, como ponto essencial para a distinção entre atribuições do Estado e atribuições das autarquias locais; por outro, a descentralização significará aqui, inevitavelmente, a personificação jurídica das colectividades, dotando-as de autonomia financeira, ou seja, de recursos financeiros suficientes para dar cobertura às despesas decorrentes das suas atribuições, das necessidades específicas daquela população[189].

Para Baptista Machado, são pressupostos da descentralização territorial[190]: "a) o reconhecimento pelo Estado de colectividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; b) a gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanadas das colectividades; c) e o controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado".

Eisenmann destrinça a descentralização, da semi-descentralização caracterizando a primeira através da combinação entre independência funcional e independência pessoal, não encontrando na semi-descentralização a independência funcional,

---

[186] *Ibidem.*
[187] *Ibidem.*
[188] *Ibidem.*
[189] *Droit Administratif,* 14. Edition, Paris, Dalloz, 1992, p. 267, citado por REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, 2007, p. 58
[190] REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, 2007, p. 58.

mas apenas um poder de decisão partilhada e independência pessoal, elemento comum com o sistema de descentralização[191].

Nos sistemas de descentralização, à independência funcional junta-se, assim, a independência pessoal[192]. Ao autor parece impossível associar à noção de descentralização qualquer poder de uma autoridade central[193]. A independência funcional, de acção e decisão administrativa, é o elemento fundamental do conceito de descentralização que perfilha, aceitando, todavia, a sua limitação é vital, para Eisenmann, um controlo de verificação de legalidade, à luz do princípio geral de legalidade que vincula a administração[194]. Tal verificação poderá ser exercida para lá do quadro da administração central aceitando que tal papel caiba a uma autoridade jurisdicional, não administrativa.[195]

A independência pessoal, por seu turno, reclama apenas que as autoridades da administração central não intervenham na designação das autoridades locais, pois Eisenmann entende a descentralização democrática - a eleição através de sufrágio livre e universal da população das colectividades locais - apenas como uma forma de descentralização[196]: a eleição livre e universal e somente um meio, como tantos outros (o sorteio, o direito adquirido em razão de qualidades determinadas, etc.) para alcançar um fim: a independência pessoal. E esta não será completa caso a autoridade central disponha "de poder discricionário respeitante quer à designação das autoridades locais, quer mesmo à sua situação de função em geral e, nomeadamente, à tomada de decisões disciplinares, de qualquer grau, que as atinjam".

Nos sistemas semi-descentralização, a independência funcional é preterida por um processo de decisão partilhada, de acordo com a regra do duplo consentimento[197]: as decisões administrativas resultam de uma vontade coordenada, partilhada pela administração central e pela administração local, na medida em que tais decisões carecem do consentimento das autoridades centrais, que podem formular juízos de valor sobre a forma de prossecução do interesse público.

Para Maria José Neves, o princípio da descentralização realiza-se mediante a transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a

[191] *Idem, pág. 55.*
[192] *Ibidem.*
[193] *Ibidem.*
[194] *Ibidem.*
[195] *Ibidem.*
[196] *Ibidem.*
[197] *Idem, pág. 60.*

promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados[198].

O conceito de descentralização implica, assim, não só que as autarquias locais tenham atribuições próprias como que se reforce a transferência das atribuições do Estado para as autarquias locais na perspectiva de que correspondem a um núcleo de interesses verdadeiramente locais e de que serão exercidas por estas duma forma mais eficiente e eficaz[199].

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira[200], o princípio da descentralização administrativa é a espinha dorsal da concepção constitucional da autonomia local e postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução das atribuições e de poderes a entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado.

Este princípio segundo Maria José Neves consagra, a ideia de devolução de atribuições[201]. Ou seja, o Estado prossegue atribuições que pela sua natureza não devia prosseguir. por não corresponderem a interesses nacionais, pelo que lhe compete transferi-las para a autarquia local que deva naturalmente prossegui-las por corresponderem a interesses das populações respectivas[202].

- O Estado tem transferido várias das suas competências, só que nem sempre essas transferências traduzem uma verdadeira devolução de poderes, dado que muitas delas correspondem não a verdadeiros interesses locais e sim a interesses que poderão ser mais eficientemente prosseguidos pelas autarquias, em virtude da sua proximidade com as populações e não por razões ligadas à sua própria natureza[203].

Ora, o princípio da descentralização exige mais do que a mera eficiência, dado que o seu cerne está na natureza dos interesses que se prosseguem e não na eficácia da sua realização[204].

Portanto, há uma multiplicidade de entendimentos sobre o princípio da descentralização administrativa, podendo, porém, extrair-se os seguintes elementos de sua configuração jurídica:

---

[198] NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, 2004, p. 12.
[199] *Ibidem.*
[200]TC) J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*, anotada, 3. edição, Coimbra Editora, 1993, p. 887 e seg.
[201] NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, 2004, p. 12.
[202] *Ibidem.*
[203] *Idem, p. 12 e 13.*
[204]*Idem, p. 13.*

- O princípio da descentralização administrativa implica antes de mais a existência de duas pessoas jurídicas, sendo ambas pessoas colectivas públicas, por um lado o Estado e por outro o ente que recebe os poderes descentralizados.

- Quanto à natureza dos poderes, devem ser necessariamente poderes administrativos, não envolvendo poderes legislativos, mas sim poderes regulamentares.

- Quanto ao grau de autonomia, devem estar revestidos de autonomia administrativa, patrimonial e administrativa, não dispondo de autonomia política.

- Quanto à natureza dos interesses envolvidos, devem ser interesses locais que correspondem aos interesses comuns das comunidades locais.

- Quanto ao relacionamento entre o Estado e as entidades descentralizadas, deve ser de tutela administrativa e não de superintendência, e a tutela deve incidir por regra ao controlo da legalidade.

- Quanto ao modo de designação dos titulares dos órgãos, estes devem ser eleitos pelos cidadãos residentes na respectiva circunscrição territorial, e não nomeados pelos órgãos superiores.

2.7. Espécies de Descentralização Administrativa

Nesta matéria importa distinguir a forma e o grau de descentralização.

Descentralização Administrativa quanto à forma

Quanto à forma temos a descentralização: (i) territorial, (ii) institucional e (iii) associativa:[205]

a) **Descentralização Territorial** é a que dá origem à existência das autarquias locais.

b) **Descentralização Institucional** a que dá origem aos institutos públicos e às empresas públicas.

c) **Descentralização associativa** a que dá origem às associações públicas.

Descentralização Administrativa quanto ao grau

Quanto ao grau a descentralização pode ser:[206]

[205] AMARA, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, 2018, p.727.
[206] *Ibidem.*

a) *Simples atribuição de personalidade jurídica de direito privado. É uma forma meramente embrionária de descentralização.*

b) *Atribuição de personalidade jurídica de direito público, onde inicia a descentralização administrativa.*

c) *Atribuição da autonomia administrativa.*

d) *Atribuição da autonomia financeira.*

e) Atribuição de faculdade regulamentar.

De acordo com Jorge Miranda[207] os modos de descentralização administrativa são, em latitude crescente:

a) Atribuição de personalidade jurídica de direito público;

b) Personalidade com autonomia administrativa (isto ê, capacidade de praticar actos administrativos definitivos e executórios);

c) Personalidade com autonomia administrativa e autonomia financeira (isto é, capacidade de afectar receitas as despesas próprias);

d) Personalidade com plena autonomia;

e) Atribuição de faculdades regulamentares.

A descentralização administrativa pode ainda ser *territorial* – pela outorga de poderes administrativos a entes territoriais menores – ou institucional ou funcional – através de instituições públicas, corporações, associações públicas, etc. Ali é o factor da vizinhança o determinante da configuração do substrato, aqui o factor pessoal ou simplesmente funcional[208].

Também se contrapõem descentralização administrativa primária, atribuição, por via constitucional ou legislativa, de funções administrativas a pessoas colectivas de direito publico e descentralização administrativa secundária, permissão legal de transferência de poderes administrativos de pessoas colectivas de direito público para pessoas de direito privado e regime administrativo[209].

[207] Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 2007, p. 184.
[208] *Idem, p. 184 e 185.*
[209] *Idem, p. 185.*

2.8. Diferenças entre descentralização e desconcentração

É comum em muitos ramos do saber científico e mais frequentemente ao nível do discurso político, o uso indistintivo dos termos centralização/concentração e descentralização/desconcentração como se de sinónimo se tratassem.

A confusão entre estes dois conceitos é tal que chega a afectar a linguagem jurídica, pois em alguns actos normativos os termos têm sido aplicados sem o necessário rigor jurídico, criando-se dúvidas sobre o fenómeno da descentralização e da desconcentração.

Para Diogo Cordello de Melo, a descentralização se distingue da desconcentração, que é um processo eminentemente administrativo pelo qual um determinado Governo desconcentra suas actividades administrativas, seja por critérios especiais, a fim de levar suas actividades a outros pontos fora da sede do respectivo Governo, seja por critérios funcionais, criando órgãos dotados de autonomia administrativa, seja, em fim pela combinação desses critérios[210]. Para este autor, um ponto importante que distingue descentralização de desconcentração e que esta se rege apenas pela legislação da entidade política a que pertence, isto é, não pode adoptar suas próprias leis enquanto a descentralização se rege pelas leis adoptadas pela entidade de descentralização entre federado, Governo regional ou Governo local – dentro, mutuamente, dos limites já mencionados[211].

Ainda segundo o autor supra, é muito comum falar-se em descentralização administrativa[212]. A expressão, entretanto, pode levar a confusões, porque se trata, na verdade, de desconcentração e não de descentralização em seu conceito político – jurídico, que é o verdadeiro[213].

Esta é uma perspectiva comum de abordagem destes conceitos nas ciências de administração pública.

Qual é o sentido que tem os conceitos de descentralização e de desconcentração na perspectiva jurídica?

---

[210] MELO, Diogo Cordello de, *Descentralização papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recurso Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir seu Papel*, in Ver. Adm. Pub, Rio de Janeiro, Out/dez. 1991, disponível em http: www.bibliotecadigital.fgv.br, acessado no dia 15 de Agosto de 2021, pelas 17.30.
[211] *Ibidem.*
[212] *Ibidem.*
[213] *Ibidem.*

A descentralização ocorre quando o Estado cria pessoas colectivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais) e cada uma delas comete o exercício de atribuições ou de um feixe de atribuições que lhe caberiam.[214]

Enquanto a desconcentração ocorre quando certos poderes de decisão são delegados pelo superior hierárquico nos seus subordinados - desconcentração vertical ocorre quando as várias atribuições e competências são repartidas por vários órgãos dentro da mesma entidade.[215]

Portanto, nos casos em que a competência decisória detida pela autoridade mais elevada é transferida para a autoridade menos elevada na hierarquia interna da instituição, ou seja, nas circunstâncias em que há repartição do poder de decisão entre os vários órgãos da mesma pessoa colectiva, temos a descontracção administrativa, enquanto que quando a prossecução do serviço público não é exclusivamente limitada ao Estado, o mesmo que dizer que existem outras pessoas colectivas para além do Estado encarregues da realização das atribuições administrativas, nomeadamente as autarquias locais e os institutos públicos temos a descentralização administrativa.[216]

Pelo que, a concentração e a desconcentração não devem ser confundidas com a centralização e descentralização, na medida em que a concentração e desconcentração corresponde a um processo de distribuição da competência pelos diferentes graus de hierarquia no âmbito de uma pessoa colectiva pública, ao passo que a centralização e descentralização assentam na inexistência ou no reconhecimento de pessoas colectivas públicas autónomas, distintas do Estado.[217]

A descentralização pressupõe a existência de pessoas colectivas (territoriais) infra-estaduais, distintas e autónomas do Estado e a transferência, deste para aquelas, de atribuições ou fins (não de meras competências ou poderes de decisão imediata), relativos a assuntos locais.

A descentralização está ligada, principal e essencialmente, à ideia de democracia local, autonomia local, poder local e autarquia local.

---

[214]NEVES, Maria José, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, p.29.
[215]*Ibidem.*
[216] Luís Matsinhe, *Diagnóstico Crítico dos 10 anos da Descentralização em Moçambique*, pag.9, UEM, in Gilles Cistac e Eduardo Chiziane (cord) *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, Maputo, 2008.
[217]AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª ed, vol. I, Almedina Editora, 2006, p. 834 e 835.

Diversamente, a desconcentração é um fenómeno que ocorre no seio de uma só e mesma pessoa colectiva pública e traduz-se na repartição do poder de decisão administrativa imediata, ou seja, de competências (não de atribuições) relativas às atribuições ou fins dessa pessoa colectiva, entre os seus diversos níveis hierárquicos ou estruturas orgânicas. Está ligada primacial e essencialmente à busca da eficiência dos serviços, pouco relevando as referidas ideias de democracia e autonomia, e nada relevando as de poder local e autarquia[218].

A concentração ou desconcentração tem como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na ausência ou na existência de distribuição vertical de competência entre os diversos graus ou escalões da hierarquia[219].

Portanto, a concentração e desconcentração correspondem a um processo de distribuição da competência pelos diferentes graus da hierarquia no âmbito de uma pessoa colectiva pública, e a desconcentração assentam na inexistência ou no reconhecimento de pessoas colectivas públicas autónomas distintas do Estado[220].

Colocando-se em planos diferentes, descentralização/centralização e desconcentração/concentração podem, teoricamente, combinar-se de quatro formas[221]:

— Centralização com centralização: existirá apenas uma pessoa colectiva pública, o Estado, e o poder decisória para o todo o território nacional é reservado ao Governo;

— Centralização com desconcentração: continua a existir apenas uma pessoa colectiva pública, o Estado, mas as competências decisórias estão repartidas entre o Governo e órgãos ou autoridades do Estado subalternos ao Governo;

— Descentralização com concentração: além do Estado, existem autarquias locais, mas, em cada uma dessas pessoas colectivas publicas haverá apenas um centro decisor, no órgão superior de cada uma delas;

— Descentração com desconcentração: à multiplicidade de pessoas colectivas publicas tomar-se-á a, multiplicidade de centros decisores em cada uma delas.

---

[218]Cfr MARCELLO CAETANO, *ob. cit.* P. 249; FREITAS DO AMARAL, *ob cit*, p. 657 e segs, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRE SALGADO MATOS, in *ob cit*, p. 147 e segs;,MARIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *ob cit*. P. 199 esegs; JOAO LOURENCO, ob cit . p. 234; JORGE MIRANDA, ob cit p.332; ANDRE DE LAUBADERE e outros, *ob cit* p. 197 e segs; JEAN RIVERO, *ob cit* p. 307; GEORGES DUUS e outros, *ob cit* .

[219] Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, Vol I, 2006, p. 834.

[220] *Ibidem.*

[221]*Ibidem.*

A desconcentração pode ser classificada segundo três critérios[222]: (i) quanto aos níveis, distingue-se a desconcentração a nível central ou a nível local, consoante ocorra no âmbito do Estado ou de uma autarquia local; (ii) quanto ao grau, distingue-se a desconcentração absoluta ou relativa, consoante seja tão intensa que transforma o órgão subalterno em independente, eliminando a relação de hierarquia ou não seja intensa e mantenha o órgão subalterno subordinado aos poderes de intervenção de superior hierárquico; e (iii) quanto à forma, distingue-se a desconcentração originária ou derivada, consoante decora imediatamente da lei ou de ato de administração (delegação de poderes intersubjectiva) autorizada por lei.

Fala-se, ainda, de desconcentração vertical com o sentido de descentralização relativa, em que se mantém a hierarquia entre o órgão desconcertado e outro ou outros órgãos superiores; e em desconcentração horizontal, para caracterizar as situações referidas como de desconcentração absoluta, mas também as relações interorgânicas de coadjuvação (como a que ocorre nas relações de Primeiro-ministro com os ministros e Secretários de Estado) ou de coordenação (como ocorre entre Secretários de Estado)[223].

Outros referenciam a desconcentração horizontal com a superação do modelo de estrutura vertical de serviços, de inspiração *fayolista*, na macro estrutura ou da organização e divisão do trabalho da Administração Pública, para adoptar "simultaneamente, expedientes de estrutura horizontal ou funcional ou de *staff* – serviços de apoio, como o planeamento, gabinetes de apoio, serviços jurídicos, serviços de gestão de pessoal, etc – que, em bom rigor, fogem do enquadramento rígido da linha de pura dependência hierárquica"[224].

Jorge Miranda clarifica que se fala de *descentralização* para designar o fenómeno de concessão de poderes ou atribuições públicas a entidades *infra-estatais*.[225]Ao invés, na *desconcentração* não se depara uma pluralidade de pessoas colectivas, mas apenas, uma pluralidade de órgãos sem prejuízo da unicidade de imputação jurídica, existem vários órgãos do Estado por que se dividem funções e competências, a diferente nível hierárquico ou não, e de âmbito central ou local. [226]

Para Diogo Freitas do Amaral, a concentração de competência, ou a «administração concentrada», é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o

[222]*Idem*, p. 661 e 148/149, respectivamente.
[223]MARCELO REBELO DE SOUSA e outro, *ob cit*, p. 148.
[224]*Ibidem.*
[225] JORGE MIRANDA. *Manual de Direito Constitucional Tomo III*, 2006, p. 182.
[226]*Idem p. 183.*

único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele[227]. Por seu turno, a «desconcentração de competências», ou «administração desconcentrada», é o sistema em que o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele[228].

A centralização e a descentralização têm a ver com a unicidade ou pluralidade de pessoas colectivas públicas, ao passo que a concentração e a desconcentração se referem à reparação de competência pelos diversos graus da hierarquia no interior de cada pessoa colectiva pública.[229]

Para Baptista Machado[230] «a administração diz-se desconcentrada quando certo ou certos poderes de decisão são delegados pelo superior hierárquico nos seus subordinados a desconcentração assim configurada é uma desconcentração vertical. Mas também existe uma desconcentração horizontal. E o que se verifica logo a nível governamental, quando as diversas atribuições e competências da administração central são repartidas pelos vários departamentos ministeriais e pelas diversas direcções-gerais e inspeções-gerais dentro de cada ministério».

Já a descentralização existe quando o Estado cria pessoas colectivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais) e a cada uma delas comete o exercício de uma atribuição ou de um feixe de atribuições que lhe caberiam.

Baptista Machado[231] refere, ainda, que na «descentralização administrativa operada pela devolução de poderes há que distinguir ainda a descentralização territorial em colectividades territoriais autónomas, que muitos consideram ser a única e verdadeira descentralização. Esta descentralização corporiza-se nas autarquias locais, que são pessoas colectivas de população e território, com fins múltiplos, isto é, pessoas colectivas que têm um substracto pessoal constituído pela comunidade de pessoas que habitam certa circunscrição do Estado»,

---

[227] Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição Vol. I, 2006, p. 834.
[228] *Ibidem.*
[229] *Idem.*
[230] J. Baptista Machado, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, 1982, pág. 4 e segs, citado por NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, 2004, p. 29.
[231] J. Baptista Machado, *ob, cit*., pág. 5, citado por NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, 2004, p. 29.

A descentralização territorial pressuporia, assim, três requisitos: a) o reconhecimento pelo Estado de colectividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; b) a gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanados das colectividades; c) o controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado»[232].

Os termos descentralização e desconcentração não podem ser empregues como sinónimos, se para as diferentes ciências basta que haja uma transferência de poderes, atribuições, funções ou recursos dos órgãos centrais ou superiores para os órgãos locais da mesa pessoa colectiva pública, neste caso o Estado, que se fale em descentralização, já no plano jurídico, impõe-se necessariamente que essa transferência de poderes, atribuições, funções ou recurso seja do Estado para uma outra pessoa colectiva pública.

Portanto, enquanto a desconcentração é um processo vertical de transferência de poderes, atribuições, funções ou recursos dentro da mesma pessoa jurídica, isto é, dos órgãos centrais ou superiores para outros locais, a descentralização pressupõe necessariamente a existência de duas pessoas colectivas públicas, sendo por um lado o Estado ou a entidade pública que cede os poderes, atribuições, funções ou recursos e, por outro, a pessoa colectiva pública que recebe e exerce os poderes públicos descentralizados.

Do processo de descentralização administrativa resulta a criação de novas pessoas colectivas públicas, que podem ser territoriais, que são em termos clássicos as autarquias locais, que fazem parte da administração autónoma, e da descentralização administrativa territorial podem surgir as entidades públicas, fundações públicas, associações públicas, resultando numa administração local autónoma e numa Administração indirecta, enquanto que a desconcentração não crua novas pessoas colectivas, cria sim órgãos do Estado e gera uma administração local directa do Estado.

No presente, trabalho foca-se nas entidades resultantes do processo da descentralização administrativa territorial, nomeadamente dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e das autarquias locais e dos órgãos resultantes da desconcentração administrativa territorial, nomeadamente os órgãos de representação do Estado e os remanescentes órgãos locais do Estado.

O legislador moçambicano estabelece uma clara distinção entre a descentralização e a desconcentração. O legislador moçambicano começa por definir ao nível

[232]J. Baptista Machado, *ob. cit.*, pág. 27, citado por NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, 2004, p. 29.

da Constituição da República, artigo 240, que a Administração Pública, estrutura-se com base no princípio da descentralização e desconcentração. Ao nível legal, o n.º 1 do artigo 11 da lei n.º 7/2019 de 31 de Março estabelece que o princípio da descentralização consiste na criação pelo Estado, de pessoas colectivas públicas e no n.º 2 do artigo 12, define que o princípio da desconcentração consiste na determinação de transferência originária ou delegação de poderes dos órgãos inferiores da hierarquia da Administração Pública para os órgãos inferiores do Estado ou para os funcionários ou agentes subordinados.

A criação de órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais, e das autarquias locais, resulta de um processo de descentralização, enquanto a existência do Secretário do Estado na Província e do Representante do Estado no Distrito, resulta do processo da desconcentração.

2.9. O princípio da subsidiariedade

Etimologicamente, "subsidiariedade" provém do latim *subsidium* (assistência, auxílio) e *subsidiarius* (secundário, supletivo, auxiliar). O sentido geral do termo remete, portanto, para a ideia de complementaridade[233].

António M. Rebordão distingue a existência de dois sentidos do princípio de subsidiariedade, nomeadamente o sentido político e o normativo.

Em sentido político, o princípio da subsidiariedade designa duas realidades diferentes[234]:

- A primeira é a ideia de subsidiariedade do Estado (lato sensu) em relação à sociedade civil (subsidiariedade "horizontal), que é um produto da primeira doutrina social da Igreja, defensora do primado da pessoa humana sobre a actividade dos estados. Tomado neste sentido, a formulação doutrinária do princípio da subsidiariedade teve a sua génese na obra de São Tomás de Aquino.

É este notável teólogo medieval que devemos os fundamentos mais remotos da doutrina da limitação do poder político e dos Direitos do Homem.

A ideia tomista de que "o homem não se integra na comunidade política com todos os aspectos do seu ser" está na origem da mais importante dicotomia do pensamento moderno ocidental. a distinção entre Estado e sociedade civil. Foi a partir dessa premissa

[233] MONTALVO, António M. Rebordão, *Os Níveis de Governo dos Países da Europa*, 2021, p. 39.
[234] *Ibidem.*

que o princípio da subsidiariedade foi desenvolvido por Leão XIII, na encíclica Rerum Novarum (1891), e por Pio XI, na Quadragesimo Anno (1931) como factor de protecção do indivíduo e dos corpos sociais intermédios e de limitação das atribuições e poderes do Estado (llato sensu), mas também como instrumento de afirmação do poder espiritual da Igreja Católica face ao poder político.

Contrariando a burocracia e a concentração de poderes numa mesma autoridade, o princípio da subsidiariedade atribui ao Estado uma função meramente auxiliar e supletiva da sociedade civil. Segundo ele, o Estado não deve intervir na sociedade para além do necessário ao seu equilíbrio, cabendo-lhe, porém, faze-lo quando ela não consegue satisfazer autonomamente as suas necessidades.

O desenvolvimento doutrinário do princípio da subsidiariedade não foi alheio ao pensamento reformista dos teóricos do Liberalismo político dos sécs. XVII e XVIII, nomeadamente de John Locke, em Inglaterra, e Montesquieu, em França, a quem se deve a formulação da teoria do governo consentido e do princípio da separação de poderes.

- A segunda perspectiva do princípio da subsidiariedade, mais tardia do que a primeira, tem a ver com as relações entre os diversos níveis territoriais do poder público, defendendo a ideia de que os níveis superiores, e nomeadamente o Estado (stricto sensu), só devem ocupar-se das tarefas públicas que as colectividades públicas menores, designadamente os municípios, não consigam levar a cabo (subsidiariedade "vertical").

No plano normativo, o princípio da subsidiariedade, com o segundo sentido indicado, foi integrado no direito internacional dos nossos dias pela Carta Europeia da Autonomia Local (1985), antes, portanto, da sua inclusão no direito comunitário pelo Tratado da União Europeia (1992), para regular a repartição de tarefas entre a UE e os Estados-membros[235].

Segundo a Carta, as decisões administrativas devem ser tomadas pela autoridade pública mais próxima dos seus destinatários, apenas devendo intervir o nível administrativo superior quando isso seja indispensável[236].

É o que estabelece o artigo 49, nº 3, da Carta, ao estatuir que "o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos". E aquela norma refere ainda que "a atribuição de uma responsabilidade a uma

[235] *Idem, p. 40.*
[236] *Ibidem.*

outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia[237]".

A subsidiariedade é segundo Jorge Miranda, o princípio segundo o qual o Estado só deve assumir as atribuições, as tarefas ou as incumbências que outras entidades existentes no seu âmbito e mais próximas das pessoas e dos seus problemas concretos -como os municípios ou as regiões (no caso Moçambicano as províncias) - não possam assumir e exercer melhor ou eficazmente.[238]

O nexo entre descentralização e subsidiariedade não se mostra, contudo, tão unívoco quanto pareceria prima *facie*, por mais de um motivo:[239]

– *Porque na Descentralização parte-se do Estado para as pessoas conectivas por ele criadas ou com poderes por ele outorgadas, ao passo que na subsidiariedade o movimento é inverso, é necessariamente, e em último termo arranca da sociedade civil;*

– *Porque, por isso mesmo, a subsidiariedade dir-se-ia mais adequada a um Estado federal do que a um Estado Unitário (embora nem sequer esteja presente em todas as concepções de federalismo);*

– *Porque se a subsidiariedade deve entender-se como garante da descentralização, não é só por si gravaria suficiente -tudo depende do juízo que, em cada momento, se faça acerca das necessidades colectivas e acerca dos modos dos meios de as satisfazer.*

De resto, se uma análise vertical ou piramidal da vida colectiva (desde as sociedades menores até sociedades cada vez mais complexas) pode quiçá ser adoptada a título explicativo da formação do Estado, ela tem de ser completará por uma análise horizontal que capte os laços entre cidadãos e a sua inserção na comunidade[240]. A estrutura real e actual ou o tecido conjunto da comunidade política assenta mais num princípio de solidariedade do que num princípio de subsidiariedade[241].

Para Maria José L. Costaleira Neves, este princípio postula que a transferência de atribuições e competências se efectue para a autarquia local melhor colocada para as

[237] *Ibidem.*
[238] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 2010, p. 185.
[239] *Idem, p. 186.*
[240] *Ibidem.*
[241] *Ibidem.*

prosseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia[242].

Assim sendo, o princípio da subsidiariedade, contrariamente ao da descentralização, não atende à natureza dos interesses em causa, mas sim à eficácia da sua realização[243]. A repartição e competências devem atender apenas à eficácia na sua prossecução e não a outros factores[244].

Nestes termos, se é certo que a subsidiariedade envolve um sentido descentralizador ou centrífugo de atribuições do Estado, apontando para um reforço dos poderes de decisão das entidades infra-estaduais, também não deixa de ser verdade que a subsidiariedade nunca exclui a intervenção do Estado em situações de omissão ou deficiente realização de tarefas normalmente a cargo dos entes menores, conduzindo agora a um fenómeno de sentido centralizador ou centrípeto[245].

A subsidiariedade consegue, deste modo, assumir um carácter bilateral num modelo de Estado unitário descentralizado: justifica a descentralização e, simultaneamente, habilita a intervenção central do Estado, tornando-se um instrumento de flexibilidade das normas repartidoras de atribuições entre entidades públicas[246].

2.10. Integração devolução de poderes

Próximo e afim à descentralização é o processo da devolução de poderes.

Os interesses públicos a cargo do Estado, ou de qualquer outra pessoa colectiva de fins múltiplos (região autónoma, autarquia local), podem ser mantidos pela lei no elenco das atribuições da entidade a que pertencem ou podem, diferentemente, ser transferidos para uma pessoa colectiva pública de fins singulares, especialmente incumbida de assegurar a sua prossecução (instituto público, empresa pública)[247].

A integração é o sistema em que todos os interesses públicos a prosseguir pelo Estado, pelas pessoas colectivas de população e território, são postos por lei a cargo das próprias pessoas colectivas a que pertencem.

---

[242] Maria José Costaleira, Neves, *Governo e Administração*, 2004, p. 13.
[243] *Ibidem.*
[244] *Ibidem.*
[245] OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português, Volume I, Identidade Constitucional*, 2010, p. 150.
[246] *Ibidem.*
[247] AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 4ª edição, 2018, p. 741.

Enquanto a devolução de poderes é o sistema em que alguns interesses públicos do Estado, ou de pessoas colectivas de população e território, são postos por lei a cargo de pessoas colectivas públicas de fins singulares[248]. A expressão devolução de poderes também é usada para designar o movimento da transferência de atribuições, do Estado (ou de outra colectividade territorial) para outra entidade[249].

A devolução, neste sentido, não tem o significado de regresso ou retorno ao ponto de partida, mas sim o de transmissão ou transferência de um ponto para outro[250].

A principal diferença entre a descentralização e a devolução de poderes, é que a devolução de poderes nunca é política e nem é territorial, é sempre constitucional (Instituto Público ou empresa pública) ou funcional, é tecnicamente motiva e orientada sempre para a eficiência na prestação do serviço público, daí que o ente que recebe os poderes no processo de devolução é uma pessoa colectiva pública de fins singulares, que por via da sua especialização busca a eficácia e eficiência na prestação de um determinado serviço de interesse público.

Enquanto as pessoas públicas que recebem poder por via da descentralização, são dotadas de autonomia administrativa, estando sujeitos à tutela administrativa do Estado e exercem os poderes transferidos no seu interesse próprios, as entidades que recebem poderes por via da devolução de poderes, exercem os poderes no interesse do Estado ou da pessoa colectiva que transferiu os poderes, sendo por isso entidades auxiliares ou instrumentais do Estado ou de pessoa colectiva de fins múltiplos que as criou, e estão sujeitos a superintendência do Estado ou de pessoa colectiva pública de fins múltiplos que as criou.

2.10.1. Vantagens e inconvenientes da devolução de poderes

2.10.1.1. Vantagens da devolução de poderes

A principal vantagem da devolução de poderes é a de permitir maior comodidade e eficiência na gestão, de modo que a Administração Pública, no seu todo, funcione de forma mais eficiente, uma vez que se descongestionou a gestão da pessoa colectiva principal[251]. Se o Estado, por exemplo, tivesse de prosseguir, por si próprio, todos os interesses púbicos de âmbito nacional que tem de ser prosseguidos, a sua gestão

[248] *Ibidem.*
[249] *Ibidem.*
[250] *Ibidem.*
[251] *Idem, p. 742.*

administrativa seria muito mais burocratizada, na medida em que todas as decisões dependeriam te despacho ministerial, e toda a actividade administrativa passaria pelas direcções-gerais dos ministérios[252]. Imagine-se só, por um instante o que seria a paralisia do Estado se de repente, cessasse a devolução de poderes e passassem para as direcções-gerais todas as atribuições e competências actualmente entregues aos serviços personalizados, às fundações públicas, aos estabelecimentos públicos, às empresas públicas, às associações públicas. Por isso se caminhou para o fenómeno da devolução de poderes[253].

2.10.1.2. Inconvenientes da devolução de poderes

São a proliferação de centros de decisão autónomos, de patrimónios separados, de fenómenos financeiros que escapam em boa parte ao controlo global do Estado[254]. Como tudo o que é descentralização ou desconcentração, o perigo é o da desagregação da pulverização do poder, e, portanto, do descontrolo de um conjunto demasiado disperso[255].

A tendência actual é para aceitar como positivo o sistema da devolução de poderes, mas contendo-o dentro de limites razoáveis, ou obrigando mesmo a reduzir – quando for caso disso – o número porventura excessivo de institutos públicos, de empresas públicas ou de associações públicas[256].

2.11. Vantagens, inconvenientes da Centralização

A centralização apresenta algumas vantagens e inconveniências, sendo longe as inconveniências maiores que as vantagens.

2.11.1. Vantagens da Centralização

A centralização tem, teoricamente, algumas vantagens: assegura melhor que qualquer outro sistema de unidade do Estado; garante a homogeneidade da acção política e administrativa desenvolvida no país; e permite uma melhor coordenação do exercício da função administrativa.[257]

[252] *Ibidem.*
[253] *Ibidem.*
[254] *Ibidem.*
[255] *Ibidem.*
[256] *Ibidem.*
[257] AMARAL, Diogo Freitas do Curso *de Direito Administrativo*, 3ª edição, Vol. I, 2012, p. 875.

2.11.2. Inconveniências da Centralização

A centralização tem numerosos inconvenientes: gera hipertrofia do Estado, provocando o gigantismo do poder Central; é fonte de ineficácia da acção administrativa, porque quer confiar tudo ao Estado; é causa de elevados custos financeiros relativamente ao exercício da acção administrativa; abafa a vida local autónoma, eliminando ou reduzindo a muito pouco a actividade própria das comunidades tradicionais; não respeita as liberdades locais; e faz depender todo o sistema administrativo da insensibilidade do poder central, ou dos seus delegados, à maioria dos problemas locais.[258]

Do ponto de vista técnico, uma administração centralizada correrá inevitavelmente o risco de ser ineficiente, desautorizada, cara e morosa[259]. Despido de poderes, o representante local da Administração, que poderia resolver os assuntos locais porque os conhece, remete-os antes para os órgãos superiores, que não os conhecem e que demorarão na decisão. Habituado à morosidade e ao reduzido mérito da decisão, o cidadão vira costas à Administração, procurando resolver os seus problemas à margem dela ou contra ela[260]. As directivas que dimanam do centro não encontram forma de implementação porque os funcionários locais não são respeitados nem possuem força persuasiva[261]. As receitas tributárias ficam por cobrar, porque o funcionário local incumbido da cobrança não tem incentivo para uma actuação rigorosa, nem o administrado encontra motivo para subsidiar voluntariamente uma administração em que não se revê[262].

2.12. Vantagens, riscos e inconveniências da Descentralização

A descentralização encara vantagens, riscos e inconveniências, sendo suas vantagens de longe maiores que os seus riscos e inconveniências, daí que, independentemente dos sistemas políticos, a descentralização é transversal a todos os Estados de Direito Democrático, variando na sua profundidade e configuração em função do contexto e opções soberanas de cada Estado.

---

[258] *Ibidem.*
[259] Ministério da Administração Estatal (MAE), *Programa de Reforma dos Órgãos Locais, os Riscos e as Vantagens, as Alternativas e os Objectivos da Reforma*, in AAVV, *Antecedente e Regime Jurídico*, Maputo, 1998, p. 14.
[260] *Ibidem.*
[261] *Ibidem.*
[262] *Ibidem.*

2.12.1. Vantagens da Descentralização

De acordo com Diego Freitas do Amaral, a descentralização apresenta as seguintes vantagens[263]: primeiro, a descentralização garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública, que é por sua vez uma forma de limitação do poder político – o poder local é um limite ao absolutismo, ou ao abuso do poder central; segundo, a descentralização proporciona a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses, e a participação é um dos grandes objectivos do Estado moderno; depois, a descentralização permite aproveitar para a realização do bem comum a sensibilidade das populações locais relativamente aos seus problemas, facilita a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas de administração pública; por último, a descentralização tem a vantagem de proporcionar, em princípio, soluções mais vantajosas do que a centralização, em termos de custo-eficácia.

Nos planos político e administrativo a descentralização tem várias vantagens. Partindo da reflexão de Allan Rosenbaum, identifiquemos algumas:[264]

– *A primeira e principal vantagem consiste na fragmentação e dispersão do poder político e na criação e manutenção de um sistema de equilíbrio de contrapoderes. Esta característica da descentralização esteve seguramente na base das reformas políticas que as potências vencedoras da 2.ª Grande Guerra levaram a efeito nos principais países do Eixo, introduzindo o federalismo na Alemanha, a democracia local no Japão e a regionalização na Itália para assim impedirem o restabelecimento dos antigos sistemas centralizados que tão maus resultados tinham dado;*

– *Uma segunda vantagem traduz-se no impulso que a descentralização dá ao desenvolvimento e enraizamento da democracia, através da criação de um «espaço cívico suplementar» ocupado por organizações da sociedade civil que a descentralização ajuda a nascer;*

– *Um terceiro mérito da descentralização é que ela constitui o motor da vida democrática local, tornando cada autarquia numa escola de democracia política;*

[263] AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2018, p. 725.
[264] Rosenbaum, Allan (1998), «*Gouvernance et decentralisation: leçons de L experience*», in *Revue Française d Administration Publique*, nº 88, II AP, Paris, PP. 507-516, citado por Antonio Rebordao Montalvo, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, 2003, p. 72.

– *O quarto mérito da descentralização é que ela cria oportunidades para a afirmação dos partidos da oposição, contribuindo para a emergência a nível local de líderes que aí ganham influência política nacional.*

– *A quinta vantagem da descentralização consiste na maleabilidade e na adaptabilidade da governação, permitindo combinar a uniformidade legislativa própria de um Estado unitário, como o nosso, com a diversidade dos problemas e dos interesses das comunidades locais. Finalmente, a descentralização tem ainda a vantagem de desenvolver a iniciativa económica local. Nos países mais desenvolvidos da Europa, mais de 40% das despesas municipais no total das despesas públicas (cerca de 70% na Suécia) são realizadas a nível regional e local.*

Como salienta Allan Rosenbaum, «a relação entre a importância relativa do papel das autoridades infra-nacionais e o nível de desenvolvimento económico é absolutamente compreensível. Um grau elevado de autonomia local e competências alargadas (compreendendo os domínios fiscal e normativo) são condições de um bom desenvolvimento económico local»[265].

Portanto a descentralização apresenta as seguintes vantagens[266]:

Políticas[267]:

— A descentralização possibilita a participação directa do cidadão na tomada da decisão político-administrativa, reforçando a democracia participativa, ou pelo menos, aproxima-o de centro da decisão.

— Por este motivo, as decisões deixam de ser algo de imposição longínqua e obscura, para se tornarem fruto da actividade publica de órgãos perfeitamente identificados pelos cidadãos,

— A descentralização fomenta a geração espontânea de quadros políticos e administrativos.

— A descentralização força os quadros políticos locais a comunicar com as populações, potenciando laços de solidariedade e confiança mútua que beneficiam as próprias estruturas do Estado e os partidos nelas representadas.

— Os administradores sofrerão o controlo permanente das populações, reduzindo-se tendências para ilegalidade e a má administração, para não falar da corrupção.

---

[265] *Ibidem.*
[266] Ministério da Administração Estatal (MAE), *os Riscos e as vantagens, as Alternativas e os Objectivos*, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, Maputo, 1998, p. 15.
[267] *Ibidem.*

— A descentralização reduz o perigo de desprestigio da Administração e, concomitantemente, das estruturas do Estado. As populações deixam de ter incentivo para procurar resolução dos seus problemas fora das estruturas formais, passando a rever-se mais facilmente nestes.

— Saindo reforçadas as linhas consensuais da actuação, sairão também reforçados os factores indutores da unidade nacional.

— A descentralização e a sua integração nas estruturas legalmente previstas.

a) Técnico-administrativas[268]

— Não tendo de subir e descer por canais inevitavelmente morosos, a decisão administrativa é tomada mais rapidamente;

— Os agentes administrativos conhecerão, ou terão oportunidade de conhecer, o problema directamente, *in loco*. A decisão administrativa será mais fundamentada, adequada e eficaz;

— Os cidadãos terão acesso mais fácil à agência administrativa decisora, sendo a troca de informação e o diálogo mais fluentes;

— As decisões, porque mais fundamentadas, adequadas e consensuais, serão acatadas com maior prontidão e menor resistência;

— O número médio de fases e de intervenientes num processo administrativo gracioso diminui, diminuirão, por isso, as necessidades globais de agentes administrativos e, consequentemente, de gastos administrativos provocados por cada decisão;

— Torna-se mais fácil responsabilizar com clareza um órgão administrativo específico pela decisão, o cumprimento ou incumprimento dos deveres funcionais dos órgãos e seus titulares será facilmente diagnosticado quer pelos órgãos superiores da Administração, quer pelos particulares;

— Reduzem-se as hipóteses de dupla subordinação;

— Contribui-se para a concentração dos poderes de decisão e de execução numa só instância, evitando-se as possíveis disfunções em caso de separação;

— Desagrava-se a pressão sobre os órgãos centrais do Estado, permitindo que se concentrem nas grandes questões nacionais.

[268] *Idem*, p. 15 e 16.

b) Financeiras[269]

— Ficam identificadas com clareza quais as receitas e as despesas dos beneficiários da descentralização. Preceituam-se responsabilidades no que toca à gestão das responsabilidades, incentivando o rigor na contabilidade e no processo de desembolso de dinheiros públicos;

— O conhecimento prévio dos recursos disponíveis, ainda por cima com publicidade, possibilitara e obrigara à planificação e cuidados dos dispêndios

— A ciência de que a disponibilidade de muitos recursos depende da sua boa cobrança, incentivara o ente descentralização a melhorar os mecanismos de embolso e a reforçar a pressão sobre os contribuintes,

— Estes, por seu turno, sentir-se-ão legitimados a exigirem melhores serviços, o que levara a um acréscimo de produtividade da Administração, que por sua vez trará um aumento das receitas.

c) Económicas [270]

— A rapidez e a eficácia da decisão administrativa produzira um impacto directo sobre as unidades económicas do Estado ou das entidades locais, que se verão obrigadas a acompanhar o acréscimo de eficácia e produtividade;

— Para além disso, o acréscimo de eficiência e rapidez de decisão encorajara forcas económicas privadas locais e exteriores e confira na Administração e a investir, uma vez que os seus cálculos de viabilidade passarão a fundar-se em elementos seguros que respeita a reacção administrativa.

d) Sociológicas [271]

— Os processos de autogestão reforçam os laços de solidariedade e de identificação intercomunitária, reduzindo os riscos de dispersão e de tensão;

— As comunidades adquirirão, uma maior consciência dos próprios problemas, das dificuldades e dos meios de resolver, a autoconfiança e a dependência de forças e recursos próprios aumentarão.

De acordo com José Guambe, do ponto de vista político, a descentralização é um dos instrumentos mais eficazes de aprofundamento e enraizamento da democracia porque:[272]

[269] *Idem, p. 17.*
[270] *Ibidem.*
[271] *Ibidem.*

— Possibilita a participação directa do cidadão na tomada de decisão política;

— Fomenta o aparecimento de novos quadros políticos e administrativos;

— Força os quadros políticos a manterem laços e comunicação permanente com as respectivas populações;

— Reforça o controlo permanente das populações sobre os dirigentes;

— Encoraja as populações a procurarem a resolução dos seus problemas dentro do Estado ou com o Estado e não fora do Estado e contra o Estado;

— Retira legitimidade a pressões desagregacionistas, reforçando os factores indutivos da unidade nacional;

— É um factor de limitação e divisão dos poderes;

— Permite a criação de vários pólos de poderes que poderão ser aproveitados pelos vários pólos e grupos políticos para adquirirem influência política, particularmente por alguns dos que em eleições nacionais não consigam acesso ao governo.

Mas mesmo que observássemos a descentralização do prisma das vantagens técnico-administrativo que ela envolve, não deixa de ser sedutor o amplo rol de ganhos administrativos:[273]

— A decisão administrativa é mais rápida;

— A decisão administrativa será mais fundamentada, adequada às circunstâncias e eficaz;

— A agência de decisão será meios acessíveis, ao cidadão;

— A decisão administrativa será acatada com mais prontidão e menos relutância, diminuindo os custos de execução;

— Autoridade e responsabilidade andarão mais facilmente enlaçados uma vez que se detectará muito mais facilmente quem é responsável pela acção ou omissão;

— Reduzem-se as hipóteses de dupla subordinação;

— Desagrava-se a pressão sobre os órgãos centrais do Estado.

Também na óptica *económica e financeira* se vislumbram vantagens[274]:

---

[272] GUAMBE, José Manuel Elija, *Repercussões do Processo de Descentralização, Comunicação Feita no Seminário sobre a Democracia e Fortalecimento Institucional, feito em Maputo*, em Junho/Julho de 1993, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique*, Lisboa-Maputo, 1998, p.38.
[273] *Ibidem.*
[274] *Idem,* p. 39.

— Desde logo, fica claro que os municípios só podem gastar aquilo que cobram ou que lhes for com antecedência atribuído de forma objectiva pelo Orçamento do Estado.

— Por isso terão eles próprios de fazer a sua própria gestão das suas receitas, o que pressupõe uma clara definição de quis elas são, uma cuidada orçamentação e planificação, um apertado controlo das despesas e uma rigorosa contabilidade;

— A cobrança dos recursos revertendo estes em benefícios dos próprios munícipes, será efectuada de modo mais satisfatório;

— Os contribuintes acentuarão, por seu turno, a pressão sobre a administração no sentido de este empregar os destinos públicos de forma racional;

— Por outro lado, potenciar-se-á o desenvolvimento económico local, uma vez que os agentes económicos, particularmente os privados, passarão a ter interlocutores seguros claras para as suas decisões de investimento.

Além de tudo isso, não se pode ignorar uma outra vantagem da descentralização, talvez específica da África, ou pelo menos os lugares onde ainda encontramos formas pre-estaduais de organização comunitária[275]. Refiro-me ao enlace que se pode gerar entre o autogoverno municipal e as formas tradicionais de organização política (ou, segundo alguns, civil), a chamada 'autoridade tradicional'[276].

A descentralização pode ser o pano de fundo em que se recortara o encontro e reconciliação entre as formas mais modernas de autogoverno e as formas tradicionais desse mesmo autogoverno[277].

Vital Moreira destaca em particular as vantagens da descentralização territorial a qual é tanto uma estratégia de repartição territorial de poder quanto uma mais-valia democrática:[278]

- Em primeiro lugar, ao repartir as tarefas públicas por vários níveis territoriais, a descentralização territorial institui uma espécie de "separação vertical de poderes", que acresce à clássica separação horizontal de poderes (entre o poder legislativo, o poder executivo ou governativo e o poder judicial), consagrada pelas revoluções constitucionais dos séculos XVIII e XIX, como instrumento de limitação do poder político através da sua

[275] *Ibidem.*
[276] *Ibidem.*
[277] *Ibidem.*
[278] MORREIRA, Vital, *Prefácio do Livro Os Níveis de Governação dos Países da Europa* da autoria de MONTALVO, António M. Rebordão, 2021, p. 12.

repartição, impedindo o seu monopólio por um único órgão, como sucedia no Estado Absoluto[279]. "Só o poder trava o poder" – como escreveu lapidarmente Montesquieu[280]. Ora, também a "separação vertical de poderes" funciona como meio de repartição do poder por uma pluralidade de instâncias autónomas, acabando com o monopólio do poder público a nível nacional[281].

- Em segundo lugar, em Estados democráticos, a descentralização territorial em vários níveis de poder público constitui também um meio de reforço da democracia, enquanto intervenção popular na gestão dos assuntos públicos, que deixa de valer somente ao nível nacional, para se multiplicar ao nível infraestadual, através da eleição dos órgãos representativos das colectividades territoriais[282]. A primeira consequência da descentralização territorial é a pluralidade de eleições, nomeadamente eleições nacionais, regionais e municipais[283]. Alem da democracia nacional aparece a democracia regional e a democracia municipal[284].

São evidentes as vantagens democráticas da descentralização. Por um lado, a existência de vários níveis de poder democrático infraestadual permite limitar os efeitos negativos de qualquer deriva autoritária ao nível nacional[285]. Por outro lado, a pluralidade de eleições e de instâncias electivas de poder permite que este seja exercido simultaneamente por diferentes forças políticas em diferentes instâncias do poder (pluralismo político territorial), evitando o monopólio do poder pelo partido dominante a nível nacional em cada momento. Por último, as democracias infranacionais são escolas de aprendizagem democrática e de treino de quadros e dirigentes políticos que mais tarde podem aspirar ao exercício do poder a nível nacional[286].

Não são de esquecer também as condições mais propícias que os níveis intraestaduais do poder público oferecem para o exercício de formas mais avançadas de democracia participativa (consultas populares, etc. ou de democracia semi-directa (referendos)[287].

---

[279] *Ibidem.*
[280] *Ibidem.*
[281] *Ibidem.*
[282] *Ibidem.*
[283] *Idem, p. 13.*
[284] *Ibidem.*
[285] *Ibidem.*
[286] *Ibidem.*
[287] *Ibidem.*

2.12.2. Riscos e Inconveniências da Descentralização

A descentralização acarreta riscos que devem ser acautelados para que não ponha em causa a existência ou integridade do Estado enquanto uma unidade jurídico-política.

A descentralização acarreta alguns riscos:[288]

— Em primeiro lugar, os municípios podem-se tornar um contrapoder ao poder do Estado. Esse risco será neutralizado com uma clara distribuição legal e regulamentar das grandes áreas de intervenção do Estado e dos órgãos municipais;

— Em segundo lugar, o Estado pode ceder a tentação inicial de uma forma excessiva intervenção na gestão local asfixiando os municípios. Esse risco contorna-se se restringirmos, como pensamos, os poderes titulares a defesa da mera legalidade administrativa;

— Em terceiro lugar, os municípios podem nascer fracos, podem ostentar debilidades congénitas que os tornem ineficazes e suscitem o desagrado das populações, pondo em causa a própria viabilidade da democracia e d auto-governo. Poderemos superar tal risco se apostarmos francamente na descentralização, se soubermos disponibilizar os recursos necessários, se apoiarmos os municípios no período da sua juventude;

— Além disso, o risco da falta de quadros minora-se através de programas massivos de formação;

— Em seguida, o risco da dispersão de recursos e quadros atenua-se pala aplicação de um calendário gradualista, que reconheça que a reforma não se pode fazer num dia e que tem de ir avançando apenas à medida que as cidades e os distritos estão preparados para a implementar;

— Finalmente, o risco de não conseguirmos os meios financeiros para lançar esta reforma supera-se pela captação do interesse de financiadores externos e doadores e pela racionalização dos recursos que já temos ao nosso dispor.

A descentralização também oferece alguns inconvenientes: o primeiro é o de gerar alguma descoordenação no exercício da função administrativa; e o segundo é o de abrir a porta ao mau uso dos poderes discricionários da Administração, por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para os exercer. Num país como o nosso nível de desenvolvimento cultural e educativo -, haverá com certeza muitos casos de falta de

[288]GUAMBE, José Manuel Elija, *Repercussões do processo de descentralização,* in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, 1998, p. 40.

preparação para o exercício das funções e, portanto, de mau uso dos poderes públicos, no âmbito da descentralização. O que implica, aliás, a imperiosa necessidade de estabelecimento por lei de um certo número de mecanismos de coordenação e controlo, para contrabalançar os efeitos negativos da descentralização.[289]

É por isso que hoje em dia, na generalidade dos países, o debate não é entre centralização e descentralização – porque quase toda a gente aceita a descentralização – mas sim num quadro de um sistema juridicamente descentralizado, entre um sistema mais ou menos descentralizador do ponto de vista político-administrativo e do ponto de vista financeiro.[290]

2.12.3. Razões para a descentralização

Existem razões de ordem política, económica, cultural e administrativas que convergem para a descentralização da administração pública.

A descentralização concorre para uma boa governação, maior democratização, maior participação e melhor prestação dos serviços públicos.

Em livro publicado em 1983 pela Sage Publications, em cooperação com o Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional e coordenado por G. Shabbir Cheema e Denis Rondinelli, sob o título Decentralization and development, há um capítulo inicial, de autoria de Cheema e Rondinelli, no qual são apresentadas com grande clareza e extrema lógica as razões para a descentralização. A seguir, faremos um resumo dessas razões:[291]

— A descentralização pode diminuir as severas limitações do controlo do planeamento nacional centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que actuam fora da sede do Governo.

— Pode diminuir os efeitos negativos da burocracia, típicos do planeamento central e das políticas de desenvolvimento dos Países em desenvolvimento.

— A descentralização de funções permite aos funcionários locais um conhecimento e uma sensibilidade maiores em relação aos problemas e necessidades locais.

---

[289] *Ibidem.*
[290] *Ibidem.*
[291] MELLO, Diogo Lordello, *Descentralização Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir o seu Papel*, in Rev. Adm. Pub, Rio de Janeiro, Outubro/Dezembro de 1991, disponível em www.bibliotecadigital.fgv.br.

— A descentralização pode, também, facilitar uma melhor penetração das políticas nacionais em áreas distantes da capital, principalmente nas zonas rurais.

— Pode permitir maior representatividade para os diferentes grupos étnicos, tribais, políticos e religiosos na formulação de decisões, contribuindo, assim, para uma maior equidade na alocação do recurso e do investimento.

— Pode também contribuir para melhorar a capacidade administrativa e técnica dos Governos locais e de instituições privadas nas regiões e províncias, permitindo-lhes desempenhar funções que, de outro modo, não poderiam exercer.

— A eficiência do Governo central pode ser aumentada liberando-se os altos funcionários de tarefas de rotina que poderiam ser desempenhadas por funcionários locais.

— A descentralização pode, ainda, permitir uma estrutura através da qual as actividades de vários ministérios e outros órgãos do Governo central, envolvidos no processo de desenvolvimento, possam ser coordenados mais eficientemente, inclusive com as lideranças locais e organizações não-governamentais nas diferentes regiões.

— Uma estrutura governamental descentralizada é indispensável à participação cidadã no processo de planeamento e administração do desenvolvimento.

— A criação de modos alternativos de tomadas de decisões pode diminuir ou contrabalançar a influência ou o controle das actividades de desenvolvimento pelas elites locais fortes, às vezes antagónicas às políticas nacionais de desenvolvimento e às necessidades dos grupos mais pobres das comunidades rurais.

— A descentralização pode conduzir a uma administração mais flexível, inovadora e criativa. Experiências locais bem-sucedidas podem ser repetidas em outros lugares.

— A descentralização das funções de planeamento e administração permite aos líderes locais distribuir os serviços locais mais eficientemente dentro das respectivas comunidades, integrar as áreas isoladas na economia regional e acompanhar e avaliar a implementação de projectos de desenvolvimento mais eficientemente que as agências centrais de planeamento.

— A descentralização pode aumentar a estabilidade política e a unidade nacional ao dar aos diferentes grupos, em diferentes regiões do País, a capacidade de participarem mais directamente no processo decisório do desenvolvimento.

— Reduzindo as deseconomias de escala próprias da super concentração do processo decisório na capital nacional, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação, a custos mais reduzidos.

Portanto, a descentralização promove a inclusão, a participação, a cidadania, a aproximação da administração pública aos cidadãos e a eficiência governativa e é um dos pressupostos da paz.

2.12.4. Factores que determinam o grau da descentralização

Não existe uma medida certa que determina o grau ou nível de descentralização que seja aplicável a todos os Estados, daí que não haja uniformidade no nível de descentralização entre diferentes Estados, variando no tempo e no espaço em função de factores históricos, político, sociocultural e geográficos. Independentemente do grau de descentralização do Estado, é também certo que não existe um Estado totalmente descentralizado, existem certos poderes de soberania que permanecem na esfera dos poderes do Estado e que configuram um limite à própria descentralização.

Concordando com António Montalvo, a descentralização está longe de ser um processo linear, constante e de matriz meramente política, pois ela cruza e combina factores de ordem política, económica e social e é o corolário de um determinado estágio de desenvolvimento e enquadramento cultural[292].

Neste contexto, segundo António Montalvo, os factores que determinam o grau de descentralização de um país são[293]:

— *Um primeiro elemento, de natureza política, releva a tradição e do sistema político dos Estados. Como já referimos, a descentralização é irmã gémea da democracia. Os regimes democráticos estimulam a autonomia local e a descentralização administrativa, enquanto que os regimes centralistas e autoritários as contrariam e anulam. Foi assim com a democrática Inglaterra desde o séc. XVII; foi assim durante o fascismo em Itália, o nazismo na Alemanha, a ditadura de Salazar em Portugal ou o comunismo no leste europeu.*[294]

[292] MONTALVO, António Rebordão, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, 2003, p. 76.
[293] *Idem, p. 75.*
[294] *Idem.*

— *Um segundo elemento, de natureza administrativa, prende-se com a dinâmica da gestão público local, aptidão técnica da organização municipal e a capacidade das autarquias ampliarem seu campo de acção, intervindo em novos domínios em que se projectem os interesses das suas populações e não estejam reservados a outras entidades públicas.*[295]

— *Um terceiro elemento, de natureza sociológica, reporta-se à estrutura e ao desenvolvimento da sociedade civil e ao grau da sua autonomia em relação ao Estado. Quanto mais a sociedade se estrutura em organismos intermédios, em associações económicas, sociais ou culturais mais limitada é a intervenção do Estado e a dependência da sociedade face a ele. Pelo contrário, quanto maior for o individualismo no seio da sociedade mais dependente ela está do Estado e maior tende a ser a intervenção deste. O desenvolvimento da sociedade civil e a expansão da economia local favorece o incremento da descentralização.*

— *Existe ainda um quarto elemento, de ordem cultural, que molda o sentir da colectividade e que condiciona a sua forma de olhar o Estado. E talvez essa atitude da sociedade face ao Estado também, no subconsciente colectivo, uma certa base religiosa, como se a postura dos cidadãos para com o Estado fosse afinal o reflexo da sua posição face a Deus, ou ao Deus socialmente dominante. O Deus austero, distante e frio de inspiração luterana e calvinista da Europa é uma expressão de sociedades estruturalmente fortes, que guardam uma grande distância e autonomia face aos seus Estados. Pelo contrário, nos países da Europa do sul têm-se de Deus a ideia de uma entidade paternal, feita também maternal através do culto à Virgem Maria, próxima e protectora, os mesmos atributos que, afinal são reconhecidos ao Estado por sociedades frágeis e deles dependentes. E assinale-se ainda que, curiosamente, no plano da descentralização e da autonomia da sociedade civil é nos países do Norte, em sociedades mais dinâmicas e independentes do Estado que o desenvolvimento apresenta níveis mais elevados.*

De acordo com Carlos Blanco de Morais, as razões que justificam um grau maior de descentralização são muito variadas sendo as mais relevantes as seguintes: [296]

— *Razões de ordem espacial: grandes extensões territoriais e descontinuidades geográficas entre partes do território estadual;*

[295] *Ibidem.*
[296] MORAES, Carlos Morais, *O Sistema Político, no Contexto de Erosão da Democracia Representativa*, 2017, p.36.

— *Razões de ordem histórica: costumes e herança tradicional de territórios com um passado de identidade vincada*

— *Razões de ordem ético-cultural: especificidades linguísticas, religiosas e étnicas de certas comunidades territoriais e,*

— *Razões de ordem económica: Territórios pobres e esquecidos pelo poder central ou territórios ricos e fortes contribuintes líquidos para o orçamento do Estado, mas com pouco peso político no poder central.*

Em Moçambique, o processo da descentralização obedece ao princípio do gradualismo e os factores de ordem política têm sido determinantes na configuração da descentralização, pois, as opções da descentralização adoptadas, têm sido concebidas como parte do processo de busca de paz, de partilha de poder, de inclusão política, de fortalecimento da estabilidade política, coesão nacional no contexto do processo de construção do Estado, da democracia, de paz e da unidade nacional.

2.12.5. Estratégias para a descentralização

O processo de descentralização para que aconteça de forma coerente e a contribuir para o desenvolvimento do Estado, salvaguardando a unidade e integridade do Estado, carece de uma de estratégia de descentralização que permite a previsão das etapas de aprofundamento da descentralização, definição das opções a seguir de forma coerente e uma abordagem sistemática e integrada da descentralização no contexto da organização e funcionamento do Estado, de modo a que sejam alcançados os resultados almejados em nomeadamente política, económica, sociocultural e tecno-administrativas.

O processo da descentralização compreende duas etapas principais: a introdução de mudanças no sistema governamental e a implementação dessas mudanças. [297]

As estratégias básicas para que um processo de descentralização possa ter êxito são:[298]

— Mobilização para que se manifestem a vontade e a decisão políticas indispensáveis ao processo;

[297] MELLO, Diogo Lordello, *Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir o Seu Papel*, in Ver. Adm. Pub, Rio de Janeiro, Outubro/Dezembro de 1991, disponível em www.bibliotecadigital.fgv.br, acessado no dia 11 de Agosto de 2021, pelas 12.30.
[298] *Ibidem.*

— Atribuição de funções e responsabilidades que permitam aos Governos locais o exercício de um papel significativo no processo de desenvolvimento;

— Alocação de recursos financeiros, compatível com o papel dos Governos locais;

— Gradualismo na execução de determinados aspectos do processo de descentralização, como medida para assegurar seu êxito;

— Assessoria técnica aos Governos locais para o correcto desempenho de suas novas atribuições, inclusive o manejo dos recursos adicionais que lhes tenham sido atribuídos.

— Estímulo ao exercício de suas novas responsabilidades, especialmente no campo tributário, se este foi ampliado;

− *Estabelecimento, se necessário, de mecanismos de responsabilidade pública ou política das autoridades locais.*

Em Moçambique, a estratégia de descentralização foi aprovada pela resolução n.º 40/2012 de 20 de Dezembro. A estratégia previa uma série de acções a serem desenvolvidas no quadro do fortalecimento dos órgãos locais do Estado, das autarquias locais, no contexto do reconhecimento e empoderamento das comunidades locais, e os assuntos transversais.

A estratégia de descentralização aprovada em 2012, encontra-se neste momento desajustada do contexto actual em face Revisão Constitucional com a introdução de órgãos de governação descentralizadas provincial e distrital, órgãos de representação do Estado ao nível provincial e distrital e a supressão formal ao nível da Constituição dos capítulos atinentes aos órgãos locais e ao poder local.

Neste momento, Moçambique precisa de definir uma estratégia nacional de descentralização, que reflicta uma visão de curto, médio e longo prazo, para assegurar que o desenvolvimento da descentralização seja coerente, e que os seus resultados fortaleçam o Estado, consolidem a unidade nacional, a democracia e a coesão nacional, promovam a eficácia e eficiência governativa e administrativa como afirma Filipe Nyusi[299], uma descentralização deficientemente conduzida, pode fazer com que o poder caia num pequeno grupo de pessoas que não representam necessariamente os interesses da maioria na autarquia ou na província. A descentralização mal conduzida pode dificultar a implementação de

[299] Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República no discurso de abertura da primeira Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Coordenação entre os órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e Sectores de nível Central, que teve lugar em Maputo, aos 25 de Agosto de 2021.

programas de desenvolvimento e, dessa forma, acentuar as assimetrias regionais. Ainda podem surgir distorções por causa da fraca clareza na atribuição das responsabilidades entre os vários níveis ou instituições.

CAPÍTULO III: FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

No presente capítulo, afere-se a génese, os fundamentos e a evolução do processo da descentralização em Moçambique. Depois de feito o enquadramento conceitual e teórico no capítulo anterior e delimitado que o sentido de abordagem da descentralização no presente trabalho é o sentido jurídico, neste capítulo vai se fazer uma abordagem jurídico-histórica do processo, buscando a génese do pensamento sobre descentralização na administração pública moçambicana na luta de libertação nacional, nas zonas libertadas, aqui consideradas o embrião do Estado-administração. Aborda-se a temática da descentralização no quadro da criação e evolução do Estado Moçambicano, as diferentes fases da evolução da descentralização no contexto da evolução do Estado Moçambicano, trazendo os diferentes marcos históricos e jurídico político, designadamente o II Congresso da FRELIMO, a Constituição de 1975, o IV Congresso da FRELIMO, as Constituições de 1990 e de 2004 e suas respectivas revisões no contexto da Descentralização.

A evolução do processo da descentralização acompanhou o processo da criação e evolução do próprio Estado, pelo que é possível distinguir a existência de várias etapas no contexto do processo das reformas do Estado e da construção da democracia e da paz.

3.1.Fundamentos históricos da descentralização em Moçambique

A descentralização é um tema contemporâneo, mas que não emerge dos recentes desenvolvimentos constitucionais.

Com efeito, a descentralização em si, não é um acto acabado, é um processo evolutivo, dinâmico e não encerrado, cujos seus fundamentos podem ser encontrados na história do país.

Segundo Óscar Monteiro, os fundamentos da descentralização em Moçambique datam dos tempos da luta de Libertação Nacional, sobretudo com a realização do II Congresso da FRELIMO[300].

Com efeito, foi nas zonas libertadas onde pela primeira vez, surgem estruturas políticas e administrativas e governativas exercidas pelos moçambicanos, num contexto ainda de luta de libertação nacional como explica Eduardo Mondlane[301]:

[300] Comunicação de José Oscar Monteiro, no *Segundo Seminário Nacional sobre Descentralização*, reportado no jornal Notícias, edição de 15 de Dezembro de 2013.

"A primeira estrutura política administrativa foi aprovada pelo II Congresso da FRELIMO, já previa a existência de órgãos administrativos ao nível provincial, distrital e local.

A estrutura política nascente segue o padrão característico da democracia dum só partido; e a FRELIMO é ao mesmo tempo a força dinamizadora que empurra para a frente a luta de libertação e constitui o governo das zonas libertadas. A estrutura essencial do partido ficou formulada em 1962, no primeiro congresso: mas, visto que, nesse tempo, não havia territórios libertados nem possibilidade de actividade políticas em Moçambique, o padrão original foi orientado para a acção clandestina. Esta mesma estrutura evoluiu subsequentemente para desempenhar eficazmente a função de governo legal nas zonas que passavam para o nosso controle.

O Congresso é o órgão supremo da FRELIMO e é constituído por representantes eleitos do povo. Os delegados ao Congresso de 1962 foram eleitos por uma minoria diminuta da população, como é evidente; estavam em contacto com as diversas organizações políticas e conseguiam escapar à vigilância da polícia secreta, quer vivendo na clandestinidade, quer no estrangeiro. O Congresso elegeu um Comité Central de vinte membros e delegou neste Comité a responsabilidade total da direcção da luta de libertação. O Comité Central, portanto, abrangia os poderes legislativo, judicial e executivo situação que começou a criar problemas à medida que o partido crescia, tornando-se a grande e complexa organização actual.

Uma das primeiras tarefas do Comité Central era estabelecer uma estrutura política adentro de Moçambique. Até 1964, toda a actividade tinha de ser clandestina, o que significava que só uma pequena fracção da população - a mais politizada - podia participar. À medida que algumas zonas iam sendo libertadas, o partido podia aparecer à luz do dia como um grupo público legal, admitindo conto membros todos os moçambicanos adultos. Aqui, o partido oferece uma estrutura coerente para a representação das massas.

A unidade da organização é a célula, constituída por todos os membros de cada localidade. A seguir há o conselho distrital, composto por representantes eleitos pelos membros de todas as células do distrito. O conselho distrital elege membros para o conselho provincial, que, por sua vez, elege os delegados ao Congresso. A todos estes níveis, chega-se

[301] MONDLANE, Eduardo Chivambo, *Lutar por Moçambique*, 1969, p. 206 à 208.

às decisões por meio da discussão, e em caso de impasse procura-se a solução por meio de Votação em que vence a decisão da maioria.

Contribuindo para a política nacional, os órgãos locais do partido são responsáveis por pelo governo local. A estrutura exacta varia de região para região, sendo as estruturas parapolíticas existentes, tradicionais e modernas, incorporadas na estrutura do movimento de libertação. Nas regiões onde se fundaram cooperativas, os comités das cooperativas assumem diversas funções dum governo local, e este sistema, que se está a desenvolver rapidamente, tornar-se-á provavelmente um factor importante do governo local do futuro. Entretanto, coexistem vários sistemas cada um orientado para as condições específicas prevalecentes em cada localidade.

Ao nível do Comité Central, o trabalho do partido, como força libertadora e como órgão de Governo Provisório, foi organizado em vários departamentos.

O Departamento de Administração assume os problemas de administração: transporte de material; compra e exportação e importação de mercadorias, preparação e distribuição de cartões de membro da FRELIMO e manutenção de listas actualizadas dos membros; controle dos movimentos de civis da FRELIMO, com tudo o que diz respeito a alimentação, vestuário e alojamento, dinheiro e documentos de viagem."

É justamente no modelo de administração das zonas libertadas onde se podem encontrar os fundamentos históricos da descentralização em Moçambique, que em termos formais foram aprovados pelo II Congresso da FRELIMO, realizado em Julho de 1968 em Matchedje na província do Niassa.

Do ponto de vista histórico, o modelo de administração adoptado no II Congresso da FRELIMO pode-se considerar como um embrião do princípio da descentralização administrativa em Moçambique no contexto de um movimento de Libertação Nacional materializado nos seguintes moldes:

- Criação de unidades administrativas territoriais com os seguintes níveis: provincial (correspondente à província), distrital (correspondente ao distrito) e local (a bairro do distrito);
- Criação de órgãos administrativos para o nível provincial, distrital e local, designadamente, as comissões;
- Criação em cada órgão provincial de aparelho administrativo, compreendendo a existência de secções;

– O orçamento provincial dependia essencialmente da produção da província, o que evidencia uma filosofia de uma descentralização financeira e uma autonomia financeira.

– A criação de um sistema de tutela ou de fiscalização da legalidade administrativa através das comissões jurídicas de fiscalização de execução das leis e um mecanismo de controlo dos órgãos provinciais e de realização de visitas regulares;

– A criação de órgãos colegiais para superentender em tarefas gerais, as comissões populares de gestão;

– A eleição dos membros das comissões populares de gestão pelo povo;

Embora se possa falar em descentralização num sentido político-administrativo, em termos jurídicos ainda não se pode falar propriamente em descentralização uma vez que não existia o Estado moçambicano formalmente constituído, pois não havia condições jurídicas para a criação de entidades jurídicas descentralizadas, isto é, de pessoas colectivas públicas territoriais distintas do Estado-Administração na ausência jurídica do próprio Estado, podendo-se falar mais em desconcentração do que propriamente na descentralização em sentido jurídico.

Veja-se a Resolução do II Congresso da FRELIMO sobre a Administração das zonas libertadas[302]:

A administração das zonas libertadas tem por fim estabelecer o poder do povo. Só por meio de administração adequada será possível consolidar a defesa das zonas libertadas, promover o seu desenvolvimento e o progresso económico-social do povo e, assim, lançar as bases dum crescimento vitorioso da luta armada revolucionária pela libertação nacional.

A direcção da administração das zonas libertadas será empreendida por comissão a todos níveis orgânicos da FRELIMO: provinciais, distritais, locais, etc., conforme consta dos regulamentos gerais.

Serão criadas as comissões populares de gestão, eleitas pelo povo, sempre que for possível, para superintender em tarefas gerais.

As comissões provinciais, distrital e local, cada uma, a seu nível, orientarão a criação destas comissões populares de gestão, e prestar-lhes-ão, quanto for necessário e tanto quanto possível a necessária assistência técnica.

[302] Eduardo Mondlane, *Lutar por Moçambique*, 1969, p. 236.

O II Congresso da FRELIMO afirma que só quando as estruturas provinciais funcionarem convenientemente será possível administrar correctamente as zonas libertadas. Por essa razão, o segundo Congresso declara que[303]:

– *"Serão dadas instruções claras aos vários órgãos provinciais, de modo que possam desempenhar completamente as suas funções;*

– *Organizar-se-á um sistema adequado de controlo para os órgãos provinciais;*

– *Os dirigentes da FRELIMO farão frequentes visitas às províncias;*

– *Os vários lugares de cada um dos órgãos provinciais serão devidamente preenchidos;*

– *Serão criadas secções necessárias, que funcionarão subordinadas à administração provincial;*

– *Será acelerada a formação de quadros técnicos necessários para as províncias"*

Mais decreta o II Congresso que:[304]

Os orçamentos provinciais dependerão essencialmente da produção da província;

– *Serão feitos esforços necessários para que os moçambicanos refugiados no exterior possam regressar à Moçambique;*

– *Serão criadas comissões jurídicas que fiscalizarão a execução das leis"*

Em vários momentos históricos do processo da construção do Estado-nação a descentralização esteve sempre dentro da orbita das questões fundamentais, associado as dinâmicas da consolidação da unidade nacional, da paz e da democracia em Moçambique, como afirma Filipe Jacinto Nyusi:[305]

"Um dos momentos cruciais da nossa jovem democracia tem a ver com a descentralização.

[303] *Ibidem.*
[304] *Ibidem.*
[305] Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da FRELIMO, *Discurso proferido na abertura do 11º Congresso da FRELIMO*, na Matola, a 26 de Março de 2017.

E aqui, temos, que ter orgulho, porque fomos nós que iniciamos esse processo mesmo antes da independência. O Congresso de 1968 aprovou um modelo de gestão descentralizada das zonas libertadas.

Esse processo descentralizador foi generalizado no período de transição, através dos grupos dinamizadores, mais tarde, institucionalizado em todo o país, através das Assembleias do povo, esses modelos de gestão local foram testados, foram reformulados e reajustados. Essa experiência de gestão participativa precisa de ser prosseguida e enriquecida.

Partilhemos, Camaradas, uma mesma certeza: o processo de descentralização constitui, um dos mecanismos indispensáveis para a materialização da nossa vontade política de consolidar o nosso Estado de Direito Democrático e de justiça social.

Não deve existir conflito entre descentralização e preservação da nossa maior conquista que é a unidade nacional. Uma governação mais eficiente e participativa do nosso país necessitando suporte de uma descentralização ponderada e responsável".

3.2. Premissas da Descentralização em Moçambique

Moçambique é um Estado-Nação ainda em construção caracterizada por um pluralismo e diversidade política social, cultural, religiosas, étnicas e linguística, o que exige uma governação participativa e inclusiva como um factor de coesão nacional. Neste prisma Teodoro Waty identifica quatro premissas fundamentais da descentralização financeira:[306]

— *A primeira premissa, parte de se considerar que as elites de qualquer espécie (partidárias, académicas, sindicais, religiosas, da sociedade civil e outras) devem, permanentemente, sentir-se participantes na governação do país. Numa sociedade multiétnica com desequilíbrios endémicos, a centralização da tomada de decisões pode contribuir para criar condições para futuras incoerências multiformes, principalmente resultantes do exercício da função redistributiva do Estado. Sem prejudicar a unidade nacional construindo gradualmente um Estado multiétnico e solidário, a descentralização é um instrumento, indubitavelmente eficaz, para a democracia e a participação dos cidadãos, sem que eles se sintam com legitimidade para a construção de projecto de futuros estados-nação.*

[306]Teodoro Andrade Waty, *Contributo para Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 543.

— *A segunda premissa parte do entendimento de que a comunidade política bem ordenada consistirá numa pluralidade de partes que se encaixam harmoniosamente, de acordo com a razão, o decreto e a lei natural, e será perfeita, como um corpus naturale et organiscum, quando se verificar uma óptima dispositpara que haja uma perfecte facere operationes convenientes natural saul, exactamente como o ideal da saúde do corpo humano. O Estado exerce as suas funções sem míngua do poder de autonomia local, porque, afinal de contas, incide sobre um âmbito perfeitamente deliberado, como daquelas actividades que ultrapassam o interesse e as capacidades privativas, individualmente analisadas, alastrando-se e exigindo uma intervenção conjunta dos consociados no Estado que é, ele próprio, o potenciador de cooperação.*

— *A terceira premissa defende que a descentralização aceita e, porventura, até pressupõe, a existência de um sistema de meios de intervenção do Estado na actividade das entidades que dela beneficiaria sendo de destacar a tutela administrativa.*

— *A quarta premissa está ligada intimamente com o grau, a intensidade e a velocidade da descentralização; partindo da aceitação de que o Estado não pode ser uma ommipotencia opressora das autonomias legítimas, o mesmo deve realizar a sua magnífica função de favorecer ajudar e promover a íntima ligação e cooperação, fornecer os recursos adequados para executar as finalidades complementares da sua natureza, ser solidário e prestar o auxílio necessário à concretização da autonomia activa dos entes inferiores. Na descentralização e na subsidiariedade o Estado não actua altruisticamente.*

A paz alcançada depois da guerra civil de 16 anos foi um dos principais factores que contribuiu para a adopção de descentralização no país, na perspectiva de promover a participação nas dinâmicas políticas e económicas dos actores locais[307] (MAE, 2004:5). Logo à prior a descentralização foi vista como um grande contributo para a realização do potencial produtivo do país, o reforço da presença do Estado a nível local e a implementação de uma estratégia nacional de desenvolvimento[308]. Aliás, para alguns estudiosos como Weimer et, al (2012:12-13) a descentralização era um elo que faltava no projecto da Frelimo de consolidar um Estado-nação para complementar ou substituir as características coloniais herdadas e enraizadas da economia política e do sistema político-económico pós-independência altamente centralizados e que o Estado e as suas funções

[307] KUMANGA, Martins M. D*escentralização em Moçambique, Desafios da participação democrática e Desenvolvimento Local*, 2019, p. 102.
[308] *Ibidem.*

essenciais de prestação de serviços e bens públicos estavam distantes ou mesmo ausentes dos poucos centros urbanos e de vários territórios rurais[309].

O contributo de paz foi reconhecido no plano internacional, particularmente na conferência de kampala, Uganda, em 1993, que se debruçou sobre "*Local Self-Governante, Peolple's Participation and Development: Precanditions for peace and Stability*, em que Moçambique foi uma referência incontornável. A conferência definiu quatro premissas que em certa medida serviram de fundamentos para o processo descentralizador moçambicano"[310]:

- A primeira premissa reconhece a pertinência da capacidade de autogoverno local na resolução de problemas e conflitos a nível local, através da combinação de métodos, quer tradicionais, quer modernos, na procura de consensos. Métodos tradicionais aqui entendidos como diferentes formas usadas nas sociedades africanas, para a resolução dos problemas sociais, através dos quais se privilegia o entendimento entre as partes em conflito.

- A segunda premissa, retomando o debate sobre o fracasso do Estado centralizado institucionalizado em África no período pós-independência, reconhece a existência de um amplo espaço para actuação dos movimentos sociais e das suas diversas formas culturais de institucionalização.

- A terceira premissa atribuiu importância significativa à incorporação das instituições tradicionais,. Tais como regulados, reinados e outros actores, no quadro da implementação de descentralização.

- E a quarta premissa reconhece o papel central dos recursos humanos e financeiros para uma efectiva governação local.

Atento a estas premissas e/ou pressupostos, o processo de descentralização moçambicano começou por um estudo comparado levado a cabo entre 1990 e 1994 sobre várias experiências dos governos locais dos países implementadores de descentralização[311]. Um dos resultados do estudo foi definir um pacote autárquico (1998) contendo medidas essencialmente financeiras para a transferência de fundos do nível central para o nível local, particularmente para os municípios[312]. Estas medidas se revelaram fundamentais para o reforço das capacidades das instituições locais. Aliás, em 2003, o governo reconheceu que o

[309] *Ibidem.*
[310] *Idem, p. 103.*
[311] *Ibidem.*
[312] *Ibidem.*

primeiro mandato da autarcização, foi de aprendizagem para todos, isto é, o Estado, os municípios, o sector, as associações e a sociedade civil em geral (cf. MAE, 2003:15)[313].

Hoje além daquelas premissas, outras condições cruciais para o sucesso da descentralização têm sido propostas[314]. Primeiro, uma sociedade democrática que permite aos cidadãos gozar a liberdade de expressão que, por si só, constitui um elemento fundamental para a saúde da governação descentralizada. Segundo, uma sociedade civil dinâmica[315]. Trata-se de um dos aspectos que tem sido largamente discutido no sentido da promoção das iniciativas dos diferentes grupos de interesse organizados[316].

Portanto, o ponto de partida para a descentralização é o reconhecimento de que o Estado está centralizado e que por isso, há uma necessidade de repartir os poderes com outras entidades colectivas públicas.

A paz é uma causa e uma consequência do processo da descentralização na medida em que por um lado, os modelos de descentralização implementados em Moçambique não construídos como parte de solução dos conflitos político-militar, mas por outro a paz é uma condição para a materialização efectiva da descentralização.

A integração da sociedade civil e da autoridade tradicional afigura-se fundamental, tomando em consideração a importância de que se reveste a participação no processo da descentralização. A descentralização deve permitir a distribuição do poder por diversas elites locais que configuram a diversidade e o pluralismo da sociedade moçambicana. Nenhum segmento social deve se sentir excluído e nem marginalizado do processo e o sistema deve oferecer abertura e oportunidade igual de participação de diversas sensibilidades sociais, políticas, culturais e religiosas que compõem a moçambicanidade, pois só desta forma é que a descentralização contribui para o reforço da unidade e coesão nacionais.

Não menos importante são os meios e recursos para a viabilização da descentralização. Por mais que seja adoptado um quadro legislativo, a descentralização permanece meramente formal quando não são criadas condições materiais para a sua efectivação, isto é, não basta a outorga de autonomia, quando não são criadas condições materiais para a sua efectivação, isto é, os recursos humanos, materiais e financeiros. Conferir competências e não atribuir os meios não permite atingir o fim da descentralização.

---

[313] *Ibidem.*
[314] *Ibidem.*
[315] *Ibidem.*
[316] *Ibidem.*

3.3. A luta de Libertação Nacional, Unidade Nacional e a criação de um Estado Centralizado

A 25 de Junho 1962, funda-se a FRELIMO, a 25 de Setembro de 1962, desencadeia-se a luta de libertação nacional e a 25 de Junho de 1975, proclama-se a Independência Nacional.

Um dos aspectos centrais que caracterizou a identidade da FRELIMO foi a definição da unidade nacional como a arma fundamental para a vitória na luta contra o colonialismo português.

No pensamento dos líderes do MLN destacam-se ricas premissas sobre a unidade nacional que merecem alguma atenção, tais como:[317]

— *a unidade nacional como postulado do objectivo comum que é a independência nacional nas fronteiras estabelecidas pelos sistemas coloniais, é a "unidade constitutiva" caracterizada pela total aceitação e adesão dos cidadãos e políticos tanto nos processos pacíficos como nos conflituosos."*

— *o patriotismo que emerge do consenso comum, constitui uma das principais conquistas das independências. Mais do que a ideia e a consciência de nação, nos estados africanos cresceu a consciência de pátria que abrange todos e catalisa valores.*

— *A "definição do inimigo" da nação, consiste nas posturas didácticas das lideranças africanas sobretudo dos ex-MLN armados que, além de explorarem o factor político (os imperialismos), aprofundam e adoptam o multirracialismo e a diversidade cultural nos estados modernos.*

— *a importância da "cultura" como factor determinante do desenvolvimento endógeno e de identidade nacional. Além disso, a cultura torna-se um dos fundamentos das premissas da diversidade e da dialéctica que dela emerge na transformação das instituições políticas africanas."*

Para a compreensão das opções políticas adoptadas na criação do Estado Moçambicano é fundamental o enquadramento histórico, do processo e do contexto do processo da luta de libertação e da independência nacional. De acordo com Luís Cabaço, a

[317] MACHILI, Carlos, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambique*, 381, in MAZULA, Brazão, (ORG), *Moçambique, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995.

Independência Nacional verifica-se e consolida-se numa excepcional conjunção de factores[318]:

1º. Moçambique nascia em resultado de uma vitória político-militar sobre um país da Europa que, embora pequeno, beneficiava do apoio da NATO e representava aos olhos dos povos africanos a arrogância, o poder, a riqueza e a superioridade científica e tecnológica daquele continente;

2º. a derrota portuguesa em África (e neste caso, em Moçambique) não era, porém, um facto isolado: no sudeste asiático a maior potência mundial sofria, igualmente, uma humilhante derrota militar que introduzia, no panorama internacional, uma alteração nos equilíbrios tradicionais;

3º. a grande potência regional, a África do Sul racista não conseguia os seus intentos em Angola, poucos meses após a independência de Moçambique e a presença militar cubana era vista como um escudo de protecção contra o perigo global do "apartheid";

4º. a solidariedade política e material com os países em desenvolvimento alargava-se em todo o mundo e mesmo os governos ocidentais, nas próprias políticas ou no quadro das organizações internacionais, iniciavam vastos programas de ajuda económica e cooperação, procurando evitar que as forças políticas de esquerda e os países socialistas assumissem o monopólio desta solidariedade.

Parecia indiscutível, então, que se estava abrindo uma nova era de liberdade e progresso para os países pobres e se aproximava, enfim, a hora da definitiva erradicação do subdesenvolvimento e das suas sequelas[319]. A FRELIMO, à semelhança de tantos outros movimentos de libertação, era o agente histórico indiscutível reconhecido desta transformação[320]. Mesmo cometendo erros, ela apresentava-se como algo que pertencia aos moçambicanos e alimentava a esperança, com a sua capacidade de se autocriticar, de que esses erros poderiam ser corrigidos[321].

De acordo com Luís de Brito, na história do nacionalismo moçambicano, a formação da Frelimo 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

[318] CABAÇO, José Luís, *A longa estrada da Democracia Moçambicana, p. 83*, in MAZULA, Brazão (org), *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995.
[319] *Ibidem.*
[320] *Ibidem.*
[321] *Ibidem.*

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[322]. 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. E, 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[323].

De acordo com Carlos Machili, durante a luta de libertação a centralização era uma questão vital[324]. Historicamente, não se pode conceber um Movimento de Libertação Militar sem uma organização centralizada. Existe bastante informação sobre o processo de organização da FRELIMO no período da luta armada que é utilizada como trabalho elaborado e acabado.[325] Em parte esta utilização é justa na medida em que depois da independência a FRELIMO, através do Departamento do Trabalho Ideológico disseminou uma série de documentos que constituíram a fundamentação do regime.[326] O que ainda não foi suficientemente pesquisado é como a centralização se tornou método de governação. A lacuna existente deriva de duas tendências, uma que toma as análises do regime sobre a pertinência e viabilidade da centralização, ou seja o monólogo da centralização, e outra que critica a centralização baseando-se no clima de mudança política em curso no país, ou seja, a multiplicidade improvisada.[327] O monólogo da centralização produziu premissas de regime que se resumem em: a) objectividade histórica da centralização em Moçambique, isto é, a governação como resultado da experiência da direcção durante a luta armada de libertação nacional; b) objectividade operacional que consiste na natureza do poder e regime revolucionário com um programa ambicioso e abrangente e c) o sucesso da visão totalitária do estado nas condições reais de Moçambique.[328] O totalitarismo manifesta-se na acumulação pelo partido e governo das competências de teorização, planificação, execução e

[322] BRITO, Luís, *Instituições Políticas e Unidade Nacional, in IESE, Desafios para Moçambique*, 2016, p. 27.
[323] *Ibidem.*
[324] MACHILI, Carlos, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambique*, p. 393, in MAZULA, Brazão, (ORG), *Moçambique, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995.
[325] *Idem.*
[326] *Ibidem.*
[327] *Ibidem.*
[328] *Ibidem.*

avaliação da governação.[329] *A multiplicidade improvisada consiste na produção em breve tempo de críticas à centralização que se caracterizam por a) impacto ad hoc nos cidadãos porque se referem a efeitos tangíveis da centralização; b) fragilidade dos postulados da contestação, da concentração e ausência de propostas alternativas, excepto a proposta de eleições autárquicas e c) limitado espaço comunicativo para explicar as alternativas*[330].

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[331].

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[332]. 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[333].

Com a proclamação da Independência nacional, foi instituído um Estado Centralizado, um caminho que foi também seguido pelos outros Estados Africanos logo após a proclamação da independência. A centralização era assumida como uma das condições de garantia da unidade do recém-criado Estado moçambicano.

O artigo 56 da Constituição de 1975 definia que os princípios orientadores da administração regional são a unidade, o centralismo e a iniciativa local.

Na etapa **1960-1987**, a "centralização" nos Estados africanos era uma incontestada expressão do consenso e da unidade nacional, isto é, um postulado da maioria dos regimes políticos que, entre outros aspectos, se caracteriza[334]:

---

[329] *Ibidem.*
[330] *Ibidem.*
[331] BRITO, Luís, *Instituições Políticas e Unidade Nacional, in IESE, Desafios para Moçambique*, 2016, p. 27.
[332] *Ibidem.*
[333] *Ibidem.*
[334] MACHILI, Carlos, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambiques*, p. 382, in MAZULA, Brazão, *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995.

- Por uma necessidade de estabilidade dos regimes políticos e coesão interna do poder executivo. A centralização africana gerou métodos e técnicas totalitários e, por vezes, autoritárias de governação ou simplesmente "dirigismo".

*No caso moçambicano, o fenómeno chamou-**se centralismo democrático** que se baseia na interpretação do consenso e legitimação da governação.*

- pela concepção elaboração e ex de planos e programas de desenvolvimento em função da justiça distributiva do estado e extensão da modernidade às zonas rurais através de funcionários do governo membros dos partidos, (ex.MLNS).

- a estabilidade de muitos governos, a formação e consolidação do "establishment" governamental ou classe política e a criação de expectativas nos "quadros" mais dos partidos de que de Estado, aspirantes às chefias bem como à formação de elites subservientes do governo com a atenção centrada no controlo do poder político nas zonas urbanas.

*- o **carácter regional e tribal** do preenchimento dos lugares estratégicos do poder e a reprodução da elite para os mesmos mas dissimulado do discurso anti-regionalista e anti-tribalista porque factores de divisão e instrumento da acção inimiga, sobretudo do neocolonialismo.*

*- a fragilidade do papel da **sociedade civil** como parceiro dos planos e programas do governo por duas razões: i) porque no estado africano a sociedade civil coincide com a classe política pois esta herda a maioria dos privilégios e meios de produção e ii) porque a burguesia emergente não tem força económica, cultural e social capaz de desafiar o governo e propor alternativas aos cidadãos.*

*- o emergir de **regimes e governos militares** como força de coesão e estabilidade política para desencorajar atitudes e tendências descentralizantes com base regional, étnica e, sobretudo, o emergir da oposição interna nos partidos e governos.*

De acordo com Carlos Machili, na **etapa 1987-1995** a centralização é caracterizada pelo "**conservadorismo patriótico**" e "**revisionismo moderado e radica**l"[335].

O **"conservadorismo patriótico**" é o das chefias partidárias e de governos que, resultantes às mudanças tanto paliativas substanciais, consideram a centralização ainda

[335] *Idem, p. 383.*

viável no período pós-eleitoral[336]. Em África, a centralização manifesta-se através de regimes neopresidencialistas e de sistemas eleitorais que contemplam a nomeação e dependência directa ou desconcentrada dos poderes periféricos de acordo com o sistema administrativo de cada país[337]. A centralização do conservadorismo patriótico é adverso a reformas e tolerante de revisões construtivas que preservam órgãos e instituições criadas e desenvolvidas desde a independência[338].

Do ponto de vista histórico, esta postura africana tem aspectos positivos porque contribui para atenuar **excessos** do revisionismo radical[339]. Na maioria dos casos em que os partidos históricos saíram vitoriosos das eleições multipartidárias, conservadorismo patriótico optou pelo sistema de governação de democracias clássicas (the winer takes all), isto é, formam governos de maioria absoluta o que facilita a continuação da centralização mas não atenua as tensões[340]. São os casos da Costa do Marfim, Togo, Benim, Mali, Níger, Quénia, Zimbabwe, Moçambique e Lesotho[341]. O conservadorismo patriótico é objecto de pressões internacionais na medida em que mantém inalterado o espírito que orienta a governação africana moderna e limita as possibilidades de descentralização e de desenvolvimento endógeno[342].

O "**revisionismo moderado**", fenómeno recente, emerge nos países onde a transição para o multipartidarismo resulta de conflitos armados, guerras civis, seguidas de negociações mediadas[343]. A centralização mantém-se como forma de governação, mas admitem-se formas subtis de mudanças[344]. Os partidos históricos valem-se do neopresidencialismo, efectuam-se revisões e não reformas da Constituição, (Togo, Mali, Níger, Costa do Marfim, Zimbabwe, Angola, Moçambique etc.) e confirmam a centralização como forma de governar depois das eleições[345]. A diferença entre o conservadorismo e o revisionismo moderado consiste na justificação da centralização[346]. A voga a unidade nacional, este chega ao mesmo através dum processo de gaste do adversário[347]. O revisionismo moderado começa a emergir como "**alpendre didáctico"** para os novos partidos

[336] *Idem.*
[337] *Ibidem.*
[338] *Ibidem.*
[339] *Ibidem.*
[340] *Ibidem.*
[341] *Ibidem.*
[342] *Ibidem.*
[343] *Idem, p. 384.*
[344] *Ibidem.*
[345] *Ibidem.*
[346] *Ibidem.*
[347] *Ibidem.*

chegarem ao poder por via eleitoral[348]. Exceptuando o caso de Angola, o revisionismo moderado ainda não oferece elementos para análise da sua ou não viabilidade e pertinência[349]. Todavia, no caso moçambicano e zimbabueano emerge um novo elemento interessante que é o esforço para a emergência duma sociedade civil capaz de transformar-se numa alternativa aos partidos históricos[350].

Paralelamente à centralização dos Estados Africanos, assiste-se a concentração do poder, ou da administração pública.

De acordo com Carlos Machili, existem duas experiências da concentração e desconcentração[351]. Uma é dos MLNs que conquistam a independência por um processo político e burocrático e outra é através duma longa experiência de organização e gestão de forças militares, um processo experimentado e adaptado às condições de governação depois da vitória[352].

A **concentração**, enquanto estratégia e método de governação dos estados modernos africanos, foi o mais adoptado durante as três décadas de independência. A criação e consolidação do poder de decisão teve em quase todos os estados africanos três grandes etapas com diferentes, mas conexas características: i) **c. 1960-1967**, colocação de governantes da linha política dos partidos históricos: é a "**concentração histórica**" reflexo do consenso sobre a unidade nacional e prioridade de todos[353]. Todavia, foi ao interno da elite governativa que emergiram os primeiros sinais de reflexão acerca da concentração que se traduziu na marginalização do poder tradicional e dos subversivos entre os históricos do MLN[354].

---

[348] *Ibidem.*
[349] *Ibidem.*
[350] *Ibidem.*
[351] *Idem, p. 384.*
[352]Esta distinção emerge da reflexão sobre a concentração moçambicana que é indissociável da experiência da lua armada, ef. MACHEL S M:1980. 53-58. Em relação às independências por via não-armada, cf. NYERERE, J K.:1970, 179-180 e 261-265, respectivamente, MBOYA, T.: 1970, 168-181, citado por Carlos Machili, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no processo eleitoral 94 em Moçambique*, p., in MAZULA, Brazão, *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995.
[353]JORDAN, Robert S. and REMNINGER, John P. *The New Environment of Nationbuilding*, in JMAS, XIII, citado por Carlos Machili, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambique*, p., in MAZULA, Brazão, *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995. 4(1975). 187-207: RONEN. Dov. *Alternative Patterns of Integration in African States*, in IMAS, XIV. 4(1980), 577-596, citado por Carlos Machili, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambique*, p., in MAZULA, Brazão, Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento, Maputo, 1995.
[354]ABRAHMASSON, H. NILSSON, A.:1994, 32-35, citado por Carlos Machili, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambique*, p., in MAZULA, Brazão, *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995.

A segunda etapa **c. 1968-1987**, foi da reflexão interna nos "partidos históricos" para modificar efeitos da concentração nas decisões e seu efeito na alocação de recursos humanos. Os aspectos mais salientes deste processo foram algumas revisões dos Estatutos dos partidos e das Constituições, pressões de parceiros que pre-anuneiam as mudanças repentinas, sintomas de oposições internas aos partidos e grupos de reflexão, em geral, entre académicos. Alguns dos golpes de estado ocorridos na África ocidental e oriental, Nigéria, Ghana, Benim, Sudão e Uganda na etapa anterior e na parte dos sinais da interpretação da concentração[355].

A terceira etapa, **c. 1988-1995**, é das mudanças repentinas e por vezes drásticas originadas pelo fim da guerra fria e de adaptação à Nova Ordem Mundial que através do FMI e do Banco Mundial, impõem regras do jogo em todos os estados africanos[356]. Nesta etapa a concentração é tolerada por duas razões. i) por os partidos históricos serem instituições políticas com recursos humanos (quadros) métodos e técnicas de trabalho estabilizados e maior aceitação nos cidadãos e ii) ausência duma sociedade civil como força alternativa aos partidos históricos que constitua pontes de referência para eventuais mudanças[357].

De acordo com Carlos Machili, em Moçambique o trinómio teve uma evolução rica e peculiar. Começa com a criação da FRELIMO, 1962, desenvolve-se durante a luta, 1964- 1974, e a independência. 1975-1990 e 1990-1995. Este subtema abrange apenas o processo até 1990. O período seguinte é pormenorizado pois é o tema central desta pesquisa[358].

A criação de Estado centralizado concentrado estava intrinsecamente associado à visão de unidade nacional no contexto de criação dos Estados Africanos, assumia-se que a centralização era uma condição necessária para a garantia da Unidade Nacional.

Para Carlos Machili, na etapa **1962-1974** a evolução da unidade passa por três momentos: a) 1962-1964: **unidade constitutiva e transcendente[359]**. É constitutiva porque cria (no significado zoético) as bases de todo e transcendente porque abrange e continua a ser e estar acima das formas e conteúdos das outras[360]. Criou o **consenso original** entre movimentos, gerou numa organização com objectivos, programa e fim. Estas componentes dão uma visão sistémica da unidade nacional na qual gravitam as subsequentes; b) **1964-1969**

[355] *Ibidem.*
[356] *Ibidem.*
[357] *Ibidem.*
[358] *Ibidem.*
[359] *Idem, p. 388.*
[360] *Ibidem.*

é a **unidade sedimentaria** que se realiza na organização, concordando ou discordando com o programa, método, técnicas e atitudes para alcançar o fim[361]. O processo dialéctico da unidade sedimentária tornou a FRELIMO numa instituição na e da "**unidade constitutiva e transcendente**" enquanto outros partidos são legitimados a partir de 1990 iniciam o processo da institucionalização; **c), 1969-1974**, é a **unidade institucionalizada** na qual, ainda durante a luta armada, a FRELIMO emerge e é reconhecida internacionalmente como instituição política do futuro estado e uma força militar com objectivos, programa e fim. O reconhecimento como instituição não se deveu à explicitação ou opção ideológicas, mas ao objectivo da organização." Este aspecto é negligenciado pela historiografia moçambicana e equivocamente referida pela oposição[362].

A etapa **1975-1990** é crucial para aprofundar a unidade nacional em Moçambique pois desenvolve-se num estado soberano. Identifico, entre vários, seis aspectos que considero fundamentais[363]. **O primeiro** aspecto é a defesa da institucionalidade da FRELIMO como condição da unidade nacional 1974-1975[364]. A FRELIMO instituição foi vincada como princípio negocial da paz e da passagem de poderes na tomada de posição contra uma corrente ou tendência portuguesa que desejava a integração de partidos *ad hoc* ou emergentes nas negociações de Lusaka aparentemente representada pelo general Spinola[365]. A questão histórica é que a FRELIMO legitimou a sua natureza de instituição política tomando a unidade nacional como assunto fora de qualquer negociação[366]. **O segundo** aspecto é a "soberania na unidade nacional" como princípio e praxis em todo o território nacional (1975-1977) que se manifesta por uma série de decisões sobre os poderes legislativo, executivo e judiciário e a criação, adopção de métodos de trabalho do aparelho do estado (o centralismo democrático) a todos os níveis e a colocação de funcionários de acordo com os objectivos políticos, o princípio da "política no lugar de comando" e acção conforme a "linha política"[367].

Esta unidade reflectia um amplo consenso, embora tenham existido um embrião da oposição cujo impacto foi neutralizado e conotado como uma acção inimiga

[361] *Ibidem.*
[362] *Ibidem.*
[363] *Idem, p. 389.*
[364] *Ibidem.*
[365] *Ibidem.*
[366] *Ibidem.*
[367] *Ibidem.*

contra a unidade nacional[368]. **O terceiro** aspecto é a **"identidade entre o partido e a unidade nacional**", **1977-1983** que consiste, entre outros, i) na criação do Partido FRELIMO, b) todo o processo de uniformização de princípios e métodos de trabalho, e) prioridade acordada aos órgãos estatais de soberania d) a planificação centralizada das actividades do governo e) a sistematização de princípios dos sectores sociais, em particular a educação (Lei do sistema nacional de educação 1982), a cultura e a saúde e f) a institucionalização da inspecção (ofensiva) como acto educativo e de aproximação entre a chefia e os sectores executivos[369]. O esforço realizado criou a convicção de que a FRELIMO interpretava e representava exclusivamente o consenso popular[370]**. O quarto** aspecto é a "**unidade nacional e o patriotismo**" **1983-1987** que se traduziu na **consciencialização** dos cidadãos (povo) a) acerca dos seus direitos e deveres, em particular o da defesa da pátria contra as agressões externas, b) dos valores da nova sociedade em construção: anti-regionalismo anti-racismo, anti-tribalismo e anti-obscurantismo (do livro e da magia) c) o objectivo da criação do Homem novo[371]. **O quinto** aspecto 1983-1987 é a unidade nacional como estabilidade de Governo e unicidade de poder que se revela a) na eficiência e pertinência de objectivos, isto é, responder às expectativas dos cidadãos, b) que permite estabelecer relações externas vantajosas para a Nação), c) implica a selecção e colocação nos lugares de direcção os "quadros" com idoneidade política (conformidade com a linha política e visão nacional e não regional ou tribal) e, aparentemente, a colocação de membros do *Bureau* Político na direcção de algumas províncias[372]. **O sexto** é a "**unidade enquanto somatória**" **1987-1990** que se reflectiu a) na concepção e realização da centralização dos poderes, b) da interpretação da diversidade cultural e não política, c) da reflexão interna da FRELIMO e d) das revisões da Constituição e dos Estatutos do Partido FRELIMO[373].

Forte dessa unidade, confundindo o entusiasmo com consciência política., poder que se institui, se bem que portador de uma natureza popular, teorizou autoritarismo de Estado e a repressão de interesses e ideologias divergentes ou dissidentes assim como das

[368] *Idem, p. 389 e 340.*
[369] *Idem, p. 340.*
[370] *Ibidem.*
[371] *Ibidem.*
[372] *Ibidem.*
[373] *Ibidem.*

suas formas de expressão social. As causas fundamentais disto residem na sua própria caracterização e nomeadamente[374]:

a) a génese militar da formação política da maioria dos seus quadros;

b) a autoridade de que o poder fora investido pela luta de libertação nacional e o carácter fortemente carismático do seu líder;

c) a coerência anticolonialista que determina a necessidade de mobilizar a população para o apoio activo às lutas de libertação dos povos vizinhos da região;

d) a urgência de o novo poder se consolidar num contexto geopolítico hostil;

e) o inevitável choque entre a experiência rural e camponesa, de que o poder era portador, e a complexidade da sociedade urbana;

*A **unidade nacional** que se começara a consolidar durante a luta pela independência baseara-se na formação e transformação de todos os indivíduos, mulheres e homens, em combatentes da liberdade, contra o inimigo comum e com a disciplina, o comportamento e os princípios da Frente de Libertação de Moçambique[375].*

Trata-se, assim, de uma unidade nacional concebida, não como baseada no respeito pela diferença e na busca de denominadores comuns, mas como a com a convergência de todos na forma superior de identidade que nasce da experiência fundamental da libertação[376].

A coesão da sociedade, no pensamento do poder, deveria realizar-se, através do conceito de "ditadura da aliança operário-camponesa". pela uniformização de todos os interesses sociais aos interesses das camadas trabalhadoras[377].

A prática da luta anticolonial e do momento da independência parecia demonstrar que, com uma forte motivação e uma direcção clara e incisiva, era possível ultrapassar alguns dos factores que, na análise da FRELIMO, constituíam obstáculos ao progresso e ao desenvolvimento[378].

Esta visão impositiva e voluntarista mergulhava as suas raízes na experiência da luta de libertação nacional, ainda recente, a qual havia marcado profundamente o

---

[374] CABAÇO, José Luís, *A longa Estrada da Democracia Moçambicana*, p. 84, in MAZULA, Brazão, *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, 1995, p. 84.
[375] *Idem, p. 85.*
[376] *Ibidem.*
[377] *Ibidem.*
[378] *Ibidem.*

movimento e a sua direcção. Dois aspectos desta experiência tiveram influência decisiva nesta fase inicial da independência[379]*:*

1º. -a Frente de Libertação de Moçambique saíra, há poucos anos, de uma confrontação ideológica interna que tinha afectado a luta e provocado graves cisões. Os protagonistas dessa crise reapareciam no panorama político do país e o poder receava que eles buscassem apoios étnicos ou regionais e pudessem representar interesses externos importantes, em particular os interesses dos colonos portugueses ou dos regimes racistas vizinhos.

2º. -a experiência de uniformização político-militar que havia sido levada a cabo no campo militar de Nashingwea' marcara profundamente a geração da luta de libertação nacional. O espírito de Nashingwea" imprimira um impulso decisivo na liberação do pais e dera a sensação de que se havia criado uma real alternativa ás injustiças da sociedade moçambicana sob o jugo da dominação portuguesa.

A tentativa ensaiada de estender o modelo de vida de Nashingwea às zonas libertadas de Moçambique tinha respondido positivamente a uma exigência estratégica fundamental dos jovens guerrilheiros: a de organizar a vida da população em formas alternativas à organização social do colonialismo, facilitando deste modo uma ruptura global com o passado e com o inimigo[380]*.*

Só que Nashingwea era um novo "falanstério", uma situação laboratorial, isolada da realidade, onde era possível manter sob controlo um elevado número de variáveis e criar mecanismos de de pressão e sugestão muito eficazes na formação e transformação dos indivíduos. Não era um factor secundário o facto de que esta experiência se realizava num período de grande motivação subjectiva (a luta pela independência nacional) e numa atmosfera de rígida disciplina imposta pela confrontação militar[381]*.*

Embora já enfrentando problemas bem mais complexos, o modelo começou a ser aplicado na organização da vida nas zonas libertadas nas quais prevalecia mesmo se com menor intensidade, essa motivação e disciplina[382]*.*

Como em Nashingwea, também nas zonas libertadas qualquer opinião ou interpelação que pusesse em discussão o modelo eram vistas, numa conjuntura de guerra,

[379] *Ibidem.*
[380] *Ibidem.*
[381] *Ibidem.*
[382] *Ibidem.*

como favorecendo objectivamente o inimigo e, consequentemente, como situações reprováveis ou susceptíveis de punição[383].

O exemplo de Nashingwea, porque se deveria opor ao modelo total do colonialismo, acabaria por ser concebido também como um modelo total e fechado que, com a queda da motivação e do voluntarismo das populações e como abrandamento dos preceitos disciplinares e éticos do movimento, se revelou se potencial dialéctico de interacção com a diversidade que o rodeava[384].

Todo o trabalho político girava em torno de uma entidade. "O Povo". E nisto, contraditoriamente, residiu a sua força mas também o seu calcanhar de Aquiles[385].

Para Carlos Machili, no período 1960-1987, a "centralização" nos Estados africanos era uma incontestada expressão do consenso e da unidade nacional, isto é, um postulado da maioria dos regimes políticos que, entre outros aspectos, se caracteriza[386]:

— por uma necessidade de estabilidade dos regimes políticos e coesão interna do poder executivo. A centralização africana gerou métodos e técnicas totalitárias e, por vezes, autoritárias de governação ou simplesmente "dirigismo". No caso moçambicano, o fenómeno chamou-se centralismo democrático que se baseia na interpretação do consenso e legitimação da governação.

— Pela concepção elaboração e execução de planos e programas de desenvolvimento em função da justiça distributiva do estado e extensão da modernidade às zonas rurais através de funcionários do governo membros dos partidos, (ex-MLNSs).

— a estabilidade de muitos governos, a formação e consolidação do "*establishment*" governamental ou classe política e a criação de expectativas nos "quadros" mais dos partidos do que do Estado, aspirantes às chefias bem como à formação de elites subservientes ao governo com a atenção centrada no controlo do poder político nas zonas urbanas.

— O carácter regional e tribal do preenchimento dos lugares estratégicos do poder e a reprodução da elite para os mesmos mas dissimulado do discurso anti-regionalista e anti-tribalista porque factor de divisão e instrumento da acção inimiga, sobretudo do neocolonialismo."

[383] *Ibidem.*
[384] *Ibidem.*
[385] *Ibidem.*
[386] *Ibidem.*

— a fragilidade do papel da sociedade civil como parceiro dos planos e programas do governo por duas razões: 1) porque no estado africano a sociedade civil coincide com a classe política pois esta herda a maioria dos privilégios e meios de produção e ii) porque a burguesia emergente não tem força económica, cultural e social capaz de desafiar o governo e propor alternativas aos cidadãos.

— O emergir de regimes e governos militares como força de coesão e estabilidade política para desencorajar atitudes e tendências descentralizantes com base regional, étnica e, sobretudo, o emergir da oposição interna nos partidos e governos.

De acordo com Teodoro Waty[387], a necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do Partido único, para além do imperativo de atingir certas metas sociais, económicas e políticas, aconselhava o centralismo da decisão administrativa, em obediência, aliás, ao centralismo democrático[388] de consagração constitucional, e que se consubstanciava nos princípios da unidade do poder, dupla subordinação, iniciativa local e contacto

[387] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para Teoria da Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 477 e 478.

[388]O Centralismo democrático era entendido, conforme posição defendida no III Congresso da FRELIMO (1977), como um princípio fundamental de organização e de trabalho no seio do povo, e no Relatório do Comité Central defendia-se: "A FRELIMO adopta o centralismo democrático como princípio fundamental de organização e de trabalho no seu seio. A essência do centralismo democrático reside, antes de tudo, no facto de um centro único gozando da confiança dos militares e das massas em geral, dirigir o conjunto de organizações do Partido. O nosso Partido representa os interesses do conjunto das classes trabalhadoras To os interesses privados de indivíduos ou grupos isolados. Por isso o Partido desenvolver um trabalho gigantesco para agrupar todas as forças existentes as massas e orientá-las para um único objectivo, dando unidade às acções dispersas. O Partido só poderá realizar essas tarefas se u direcção for centralizada, se o Partido dispuser de uma estrutura de direcção capaz de dirigir todas as suas organizações, um centro que exprima a vontade de todos, a consciência e os interesses de classe. A nossa experiência do centralismo sempre valorizou o seu aspecto democrático. Durante a luta amada revolucionária a nossa Direcção, tanto no nível das estruturas Centrais como ao nível das Províncias, dos Distritos e Localidades e Círculos, caracterizou-se fundamentalmente por participação das massas na direcção da sua vida e na tomada de decisões importantes para a Nação e para o desenvolvimento da luta. Constantes reuniões populares tinham lugar onde as massas organizadas pela FRELIMO discutiam os problemas. Essa valiosa conquista estendeu-se a todo o País a partir do período de transição e constitui uma realização importante, uma etapa decisiva na edificação da democracia real no nosso país. A experiência do centralismo democrático ganha pelos povos oprimidos de todo Mundo no seu processo de luta e de organização tem, pois, também raízes e tradições na FRELIMO. O centralismo democrático é um todo único e indissolúvel. Devemos por isso combinar conjuntamente os dois aspectos: centralismo e democracia. Devemos combater todos os desvios aos princípios do centralismo democrático, tanto aqueles que se manifestam pelo relaxamento da disciplina e anarquia ou improvisação como aqueles que se traduzem pela centralização burocrática, que esteriliza e bloqueia qualquer tarefa. A democracia interna do Partido baseia-se nos princípios do centralismo democrático. A democracia no nosso Partido deve ser uma democracia de acção e não apenas de palavras. Como no passado, os militantes não devem se limitar a fazer eleições e discutir problemas; eles contribuem através da prática para a orientação, aplicação e enriquecimento das decisões. é um combate permanente e decisivo. A luta pela unidade é um combate permanente e decisivo. Não é uma luta abstracta porque a base da unidade a realizar em cada momento esta profundamente ligada à situação concreta e às suas exigências. A direcção colectiva e livre e a livre discussão no seio das estruturas do Partido constituem princípios básicos da democracia interna num Partido revoluvionario. A agudização da luta de classes, no presente momento e as novas tarefass do Partido, exigem um combate permanente pela unidade e pela coesão interna. Anotação feita por Teodoro Andrade WATY, *Contributo para Teoria da Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 478 e 479.

permanente com o povo, traduzindo-se na subordinação das assembleias do povo de escalão inferior às de escalão superior, dos órgãos executivos às assembleias do povo do respectivo escalão, dos órgãos executivos de escalão inferior aos de escalão superior e a consequente obrigatoriedade geral do cumprimento das orientações emanadas dos órgãos de escalão superior.

Os diplomas que procederam à substituição das estruturas administrativas coloniais optaram por um modelo basicamente assente em dois níveis: central e local (província, cidades e distritos)[389]. Em cada um desses níveis formar-se-iam órgãos de tipo assembleia e órgãos executivos[390].

A capacidade da administração estatal era pequena[391]. Uma maioria esmagadora da população, essencialmente branca, deixou Moçambique durante os meses anteriores e posteriores à independência[392]. Entre eles, encontravam-se as pessoas que tinham uma formação académica mais elevada e que trabalhavam na administração pública e nas empresas, muitas delas nascidas em Moçambique, assustadas com onda de patriotismo que se verificou entre o 25 de Abril de 1974, e a independência em 25 de Junho de 1975, confundidas campanhas anti-portugueses ou anti-branco[393].

A capacidade do aparelho do Estado foi enfraquecida a todos os níveis, a perícia de governação política era quase inexistente e, durante os primeiros anos, muitos problemas foram resolvidos e muitos nós de estrangulamento foram eliminados através de campanhas de trabalho voluntário", soluções *ad hoc,* que substituíram as rotinas fixas e o trabalho metódico para a tomada e implementação de decisões[394]. Essas soluções baseavam-se em relações pessoais, ligações políticas e cadeias de comando, que a direcção política transferiu da guerra para o aparelho de Estado[395].

O *poder popular*, se bem que tivesse sido já uma opção durante a luta de libertação nacional. Uma solução para o facto de o Estado estar a contrair-se[396]. O declínio económico obrigou o governo a abandonar sonhos de um Esta moderno, optando por concentrar os recursos escassos na prossecução de objectivos limitados: manutenção do

[389]WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para Teoria da Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 470.
[390] *Ibidem.*
[391] *Ibidem.*
[392] *Ibidem.*
[393] *Idem, p. 480.*
[394] *Ibidem*
[395] *Ibidem.*
[396] *Ibidem.*

poder, defesa das fronteiras, preservação da ordem, evitação do colapso económico, e manutenção do aparelho coercivo[397].

Por outro lado, a contracção enfraqueceu indirectamente o Estado, afectando a sua eficácia (onde, por exemplo, os sistemas de transportes falharam), reduzindo a sua protecção, roubando-lhe legitimidade e reforçando o poder tradicional que subterraneamente vinha desempenhando as funções do Estado[398]. À medida que o Estado entrava em declínio, o poder tradicional, que foi sempre a verdadeira força da civilização africana, adaptava-se a novas situações, tal como no passado se adaptara ao tráfico de escravos, à contratação para o trabalho forçado, à cultura do algodão, ou à colecta do imposto no regime colonial[399].

Apesar do centralismo, a Constituição de 1975 previa a existência em cada escalão administrativo de Assembleias do Povo, tendo sido criadas Assembleias Provinciais, Distritais e de Localidade. As Assembleias do Povo eram os órgãos mais altos órgãos do Estado em cada nível.

Em 1975, a 8.ª Reunião do Comité Central da FRELIMO, aprovou uma revisão constitucional na qual determinou que a Assembleia Provincial é o mais alto órgão do Estado ao nível da Província e o Governo Provincial dirigido pelo Governador, como órgão superior executivo do Estado ao nível provincial.

3.4. O 4º Congresso da FRELIMO e o início de reformas do Estado

O 4º Congresso da FRELIMO foi um marco político determinante na viragem do redimensionamento do Estado para uma administração descentralizada e desconcentrada.

Embora o 4º Congresso da FRELIMO seja um acontecimento político partidário, no contexto do ordenamento constitucional ora vigente, ganha uma relevância jurídica, pois de acordo com o disposto no artigo 3 da Constituição de 1975, a FRELIMO, era a força dirigente do Estado e da sociedade, pelo que as suas resoluções vinculavam o Estado e eram fontes de Direito.

Embora em termos formais a Primeira República, ou a Constituição de 1975, tenha vigorado até 1990, em termos materiais, ao nível da esfera económica, a partir do 4° Congresso iniciou mudanças profundas, já em direcção à liberalização da economia, ao reconhecimento da necessidade da descentralização, como forma de estimular a iniciativa privada e buscar a eficiência governativa e administrativa.

[397] *Ibidem.*
[398] *Ibidem.*
[399] *Ibidem.*

Aliás o 4º Congresso, realizado em 1983 marcou a introdução de uma nova Constituição Económica, diferente da formalmente consagrada na Constituição de 1975, tendo por isso, sido o início da reconfiguração do Estado.

De acordo com Carlos Machili, no período de 1975-1983 a centralização era um método de trabalho da governação consagrado na Constituição de 1975 e confirmado pelo Partido FRELIMO a partir de 1977 que reflectem todos os governos até Dezembro 1994.[400] *As sessões do Comité Central da FRELIMO, de Junho 1975 e de Fevereiro 1977 são fundamentais para compreender a importância atribuída à centralização como método, e técnica de governação. O conhecimento das principais questões discutidas nessas sessões é essencial. Infelizmente, os documentos que existem ainda não são disponíveis ao público. Isto torna a qualquer pesquisa sobre o assunto incompleta e teórica.*[401]

Com efeito, foi no 4º Congresso, realizado em 1983 que a centralização foi pela primeira vez problematizada, onde a excessiva centralização foi questionada e apontada como um dos constrangimentos no funcionamento eficaz e eficiente do Estado e da economia.

Compulsando as leis económicas aprovadas a partir do 4º Congresso 1983 até 1990, constata-se que o seu fundamento são directivas económicas e sociais do 4º Congresso e não a Constituição da República.

Foi com base nas directivas económicas e sociais do IV Congresso da FRELIMO que se introduziram as reformas económicas de liberalização da economia, o que leva a que possa falar da existência de uma Constituição económica material intercalar de 1985 a 1990, que contrariamente formal, assente em valores do socialista, esta assenta nos valores do liberalismo económico.

O relatório do Comité Central ao IV Congresso da FRELIMO foi incisivo na análise crítica aos erros resultantes da centralização e concentração do poder decisório do Estado, conforme se pode aferir:[402]

"O aparelho de Estado não deve concentrar a sua acção na gestão directa das unidades de produção e de serviços. O aparelho de Estado deve assumir que a sua tarefa é orientar e apoiar todos os sectores de produção estatal, cooperativo, familiar e privado.

[400]MACHILI, Carlos, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambique*, p. 393 e 394, in MAZULA, Brazão (org), *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, p. 377-421.
[401] *Idem, p. 394.*
[402] Relatório do Comité Central ao IV Congresso, p. 118 e 119.

O aparelho de Estado que possuímos hoje, tanto a nível económico como nos restantes sectores, caracteriza-se por um excessivo desenvolvimento ao nível central.

O IV Congresso deve marcar a aceleração do processo do reforço das estruturas distritais e provinciais com melhores quadros ou com outros técnicos e colaboradores.

Este esforço de redistribuição das responsabilidades deve significar fazer realmente do distrito a unidade de base da planificação, capaz de procederão levantamento das suas capacidades e potencialidades humanas e materiais. Significa capacitá-lo para planificar a sua produção, os meios necessários e organizar e controlar os circuitos de distribuição.

A atribuição de competência e meios aos órgãos locais comporta a sua responsabilização pela solução de um número considerável de questões locais.

Os órgãos locais não estão a assumir as suas responsabilidades na mobilização de forcas e meios para a satisfação das necessidades populares, aguardando muitas vezes ordens e directivas vindas das estruturas centrais.

Reforçar os órgãos locais significa dotar também os Distritos de instrumentos necessários de direcção, como a planificação e as finanças".

Portanto esta reflexão expressa no Relatório do Comité Central ao IV Congresso da FRELIMO evidencia que o excesso da centralização constituía um dos factores da ineficiência do Estado e foi a base para a mudança do paradigma e iniciou reformas para o redimensionamento do Estado.

O ponto de partida deste processo de reformas para um Estado descentralizado foi a definição do Distrito como a base de planificação.

É neste quadro que as Directivas económicas e sociais que definem linhas de orientação para o Estado recomendam a mudanças profundas no sentido da descentralização e pela primeira vez orienta para a necessidade autonomia das empresas estatais e para a outorga de personalidade jurídica como se pode depreender[403]:

Devemos simplificar e melhorar os métodos de direcção e gestão, adoptar medidas para promover a eficácia e aumentar os rendimentos por hectare e por trabalhador e assegurar a autonomia financeira e administrativa das empresas estatais.

[403] *Idem.*

As empresas estatais deverão ser correctamente dimensionadas para assegurar a sua eficiência e gestão económica. Deve ser-lhes conferida a necessária personalidade jurídica, autónoma administrativa e financeira, para lhes permitir gerir a actividade de modo a assegurar a realização de receitas que cubram os gastos e proporcionem lucros para a acumulação e reprodução alargada."

No âmbito destas reformas, no plano administrativo, as directivas económicas e sociais orientavam o Estado para a necessidade de:[404]

"- Capacitar os Governos Provinciais para garantir a direcção da actividade económica e social, no seu âmbito de competências, em especial para desenvolverem o aproveitamento dos recursos locais na base de pequenos projectos;

— Ter em conta que a estruturação de cada Governo Provincial deve ajustar-se à realidade económica e social da província, e não ser uma transposição mecânica da organização do aparelho de Estado Central;

— Impulsionar a organização dos governos de distrito, considerando a necessidade de o mesmo ser simples, operativo e reflectir as tarefas principais que a esse nível devem ser executados."

A transposição do princípio da autonomia administrativa e financeira das directivas económicas e sociais do IV Congresso para o plano legal, foi pela primeira vez materializada pela lei nº 2/87 de 19 de Janeiro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano 1987, o qual tem por objectivo reactivar a produção e reduzir gradualmente os desequilíbrios financeiros existentes e reflecte ainda a preocupação de introduzir alterações nos mecanismos de gestão, sobretudo a nível empresarial e local, de forma a agilizar e tornar mais operativa a direcção da economia.

Na lei n.º 2/87, de 19 de Janeiro, o Conselho de Ministros ficou autorizado a «regulamentar os estatutos de autonomia administrativa e financeira, estabelecendo as competências para a respectiva atribuição aos organismos e instituições que, pela sua natureza, o justifiquem e possam gradualmente tornar-se auto-suficientes financeiramente [artigo 9, alínea a)].[405] »

Este preceito abarcava uma realidade mais vasta do que os órgãos locais. Mas havia outros que indicavam que esses órgãos ocupavam um lugar central nas preocupações do

[404] *Directivas Económicas e Sociais Aprovadas pelo 4° Congresso da FRELIMO.*
[405] Ministério da Administração Estatal, *Programa de Reforma dos Órgãos Locais*, Documento remetido em 1992 pelo Governo à Assembleia da República, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique*, p.17.

legislador: o artigo 8, n.º 2, alínea a), preconizava a criação de um distrito-piloto em cada província onde seriam ensaiadas medidas de autonomia administrativa e financeira. Além disso, no mesmo artigo, mas no n.º 1, alínea e), apontava-se para a afectação das receitas de certos impostos aos orçamentos distritais.

Segundo o disposto na alínea g) do nº 4 da lei nº 2/87 de 19 de Janeiro, exigia-se para 1987, uma actuação decidida, que deveria se centrar entre outros aspectos na introdução de uma progressiva autonomia administrativa e financeira, em todos os casos em que pudesse constituir forma eficaz de ligar o nível de despesas da respectiva estrutura ou instituição aos resultados da respectiva actividade.

No plano institucional, a Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro de alguma forma, constitui uma ruptura em relação ao período anterior, no que se refere ao princípio de gestão administrativa e financeira, na medida em que o dispositivo legal acima mencionado usa expressões tais como "envolvimento", "responsabilização", "autonomia administrativa e financeira", que têm pouco que ver com o centralismo do Estado estabelecido na Constituição de 1975[406]. É verdade que a Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, não cria estruturas autónomas diferentes do Estado central para a gestão e administração local[407]. Apesar disso, ela avança na direcção da transferência gradual de certas atribuições do nível central para os níveis subnacionais[408]. Neste sentido, a Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, marca um passo importante rumo ao processo de descentralização, cujas bases fundamentais seriam lançadas mais tarde com a aprovação da Constituição da República em Novembro de 1990[409].

Portanto, as directivas económicas e sociais aprovadas pelo 4º Congresso reorientavam o Estado para a necessidade de uma abertura económica, redução de intervenção do Estado na economia, e a necessidade de estimular a iniciativa privada. As Directivas Económicas e Sociais do 4º Congresso serviram de base ou fundamento de uma nova ordem económica, pois "normavam" em sentido contrário ao da Constituição económica formal em vigor a de 1975, baseada numa economia centralizada, estatizada e de orientação socialista. As Directivas Económicas e sociais do 4º Congresso fazem emergir uma Constituição económica material intercalar que fazem a transição no sentido da abertura e liberalização

[406] FORQUILHA, Salvador, *Reformas de Descentralização em Moçambique: O Papel das Instituições na Definição dos Resultados*, disponível em https://www.wider.una.edu, acessado em 10 de Setembro de 2021, às 14 horas.
[407] *Ibidem.*
[408] *Ibidem.*
[409] *Ibidem*.

económica. Entre as várias decisões tomadas à luz das directivas económicas e sociais do 4º Congresso da FRELIMO destacam-se:

– A aprovação do Programa de Reabilitação Económica (PRE).

– A adesão ao Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

– Abertura ao investimento estrangeiro, através da aprovação da Lei nº 8/84, de 18 de Agosto.

– Autorização ao Conselho de Ministros para regulamentar os estatutos de autonomia administrativa e financeira, aos organismos e instituições que pela sua natureza podiam gradualmente tornar-se auto-suficientes, conforme estabelecia o artigo 9, alínea a) da lei n.º 2/87, de 19 de Janeiro.

– Abertura ao investimento privado nacional, através da aprovação da Lei nº 5/87, de 19 de Janeiro.

– Aprovação do Decreto nº 8/87, de 30 de Janeiro, que aprova o Regulamento do Investimento Directo Estrangeiro.

– Aprovação do Decreto nº 7/87, que aprova o Regulamento do Processo de Investimentos Nacionais.

– Aprovação do Decreto nº 9/87, que delega competências para autorização de projectos de investimentos e investimentos directos estrangeiros no valor até 500 milhões de meticais.

– Aprovação do Decreto nº 10/87, que aprova o quadro dos incentivos fiscais e aduaneiros a conceder aos investidores nacionais.

– Aprovação do Decreto nº 21/89, de 23 de Maio, que aprova o Regulamento de Alienação a Título Onerosa de Empresas, Estabelecimentos, Instalações, Quotas e outras formas de participação financeira do Estado.

3.4.1. Directivas Económicas e Sociais do 4º Congresso da FRELIMO e o início da Liberalização Económica, da descentralização e da Transição Constitucional

As Directivas Económicas e Sociais do 4° Congresso da FRELIMO são a primeira fonte que serviu de fundamento para os primeiros "actos normativos" que consubstanciaram a base da Constituição Económica material, que serviu de fundamento para o início das reformas do Estado em direcção à liberalização da economia e da descentralização e desconcentração do Estado.

Do ponto de vista político, ainda nos anos 1980, os argumentos usados para a adopção da descentralização eram de ordem económica e de "proximidade"[410]. A perspectiva política procurava, desse modo, aliar não só o desempenho da descentralização ao grau de rapidez com que os níveis inferiores de decisão participavam na acção governativa, como permitir uma maior aproximação entre o governo e as pessoas beneficiárias das políticas públicas, tornando mais visível e legitima a acção governativa[411].

Como se refere Teodoro Waty, as intervenções dos delegados ao 4º Congresso do Partido FRELIMO, deixaram claramente patente um grande descontentamento por se ter gasto tantos recursos nas machambas estatais e estas não terem dado os resultados esperados, principalmente no que diz respeito a melhoria da vida das populações das zonas rurais bem como ao desempenho da economia em geral.[412]

Para contrariar esta tendência de decréscimo da economia e da produção, no ano de 1983, o Governo formulou um programa de acção que estabelecia que[413]: a) o balanco macroeconómico tinha que ter readquirido o mais depressa possível; b) as despesas do Estado e a quantidade do dinheiro a circular tinha que ser adoptadas à capacidade de produção do país; c) reduzir ao mínimo os aumentos de salários e as subvenções; d) reformular a política agrícola, e e) reestruturar o sector estatal.

Em consequência dos debates havidos no 4º Congresso, foram aprovadas directivas económicas e financeiras. As orientações das directivas económicas e sociais, era no sentido contrário à Constituição vigente, pois enquanto a Constituição formal económica vigente preconizava uma economia estatizada, centralizada, com primazia para os sectores estatal e cooperativo, as directivas económicas e sociais aprovadas pelo 4º Congresso, já eram o prenúncio da abertura e liberalização económica.

Com efeito as leis de liberalização económica aprovadas de 1983 até 1987, não apresentam como seu fundamento a Constituição de 1975, mas sim as directivas económicas sociais do 4º Congresso, como são os casos das supra referidas Lei nº 8/84, de 18 de Agosto e Lei nº 5/87, de 19 de Janeiro.

Durante este período, pode-se falar da existência de uma Transição Constitucional ou de uma Constituição económica material intercalar, consubstanciada pelas

[410] KUMANGA, Martins M, Descentralização em Moçambique, Desafios da Participação Democrática e Desenvolvimento Local, 2019, p. 99.
[411] *Ibidem.*
[412] WATY, Teodoro de Andrade, *Direito Económico*, 2009, p.274.
[413] *Idem*, p. 274 e 275

directivas económicas sociais do 4º Congresso e reforçadas posteriormente pelo Programa de Reabilitação Económica.

Durante este período, do ponto de vista do Direito económico, coexistiram duas Constituições, a Constituição formal de 1975 e a Constituição material assente nas directivas e sociais do 4º Congresso. Enquanto a Constituição formal preconizava uma economia estatizada, centralizada e de inspiração socialista, a Constituição material consubstanciada nas Directivas Económicas e Sociais e no Programa de Reabilitação Económica preconizava a liberalização da economia.

Qual é o fundamento para a atribuição do valor e dignidade constitucional às directivas económicas e sociais aprovadas pelo 4º Congresso da FRELIMO?

Para a compreensão da natureza e valor jurídico das Directivas Económicas e Sociais adoptamos na íntegra a construção de Teodoro Waty segundo a qual[414]:

"O artigo 3 da Constituição da República Popular de Moçambique estatui que a FRELIMO é a força dirigente do Estado e da sociedade e ela traça a orientação política básica do Estado e dirige e supervisa a acção dos órgãos centrais".

Deste artigo podemos concluir que a FRELIMO constituía um ente superior ao Estado sob cuja direcção, orientação e supervisão devia, alias, funcionar.

Significa isto que a FRELIMO estava investida de autoridade de dimanar normas de cumprimento imediato e obrigatório pelos órgãos de Estado.

Compreende-se assim que tenhamos vindo a defender que os instrumentos regulamentares e de orientação dispersos da FRELIMO, devem ser admitidos, por osmose, no Estado e aqui adoptados como fontes de Direito.

Nesse sentido as Directivas Económicas e Sociais e os programas da FRELIMO aprovados pelos III, IV e V congressos, realizados antes da Constituição de 1990 e algumas deliberações do seu Bureau Politico deverão ser considerados, sem dúvida, fontes imediatas do Direito Económico.

A história do nosso Direito Económico recomenda que fora da ortodoxia jurídica dominantes, sejam admitidos como fontes deste Direito outros documentos não de carácter normativo, mas que contenham orientações fundamentais da FRELIMO, é uma opção incontornável de benefício de um trabalho hermenêutico mais sólido e completo.

[414] WATY, Teodoro Andrade, *Direito Económico*, 2009, p. 83 e 84.

A título meramente de exemplo, importa uma referência às nacionalizações, claramente matéria de Direito Económico, que foram declaradas e tornadas efectivas antes da aprovação do correspondente Decreto que acaba seguindo a lógica do anúncio público antes feito em comício.

Há na verdade orientações que foram instrumentos de políticas e de estratégias que, como tal, não devia ser repugnante considera-las fontes relevantes e mediatas deste Direito, sempre com os recursos às consequências da interpretação do artigo 3 da CRM que temos vindo a defender ser uma verdadeira aspirina jurídica a que recorremos sempre que à primeira vista uma determinada orientação pareça dever ser considerada ferida de algum vício jurídico.

A supraestadualidade dessas fontes sustenta-se no facto de nem sempre parecer-nos conformarem-se com a Lei-Mãe sem, nem por isso, poder-se falar da inconstitucionalidade".

Neste sentido, as directivas económicas e sociais marcam o início de uma nova ordem económica, uma verdadeira transição constitucional pois orientavam para um caminho de liberalização e de redução do papel interventivo do Estado, abrindo espaço para a intervenção do sector privado, para a "descentralização", destabilização da economia em confronto com a Constituição económica formalmente até então ainda em vigor da Constituição de 1975.

Portanto, as directivas económicas e sociais constituíam uma verdadeira Constituição económica material que vigorou de 1983 até 1987, ano da realização do V Congresso de FRELIMO, tendo como sucessádeo, as directivas económicas e sociais aprovadas pelo 5º Congresso.

As principais leis estruturantes de reforma do Estado aprovados de 1983 até 1987, não apresentavam como seu fundamento legal a Constituição de 1975, mas sim as directivas económicas e sociais de IV Congresso da FRELIMO.

Esta conjuntura marcou determinante a decisão às Instituições de *Bretton Woods* (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), ocorridas em 1944, no seguimento de negociações que culminaram na imposição de um conjunto de reformas políticas e económicas, e, consequentemente, na mudança de sistema[415].

[415] MOSCA, João (2011), ob. Cit., p. 106-107, 118. Citado por Carlos Manuel Serra, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais*, 2013, p. 344.

No campo económico, em 1987 foi lançado o Programa de Reabilitação Económica (PRE), que se traduziu na realidade em um programa de reajustamento estrutural na linha do "pacote" de medidas impostas pelas Instituições *Bretton Woods*, e que inclui fundamentalmente reformas macroeconómicas[416], e que constituiu em "uma estratégia para travar a queda da actividade económica e lançar as bases da sua recuperação[417].

Em termos de objectivos do PRE, foram definidos os seguintes: (i) travar a queda da actividade económica do país e criar as bases para a sua recuperação; (ii) reduzir os desequilíbrios financeiros e económicos; (iii) criar condições para a eliminação dos desequilíbrios da economia[418].

Na prática, não obstante, a nível formal – constitucional, o País continuar a reger-se por Constituição de cariz socialista e popular, a realidade evolui rapidamente para uma economia de mercado, acompanhada pelas duras e abruptas medidas adoptadas no quadro do PRE e das exigências e condicionalismos dos novos doadores.

Daí que somente no plano formal se possa datar o início do *Estado Pós Revolucionário* em 1990, coma a aprovação de uma nova Constituição, que consagrou novos princípios políticos e económicos (rompendo com os da sua antecessora), pois, em termos efectivos, o processo iniciou-se anos antes, com a viragem para novo modelo económico, que acarretou profundas transformações em todas as esferas da jovem República, incluindo no seio do Partido Frelimo. Em alguns anos, o texto constitucional tornou-se rapidamente desajustado e muito distante dos novos princípios, valores e dinâmicas que passaram a dirigir a reger os destinos do País.

Os principais ícones que caracterizaram o *Estado Revolucionário*, com destaque para a estratégia de socialização do meio rural, para a prevalência da propriedade colectiva sobre a individual e para o modelo de justiça popular, foram rapidamente abandonados ou relegados para o plano secundário no capítulo das prioridades.

As reformas no regime jurídico da Frelimo antecederam o processo de forma constitucional, conforme veremos adiante, permitindo uma boa transformação radical no

[416] Veja-se Mosca, João (2011), ob. Cit., p .109-112; JOSÉ, André Cristiano (2009), *ob. cit*., p 102-105. Citado por Carlos Manuel Serra, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais*, 2013, p. 344.
[417]FRELIMO (1988), *Projecto de Tese ao 5º Congresso*, Maputo, Citado por Carlos Manuel Serra, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais*, 2013, p. 344.
[418] FRELIMO (1988), *ob, cit*., p 39-40, Citado por Carlos Manuel Serra, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais*, 2013, p. 344.

quadro estatutário, de modo a permitir que os seus membros pudessem estar na dianteira dos desafios e oportunidades que o novo cenário económico colocava.

Foi precisamente no V Congresso da Frelimo, realizado em 1989, que lançaram os alicerces para a aprovação, no ano seguinte, de uma nova Lei Fundamental, desta feita despida quase na sua totalidade dos aspectos políticos e ideológicos do Estado Revolucionário, socialista e de democracia popular, marcando a adesão à democracia multipartidária. Esta linha foi reforçada no IV Congresso da Frelimo, realizado em 1991. Nestes eventos "foram tomadas decisões que levaram à mudança radical de República, o abandono da via do desenvolvimento socialista em benefício da economia de mercado e do sistema multipartidário"[419].

Da leitura das Teses ao V Congresso da Frelimo, em particular, encontramos diversos elementos que confirmam a mudança, como por exemplo, o reconhecimento de alguns erros cometidos aquando da socialização do campo, incluindo a concepção das aldeias comunais como meros "núcleos populacionais desprovidos da necessária base económica", a falta de apoio concedido ao sector familiar e o défice de terras que este sector necessitava para produzir; bem como a superação da marginalização do sector privado, que passou gradualmente a assumir importância nos discursos e documentos políticos e governamentais.

Foi portanto preparado o contexto para reforma profunda da Lei Fundamental de 1975 e não apenas, como se chegou a equacionar, uma simples revisão pontual.

O principal resultado era, de facto, criar uma nova República, já não de cariz popular (o termo "popular" desapareceu do texto da nova Constituição de 1990), bem como consagrar constitucionalmente um novo sistema político-económico, já não de orientação socialista, mas sim liberal, capitalista ou de mercado livre.

Na 6ª Sessão da Assembleia Popular, que teve lugar em Setembro de 1989, foi assim tomada a decisão de se proceder à revisão da Constituição da República Popular de Moçambique, devendo tal texto ser submetido " a um amplo processo de auscultação e debate popular abrangendo todo país e todas as camadas da população.

A Constituição de 1990 traduziu, portanto, as mudanças que o País vinha conhecendo desde a introdução do PRE, da adesão aos mecanismos financeiros internacionais

[419] MOSCA, João (2011), *ob. cit.*, p. 106-107, 118. Citado por Carlos Manuel Serra, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais*, 2013, p. 344.

(FMI e Banco Mundial) e da decisão de entrar em negociações para pôr termo ao conflito sangrento que avassalava o País há uma década (e que a duração de 16 anos).

3.5. Adesão de Moçambique ao FMI, Banco Mundial e ao BAD

Como parte do processo da abertura e liberalização económica, Moçambique aderiu ao FMI e ao Banco Mundial a 24 de Setembro de 1984.

Foi através do Decreto nº 6/84, do Conselho de Ministros, de 19 de Setembro, que Moçambique decidiu aderir ao Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, Sociedade Financeira Internacional e Associação Internacional de Desenvolvimento.

A adesão de Moçambique ao FMI e ao Banco Mundial significa a abertura de uma janela para o apoio e financiamento à economia nacional, através de donativos e créditos, pois Moçambique estava numa situação de crise aguda, principalmente devido à guerra. A adesão de Moçambique ao FMI e ao Banco Mundial significou a assunção de compromissos para a construção de uma nova ordem económica assente na liberalização da economia e na abertura ao investimento privado nacional e estrangeiro o que implicou a adopção de reformas estruturantes da economia, através do Programa de Reabilitação Económica e Programa de Reajustamento Estrutural.

Para o aprofundamento dos contornos da adesão de Moçambique ao Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e ao Banco Africano de Desenvolvimento, vejamos o testemunho do Dr. Eneas Comiche[420]:

"Razões de Adesão ao Grupo BAD"

Necessidade de financiamento de projectos de investimento em sectores económicos e sociais, nomeadamente, infra-estruturas: estradas e pontes, construção das escolas, reabilitação de fábricas, execução projectos de desenvolvimento agrícola e rural.

"Razões de Adesão ao FMI e ao Banco Mundial"

Os financiamentos da URSS e dos países da Europa do Leste estavam a diminuir. Alguns dos principais financiadores da Europa Ocidental, como por exemplo os países nórdicos condicionavam a continuação do apoio a Moçambique à adesão ao FMI e ao saque da 1ª tranche de crédito daquela instituição.

[420] Eneas Comiche, *Da Adesão ao Grupo BAD e as Instituições de Bretton Woods*, palestra proferida na associação dos Economistas de Moçambique, 30 de Maio de 2001.

A adesão a essas instituições, que teve lugar em 24 de Setembro de 1984, permitiria:

- *Criar motivação maior para o investimento estrangeiro;*
- *Manter o nível de donativos e de créditos bilaterais de longo prazo e, eventualmente, ver aumentado o seu nível;*
- *Contribuir para a consolidação da paz e da cooperação que se perspectivava para toda a região. A cooperação regional entre os países da SADCC torna-se mais viável na medida em que os financiamentos dos projectos da região contemplarem Moçambique;*
- *A Adesão de Moçambique ao Banco Mundial permitiria o acesso, como "LDC – Less Development Country", a recursos da associação Internacional de Desenvolvimento com prazo total de 50 anos, incluindo 10 anos de período de diferimento e juro de 0,75% ao ano.*

3.6. Programa de Reabilitação Económica (PRE)

O programa de Reabilitação Económica (PRE) foi apresentado e discutido na 6.ª sessão do Comité Central do Partido Frelimo e foi aprovado na I sessão da 2.ª legislatura da Assembleia Popular.

O PRE foi apresentado à Assembleia Popular pelo então Primeiro-Ministro, Mário Machungo, o qual apresentou a situação económica crítica em que o país se encontrava e os objectivos que se pretendiam atingir com PRE nos seguintes termos[421]:

A deterioração que se verifica a partir de 1982 tem como causa fundamental a acção externa de desestabilização promovida pelo regime do «apartheid», já foram referidos em que embora, não sendo determinantes, revelam-se importantes quando combinadas com as causas externas, referimo-nos aos problemas de organização de Direcção da Economia e à falta de quadros.

O PRE é o programa da materialização da Constituição económica material, decorrente das directivas económicas e sociais do 4º Congresso da FRELIMO. *"Com efeito o PRE não tem enquadramento na Constituição económica formal de 1975, pois como afirma o Professor Teodoro Waty, os princípios consagrados no Programa de Reabilitação*

[421] Mário Machungo, Primeiro-Ministro na apresentação do PRE à Assembleia Popular, na Iª Sessão da 2ª Legislatura em 1987.

Económica e Social, para além de economicamente poderem perecer ter uma dose pronunciada de inconstitucionalidade, a solução que lhes consubstanciam é a admissão da reprivatização da titularidade ou do Direito de exploração dos meios de produção e ou bens antes nacionalizados[422].

Porém esta tese de inconstitucionalidade do PRE, pode ser afastada, pois o fundamento do PRE esta nas Directivas Económicas e sociais aprovadas pelo 4º Congresso da FRELIMO, e as Directivas Económicas e sociais aprovadas pelo 4º Congresso da FRELIMO eram fontes de Direito e com valor reforçado, por força do disposto no artigo 3 da Constituição de 1975, eram fontes provenientes de um ente supra-estadual, a FRELIMO como elabora e ensina o Professor Teodoro Waty[423]*:*

"O artigo 3 da Constituição da República Popular de Moçambique estatui que a FRELIMO é a força dirigente do Estado e da sociedade e ela traça a orientação política básica do Estado e dirige e supervisa a acção dos órgãos centrais".

Deste artigo podemos concluir que a FRELIMO constituía um ente superior ao Estado sob cuja direcção, orientação e supervisão devia, alias, funcionar.

Significa isto que a FRELIMO estava investida de autoridade de dominar normas de cumprimento imediato e obrigatório pelos órgãos de Estado.

Compreende-se assim que tenhamos vindo a defender que os instrumentos regulamentares e de orientação dispersos da FRELIMO, devem ser admitidos, por osmose, no Estado e adoptados como fontes de Direito.

Neste sentido, as Directivas Económicas e Sociais e os programas da FRELIMO aprovados pelos III, IV e V congressos, realizados antes da Constituição de 1990 e algumas deliberações do seu Bureau Político deverão ser considerados, sem dúvida, fontes imediatas do Direito Económico.

A história do nosso Direito Económico recomenda que fora da ortodoxia jurídica dominantes sejam admitidos como fontes deste Direito outro documentos não de carácter normativo mas que contenham orientações fundamentais da FRELIMO, é uma opção incontornável de benefício de um trabalho hermenêutico mais sólido e completo.

O título meramente de exemplo, importa uma referência às nacionalizações, claramente matéria de Direito Económico, que foram declaradas e tornadas efectivas antes

[422] Teodoro Waty, *Direito Económico*, 2009, p. 120
[423] *Idem*, p. 83-84.

da aprovação do correspondente Decreto que acaba seguindo a lógica do anúncio público antes feito em comício.

Há na verdade orientações que foram instrumentos de políticas e de estratégias que, como tal, não devia ser repugnante considera-las fontes relevantes e mediatas deste Direito, sempre com os recursos às consequências da interpretação do artigo 3 da CRPM que temos vindo a defender ser uma verdadeira aspirina jurídica a que recorremos sempre que à primeira vista uma determinada orientação pareça dever ser considerada ferida de algum vício jurídico.

A supraestadualidade dessas fontes sustenta-se no facto de nem sempre parecer-nos conformarem-se com a Lei-Mãe sem, nem por isso, poder-se falar da inconstitucionalidade".

Vejamos a essência do Programa de Reabilitação Económica[424]:

``Objectivos do PRE

O PRE tem como objectivos principais:

– Travar a queda da actividade económica do Pais e iniciar uma progressiva recuperação, até 1990, dos sectores vitais da economia nacional. Para tal, o PRE contem um programa de reactivação da produção para exportação, para abastecimento do povo e para o aprovisionamento da indústria, no qual se definem os sectores e os produtos prioritários, a sua interligação no processo económico e a sua coordenação com o esforço da defesa da Pátria.

A reabilitação da economia exige o aumento da produtividade e da eficiência produtiva, a poupança na utilização de matérias-primas combustíveis, equipamento, a racionalização dos recursos humanos:

– Reduzir os défices do Orçamento Geral do Estado e as dividas à banca;

– Eliminando os processos burocráticos e administrativos na gestão económica e na determinação de preços e salários;

– Tornando o sistema salarial num instrumento flexível de promoção da produtividade e da eficiência, e o sistema de preços ao produtor (e por consequência ao consumidor) num instrumento de promoção de excedentes e de combate à candonga;

[424] FRELIMO, *Construamos o Futuro com as Nossas Mãos*, Maputo, 1983.

– *Tornando a política de juros e de crédito num instrumento de captação de poupança e de promoção de austeridade e eficiência;*

– *Tornando a política de impostos num instrumento de captação de mais receitas para o Orçamento do Estado e de maior capacidade financeira para o desenvolvimento.*

Quer as medidas ao nível da produção material, quer as medidas ao nível financeiro, se destinam, em resumo, a promover a produção, o crescimento da economia, a valorização das conquistas já alcançadas pela Revolução moçambicana.

Os resultados económicos positivos da aplicação do PRE nos próximos quatro anos, reflectir-se-ão, necessariamente, na nossa capacidade na década de 90 iniciar o desenvolvimento mais intensivo da economia nacional".

3.7. O 5º Congresso da FRELIMO e a transição para a democracia multipartidária e a paz

O 5º Congresso da FRELIMO, o primeiro dirigido pelo Presidente Joaquim Alberto Chissano, foi um factor determinante no processo da transição para uma democracia multipartidária e da construção da paz.

Com a liberalização económica já iniciada a partir do IV Congresso a transição para a democracia multipartidária em Moçambique pressupunha as seguintes premissas e condicionantes:

– *A defesa da Independência e integridade territorial;*

– *A preservação da unidade nacional e da unicidade do Estado;*

– *As mudanças internas na FRELIMO, no sentido de uma maior abertura e maior democratização interna da FRELIMO;*

– *O abandono do marxismo-leninismo;*

– *A reforma constitucional;*

– *A adopção da economia de mercado;*

– *Reforma do Estado, no sentido de separação entre o Estado e o Partido e introdução do multipartidarismo;*

– *Diálogo com a Renamo com vista ao fim da guerra e ao alcance da paz; e*

– *Reconciliação Nacional.*

No discurso de encerramento do 5º Congresso da FRELIMO, Joaquim Alberto Chissano, acentuou a importância e a necessidade de um consenso nacional sobre a democracia e a paz em Moçambique como duas faces da mesma moeda e como um imperativo nacional[425]:

"O congresso fez convergir a inteligência, a capacidade e a imaginação do nosso partido no conjunto das soluções concretas aos problemas que se apresentam hoje perante a nossa sociedade. Uma vez mais a FRELIMO provou a sua maneira própria de ultrapassar os desafios e de se afirmar como única organização política capaz de sintetizar as aspirações e os interesses de todos aqueles que connosco se identificam com o projecto de construção de uma nova nação unida, de criação de um consenso político nacional de democracia, tolerância e convivência cultural e social.

Com estes actos de vandalismo e terrorismo um consenso nacional de normalização da vida, busquemos os caminhos de paz, paz que significa justiça, paz que significa democracia e respeito pela vontade do Povo, que exalta o saber, o progresso e a liberdade. Paz que significa o respeito pela ordem constitucional, pelos princípios em que assenta a nossa soberania e independência".

Foi base nas decisões do 5º Congresso da FRELIMO que em 1989 foi elaborada uma proposta de revisão de Constituição da República como explica Joaquim Alberto Chissano na mensagem ao Povo Moçambicano e ao mundo alusivo ao fim do ano de 1989[426]:

"O ano que esta prestes a começar marca o início do quinquénio da aplicação das decisões do V Congresso do Partido FRELIMO.

As decisões do V Congresso representam as mais nobres aspirações e anseios do nosso povo. Por isso, devemos fazer do nosso quotidiano, momento do seu estudo, divulgação e aplicação.

Na base das decisões do V Congresso, concluiremos em Mil Novecentos e Noventa a revisão da Constituição da República Popular de Moçambique.

A Constituição é a nossa Lei fundamental, que define o que é o nosso Estado, estabelece as principais normas que regem toda a vida nacional. É esta Lei donde emanam

[425] Joaquim Alberto Chissano, Presidente do Partido FRELIMO, *Discurso de Encerramento do 5º Congresso da FRELIMO.*
[426]Joaquim Alberto Chissano, Presidente da República, *Mensagem por Ocasião do Fim do Ano 1989*.

todas as outras que se relacionam com os aspectos concretos da vida da nossa sociedade, da sua organização e do exercício da democracia. É uma lei que estabelece os direitos inalienáveis do cidadão e os seus deveres. Por isso, ela é uma lei que deve ser, sem equívocos, a expressão da vontade do nosso Povo. Desta maneira permitirá materializar o princípio de que na República Popular de Moçambique a soberania reside no Povo.

Assim, todos nós os moçambicanos, devemos participar na discussão.

Teremos ocasião de comunicar em breve o conteúdo do projecto de base para o debate que tomará em consideração a experiência que todos vivemos nestes escassos anos da nossa Independência, particularmente no que se refere ao exercício da democracia, ao processo da construção da Nação, da consolidação da Unidade Nacional, e do desenvolvimento económico, social e cultural.

É direito e dever de cada moçambicano participar na sua discussão e elaboração. Todos moçambicanos patriotas, do Rovuma ao Maputo, dentro e fora do país, deverão envidar esforços para nelas se integrar."

3.8. O "fim formal" do Partido-Estado

Através do Decreto, no 18/90, de 28 de Agosto, foi alterado o Estatuto Jurídico do Partido FRELIMO, o qual deixa de ser a força dirigente do Estado e da Sociedade, deixa de ser uma entidade supra estadual, para ser uma entidade infra-estadual, como um Partido Político com personalidade jurídica própria diferente do Estado.

A reforma foi *sui generes,* pois do ponto de vista orgânico, não foi feita pela Assembleia Popular, mas sim pelo Conselho de Ministros e do ponto de vista formal, não foi aprovada por via de Lei, mas de um Decreto. O decreto operou indirectamente uma revisão à Constituição de 1975, pois o Estatuto Jurídico que foi atribuído à FRELIMO, não tinha enquadramento na ordem constitucional formalmente em vigor, pois nos termos do disposto no artigo 3 da CRP de Moçambique, a FRELIMO era a força Dirigente do Estado e da sociedade.

O n.º 1 do Decreto n.º 18/90 de 28 de Agosto define que o Partido FRELIMO é uma associação de carácter político, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, constituída para a consecução dos objectivos definidos nos seus Estatutos e Programa.

Portanto o Decreto n.º 18/90, de 28 de Agosto, tem materialmente um valor constitucional.

Esta alteração, foi precedida por profundas alterações da FRELIMO no seu Quinto Congresso, realizado a 17 de Julho de 1989 nomeadamente, o abandono da orientação ideológica marxista-leninista e a mudança da política económica de orientação socialista para uma economia de mercado.

Esta alteração profunda era uma preparação para a transição do monopartidarismo ao multipartidarismo.

Entre as consequências do Decreto nº 18/90, de 28 de Agosto, avultam:

- A separação formal entre o Estado-administração e o Partido FRELIMO;
- A separação entre o património do Estado e o património do Partido FRELIMO;
- A outorga de uma personalidade jurídica e capacidade jurídica própria ao Partido FRELIMO;
- O Estado deixa de financiar o funcionamento do aparelho do Partido FRELIMO, como parte do aparelho do Estado, pois a FRELIMO, deixa de ser um Partido-Estado;
- O Estado passa situar-se acima do Partido FRELIMO.

3.9. A Revisão Constitucional de 1990 e o processo da Transição do Sistema Monopartidário ao Sistema Multipartidário

O anúncio público, de que teria lugar uma revisão constitucional foi feito pelo Presidente Joaquim Chissano na sua mensagem ao povo e ao mundo por ocasião do fim do ano de 1989, nos seguintes termos:

"O ano que está prestes a começar marca o início do quinquénio da aplicação das decisões do V Congresso do Partido FRELIMO.

As decisões do V Congresso representam as mais nobres aspirações e anseios do nosso povo. Por isso, devemos fazer do nosso quotidiano, momento do seu estudo, divulgação e aplicação.

Na base das decisões do V Congresso, concluiremos em Mil Novecentos e Noventa a revisão da Constituição da República Popular de Moçambique.

A Constituição é a nossa Lei fundamental, que define o que é o nosso Estado, estabelece as principais normas que regem toda a vida nacional. É esta Lei donde emanam todas as outras que se relacionam com os aspectos concretos da vida da nossa sociedade, da sua organização e do exercício da democracia. É uma lei que estabelece os direitos inalienáveis do cidadão e os seus deveres. Por isso, ela é uma lei que deve ser, sem equívocos, a expressão da vontade do nosso Povo. Desta maneira permitirá materializar o princípio de que na República Popular de Moçambique a soberania reside no Povo.

Assim, todos nós os moçambicanos, devemos participar na discussão.

Teremos ocasião de comunicar em breve o conteúdo do projecto de base para o debate que tomará em consideração a experiência que todos vivemos nestes escassos anos da nossa Independência, particularmente no que se refere ao exercício da democracia, ao processo da construção da Nação, da consolidação da Unidade Nacional, e do desenvolvimento económico, social e cultural.

É direito e dever de cada moçambicano participar na sua discussão e elaboração. Todos moçambicanos patriotas, do Rovuma ao Maputo, dentro e fora do país, deverão envidar esforços para nelas se integrar."

A proposta de Revisão Constitucional foi apresentada para debate público pelo Presidente Joaquim Chissano a 9 de Janeiro de 1990, num comício popular em Maputo.

O Debate popular em torno do Projecto de Revisão Constitucional decorreu de Janeiro a 30 de Junho de 1990.

Para a coordenação nacional do debate foi Criado a nível Central um Gabinete de estudo do Projecto de Revisão Constitucional e para garantir que debate público tivesse uma abrangência nacional, foram criados ao nível central brigadas que foram trabalhar em todas as províncias em cada Província foi criado um Gabinete Provincial de estudo do Projecto de Constituição, em cada Distrito uma Comissão Distrital e forem previamente definidos os locais para os debates públicos.

Terminando o debate popular, o *Bureau* Político reuniu em Julho para analisar o relatório sobre o debate popular em torno da proposta de revisão constitucional, sobretudo para se posicionar face a questão central que polarizou e dividiu a opinião pública, entra uma maioria de cerca de 85% maioritariamente populações das zonas rurais que eram a favor do monopartidarismo e cerca de 15 %, maioritariamente das elites urbanas que eram favoráveis ao multipartidarismo.

O Presidente Joaquim Chissano comunicou a posição do *Bureau* Político, no dia 31 de Julho de 1990 em Maputo, numa Conferência de Imprensa concedida a jornalistas nacionais e estrangeiros, tendo se pronunciado nos seguintes temos:

O processo do debate popular em torno do Ante-projecto de Revisão da Constituição da República teve duas fases. A primeira foi dirigida pela Assembleia Popular. O processo de debate decorreu ao nível das Assembleias Populares de Localidades, de Postos Administrativo, de Distrito e de Província. Terminado o debate, chegou-se a conclusão de que o mesmo não tinha sido suficientemente alargado, daí que houve uma segunda fase do debate, já sob coordenação do Partido FRELIMO com envolvimento dos Comités do Partido FRELIMO a todos os níveis.

O envolvimento das células do Partido FRELIMO dos locais de residência e dos locais de trabalho, assim como as organizações democráticas de massas, massificou o debate público.

O Projecto de Revisão da Constituição da República foi apresentado e apreciado na 3ª Sessão do Comité Central da FRELIMO, realizada de 6 a 15 de Agosto em 1990.

Assim, iniciou um longo processo sinuoso e complexo de reformas e de descentralização do Estado moçambicano que conhecem várias etapas e metamorfoses e que ainda esta em curso, não sendo ainda uma obra acabada.

3.10. A descentralização no contexto de construção de democracia e da paz em Moçambique

Embora a descentralização não seja uma panaceia ela está, intrinsecamente, associada ao processo da construção da paz e da democracia.

A descentralização esteve sempre associada à equação de resolução de conflitos. Esta constatação é evidente nos acordos de paz sucessivamente assinados e nas leis aprovadas para a acomodação das exigências de uma partilha do poder.

A forma como a questão da descentralização foi sempre integrada como parte da agenda de negociações para a paz, contribuiu bastante para que os modelos de descentralização fossem discutidos na mesa das negociações de paz entre o Governo e a Renamo, sem a necessária participação pública, dos demais partidos políticos e muito menos a academia e as organizações da sociedade civil e outras esferas sociais e públicas.

De acordo com Carlos Machili, a importância da **descentralização** no processo da democracia moçambicana assemelha-se à que foi no momento dos Acordos de Lusaka em 1974 entre o Governo português e a FRELIMO[427]. Naquele momento discutia-se a soberania e a participação de outros além da FRELIMO na transferência do poder. As razões do Governo português foram analisadas pela FRELIMO que não viu a pertinência e exequibilidade[428]. No processo da democracia moçambicana o elemento "participação" reemerge revigorado por um quadro legal, a Constituição de 1990, e pelo fim da guerra civil para uns e de agressão para outros[429]. A outra importância da descentralização consiste na esperança do eleitorado que espera mudanças do sistema de governação da Nação inequivocamente discutida naqueles Acordos[430].

No cenário da pacificação a descentralização não aparece como tema separado, mas integrado na maior preocupação, a unidade nacional[431]. Na primeira fase das negociações a unidade nacional é apresentada em forma de "**identidade nacional"** que justifica a vontade de se a um Acordo sobre a forma de governar Nação[432]. De facto, a maior preocupação era alcançar o consenso sobre a paz e em seguida acordar as formas de governação, ou seja, a procura de factores de unidade posteriormente os factores fundamentais da governação[433]. Os factores da paz e de unidade foram a revisão da Constituição e a aprovação da Lei dos partidos[434]. O maior esforço e a maturidade política dos moçambicanos foi posto à prova no processo que conduziu a estes dois documentos[435].

Os sucessivos modelos de descentralização assim como as diferentes etapas do processo, estão associadas à busca de um modelo de partilha do poder que pudesse contribuir para a paz e a reconciliação nacional.

Há vários estudos que mostram a relação entre a paz e a descentralização que a seguir se apresentam. Em primeiro lugar, Brinkerhoff (2011) sugere que a descentralização é, de facto, em certas condições, uma maneira útil de reduzir o conflito pelas seguintes razões[436]:

---

[427] MACHILI, Carlos, *Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no processo eleitoral 94 em Moçambique*, p. 408, in MAZULA, Brazão, *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, p. 376-421.
[428] *Idem, p. 408 e 409.*
[429] *Idem, p. 409.*
[430] *Ibidem.*
[431] *Ibidem.*
[432] *Ibidem.*
[433] *Ibidem.*
[434] Cf notas 73 e 75, acima.
[435] *Ibidem.*
[436] WEIMER, Bernhard e CARRILHO, João, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique, Dinâmicas, Efeitos, Desafios*, 2017, p. 12.

- “a existência de mais do que um único nível de governo nas democracias descentralizadas cria espaços múltiplos para o exercício da governação e, através da separação de poderes, pode assegurar controlo sobre as acções a vários níveis …”;

- “ a existência de governos sub-nacionais cria arenas múltiplas para a negociação e a contestação política, o que pode evitar dinâmicas de “quem ganha, ganha tudo”, criando oportunidades para as minorias ganharem a nível local …”;

- “a descentralização é um importante meio de penetração do Estado, porque pode alargar a autoridade e a capacidade do Estado para além do centro e integrar o Estado de forma mais ampla na sociedade. As estruturas estatais descentralizadas que fornecem serviços e segurança de forma eficaz podem aumentar a legitimidade do governo” (Brinkerhoff, 20111, p. 139).

Ao analisar uma série de experiências (incluindo a Serra Leoa, Camboja e Afeganistão), o mesmo autor, num artigo anterior, sustentou que a descentralização e o fortalecimento do governo local precisam contribuir para o fortalecimento e consolidação de Estado em estados frágeis em três dimensões[437]. Em primeiro lugar, a eficácia da reconstrução contribui para a prestação de serviços e para uma governação económica eficaz do essencial dos serviços públicos (educação, saúde, infra-estruturas, abastecimento de água), incluindo medidas de transparência e combate à corrupção respeitantes à sua gestão[438]. Em segundo lugar, a descentralização bem-sucedida ajudará a restabelecer a segurança local e nacional ao “lidar com a polícia, unidades militares e paramilitares, e milícias privadas através de uma mistura de reconstrução, profissionalização, reforma e dissolução” Brinkerhoff, 2005, p. 6)[439]. E, em terceiro lugar, a descentralização nos estados pós-conflito precisa contribuir para a reconstrução da legitimidade, através da “expansão da participação e da inclusão, da redução da desigualdade, da criação da responsabilização, do combate à corrupção e da introdução da contestabilidade (eleições) ” (Brinkerhoff, 2005, p. 5)[440].

Uma segunda vertente importante de investigação sobre a relação entre descentralização e resolução de conflitos centra-se em tipos de partidos políticos nos processos democráticos e eleitorais (Brancati, 2009)[441]. Isto é, segundo os autores que temos vindo a citar, é relevante para Moçambique, uma vez que a eleição de governadores

[437] *Ibidem.*
[438] *Ibidem.*
[439] *Ibidem.*
[440] *Ibidem.*
[441] *Ibidem.*

provinciais faz parte da actual agenda de negociação da paz[442]. Com base em pesquisas quantitativas e em alguns estudos de caso (Índia, Espanha e Checoslováquia), o autor demonstra que pode haver probabilidade de a descentralização reduzir o conflito intra-estatal, mas que a sua eficácia depende de forma do partido político e do sistema eleitoral[443]. Para que a descentralização política contribua para a gestão dos conflitos regionais e do risco de secessão, os países devem conceber instituições descentralizadas que reduzam não apenas a força eleitoral de partidos com forte identidade regional, mas também impeçam que partidos com bases de poder regionais subjuguem a arena política nacional[444]. A descentralização parece ser mais bem-sucedida na redução de conflito intra-estatal quando partidos de âmbito nacional dominam o cenário político e integram eficazmente os interesses regionais ou étnicas estão no poder[445]. Estes partidos representam uma ameaça considerável para os países durante as transições democráticas (Brancati, 2009)[446].

O autor identifica variáveis essenciais para o êxito da contribuição da descentralização para a consolidação da paz, nomeadamente a percentagem de assentos parlamentares que uma região possui, o número de assembleias legislativas regionais num país, os procedimentos eleitorais das câmaras altas e a sequência das eleições nacionais e regionais[447]. Na perspectiva do autor, a descentralização, em termos práticos, significa que "os países devem criar assembleias legislativas subnacionais, realizar eleições livres e decidir como distribuir autoridade entre vários níveis de governo[448]. São, inegavelmente, compromissos dispendiosos e decidir como atribuir autoridade entre os níveis do governo é complicado[449]. No entanto, as assembleias legislativas subnacionais já existem em muitos países centralizados, embora não tenham poder de decisão de decisão como têm em sistemas descentralizados de governo "Brancati, 2013, p. 228)[450].

Discutir as conclusões de Brancanti no caso de Moçambique explicaria considerar três linhas de acção política ou reforma no actual contexto constitucional de um Estado unitário[451]. Em primeiro lugar, significaria conferir às províncias um certo grau de

[442] *Ibidem.*
[443] *Ibidem.*
[444] *Ibidem.*
[445] *Idem, p. 14.*
[446] *Ibidem.*
[447] *Ibidem.*
[448] *Ibidem.*
[449] *Ibidem.*
[450] *Ibidem.*
[451] *Ibidem.*

funções e recursos bem definidos e a possibilidade de eleger governadores[452]. Em segundo lugar, no que respeita aos partidos políticos, estes teriam de procurar reduzir o seu regionalismo a favor das questões nacionais. Isto poderia significar, por exemplo, que o principal partido da oposição, a Renamo, precisaria de argumentar a favor de mais autonomia provincial e governadores eleitos, não só nas províncias nas quais afirma ter vencido as eleições, mas em todas as províncias[453]. O partido hegemónico no poder desde a independência deveria ainda reflectir programaticamente interesses socioeconómicos mais profundos nos redutos eleitorais da oposição e tolerar activamente as actividades dos partidos da oposição nos seus próprios redutos eleitorais[454]. Em terceiro lugar, explicaria uma revisão do regime eleitoral do actual sistema de representação a favor de uma combinação entre o sistema eleitoral por maioria simples e o sistema representativo para o parlamento nacional e provincial, bem como uma reforma correspondente da administração eleitoral[455].

Numerosos estudos (Putnan, 1994; Weingast, 2014; Jibal e Prichard, 2016) mostram também que a descentralização fiscal, a autonomia local parcial e um espaço para as OSCs contribuírem para o debate e a política são elementos fundamentais para a consolidação do Estado (local) e para a estabilidade política[456].

Em conclusão, concordamos com os autores acima citados e outros (por exemplo, Rocha-Menocal, 2009) que a descentralização pode fazer parte de uma solução para a fragilidade do Estado, conflitos periódicos e um acordo político destinado a transformar uma Ordem de Acesso Limitado (OAL) numa Ordem de Acesso Aberto (OAA)[457]. Muito dependerá da medida ou do grau e nível (níveis) de descentralização e se a reforma de descentralização faz parte de um acordo de paz ou não[458]. Pode-se dizer que, particularmente em África, a descentralização radical no sentido do federalismo pode aumentar o conflito, a fragmentação e o secessionismo, especialmente quando existem partidos com fortes identidades regionais e quando a riqueza dos recursos naturais está disponível, ou é explorada, em certas regiões de um país, ou ainda quando os direitos das minorias religiosas e étnicas estão a ser violados, exigindo a intervenção do Estado central[459]. Por outro lado, a falta de descentralização do poder e dos recursos pode desgastar o governo central, a sua legitimidade

[452] *Ibidem.*
[453] *Ibidem.*
[454] *Ibidem.*
[455] *Ibidem.*
[456] *Ibidem.*
[457] *Idem, p. 16.*
[458] *Ibidem.*
[459] *Ibidem.*

e, assim, contribuir para a fragilização do Estado e a contestação (violenta) do poder central. Parece que se impõe uma via intermédia negociada e bem ponderada[460].

Também devemos ter em mente que a descentralização não é panaceia para uma consolidação da paz e uma consolidação do Estado bem-sucedidas[461]. A descentralização entendida como regionalismo dos partidos políticos pode agravar os conflitos[462]. Ao mesmo tempo, a consolidação da paz através da descentralização deve reconhecer a dimensão política dos problemas subjacentes que procura resolver[463]. Uma mera descentralização administrativa dificilmente pode resolver estas questões (Heijke & van den Berg, 2011). Os autores concordam que, em condições de pobreza extrema, a falta de capacidade e de vontade de fazer uma verdadeira devolução do poder, a descentralização poderia resultar no contrário da consolidação da paz e da consolidação do Estado (Crawford & Hartman, 2008; Heijke & Van den Berg, 2011).

Na apresentação da primeira proposta de lei sobre a Descentralização a lei nº 4/94, de 13 de Setembro, na sua fundamentação é notório que as razões de ordem política, designadamente decorrentes das reformas para a construção da paz e da democracia tem um maior peso do que as de natureza técnica ou económica, como se pode vislumbrar:[464]

— ***Objectivos***

Os objectivos políticos centrais da reforma dos órgãos locais são:

— o reforço da unidade nacional;
— o aprofundamento da democracia;
— A reconciliação da família moçambicana;
— a estabilização política e económica.

A estes objectivos políticos centrais são ligados outros objectivos, de índole económica e social: o desenvolvimento económico, o equilíbrio financeiro, a melhoria das condições de vida das populações e a igualdade de oportunidades. Mas estes objectivos serão atingidos por via indirecta, isto depende do sucesso na prossecução dos objectivos políticos. A reforma dos órgãos locais é, sobretudo, uma reforma político-administrativa, uma reforma

[460] *Ibidem.*
[461] *Ibidem.*
[462] *Ibidem.*
[463] *Ibidem.*
[464]Discurso de Aguiar Mazula, Ministro da Administração Estatal na Assembleia da República na apresentação da proposta de lei que aprova o quadro institucional dos Distritos Municipais.

das estruturas ou instituições políticas e administrativas que só indirectamente se reflectirá nas estruturas da economia e da sociedade.

— ***Unidade nacional***

A unidade nacional constrói-se em qualquer latitude na base de dois pressupostos:

— A comunidade norteia-se por um objectivo comum;

— Cada membro da comunidade sente que tem uma parcela de responsabilidade e poder político ao dos outros membros dessa mesma comunidade.

Nesta perspectiva, pode se dizer que o nosso povo tem vindo a construir sucessivamente as bases da unidade nacional. Começou por fazer o seu objectivo, comum da libertação nacional. Depois de alcançada a independência, uniu-se em volta do objectivo da criação de instituições nacionais que consolidassem a independência e a autonomia perante o exterior. Mais um passo foi dado quando, consolidada a nossa identidade face ao exterior, aderimos só ao multipartidarismo, à democracia política, e a plenas garantias dos direitos fundamentais dos moçambicanos.

Todos estes passos vêm consolidando os factores de unidade nacional, na medida em que mobilizam a comunidade em torno de os objectivos precisos e em cada estádio exigem cada vez mais a sua participação em termos igualitários.

A autonomia administrativa, financeira e patrimonial que virá com a descentralização, será mais um passo no sentido de fortalecimento dos factores de unidade nacional.

Com a descentralização, os objectivos prioritários do povo ficarão sob a responsabilidade de cada um dos cidadãos em cada localidade do país. A eles competirá decidir como prosseguir esses objectivos e com meios. O quinhão de responsabilidade de cada cidadão será igual ao do seu concidadão, esteja ele no Norte, no Centro ou no Sul, viva em qualquer província ou distrito.

Por isso, diminuirão as razões de ressentimento em relação aos compatriotas de outras zonas do país, de alheamento em relação aos interesses nacionais, de descrença na possibilidade de os interesses da sua própria localidade serem acautelados. A sensação de injustiça e de abandono que algumas vezes encontramos entre aqueles que julgam que outras zonas do país ou são beneficiadas pela atenção dos governantes ou têm mais influencia, atenuar-se-á com a distribuição igualitária do poder. Ora, o ressentimento, o alheamento, a

descrença, juntos com a sensação de injustiça e de abandono são as ameaças principais à unidade nacional.

Dado mais este passo no sentido de autonomização das comunidades locais e de cada cidadão, ficaremos em condições de num futuro próximo dar outro passo gigantesco: o da libertação do espectro do subdesenvolvimento, da fome e da miséria.

— ***Reforço da democracia***

A descentralização administrativa e financeira implica um aprofundamento dos mecanismos de participação democrática. Os responsáveis pelas políticas locais serão directa e regularmente eleitos pelos cidadãos, que dessa forma não só poderão os que melhor representem os seus interesses, como podem controlar ou fiscalizar quotidianamente o seu desempenho. E se este não for adequado, o eleitorado possui instrumentos eficazes para impedir a continuação de dirigentes inábeis, incapazes ou insensíveis às necessidades das populações.

— ***Reconciliação***

A nova estrutura local obrigará moçambicanos de todas as origens, convicções e ideologias a discutir os seus problemas comuns. Não mais vai ser possível ficar à espera que um certo problema local seja resolvido por outrem, por alguém que está longe, instalado num gabinete na sede da província ou em Maputo. Cada problema que surja ou é resolvido pelos cidadãos de cada localidade, através dos seus representantes, ou se perpetuará. Isso implica diálogo, consenso aproximação. Numa palavra, reconciliação forcada pela necessidade de satisfazer em conjunto interesses comuns ou recíprocos.

— ***A estabilização política***

A autonomia resultante da descentralização administrativa e financeira, embora não elimine o conflito político, implicara a sua institucionalização, isto é, permitira a criação de parâmetros e regras a que esse conflito terá de subordinar. Os conflitos não enquadrados numa instituição e por isso incontroláveis e insanáveis, porque não transparentes, perderão razão de ser. O conflito democrático dar-se-á na praça pública, perante os supremos juízes, que serão eleitores. a necessidade de conseguir um "veredicto" favorável destes aconselhará à procura do equilíbrio e da moderação e exigirá o respeito pela sua vontade.

Mesmo do ponto de vista do sistema económico, a descentralização implicará uma maior estabilidade nas perspectivas dos agentes económicos, sejam eles produtores,

distribuidores ou consumidores. Na verdade, eles passarão a ter mais próximo de si interlocutores com capacidade de decisão. As suas próprias opções e necessidades beneficiarão da maior eficácia e celeridade da Administração.

Em suma, o sistema político e económico ganhará estabilidade geral.

"Excelências:

A reforma que é o Conselho de Ministros propõe a esta Assembleia da República é uma reforma essencialmente estrutural.

Não podemos esperar que com esta reforma o nosso povo atinja de imediato os padrões de felicidade que é o nosso dever proporcionar-lhe. A descentralização não vai dar mais comida, mais saúde, mais educação, mais abrigo e protecção contra as vicissitudes da vida, em suma, mais bem-estar.

Mas uma coisa é certa:

A descentralização, para além de significar mais liberdade, mais democracia, mais participação e mais coesão, vai permitir a mobilização das forças locais, das populações, para resolver os problemas e promover o desenvolvimento local. A descentralização é o antídoto contra a inércia, o impasse, a falta de confiança provocadas pela guerra, por calamidades e desventuras dos moçambicanos. Com a descentralização conseguiremos despertar o que há de melhor no povo: a capacidade para lutar e para fazer face a situações adversas; a capacidade para criar e construir; a capacidade para sonhar e para unir esforços; a capacidade para viver em comunidade e criar laicos de fraternidade e solidariedade.

E se nós, moçambicanos, aceitarmos mais este desafio, acredito que faremos da descentralização um poderoso instrumento de aumento da eficácia político-administrativo. A descentralização proporcionará ocasiões singulares e constantes de aprofundamento da democracia participativa. E a descentralização fará surgir em cada ponto do país ou fóruns de dimensão cultural com capacidade para aceitar e acomodar o mosaico de diferenças de tipo da nossa moçambicanidade."

Portanto, o modelo da descentralização foi construído no quadro do processo de construção da paz e da democracia, sendo notável que a descentralização não aparece como um fim em si, mas como um meio, no qual duas vontades políticas se projectam, designadamente a do partido no poder que busca a manutenção do poder e de oposição (RENAMO), que visa conquistar o poder, sendo certo que no mínimo todos acreditam que o

princípio da partilha do poder por via da descentralização constitui o caminho viável para a paz política. Esta é uma situação que resulta ainda do facto de o processo de transição democrático ainda não estar totalmente encerrado, daí a efectivação dos vários acordos de paz.

Quando se analisa as reformas de descentralização em curso em diferentes países da África Subsaariana, constata-se que visam, essencialmente, por um lado, reforçar e aprofundar a democracia e, por outro, melhorar a provisão de serviços públicos.[465] Raramente são associados à gestão de conflitos[466]. Quando o são, os resultados não são necessariamente a mesma coisa em todos os países. Por exemplo, enquanto alguns países como a Ruanda a descentralização parece ter jogado um papel muito importante na manutenção da estabilidade política (Tiburg, 2008), em outros países como Uganda a descentralização, de alguma forma, contribuiu para exacerbar o conflito a nível local (Schelnberger, 2008.)[467]

Relativamente a Moçambique, as reformas de descentralização têm sido associadas ao processo da transição política dos anos 1990, no contexto do reforço e do aprofundamento da democracia e melhoria da provisão de serviços públicos[468].

Com a eclosão do conflito armado no período que se seguiu às eleições gerais de 2014, em Moçambique a descentralização passou cada vez mais a estar associada ao processo da resolução do conflito. Na realidade, os resultados eleitorais, de alguma forma consistentes com o padrão do voto desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994, vieram revelar, mais uma vez, que Moçambique é uma sociedade politicamente heterogénea. Trata-se de uma heterogeneidade que, desde a independência, não tem sido devidamente tomada em conta no processo da construção do Estado. Pelo contrário, a história da construção do Estado pós-colonial em Moçambique tem sido marcada pela negação da heterogeneidade e das diferenças[469].

A descentralização, neste contexto, surge não só como um mecanismo importante que pode conduzir ao aprofundamento da democracia e ao melhoramento na provisão de serviços públicos mas também, e sobretudo, como um mecanismo fundamental de integração da heterogeneidade das diferenças no processo da construção do Estado e na

[465] *Ibidem,* FORQUILHA, Salvador, *Descentralização e Conflito em Moçambique, o Desafio da Construção do Estado*, in IESE, Desafios para Moçambique, 2017, p. 35.
[466] *Ibidem.*
[467] *Ibidem.*
[468] *Ibidem, p. 36.*
[469] *Ibidem.*

minimização da ocorrência da contestação violentado Estado. Numa sociedade heterogénea e dividida como Moçambique (Lijphart, 2008), a descentralização pode desempenhar um papel relevante na integração das diferenças no processo da construção do Estado, reduzindo assim o potencial de conflito violento. Isso na medida em que, ao devolver o poder para o nível local (províncias e distritos), a descentralização favorece a partilha do poder e aumenta a possibilidade dos diferentes partidos políticos de participarem no processo da construção das instituições[470].

Portanto, o modelo de descentralização adoptado em 2018, surge como uma resposta encontrada no processo de negociações políticas entre o Governo (da Frelimo) e a Renamo. Longe de ser um modelo adoptado em busca de uma eficiência na prestação da administração pública, ou numa lógica de uma racionalidade administrativa ou económica, tratou-se sim de um modelo para a resolução de um conflito decorrente do processo da partilha do poder, em face do sistema eleitoral (centralizado), que não permitia uma representação na governação provincial e distrital dos partidos políticos em função dos resultados eleitorais obtidos a cada nível[471].

A respeito da relação entre o modelo de descentralização e o processo de paz em Moçambique, Teodato Hunguana afirmou que[472]: não podemos ignorar que a descentralização era, e permanece, a componente essencial e estruturante dos caminhos e processos conducentes objectivamente à reconciliação e pacificação definitiva do nosso povo e da consolidação no nosso País do Estado de Direito Democrático. Todavia, e para já, é evidente que os conceitos e os termos em que assenta esse processo, o modo da sua implementação, não respondem de forma cabal e consensual, e da forma como se esperava, aos desafios que se nos colocam. Ora se o DDR se ocupa das questões militares, definindo as condições em que se deve proceder ao desarmamento, desmobilização e reintegração dos efectivos residuais da Renamo, a descentralização, por seu lado, constitui o enquadramento político-constitucional que deveria resolver a questão política propriamente dita, dando alicerce institucional à Reconciliação e Paz Definitiva. Esse era o espírito condutor de toda a discussão sobre a descentralização. De acordo com Teodato Hunguana, aspectos que contextualizam problemática da descentralização são[473]:

---

[470] *Ibidem.*
[471] *Ibidem.*
[472] Teodato Hunguana, *A Propósito dos Últimos Desenvolvimentos na Junta Militar da Renamo*, artigo de opinião publicado no Jornal Savana, na sua edição de 12 de Março de 2021.
[473] *Ibidem.*

- A descentralização constitui uma questão de fundo e estruturante, tal como foi a introdução do Estado de Direito Democrático pela Constituição de 1990, assente no multipartidarismo e em todos os outros pilares da nova ordem democrática;

- Constitui uma questão de fundo e estruturante tal como foi a institucionalização do poder local, aspecto importante da descentralização política;

- Ao nível provincial constitui uma fase lógica e previsível desse processo, introduzida com considerável atraso, tendo em conta que a Constituição de 1990 já apontara a direcção desse desenvolvimento ao prever, no n.◦ 1 do seu Art. 115. ◦, o estabelecimento do que designou de «órgãos de representação democrática», que outra coisa não poderiam ser senão as Assembleias Provinciais, tal como a Constituição de 2004 veio estabelecer no seu Art.◦ 142. Ficou por se completar este processo de descentralização com o passo seguinte que seria a criação do Executivo correspondente a estas assembleias, isto é, o Governo Provincial e respectivo Chefe, o Governador da Província.

3.11. A Constituição de 1990 e a Descentralização

A Constituição de 1990 fez uma ruptura relativamente a de 1975, com a introdução do Estado de Direito Democrático, do multipartidarismo e da economia de mercado.

Foi na Constituição de 1990, que pela primeira vez, foi constitucionalmente introduzida a existência de representação democrática ao nível provincial e órgãos representativos ao nível distrital a serem democraticamente eleitos pelas populações, ao nível provincial e distrital.

Apesar da previsão constitucional no sentido da descentralização a sua materialização não foi fácil, a partir mesmo da compreensão do modelo, à sua regulamentação pelo legislador ordinário.

Para Teodato Hunguana, a Constituição de 1990 é a Constituição da descentralização[474]:

"A Constituição de 1990 é de facto uma Constituição de descentralização. Na linha daquilo que era já a tradição da Frelimo desde o II congresso, quando se criaram os comités do partido que fazem a governação das zonas libertadas e semi-libertadas. Dos

[474]Teodato Hunguana, entrevista feita pelo jornalista Francisco Carmona, publicado no Jornal Savana, edição de 10 de Julho de 2020.

comités passamos para os grupos dinamizadores, no período de transição, e depois para o sistema das assembleias do povo, da base ao topo.

A Constituição de 1990 situa-se nesta linha ao consagrar, no Capítulo IX, os Órgãos Locais do Estado, de que trata com algum desenvolvimento, do artigo 185 ao artigo 191. O Artigo 187, em três números estabelece o seguinte:

- Os órgãos locais do Estado consistem em órgãos representativos e órgãos executivos.

- Os órgãos representativos são constituídos por cidadãos eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial.

- Os órgãos executivos são designados nos termos da lei.»

Esses órgãos representativos eleitos são as Assembleias, continuando os órgãos executivos a serem designados por nomeação. Em coerência, aliás, com os «órgãos de representação democrática» previstos no n.º 1 do artigo 115, para o nível provincial, e, quanto aos órgãos executivos, em coerência com o estabelecido nos artigos 113 e 114 sobre o Governador Provincial e o Governo Provincial.

Além de se estabelecer, no artigo 187, que estas Assembleias tomam «decisões obrigatórias», o artigo 189 é peremptório ao consagrar o princípio segundo o qual «Os órgãos executivos prestam contas aos órgãos representativos».

Estamos, portanto, perante um sistema descentralizado ao nível das assembleias, e que, na lógica do seu desenvolvimento, quando as condições estivessem criadas, iria evoluir para a eleição dos respectivos executivos. Ora esse sistema de descentralização, tal como a própria Constituição de 1990, não são fruto de negociações, mas foi estabelecido na linha da concepção de governação das zonas libertadas adoptada no II Congresso.

Então, de facto, tal é a questão que me coloca, não se compreende que a evolução lógica e normal desse sistema tivesse que resultar de negociações para se pôr termo ao conflito com a Renamo. Por isso, e para mim, esse foi sempre um equívoco, para cujo esclarecimento, pessoalmente, me empenhei até onde pude, porém sem sucesso.

Vale a pena, na esteira da questão que me colocou, esclarecer um outro equívoco que veio contribuir para maior confusão.

É que tudo o que explanei sobre os órgãos locais do Estado na Constituição de 1990, tem a ver com a Constituição antes daquela revisão que introduziu as autarquias locais,

o poder local. É preciso dizer que esse sistema nunca chegou a ser implementado. Primeiro porque, para sua regulamentação e implementação, o Governo fez aprovar a Lei n.º 3/94, designada «Lei dos Distritos Municipais», que de certo modo «municipaliza» todo o território nacional.

E isso não violava os acordos de paz. O acordo de paz já havia sido firmado em 1992, estamos em 93 e, portanto, aprova a lei dos distritos municipais, que digamos, municipaliza todo o território nacional.

Acontece que o Dr. Domingos Arouca, atento ao processo, levanta a lebre e questiona como era possível criar autarquias se a Constituição não previa nenhum lado o poder local, as autarquias. Portanto, esse processo era inconstitucional, denunciava o ilustre causídico.

Com efeito, a Constituição não tratava em nenhum momento do poder local, nem dos municípios, tratava sim dos órgãos locais do Estado. Porque dentro da Frelimo, nem todos estavam de acordo com aquela lei, aproveitou-se o ensejo e decidiu-se afastar essa lei, por inconstitucionalidade, e rever a Constituição para se introduzir o poder local e as autarquias.

Porém ao proceder-se à revisão constitucional foi-se muito para além da suscitada questão de inconstitucionalidade. Porque não só se introduziram as autarquias, o poder local, como se retirou da Constituição todo aquele Capítulo IX relativo aos «Órgãos Locais do Estado». Então desta «operação» resultou a autarcização, gradual, das partes do território nacional que, segundo os critérios estabelecidos na revisão constitucional e na lei, eram considerados autarcizáveis, ficando o resto do território nacional sem autarquias, mas também sem os «Órgãos Locais do Estado» descentralizados, no grau em que previa a Constituição, antes dessa equívoca revisão. Ao fazer-se isso, «deitou-se fora o bebé com a água suja do banho», isto é, perdeu-se o que de bom a Constituição de 1990 trazia, que era a descentralização dos órgãos locais do Estado assente em assembleias. Para, hoje, acabar por se reintroduzir em condições negociadas na revisão de 2018."

A Constituição de 1990 previa no seu artigo 115 que: podem ser criados, a nível provincial órgãos de representação democrática e remeteu para a legislação ordinária a competência para regular a sua organização, composição bem como o seu funcionamento e a definição das suas competências. Esta lei não chegou a ser criada.

O modelo de descentralização adoptado na Constituição de 1990 era *sui géneres* e atípico tendo alimentado muitas discussões e querelas doutrinárias na sua

interpretação e gerou dificuldades para a sua aplicação que só foram superadas com a revisão constitucional de 1996, através da lei nº 9/96 de 22 de Novembro.

Ao nível provincial (artigo 115) a Constituição de 1990 previa a criação de órgãos de representação democrática e remetia para a regulamentação do legislador ordinário, o que não chegou a acontecer. Ao nível dos juristas moçambicanas não houve consenso e na clareza sobre o que seriam estes órgãos de representação democrático. A Constituição limitou-se em prever a sua existência sem parametrizar a sua natureza jurídica, a sua composição e competências, remetendo tudo para uma lei ordinária.

Ao nível distrital (artigo 186), a Constituição previa a existência de órgãos locais do Estado, que compreenderiam órgãos representativos e órgãos executivos, sendo que os primeiros seriam eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial. Portanto seriam uma espécie de uma descentralização dentro do próprio estado, ou seja seriam órgãos electivos desconcentrados. A Constituição em nenhum momento face da descentralização, do poder local ou de autarquias locais, limitando-se apenas aos órgãos locais do Estado.

Parece que o legislador constitucional não estava claro sobre o que seriam os órgãos de representação democrática sobre o próprio modelo de descentralização adoptado, o que levou a que o legislador ordinário não tivesse clareza não sus definição e operacionalização.

Dada a falta de clareza sobre os órgãos de representação democrática ao nível provincial, não chegaram a ser criadas. A mesma ambiguidade ensombrou a descentralização ou desconcentração ao nível distrital. Portanto, havia uma inequívoca vontade política de descentralização que tecnicamente esbarra com uma inequívoca falta de clareza sobre o modelo a seguir.

Neste imbróglio, Óscar Monteiro avança as seguintes hipóteses de interpretação do modelo de descentralização adoptado na Constituição de 1990[475]:

"Ao nível provincial

Estes órgãos, de forma deliberada não foram designados de representativos, por não serem Assembleias eleitas com as suas competências decisórias. O espírito do debate constitucional configura-os como órgãos de auscultação e consulta. As hipóteses a considerar podem assumir modalidades tais como:

– Órgãos constituídos por representantes de assembleias de escalão inferior em proporções a determinar

[475] Óscar Monteiro, *Aspectos Institucionais e Financeiros da Reforma dos Órgãos Locais em Moçambique*, Maputo, 1990.

– Órgãos constituídos por representantes acima referidos e por representantes de associações democraticamente eleitos representando grupos profissionais, sociais, culturais, económicos, associações de residentes. A participação destes representantes far-se-á numa base voluntária. Pode-se conceber a existência de um órgão sempre com a mesma composição, ou então pode-se conceber que dentro do mesmo órgão se pode variar a composição consoante os assuntos a tratar. Assim, por exemplo, um Conselho Provincial (ou outro nome) poderia ter uma determinada composição quando se trate de discutir os assuntos económicos e outra quando se tratar de discutir os assuntos sociais. Isso permitiria que as assembleias de escalão inferior especializassem deputados capazes de levar junto do Governo Provincial, preocupações e propostas específicas, nas áreas mais importantes da acção do Governo Provincial.

— ***Ao nível distrital***

Parece à partida claro que ao nível distrital deverão existir órgãos locais. Nos termos da Constituição, os órgãos locais são compostos por um órgão representativo, a assembleia distrital, e um executivo que se propõe seja por esta escolhido.

A primeira questão que se coloca é de estabelecer a designação dos órgãos. Pode-se escolher um nome idêntico para todos os órgãos, ou podem ser escolhidos nomes diversos para cada nível territorial. A segunda questão é a da composição do executivo distrital: a lei 7/78 estabelecia uma composição de três a cinco membros por Conselho Executivo além do seu dirigente. Estes membros eram concebidos não como os chefes ou directores de serviços, mas como pessoas de confiança da Assembleia respectiva. Parece óbvio que este último princípio deve se manter e ser aplicado. Resta decidir a questão do número e das competências respectivas. Concretamente trata-se de dizer se o órgão executivo é composto por tantos membros que se encarregam: um das questões tais, outro das questões tais. Exemplo: um responsável pelas questões económicas, outro pelas questões sociais, segundo as prioridades e afinidades.

Na tomada desta decisão, confrontam-se duas necessidades:

• A de uniformidade que permite implantar de maneira uniforme uma mesma estrutura, e que permite uma fácil rotação dos funcionários por cada transferência não implicar a necessidade de reinserir o funcionário em novo universo organizativo. Tem também como vantagem facilitar a relação vertical pois o escalão provincial sabe em regra como lidar com a estrutura distrital, por o modelo organizativo ser idêntico em todos os distritos.

• A da especificidade que tem a vantagem de adequar melhor a estrutura a determinados fins. Esta solução, porém, por estar dependente da decisão de uma assembleia cuja composição varia ao longo do processo eleitoral comporta a possibilidade de mudanças sucessivas após cada eleição.

Aqui podem seguir-se alguns caminhos:

— Ou se estabelece um modelo genérico com alguns parâmetros, (por exemplo dizendo que a x população corresponde tal estrutura, à população x+y corresponde uma estrutura um pouco mais complexa,

— Ou se estipula que cada órgão aprova a sua divisão de competências segundo as suas especificidades,

— Ou se estabelecem alguns critérios de base e se deixa à aprovação de um órgão de tutela a aprovação de variantes."

Portanto, apesar de o legislador da Constituição de 1990 ter tido a intenção de introduzir a descentralização, não foi fácil interpretar e descortinar a configuração jurídica do modelo adoptado, tendo suscitado dúvidas e uma querela doutrinária na sua materialização.

Estas dúvidas sobre o modelo de descentralização a seguir no contexto da materialização do paradigma adoptado na Constituição de 1990, alimentaram muita controvérsia e diversas interpretações, que motivaram a realização em Novembro de 1991, em Maputo, juntando diferentes especialistas e intervenientes entre nacionais e estrangeiros, onde se chegou a algumas ideias conclusivas para a interpretação e aplicação do modelo de descentralização plasmado na Constituição de 1990.

Com vista a construir uma visão comum do modelo de descentralização adoptado na Constituição de 1990, o Ministério da Administração Estatal (MAE) elaborou no contexto do Programa de Reforma dos órgãos locais do Estado, um documento que foi remetido em 1992 pelo Governo à Assembleia da República, do qual se apresenta o paradigma de descentralização instituído pela Constituição de 1990, nos seguintes termos[476]:

Na definição das atribuições e competências dos municípios e respectivos órgãos, o legislador não goza de liberdade plena.

A Constituição, como não podia deixar de ser, num Estado unitário, reserva aos órgãos de soberania e órgãos centrais do Estado todas as atribuições em que esteja em causa o interesse nacional (que terá de prevalecer sempre sobre qualquer outro tipo de interesse) e a

[476] Ministério da Administração Estatal, MAE, *Programa de Reforma dos Órgãos Locais* documento remetido em 1992 pelo Governo à Assembleia da República, para informação desta.

política unitária do Estado (cf. O artigo 110 da CRM) ou mais lentamente o exercício da soberania (artigo 111, n.º 1).

Mais baixo a Constituição enumera mesmo algumas áreas que são atribuição do Estado, pelo que os órgãos do Estado possuirão competências para as prosseguir: a representação do Estado, a definição e organização do território, a defesa nacional, a ordem pública, a fiscalização das fronteiras, a emissão da moeda e as relações diplomáticas (artigo 111, n.º 2).

De onde se depreende que às pessoas colectivas territoriais diferentes do Estado, os municípios só poderão ser entregues atribuições exclusivamente locais, ou de interesse exclusivamente local. Os municípios não podem ter a seu cargo interesses nacionais, ou interesses que têm uma componente nacional (qualquer que seja a sua importância) e uma componente local.

Em Moçambique há que tomar em linha de conta que o legislador constituinte, embora lacónico nas suas indicações sobre o assunto, não o ignorou por completo.

Dos artigos 185 a 191 retiram-se alguns princípios:

i) Haverá órgãos representativos e órgãos executivos;

ii) Os órgãos representativos são eleitos pelos eleitores da área respectiva;

iii) Os órgãos executivos são designados nos termos da lei;

iv) Os órgãos representativos tomam decisões obrigatórias;

v) Os órgãos executivos prestam contas aos órgãos representativos.

Estas directrizes eliminaram já umas boas dezenas de hipótese. Mas mantém escancarada a possibilidade de muitas outras, cabendo ao legislador eleger a que melhor se adapta às circunstâncias do País.

Nesse contexto, o ponto de referencia mais concreto é o resultante das conclusões do seminário de Novembro (de 1991),

Aí formou-se consenso em redor de um modelo composto por um órgão de tipo assembleia, eleito por sufrágio universal pelos eleitores inscritos na circunscrição eleitoral correspondente ao município (distrito o cidade) e por um órgão executivo colegial, eleito pela assembleia, composto por indivíduos (vereadores) que tanto podem ser membros da assembleia, como não ser. A estes dois órgãos juntar-se-ia um terceiro, também executivo, mas desta feita singular, do género presidente da câmara, perfeito, alcaide ou maior. Seria também eleito pela assembleia, eventualmente na mesma eleição em que seriam escolhidos os

vereadores. Do que se sabe da sociologia das organizações não é difícil adivinhar que este último órgão assumirá o papel mais importante na gestão e representação do município.

Os órgãos executivos seriam responsáveis perante o órgão representativo (deliberativo), mas não é forçoso que essa responsabilidade se consume na possibilidade de demissão ou destituição a todo o tempo do presidente ou dos vereadores, na medida em que essa possibilidade se poderia traduzir em instabilidade permanente na gestão da edilidade.

No Seminário aceitou-se em princípio a existência de órgãos ou entidades inframunicipais (postos administrativos ou localidades). Em momento posterior se estudará se estas se devem assumir como autónomas em relação aos municípios (autarquias inframunicipais), ou se devem considera-se órgãos dos próprios municípios.

Depois da controvérsia na interpretação do modelo de descentralização adoptado pela Constituição de 1990, foi aprovada pela lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, que na tentativa de sua materialização, criou os Distritos Municipais.

3.12. A lei 3/94, de 13 de Setembro - lei que cria os Distritos Municipais

O artigo 186 da Constituição da República de 1990 previa que "1. Os órgãos locais do Estado constituem em órgãos representativos e órgãos executivos. […] 2. Os órgãos representativos são constituídos por cidadãos eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial. […] 3. Os órgãos executivos são designados nos termos da lei". Por sua vez o artigo 187 da Constituição de 1990 preceituava que "Os órgãos representativos tomam decisões obrigatórias na área das suas competências, criam comissões necessárias à realização das suas atribuições e responsabilizam individualmente os seus membros pela execução de tarefas específicas".

A primeira tentativa de regulamentação do modelo de descentralização previsto no artigo 186 da Constituição de 1990, foi a lei nº 3/94 de 13 de Setembro que cria os Distritos Municipais. A lei teve um "parto a cesariano", dividiu a opinião de políticos e juristas e foi revogada antes da sua implementação.

3.12.1. Distritos municipais[477]

O Estado moçambicano reconhece como princípio básico da organização administrativa democrática a instituição de distritos municipais.

Os distritos municipais pessoas colectivas públicas de população e território, dotados de órgãos representativos e executivos, que visam, de modo autónomo, prosseguir interesses próprios das correspondentes comunidades.

O território do distrito municipal coincide com a área da circunscrição com categoria de distrito.

Os distritos municipais exercem as suas atribuições nos termos da Constituição da República e da lei e no respeito pelo princípio da unidade do Estado.

3.12.2. Poderes dos Distritos Municipais[478]

Para o exercício das atribuições dos distritos municipais, os órgãos destes dispõem, nos limites fixados pela lei, nomeadamente de:

a) Poder regulamentar;

b) Poder de auto-organização;

c) Poder de planificação;

d) Poder tributário e financeiro;

e) Poder de participação nas decisões do Estado que lhes disserem directamente respeito;

f) Poder de adquirir, administrar, onerar e alienar património próprio;

g) Poder de praticar actos definitivos e executórios, assistidos do privilégio de execução prévia;

h) Poder de execução forçada;

i) Poder de contratar livremente com entidades públicas e privadas;

j) Poder de litigiar judicialmente.

No exercício das suas competências, os órgãos do distrito municipal:

a) Observam os princípios ecológicos de zoneamento e os critérios da melhor utilização na planificação do uso da terra;

b) Introduzem e implementam processos de avaliação do impacto ambiental das intervenções e actividades no território do distrito municipal.

[477] Artigo 01 da Lei nº 3/94 de 13 de Setembro.
[478] Artigo 5 da Lei nº 4/94 de 13 de Setembro.

3.12.3. Da representação da Administração central e dos seus Serviços no distrito municipal[479]

A Administração central manterá uma representação no território do distrito municipal.

A Administração central manterá serviços cuja área de jurisdição coincidirá total ou parcialmente com o território do distrito municipal.

Esses serviços subordinar-se-ão aos órgãos centrais e provinciais do Estado, mas deverão articular-se com os órgãos municipais no exercício de competências que respeitem a atribuições que a Administração central partilhe com o distrito Municipal.

3.12.4. Natureza jurídica dos Distritos Municipais

Do anteriormente exposto sobre a lei nº 3/94 de 13 de Setembro resulta que:

— Os Distritos Municipais são Autarquias locais que tinham uma jurisdição distrital;

— Os Distritos Municipais deveriam ser resultantes de um processo de descentralização administrativa territorial;

— Os Distritos Municipais são pessoas colectivas públicas territoriais;

— Os Distritos Municipais são constituídos por três elementos a população, o território e os órgãos Municipais;

— Os órgãos Municipais são eleitos democraticamente por sufrágio universal;

— Os Distritos Municipais gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;

— Os Distritos Municipais estão sujeitos à tutela administrativa do Estado;

— Os Distritos Municipais são dotados de poder regulamentar;

— O Estado mantém a sua representação ao nível do Distrito Municipal;

— O sistema de Governo Municipal é presidencial;

— O Distrito Municipal é constituído por três órgãos nomeadamente, assembleia, o Presidente do Conselho e o Conselho.

Portanto, os Distritos Municipais, não são órgãos locais do Estado, são órgãos do poder local, são autarquias.

[479] Artigo 36 da Lei nº 4/94 de 13 de Setembro.

Pela sua configuração jurídica são pessoas colectivas púbicas territoriais infra-estaduais, órgãos de administração autónoma constituídas por população, território e órgãos eleitos democraticamente por sufrágio universal, designadamente órgãos representativos deliberativos e órgãos executivos.

Sendo resultantes de uma descentralização administrativa territorial os Distritos Municipais estão dotados de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, patrimonial e financeira e sujeitos à tutela administrativa do Estado.

No nosso entendimento a lei nº 31/94, de 13 de Setembro é inconstitucional pois criou uma nova pessoa colectiva não prevista na Constituição. A Constituição de 1990 não previa a existência de autarquias locais, mas sim de órgãos locais do Estado. Portanto a descentralização que estava prevista na Constituição de 1990, era *sui géneres* pois decorria dentro do próprio Estado, através dos próprios órgãos locais do Estado, era um modelo atípico de descentralização. Com efeito o artigo 186 da Constituição de 1990 previa existência de órgãos locais do Estado, que compreendiam órgãos representativos e órgãos executivos, sendo que os órgãos representativos seriam eleitos. Porem a lei dos Distritos Municipais, ao criar Municípios criou órgãos de poder local o que é diferente dos órgãos locais de Estado previstos na Constituição de 1990. Embora a intenção do legislador constitucional fosse de descentralizar, está claro que essa descentralização não seria pela via da criação de autarquias locais ou de pessoas colectivas territoriais infra-estaduais.

A inconstitucionalidade da lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, embora não foi consensual, foi suscitado no debate público sobre a matéria, de tal ordem que a lei não chegou a ser implementada, o que suscitou a necessidade de uma revisão pontual da Constituição da República, para resolução da controvérsia na sua raiz, através da lei n.º 9/96, de 22 de Novembro que introduziu as autarquias locais.

3.13. A Revisão Constitucional pela Lei nº 9/96 de 22 de Novembro e a introdução do Poder local – As Autarquias locais

A controvérsia acerca da interpretação e materialização do modelo de descentralização plasmado na Constituição de jurídica: 1990 e sobre polémica em torno da inconstitucionalidade da lei nº 3/94 de 13 de Setembro que cria os Distritos Municipais só foi superada com a revisão constitucional, aprovada pela lei nº 9/96 de 22 de Novembro, que introduziu o poder local e clarificou-se a distinção entre órgãos locais do Estado e órgãos locais do Estado e órgãos do poder local.

Essa foi a tarefa da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, que - ao introduzir um título na Constituição dedicado ao Poder Local - trouxe as seguintes modificações no estatuto constitucional da Administração Autárquica[480]:

- O esclarecimento, no capítulo já anteriormente dedicado aos órgãos locais do Estado, da prossecução exclusiva, por parte destes, dos interesses estaduais, sem qualquer intervenção local de tipo representativo (arts. 185 e 186 da CRM);

- A autonomização no texto constitucional de um novo capítulo, totalmente reservado ao Poder Local, este com o objectivo de prosseguir uma política administrativamente diversa da do Estado e politicamente fundada em opções livres dos cidadãos residentes nas respectivas circunscrições (art. 188 da CRM);

- A distinção das autarquias locais, entidades que concretizam a descentralização que se pretende no seio do "Poder Local", entre os municípios e as povoações, os primeiros correspondentes às cidades e vilas e os segundos correspondentes aos postos administrativos, de acordo com classificação anteriormente vigente (art. 190 da CRM);

- A previsão da existência de um conjunto de matérias a regular por lei ordinária, tais como eleições dos titulares dos órgãos autárquicos, finanças e património, tutela administrativa, quadros de pessoal e poder regulamentar (arts. 192 e seguintes da CRM).

Com efeito o 116 da lei nº 9/96 de 2 de Novembro, enquadrado no capítulo I, atinente aos princípios gerais, integrado no título III sobre os órgãos do Estado, estatui que nos diversos escalões territoriais, os órgãos locais do Estado asseguram a representação do Estado ao nível local.

Os artigos 185 e 186 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro vieram clarificar as funções dos órgãos locais do Estado. Com efeito o artigo 185 definia que os órgãos locais do Estado tem como funções a representação do Estado ao nível local para administração e desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais e o artigo 186, estabelecia que os órgãos locais do Estado garantem, no respectivo território, sem prejuízo da autonomia das autarquias locais, a realização de tarefas e programas económicas, culturais e sociais de interesse local e nacional, observando estabelecido na Constituição, as deliberações da Assembleia da República, do Conselho de Ministros e dos órgãos Estado do escalão superior.

[480] Jorge Bacelar Gouveia, *As Autarquias Locais e a Respectiva Legislação*. Um enquadramento geral, p. 82, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, Lisboa-Maputo, 1998.

Relativamente ao poder local, a grande novidade da lei nº 9/96 de 22 de Novembro o artigo 188, definia o seu objectivo, como sendo, organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano. O nº 2 da disposição em alusão, iludida que o poder local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

Para uma melhor definição do que é o Poder Local, o n.º 1 do artigo 189 da lai nº 9/96 de 22 de Novembro clarificou que o Poder Local compreende a existência de autarquias locais e o nº 2 da mesma disposição ocupou-se de dissipar duvidas quanto à natureza jurídica das autarquias locais, definindo as pessoas colectivas publicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectiva, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

A lei nº 9/96 de 22 de Novembro criou dois tipos de autarquias locais (artigo 190), os municípios que correspondem a circunscrição territorial das cidades e vilas e as povoações que correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo.

Em termos de configuração dos seus órgãos, as autarquias locais tem como órgãos (artigo 192 da lei n.º 9/96 de 22 de Novembro), uma Assembleia, dotada de poderes deliberativos, e um órgão executivo que responde perante ela.

— Entre as principais características das autarquias locais avultam as seguintes que definem o seu estatuto e a sua identidade são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios (artigo 189 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro);

— São eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto e pessoal dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia (artigo 192 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro);

— Tem finanças e património próprios (artigo 193 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro;

— Estão sujeitos à tutela administrativa do Estado (artigo 194 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro);

— Dispõem de um poder regulamentar próprio (artigo 195 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro);

— Gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira (artigo 186 e 193 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro);

Assim as principais características que distinguem os órgãos locais do Estado, dos órgãos do poder local (autarquias locais) são:

— Os órgãos locais do Estado resultam da desconcentração, enquanto que os órgãos do poder local (autarquias locais) resultam da descentralização;

— Os órgãos locais do Estado são nomeados enquanto que os órgãos do poder local (autarquias locais) são eleitos;

— Os órgãos estão sujeitas a superintendência dos órgãos superiores do Estado, enquanto que os órgãos do poder local (autarquias locais) estão sujeitas à tutela administrativa do Estado;

— Os órgãos do poder local (autarquias locais) põem de um poder regulamentar próprio, enquanto que os órgãos locais do Estado não o dispõem;

— Os órgãos do poder local (autarquias locais) gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, enquanto que os órgãos locais do Estado não gozam de autonomia;

— Os órgãos locais do Estado têm como função a representação do Estado ao nível para a administração e desenvolvimento do respectivo território e contribuírem para integração e unidade nacionais (artigo 185 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro), enquanto o poder local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano (artigo 188 da lei nº 9/96 de 22 de Novembro).

Esta lei veio aclarar e dissipar as dúvidas que existiam sobre o modelo de descentralização e sobretudo, clarificou que existem, por um lado, órgãos do poder local, autarquias locais, eleitos por sufrágio universal, por outro lado, órgãos locais do Estado, nomeados, sendo que os primeiros resultariam do processo de descentralização e os segundos de desconcentração.

3.14. A lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro e a introdução do princípio do gradualismo

Em 1997, foi aprovada a lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, que materializou o quadro jurídico para implantação das autarquias locais.

A lei n.º 4/94 de 13 de Setembro substituída pela Lei n. 2/97, de 18 de Fevereiro, a nova Lei das Autarquias Locais (LAL), que não só pôs prática as inovações

constitucionais introduzidas pela lei n.º 9/96 de 22 de Novembro como também na ocasião reviu vários aspectos do respectivo regime, dos quais cumpre mencionar os seguintes[481]:

- Sistematização diversa, consagrando-se disposições comuns e específicas a cada uma das espécies de autarquia local – município ou povoação - por referência a uma nova classificação autárquica;

- Eliminação da categoria dos distritos municipais rurais, caracterizados por um menor peso burocrático, quer ao nível dos dirigentes, quer ao nível das competências;

- Diminuição das atribuições e competências dos municípios e povoações, com elencos menos ambiciosos do que os anteriores,

- Correcções no sistema de governo autárquico, através da maior independência política do conselho autárquico, cujos membros já não se encontram submetidos a qualquer moção de censura a aprovar pelo parlamento autárquico.

Uma das inovações introduzidas pela lei n-º 2/97 de 18 de Fevereiro, foi a consagração do princípio do gradualismo. Diferentemente da lei n-º 3/94 de 13 de Setembro que previa a municipação de todo o país, através da criação dos Distritos Municipais, a lei n-º 2/97 de 18 de Fevereiro, veio introduzir o princípio da autarcização gradual do país.

3.14.1. Princípio do gradualismo

De acordo com o plasmado no n-º 2 do artigo 5 da lei n-º 2/97 de 18 de Fevereiro, a Assembleia da República na apreciação das iniciativas que visavam a criação, extinção e modificação das autarquias locais deveria tomar em conta:

a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativo.

b) Interesses de ordem nacional ou local em causa;

c) Razões de ordem histórica e cultural;

d) Avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiveram cometidas.

Os critérios para a criação das autarquias não foram consensuais ao nível da esfera pública, por se considerarem bastante subjectivos e resvalarem para uma abordagem mais política do que efectivamente técnica.

A lei n-º 2/97 de 18 de Fevereiro, no seu n-º 2 do artigo 2, definia as autarquias locais como pessoas colectivas dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução

[481] *Idem, p. 83.*

dos interesses das populações respectivas sem prejuízo dos interesses nacionais e de participação do Estado.

3.14.2. Atribuições das Autarquias Locais

As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios comuns e específicos das populações respectivas e designadamente[482]:

a) desenvolvimento económico e social local;

b) meio ambiente saneamento básico e qualidade de vida;

c) abastecimento público;

d) saúde;

e) educação;

f) cultura, tempos livres e desporto;

g) polícia da autarquia;

h) urbanização construção e habitação.

A prossecução das atribuições das autarquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros ao seu alcance e respeita a distribuição de competências entre os órgãos autárquicos e os de outras pessoas colectivas de direito público nomeadamente o Estado determinadas pela presente Lei e por legislação complementar[483].

A lei n-º 2/97 criou duas categorias de autarquias, os municípios e as povoações sendo que as primeiras correspondem à circunscrição territorial de cidades e as vilas e as segundas correspondem a sede do posto administrativo.

A categoria de autarquias de povoação, embora prevista na lei, nunca foi criada e a sua designação é controvertida, pois constitucionalmente a povoação não é sede do posto administrativo, mas um escalão de divisão administrativa a baixo da localidade.

3.14.3. Sistema de Governo Autárquico

A lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro estabelecia que as Autarquias Locais são constituídas pelos seguintes órgãos:

- Uma Assembleia, eleita por sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, dotada de poderes deliberativos;

[482] N.º 1 do artigo 6 da lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro.
[483] N.º 2 do artigo 6, da lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro.

- Um órgão executivo singular, o Presidente do Conselho Municipal eleito por sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico;

- Um órgão executivo colegial, o Conselho Municipal, constituído pelo Presidente do Conselho Municipal e por vereadores por ele escolhidos e nomeados.

Segundo Jorge Bacelar Gouveia, a qualificação que se julga mais apropriada para o sistema de governo autárquico é a do *sistema de governo presidencial*, segundo estes três traços definidores[484]:

1.º *Designação por sufrágio secreto e universal do órgão executivo* - o Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação é escolhido pelo conjunto dos cidadãos eleitores residentes na área da autarquia local em questão;

2.° *Unicidade na chefia do órgão e executivo* - o Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação mesmo tempo, o representante político máximo da autarquia e detém também funções executivas que vão assim para além das funções políticas meramente representativas:

3.° *Independência política recíproca dos órgãos parlamentar e presidencial* – nem o Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação (pode dissolver, por razões políticas, a Assembleia Municipal ou de Povoação, nem esta pode, por razões políticas, demitir aquele ou qualquer um dos membros que façam parte do órgão colegial restrito a que preside.

Não se trata, porém, de um sistema de governo presidencial puro, tal como o mesmo foi gizado, pela primeira vez, no espaço constitucional norte-americano[485]. A verdade é que a componente presidencial que se assinala no órgão colegial restrito, com funções executivas, torna-o um presidencialismo impuro, atenuado ou imperfeito, repartindo-se deste modo as funções executivas por um órgão presidencial e por um colegial, ainda que os respectivos membros devam uma total confiança política àquele[486].

De outro prisma, o facto de, no mínimo, metade dos vereadores serem seleccionados no seio do parlamento autárquico é também um sinal evidente de mitigação de um eventual presidencialismo puro que se pensasse ajustado ao sistema de governo autárquico moçambicano[487].

---

[484] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Autarquias Locais e a Respectiva Legislação – Um Enquadramento Geral*, p. 100, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, Lisboa-Maputo, 1998.
[485] *Idem, p. 101.*
[486] *Ibidem.*
[487] *Ibidem.*

O que caracteriza o presidencialismo municipal moçambicano é a estrita separação das funções dos órgãos da autarquia local, por um lado, e, a necessária colaboração entre estes últimos[488].

A legitimidade democrática de que dispõe cada um dos principais órgãos da autarquia local – a assembleia municipal ou de povoação e o presidente do conselho municipal ou de povoação - faz com que nenhum dos referidos órgãos possa sobrepor-se ou substituir-se a outro no exercício das suas competências pelo facto de a cada um deles ter sido atribuída uma função distinta[489]. Como estabelece o Artigo 15 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro: "Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar ou decidir no âmbito das suas competências e para a realização das atribuições que lhes são próprias"[490]. Assim, o sistema de governação autárquico moçambicano consagra um modelo de separação dos poderes e impede que um dos órgãos possa governar de forma "solitária"[491].

Ainda que à primeira vista possa parecer que existe uma certa concentração de poderes a nível "do órgão presidencial", a concentração é mais aparente do que real, uma vez que o presidente do município ou da povoação precisa da colaboração e de apoio dos outros órgãos para a aprova dos instrumentos essenciais para o funcionamento da autarquia local[492]. Em suma, se existir uma separação de poderes, existe, também, uma real obrigação para os diferentes órgãos, de coordenar o exercício das suas acções. Assim, o cruzamento das competências torna-se uma necessidade[493]: "O executivo municipal precisa da colaboração da assembleia da autarquia local para traduzir em decisões normativas o seu programa político. Sem a adesão do órgão representativo da autarquia local, o conselho municipal ou de povoação e o seu presidente não podem conduzir, praticamente, nenhuma reforma substancial[494].

[488] CISTAC, Gilles, *Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Local*, p. 90, in ALEXANDRINO, José Melo, (org) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, 2014.
[489] LOUREIRO BASTOS, F., *As relações entre os Órgãos dos Municípios*, op. cit. p. 5, citado por CISTAC, Gilles, *Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Local*, p. 90, in ALEXANDRINO, José Melo, (Coord) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, 2014.
[490] *Ibidem.*
[491] *Idem, p. 91.*
[492] *Ibidem.*
[493] *Ibidem.*
[494] *Ibidem.*

3.14.4. Representação do Estado e dos seus serviços

O artigo 8 da lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro prévia que a administração do Estado poderá manter a sua representação e serviços na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida total ou parcialmente com a da autarquia local.

A representação do Estado e os serviços subordinar-se-ão aos órgãos centrais ou locais do Estado devendo articular se com os órgãos autárquicos no exercício de competências que respeitem a atribuição que a Administração do Estado partilhe com a autarquia local.

3.14.5. Natureza jurídica das Autarquias Locais

Entre as principais características do modelo de autarquias locais definido pela lei n-º 2/97 de 18 de Fevereiro destacam-se:

- A autonomia administrativa, patrimonial e financeira;
- A sujeição à tutela administrativa do Estado;
- A existência da representação do Estado;
- A sua criação gradual por lei aprovada pela Assembleia da República;
- A outorga do poder regulamentar;

Portanto, as autarquias locais não são órgãos do Estado, mas sim órgãos do poder local, resultantes de uma descentralização administração territorial.

Neste sentido, as autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais, infra-estaduais, dotados de personalidade jurídica propõe, distinta da do Estado-administração, e que são constituídos por três elementos constitutivos, o território, a população e os órgãos representativos deliberativos e executivos.

As autarquias locais não fazem parte da administração directa ou indirecta do Estado, por isso não estão sujeitos à superintendência dos órgãos centrais do Estado, pois fazem parte de uma administração autónoma, sendo por isso que gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira e estão sujeitas à tutela administrativa do Estado.

3.15. A Constituição de 2004 e a Descentralização: A introdução das Assembleias Provinciais

A Constituição da República de 2004 cria as Assembleias provinciais e foram definidas no artigo 142 como órgãos de representação democrática. De acordo com o n.º 1 do artigo 142 as Assembleias provinciais eram eleitas por sufrágio universal, directo e igual, secreto e periódico de representação proporcional cujo mandato tinha a duração de cinco anos.

As Assembleias provinciais tinham fundamentalmente duas competências[495]: fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição e nas leis, bem como das decisões do conselho de ministros referentes à respectiva província e aprovar o programa do Governo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento.

As Assembleias provinciais não estavam sujeitas à tutela administrativa do Estado. Esta situação suscitava dúvidas quanto à natureza jurídica destes órgãos, se eram órgãos locais do Estado ou órgãos do poder local e se não estando sujeitos à tutela administrativa do Estado, poderiam estar sujeitos à superintendência dos órgãos centrais do Estado.

O facto de as Assembleias Provinciais serem órgãos eleitos e fiscalizarem o Governador e Governo Provincial, órgãos nomeados também gerava alguma ambiguidade e desarmonia na arquitectura jurídica dos órgãos ao nível provincial, pois as Assembleias Provinciais eram órgãos eleitos de nível provincial a fiscalizar órgãos executivos nomeados e criados no contexto da desconcentração administrativa territorial do Estado.

No ano de 2012 na esteira da regulamentação da Constituição, foi aprovada a lei 7/2012 de 8 de Fevereiro que estabeleceu bases gerais da organização e funcionamento da administração pública, a qual definiu na alínea a) do artigo 4 que a organização da Administração Pública obedece entre outros, o princípio de desconcentração e descentralização.

O n.º 1 do artigo 67 da lei 7/2012 de 8 de Fevereiro definiu que a descentralização compreende as seguintes espécies:

- *Autarquias locais;*
- *Administração indirecta do Estado;*
- *Instituições Públicas do Ensino Superior;*

[495] N.º 2 do artigo 142, da CRM.

– *Associações Públicas.*

O n.º 2 do mesmo dispositivo estabelece que a administração indirecta do Estado compreende o Banco de Moçambique, os Institutos Públicos, as Fundações Públicas, os Fundos Públicos e o sector empresarial do Estado.

Através da resolução n.º 40/2012 de 20 de Dezembro, o Conselho de Ministros aprovou a política e estratégia de descentralização a qual definiu:

➢ *Em Moçambique, a descentralização é feita através das autarquias locais órgãos locais do Estado e instituições de participação e consulta comunitária.*

➢ *Visão:*

- *O Estado moçambicano pugna por uma governação participativa em que as comunidades e outros actores locais contam com o poder da iniciativa e capacidades para o combate à pobreza, promovendo o desenvolvimento económico, social e cultural.*

➢ *Objectivo geral da política de descentralização:*

- *A prática da descentralização visa explicitar e integrar de forma, mais sistematizada, em várias acções no domínio da descentralização no país. Neste sentido o PED visa orientar as intervenções do Governo e de mais actores para organização da participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local e melhorar a prestação de serviços ao cidadão no quadro da consolidação da unidade nacional.*

➢ *Objectivos específicos da política de descentralização:*

- *Promover a participação dos cidadãos, comunidades e outros actores na governação local;*
- *Melhorar o desenvolvimento da administração local do Estado e da administração autárquica, através de mecanismos que conduzem a eficácia e eficiência na prestação de serviços.*
- *Promover a convergência e interacção entre diversas formas de descentralização, desconcentração democrática apoderamento das comunidades visando a promoção do desenvolvimento local e bem das populações,*
- *Promover a capacidade contínua dos intervenientes no processo de descentralização nomeadamente órgãos e instituições centrais e locais do Estado, autarquias locais, comunidades e cidadãos.*

➢ *Fundamento Constitucional da descentralização:*[496]

- *Da essência do Estado de Direito democrático da República de Moçambique (art. 1 e 3 da CRM);*
- *Da existência da existência da autonomia das autarquias locais que se impõe a organização do Estado unitário (art. 8 da CRM);*
- *Da reserva de atribuições de soberania para os órgãos centrais do Estado (art. 139 da CRM);*
- *Da representação territorial dos órgãos centrais do Estado (art. 145 da CRM, e em especial a representação da administração do Estado nas autarquias locais (art. 263, nº 4 da CRM);*
- *Da descentralização e desconcentração como bases de estruturação da administração pública em geral e da organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo (art. 250 nº 1 e 263, nº 1 da CRM);*
- *Do imperativo de os órgãos locais do Estado actuarem respeitando as atribuições, competências e autonomia das autarquias locais (art. 263, nº 3 da CRM);*
- *Da valorização do conhecimento endógeno – o conhecimento gerado a nível local deve ser sistematizado, disseminado, compartilhado e usado no aprofundamento do processo de descentralização;*
- *Da capacitação - os intervenientes no processo de descentralização devem ser capacitados para uma cultura de trabalho, de iniciativas de desenvolvimento.*

A política e estratégia de descentralização estão desajustadas e descontextualizadas, face à evolução constitucional decorrente da revisão constitucional de 2018, pelo que carecem de revisão, actualização e ajustados ao paradigma actual.

[496] Ponto 2.4 da Resolução Nº 40/2012 de 20 de Dezembro que aprova a política e estratégia de descentralização.

3.16. A Revisão Constitucional de 2018 e o actual paradigma de descentralização: A introdução dos órgãos de Governação Descentralizada Provincial e Distrital e Órgãos de Representação do Estado.

3.16.1. Antecedentes históricos, Políticos e Jurídicos da Revisão Constitucional de 2018

Os debates em torno da necessidade de reformas do Estado centralizado iniciam no 4.° Congresso da FRELIMO, sendo por isso a descentralização um processo, que evoluiu no contexto da construção do Estado, da democracia e da paz. Pelo menos desde 1983 tem-se reconhecido pública e oficialmente que o sistema administrativo é excessivamente centralizado[497]. Neste ano, o IV Congresso da FRELIMO concluiu sobredimensionado a nível central e muito fraco a nível das províncias e distritais[498].

A comprová-lo está a Lei n.º 2/87, de 19 de Janeiro, da Assembleia Popular, através da qual o Conselho de Ministros ficou autorizado a «regulamentar os estatutos de autonomia administrativa e financeira, estabelecendo as competências para a respectiva atribuição aos organismos e instituições que, pela sua natureza, o justificam e possam gradualmente tornar-se auto-ssuficientes financeiramente» [artigo 9, alínea a)].*[499]*

Este preceito abarcava uma realidade mais vasta do que os órgãos locais. Mas havia outros que indicavam que esses órgãos ocupavam um lugar central na preocupação do legislador: o artigo 8, n.º 2, alínea a), preconizava a criação de um distrito-piloto em cada província onde seriam ensaiadas medidas de autonomia administrativa e financeira. Antes disso, no mesmo artigo, mas no n.º 1, alínea e), apontava-se para a afectação das receitas de certos impostos aos orçamentos distritais.*[500]*

O artigo 115 da Constituição de 1990 previa que, podiam ser criados, a nível provincial, órgãos de representação democrática e remetia para a lei ordinária a regulação sobre a organização, a composição, as competências e o seu funcionamento.

Numa outra sede, no seu capítulo IX, atinente aos órgãos locais do Estado, o artigo 185 definia que os órgãos locais do Estado tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local. O n.º 2 do artigo 185 estabelecia que o fortalecimento dos órgãos

[497] Ministério da Administração Estatal, programa de reforma dos órgãos Locais do Estado, Documento preparado no âmbito do MAE, remetido em 1992 pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República de Moçambique, para informação desta.
[498] *Ibidem.*
[499] *Ibidem.*
[500] *Ibidem.*

locais serve o aprofundamento da democracia e contribui para a integração e unidade nacionais.

A Constituição de 1990 distinguia no seu artigo 186, a existência de dois tipos de órgãos ao nível local, nomeadamente os órgãos representativos e os órgãos executivos, sendo que os órgãos representativos seriam constituídos por cidadãos eleitos por eleitores de uma determinada área territorial, enquanto os órgãos executivos seriam designados nos termos da lei.

A Constituição de 1990 clarificava as funções de cada um dos órgãos, definindo que os órgãos representativos, tomam decisões obrigatórias na área das suas competências, criam as comissões necessárias à realização das suas atribuições e responsabilizam individualmente os seus membros pela execução de tarefas especificas (artigo 187), enquanto os órgãos executivos garantem, no respectivo território, a realização de tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local, observando o estabelecido na Constituição e as deliberações da Assembleia da República, do Conselho de Ministros e dos órgãos do Estado do escalão correspondente ou superior (artigo 188).

A Constituição de 1990 estabelece ainda as relações entre os órgãos executivos, que seriam os designados e os órgãos representativos que seriam os eleitos, sendo que os primeiros prestam contas aos segundos.

Era um modelo com características típicas, que fugiam do convencional, pois em nenhum momento falava-se expressamente de descentralização, poder local ou autarquias locais ou Municípios, mas era o que no espírito se pretendia com o modelo adoptado.

Uma das singularidades do modelo moçambicano de descentralização decorrente da Constituição de 1990, que se mantém na Constituição em vigor é a existência de órgãos de representação democrática.

Ao nível da legislação ordinária, a primeira lei que foi aprovada no sentido de materialização de descentralização, foi a lei n.º 3/94 de 13 de Setembro que instituiu os Distritos Municipais.

O n.º 2 do artigo 1 da lei n.º 3/94 de 13 de Setembro, definia os distritos Municipais como pessoas colectivas públicas de população e território, dotados de órgãos representativos e executivos, que visam, de modo autónomo, prosseguir interesses próprios das correspondentes comunidades. O n.º 3 da disposição em alusão precisava que o território do distrito municipal coincide com a área da circunscrição com categoria de distrito.

A lei n.º 3/94 de 13 de Setembro teve uma morte súbita, não chegou a ser implementada por ter sido considerada inconstitucional.

Na verdade, parece que não havia clareza sobre a questão do modelo de descentralização adoptado, sobre a sua configuração, sua organização e natureza jurídica das entidades descentralizadas, pois parecia ter si optado por um modelo de descentralização dentro do próprio Estado, sem a criação de outras pessoas colectivas, públicas territoriais infra-estaduais.

Esta aparente falta de clareza foi dissipada com a aprovação da lei nº 9/96 de 22 de Novembro, que faz a introdução do poder local na Constituição da República, fazendo-se uma distinção entre órgãos locais do Estado e do poder local.

Assim, define a natureza jurídica e a função de cada categoria de órgãos sendo que, os órgãos locais do Estado tem como função a representação do Estado ao nível local para a administração e desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais (artigo 185) e garantem, no respectivo território, sem prejuízo da autonomia das autarquias locais, a realização de tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local e nacional, observando o estabelecimento na Constituição, as deliberações da Assembleia da República, do Conselho de Ministro e dos órgãos do Estado do escalão superior (artigo 186), enquanto que o poder local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro do Estado moçambicano (n.º 1 do artigo 188) e aprova-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

O artigo 189 da lei em alusão clarificou que o poder local compreendeu a existência de autarquias locais e definiu as autarquias locais como pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativas próprias, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

A Constituição de 2004 instituiu as Assembleias provinciais, definidas no nº 1 do artigo 142 como órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos.

As Assembleias provinciais tinham como competências:[501]

[501] Nº 2 do artigo 142 da CRM, de 2004.

— Fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes a respectiva província;

— Aprovar o programa do Governo provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento.

Com a eleição das Assembleias provinciais era previsível na evolução constitucional, que seria necessário que os governadores provinciais fossem eleitos, pois o sistema de governação na província, encontrava-se desarmonioso, pois por um lado existia uma Assembleia Provincial eleita e por outro um governador nomeado pelo Presidente da República.

A discórdia por parte da Renamo face aos resultados eleitorais de 2014 precipitou que se realizassem negociações entre o Governo e a Renamo. A Renamo exigia a governação das províncias onde teve a maioria de votos em eleições presidenciais e legislativas como se pode aferir no discurso de encerramento proferido pela Chefe da Bancada Parlamentar da Renamo no dia 28 de Agosto de 2016 encerramento da III Sessão do VIII legislatura:[502]

"…*Compatriotas, depois das eleições de 2014, vimos que não podemos, não devemos continuar a permitir que sejamos eleitos, mas empurrados para a oposição, pacificamente, sem barulho, nem revoluções violentas, muito menos fazendo o golpe do Estado.*

Pacificamente queremos Governar as seis províncias que tem vindo a votar na Renamo e em Sua Excelência Presidente Afonso Dlhakama, desde 1994.

Queremos governar dentro de regras consensualizadas e aceitadas, mas também deve ficar claro que não estamos a pedir favores a alguém, nem ao partido Frelimo, muito menos ao Governo da Frelimo.

Contudo, como a Frelimo teme em governar sem ter ganho, urge rever a Constituição da nossa República, para nela acomodar a … da população que quer ser governada pela Renamo e clama pela justiça eleitoral

Governar as seis províncias não é exigência da Renamo, mas das populações … dos votos que estão em Niassa, Nampula Tete, Manica e Sofala, que fique claro que são províncias que deste 1994 sempre apostaram no melhor partido de Moçambique, a Renamo.

[502]*Discurso da Chefe da Bancada Parlamentar da Renamo no encerramento da III Sessão da VII Legislatura*.

Que fique claro ainda, que estas seis províncias não são províncias da Renamo, são províncias de Moçambique, são províncias do nosso Pais, e nós queremos governa-las por cinco anos legitimados pelos resultados das eleições de 2014, e porque a democracia não é por aí, volvidos 5 anos da governação da Renamo, iremos às novas eleições, onde todos os interessados poderão concorrer e em caso de vitória poderão formar o seu Governo. É assim como a Renamo fará.

As populações têm o direito de serem governadas por aqueles em quem confiaram o seu voto nas urnas. O sentido das eleições é mesmo esse, quem vota no João, quer ver o João a Governar.

Quando ganha deve implementar o programa que apresentou durante a campanha eleitoral, daí que para sairmos da crise em que estamos hoje é preciso dar a Dlhakama o que é de Dlhakama."

No âmbito das suas exigências a Renamo apresentou em 2016 um projecto de lei para a criação de autarquias provinciais, o qual não foi aprovado por falta de senso entre as bancadas parlamentares e por terem sido apontados vícios de inconstitucionalidade material.

Não tendo sido aprovado o Projecto de Lei-Quadro Institucional de Autarquias Provinciais, a questão da descentralização continuou a ser debatida em sede da mesa das negociações entre o Governo e a Renamo no contexto da equação da busca da paz.

Após várias rondas de diálogo e negociações entre o Governo e a Renamo, chegou-se a um consenso que foi anunciado pelo Presidente da República no dia 7 de Fevereiro de 2018, através de uma declaração a imprensa na qual anuncia:[503]

— *"Em Dezembro de 2016, decidi retomar os contactos directos via telefónica com o Líder da Renamo onde alcançámos, ainda que provisoriamente, o entendimento de cessação de hostilidades militares. Este entendimento foi posteriormente alargado de forma indeterminada.*

— *Como resultado de contactos regulares, durante as comemorações do dia dos heróis moçambicanos, dia 03 de Fevereiro de 2017, depois duma decisão consensual com o Presidente da Renamo, anunciei a criação de duas novas comissões, nomeadamente da Descentralização e dos Assuntos Militares.*

Compatriotas!

[503] *Declaração à Imprensa*, feita por Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, no dia 7 de Fevereiro de 2018.

Decorridos doze meses, após a cessação das hostilidades militares, tenho hoje, a honra de partilhar com o Povo Moçambicano, no território nacional e na diáspora, os resultados dos consensos já alcançados no processo de diálogo sobre a Paz a que tenho vindo a manter com o senhor Afonso Dhlakama, Presidente da Renamo.

A declaração que hoje vos é presente refere ao processo de descentralização, que passo a apresentar:

— Durante o diálogo procurámos acolher as vontades dos moçambicanos impostas pelas transformações políticas económicas e sociais que têm estado a ocorrer em Moçambique.

— A dinâmica aconselha -nos que, em cada momento, avaliemos se o ritmo de descentralização e o seu formato correspondem ao estágio da nossa realidade e aos interesses do povo.

— Foi nessa base que chegámos à conclusão crucial de que será necessária a Revisão pontual da Constituição da República.

— Falámos das vantagens das decisões serem tomadas com a participação de todos para tornar eficaz a sua implementação.

— Os consensos alcançados sobre o Projecto da Lei de Revisão Constitucional reafirmam com destaque, a República de Moçambique como um Estado unitário.

— O Estado que respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos da Província, do Distrito e dos órgãos das autarquias locais.

— Em relação ao sistema eleitoral encontrado como consenso, é o facto do sufrágio universal, directo, igual, secreto e pessoal passar a constituir a regra geral para a designação do Presidente da República, dos deputados da Assembleia da República, dos membros das assembleias provinciais, das assembleias distritais e das assembleias autárquicas.

— A Província passará, a partir das eleições gerais de 2019, a ser chefiada por um Governador nomeado pelo Presidente da República, sob proposta apresentada pelo partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a assembleia provincial, dentre os membros desta.

O Governador responderá directamente à Assembleia Provincial.

— Na Província existirá o Secretário de Estado para a Província, o qual tem a função de assegurar a realização das funções exclusivas e de soberania do Estado que não são objecto do processo de descentralização, sendo nomeado pelo Presidente da República.

— Não são objecto de descentralização as matérias de exclusiva responsabilidade dos órgãos de soberania, dos órgãos e instituições centrais do Estado, por exemplo: (i) a definição e organização do território; (ii) a defesa nacional, a segurança e ordem pública; (iii) a fiscalização das fronteiras; (iv) a emissão de moeda; (v) as relações diplomáticas; (vi) os recursos minerais e energia; (vii) bem como os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores e no mar territorial, na plataforma continental e na zona exclusiva; (viii) a criação e alteração dos impostos, entre outras.

— Em relação aos Distritos, o Administrador de Distrito será nomeado pelo Ministro que superintende a área da administração estatal, sob proposta apresentada pelo partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a assembleia distrital, dentre os membros desta. O Administrador responderá perante a Assembleia Distrital.

— Em relação às autarquias locais, o presidente da autarquia passa a ser proposto pelo partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a assembleia autárquica, dentre os membros desta.

— Uma vez revista pontualmente a Constituição, as alterações sobre as autarquias locais entram imediatamente em vigor, isto é, são aplicadas a partir das eleições de 2018.

— As alterações sobre os Distritos só entram em vigor com a realização das eleições gerais de 2024.

— As assembleias provinciais, distritais e autárquicas ficam sujeitas ao controlo tutelar do Conselho de Ministros, sendo que qualquer decisão de dissolução destes órgãos é objecto de apreciação jurisdicional pelo Conselho Constitucional.

— Os Governadores de Província e os Administradores de Distrito podem ser demitidos pelas assembleias respectivas ou pelo Presidente da República, nos casos expressamente previstos na Constituição. No caso de demissão presidencial, a decisão é objecto de apreciação jurisdicional do Conselho de Estado.

Estas propostas e outras complementares sistematizadas depois de consensos já conseguidos com o Presidente da Renamo, serão por mim, remetidas à Assembleia da República, como o mais alto órgão legislativo, competente para fazer as alterações da Constituição, nos termos do n.º 1 do artigo 291 da Constituição da República.

Foi neste contexto que o Presidente da República submeteu uma proposta de Revisão Constitucional com a seguinte fundamentação:[504]

"Com efeito, na prossecução dos ideais da paz e reconciliação nacional, Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique e Sua Excelência Afonso Macacho Marceta Dhlakama, Líder da Renamo, constituíram a Comissão de Descentralização, com o objectivo de elaborar a legislação sobre a Descentralização, que reflicta os seguintes valores e princípios:

(i) *Aprofundamento da unidade nacional e da democracia;*

(ii) *Reforço da boa governação;*

(iii)*Promoção do apoderamento local;*

(iv)*Redução da pobreza;*

(v) *Garantir a paz, unidade nacional e integridade territorial da República de Moçambique a fim de salvaguardar o bem-estar do Povo Moçambicano;*

(vi) *A outorga aos órgãos descentralizados de uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial.*

Por via de consequência, a identidade axiológica das propostas a apresentar deve respeitar como seus limites, nomeadamente:

(i) *O princípio da Unidade Nacional, republicano e do Estado Unitário;*

(ii) *O princípio segundo o qual Moçambique é um Estado soberano, uno, indivisível e inalienável;*

(iii)*O princípio de prevalência do interesse nacional e da realização da política unitária do Estado;*

(iv) *Os poderes a conferir aos órgãos descentralizados devem ser equilibrados e correspondentes à satisfação dos interesses estritamente locais, sem prejuízo dos interesses nacionais;*

(v) *A reserva aos órgãos centrais das funções de soberania, a normação de matérias de âmbito da lei e a definição de políticas nacionais;*

(vi) *A reserva exclusiva aos órgãos centrais das funções de representação do Estado, realização da política unitária do Estado, a definição e organização do território, a defesa nacional, a ordem pública, a fiscalização das fronteiras, a emissão de moeda, as relações diplomáticas, os recursos minerais e energia, a criação e alteração dos impostos,*

[504] *Fundamentação da Proposta de Revisão da Constituição da República*, submetido pelo Presidente da República à Assembleia da República.

bem como os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona exclusiva.

Neste contexto, o processo de descentralização implicou a criação de um órgão executivo provincial, dirigido por um Governador de Província que responde politicamente perante a assembleia provincial.

Ao nível do distrito, a descentralização implicou a necessidade de criação de uma assembleia distrital, numa perspectiva do gradualismo com prazos claramente definidos. O executivo distrital passa a ser dirigido por um Administrador de Distrito que responde politicamente perante a assembleia distrital.

Ao nível autárquico, a reforma estendeu-se ao nível do órgão executivo, que passa a ser designado pela assembleia autárquica, atendendo os resultados eleitorais autárquicos. A alteração deste sistema, para além de traduzir os consensos alcançados pelos superiores, tem a vantagem de simplificar o processo eleitoral junto do cidadão, passando este a fazer uma única escolha ao eleger a assembleia autárquica. Regista-se ainda outra vantagem de natureza económica para o País, tendo em conta que evita a realização de segundas voltas, em caso de o candidato a presidente da autarquia não obtiver uma maioria absoluta na eleição, bem assim as eleições intercalares em casos de ocorrência de algum impedimento definitivo.

Assim, cada partido político, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores, ao apresentar a lista concorrente à assembleia autárquica, estarão apresentando simultaneamente o candidato ao órgão executivo. Isto é, ao escolher uma lista partidária ou de grupo de cidadãos eleitores, estará escolhendo automaticamente o órgão executivo da autarquia, sem necessidade de efectuar a escolha em urna e em momento diferente.

Manteve-se, portanto, a faculdade de os cidadãos que não façam parte de partidos mantenham a possibilidade de concorrerem à assembleia autárquica e ao órgão executivo, através de organização em grupos de cidadãos eleitores.

No cenário actual, o presidente do órgão executivo é proposto unicamente pelos partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos, não existindo a possibilidade de uma candidatura individual. Portanto, este processo mantém-se, todavia, não através de uma urna separada, mas unificando-se as urnas na eleição da assembleia autárquica.

Na província e no distrito, as funções exclusivas e de soberania serão exercidas por um Secretário de Estado nomeado centralmente.

As competências da governação descentralizada em relação aos órgãos centrais do Estado, autarquias locais e representante do Estado serão expressamente delimitadas, quer pela Constituição, quer pelas leis.

Todos os órgãos descentralizados são submetidos à uma tutela de legalidade e, excepcionalmente, à uma tutela de mérito, nos termos da lei.

A presente proposta de revisão pontual da Constituição é o culminar de uma fase importante do processo negocial, com característica próprias e sui generis, cujo objectivo fundamental é restabelecer a concórdia, a harmonia e a paz duradoura e definitiva. Portanto, os seus alicerces e fundamentos enquadram-se no âmbito dos valores atrás referidos e no contexto excepcional no qual foi feita a proposta de revisão que, não bulindo com a identidade constitucional vigente, marcam uma nova fase do processo de reforma democrática do Estado e do aprofundamento da democracia e da descentralização".

A proposta de revisão constitucional foi objecto de apreciação tendo sofrido significativas alterações pela assembleia, com o destaque para a introdução do figurino de eleição de governadores provinciais e administradores distritais no modelo de cabeça de lista.

Em sede da apreciação, a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos, no seu parecer suscitou algumas inconstitucionalidades e apresentou propostas para o seu saneamento, as quais significaram alterações substanciais a proposta inicial apresentada pelo Presidente da República, a conhecer:

3.16.2. QUESTÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADAS NA APRECIAÇÃO DA PROPOSTA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL

A proposta de revisão constitucional submetida à Assembleia da República informava de alguns vícios de inconstitucionalidade dentre os quais avulta a proposta para a substituição do regime de eleição dos titulares executivos dos órgãos de governação das entidades descentralizadas o que altera o sistema eleitoral a natureza jurídica destas entidades, punha em causa o carácter republicano do Estado e extravasava os limites materiais da revisão constitucional.

Em sede da apreciação da proposta de revisão constitucional, a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da AR, emitiu um parecer no qual lê-se[505]:

"A primeira questão que se suscita tem a ver com a proposta de alteração do regime do sufrágio, pelo sistema de nomeação dos titulares dos órgãos como a seguir se pode depreender:

— O n.º 5, do artigo 275, da Proposta de Revisão da CRM, estabelece que "O presidente da assembleia autárquica nomeia e confere posse ao presidente do órgão executivo, dentre os membros da assembleia autárquica e de acordo com a proposta apresentada nos termos do número anterior".

— A alínea h1, do artigo 159, da Proposta de Revisão Pontual da CRM, dispõe que "***Compete ao Chefe do Estado no exercício da sua função: (…) nomear o Governador de Província***, dentre os membros da assembleia provincial e de acordo com a proposta por esta submetida, nos termos da alínea d), do número 3, do artigo 270 -K".

— O nº 2, do artigo 270 -Q, da Proposta de Revisão Pontual da CRM prevê que "O Administrador Distrital é nomeado pelo Ministro que superintende a área de administração estatal, dentre os membros da assembleia distrital e de acordo com a proposta por esta apresentada, nos termos da alínea b) do número 3, do artigo 270- O".

O sistema de nomeação de titulares dos órgãos está em dissonância com o princípio geral do sistema eleitoral moçambicano, fixado no nº 1, do artigo 135, da CRM, que define que "O sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico, constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos de soberania, das províncias e do poder local".

Este princípio supramencionado é configurado na alínea e), do nº 1, do artigo 292, da CRM, como um limite material de revisão constitucional, ao estabelecer que "As leis de revisão constitucional têm de respeitar: (...) e) o sufrágio universal, directo, secreto, pessoal, igual e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania das províncias e do poder local (...)"

A Comissão propõe a alteração do regime de nomeação supra exposto, para o de eleição, para conformar com os limites materiais de revisão constitucional fixados nas alíneas d) e e), do nº 1, do artigo 292, da CRM.

[505] Parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade n.º 15/2018, de 22 de Maio atinente à apreciação da proposta de Revisão da Constituição da República.

A segunda questão tem a ver com a legitimidade que se pretende conferir aos Partidos Políticos, para designarem ou apresentarem propostas de titulares dos órgãos de governação descentralizada e dos órgãos do poder local, depois da realização das eleições, conforme preconizam o n.º 4, do artigo 275, a alínea d), do artigo 270 K e alínea b), do artigo 270 O, todos da Proposta de Lei de Revisão da Constituição da República, o que não parece, juridicamente, pacífico, pois:

— Primeiro: Num sistema democrático e descentralizado, os Partidos Políticos gozam de legitimidade para apresentarem candidatos, que são submetidos ao sufrágio democrático. Portanto, os candidatos dos partidos políticos são conhecidos antes das eleições e são sufragados pelo povo ou por um órgão público com legitimidade democrática, para o efeito.

— Segundo: "O povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes (...), conforme estabelece o artigo 73, da CRM".

— Terceiro: A soberania reside no povo, conforme estabelece o n.º 1, do artigo 2, da CRM.

Do disposto no artigo 73, da CRM, resulta que o sufrágio universal é uma das formas de exercício do poder político pelo Povo Moçambicano.

Portanto, sendo o sufrágio universal uma das formas do exercício do poder político, não pode ser cortado ou limitado sem recurso ao referendo, pois constitui a essência do exercício da cidadania, da democracia e da participação política.

A terceira questão reside no facto de que o sufrágio universal, consagrado no aludido artigo 73, da CRM, situa-se no Título III, da Constituição da República, com a epígrafe Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais e está integrado no Capítulo IV, sobre Direitos, Liberdades e Garantias de Participação Política.

Do supra exposto, resulta que o direito do sufrágio universal, directo, secreto, pessoal, igual e periódico, configura um direito, uma liberdade e uma garantia fundamentais, adquiridos e irreversíveis que a Constituição da República protege e confere ao cidadão.

Devemos ter em conta que "De um ponto de vista técnico, face à generalidade dos demais direitos (políticos... e privados...) verifica-se que os direitos, liberdades e garantias elevam a uma condição exponencial a complexidade estrutural, a verdade, a diversidade funcional e a heterogeneidade de conteúdos (...), o que se percebe logo junto da categoria constitucional próxima dos direitos económicos, sociais e culturais (...). Mas a

diferença específica face ao género dos direitos fundamentais (função da ponderação recursiva... do regime aplicável sobre a figura...) detecta-se na determinabilidade constitucional do conteúdo (...) e nos distintos pressupostos de efectividade (...) o que significa que os direitos, liberdades e garantias se apresentam no seio dos direitos fundamentais como as posições jurídicas mais consistentes, mais complexas e mais protegidas, desde logo por neles o legislador não dispor de uma margem de livre decisão (...)"

Para melhor protecção do sufrágio como um direito e garantia fundamentais de participação política e de exercício do poder político, a Constituição tratou de condicionar a sua alteração á realização de um referendo, conforme dispõem as alíneas d) e e), do n.º 1 e n.º 2, ambos do artigo 292, da CRM.

Portanto, existem quatro dimensões jurídicas que a CRM confere ao sufrágio universal, nomeadamente:

***Primeiro:** Como uma das formas do exercício do poder político pelo povo moçambicano, pois, nos termos do disposto na primeira parte do artigo 73, da CRM, "O povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes (...)".*

***Segundo:** O sufrágio constitui o princípio geral de designação dos titulares dos órgãos, conforme dispõe o nº 1, do artigo 135, da CRM que dispõe que "O sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos de soberania, das províncias e do poder local".*

***Terceiro:** Pelo enquadramento sistemático no Título III, com epígrafe Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais e no Capítulo IV, com a epígrafe Direitos, Liberdades e Garantias de Participação Política, o sufrágio afigura-se como um direito, uma liberdade e uma garantia fundamentais que por isso não podem ser coarctados, pois a alínea d), do n.º 1, do artigo 292, da CRM, define os direitos, liberdades e garantias fundamentais como limites materiais de revisão constitucional.*

***Quarto:** o sufrágio constitui um limite material de revisão constitucional, conforme o disposto na alínea e), do n.º 1, do artigo 292, da CRM.*

Do supra exposto, resulta que o sistema proposto de nomeação dos titulares dos órgãos configuraria uma inconstitucionalidade material, por preterição dos limites materiais previstos nas alíneas d) e e), do n.º 1, do artigo 292, da CRM, o que ditou a necessidade de apresentação de propostas para o seu suprimento."

3.16.3. PROPOSTAS PARA O SUPRIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE:

Em face das questões de inconstitucionalidade supra aludidas, a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade, apresentou propostas para a sua supressão que foram adoptadas pelo Plenário da AR, que significam profundas alterações ao conteúdo da proposta de revisão constitucional a saber[506]:

"A Comissão propõe a alteração do sistema de nomeação do Governador de Província, Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico, os quais seriam eleitos por sufrágio universal, directo, secreto, pessoal e periódico, através do modelo de Cabeça de Lista, em que seria eleito como Presidente do Conselho Autárquico, Administrador de Distrito e Governador de Província, o Cabeça de Lista, da lista do partido político, coligação de partidos ou grupo de cidadãos mais votado.

Com efeito, o Sistema de Cabeça de Lista salvaguarda o princípio do sufrágio universal, directo, secreto, pessoal e periódico, pois os cidadãos votam sabendo quem é o candidato a titular do órgão executivo, permitindo-lhes assim, realizar a sua livre escolha.

O sufrágio directo e individual traduz-se num colégio eleitoral homogéneo que engloba a massa dos eleitores, geograficamente, porém, repartido em colégios simples (as assembleias de voto ou mesas de voto) e colégios já complexos (os círculos eleitorais). As operações de voto desenrolam-se ao mesmo tempo em todo o país, mas é só nas assembleias de voto, correspondentes de regra às menores circunscrições administrativas, que os eleitores se encontram, fisicamente, congregados[507].

Ao invés, do sufrágio indirecto, orgânico ou inorgânico, envolve sucessivos colégios eleitorais escalonados no tempo e muitas vezes formados ad hoc, para efeito da eleição. Cada um destes colégios é preparatório em relação ao de grau imediatamente superior, pois, a sua função consiste em designar os eleitores que o vão constituir; distingue-se bem, portanto, de cada um dos colégios eleitorais do sufrágio individual indirecto, elementos do mesmo colégio eleitoral geral em que se integram em amplitude crescente[508].

Também em representação proporcional dir-se-ia que, a eleição de deputados em proporção de votos atribuídos às diferentes candidaturas equivaleria ao fraccionamento

[506]Proposta apresentada pela Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da AR., vertidas no Parecer n.º 15/2018, de 22 de Maio.
[507] José Miranda, *Ciência Política. Formas de Governo,* Pedro Ferreira Editor, Lisboa, 1996, P. 201.
[508] *Ibidem.*

do eleitorado em tantos colégios quantas as correntes políticas que conseguem obter expressão relevante[509].

A diferença entre um sufrágio universal directo e indirecto reside no facto de que, no indirecto os cidadãos não elegem directamente, isto é, os cidadãos elegem mandatários ou um colégio eleitoral que por sua vez tem a tarefa de eleger o titular do órgão.

Neste contexto, o sistema para a designação do Presidente da Autarquia seria o de sufrágio universal, directo, secreto, pessoal e periódico, através do modelo de Cabeça de Lista, pelo que a formulação passaria a ser a seguinte: *"1. O órgão executivo da autarquia local é o conselho autárquico, dirigido por um presidente.*

É eleito presidente do conselho autárquico, o Cabeça de Lista do *partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas* eleições para a assembleia autárquica".

A designação do Governador de Província e Administrador de Distrito seguiria o mesmo modelo, de Cabeça de Lista, proposto para a eleição do Presidente do Conselho Autárquico.

Para a designação do Governador de Província, propõe-se o acréscimo de um novo artigo com a seguinte redacção: "1. O órgão executivo da província é o conselho provincial, dirigido por um governador de província.

É eleito Governador de Província o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas *eleições para a assembleia provincial".*

Para a designação do Administrador de Distrito, deve-se acrescentar, também, um novo artigo com a seguinte redacção: "1. O órgão executivo do distrito é o conselho distrital, dirigido por um administrador de distrito.

É eleito Administrador de Distrito o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas *eleições para a assembleia distrital".*

Estas propostas de alteração do regime de nomeação para eleição do Governador de Província e Administrador de Distrito, implicaram a necessidade de supressão das competências de nomeação destes titulares, pelo Presidente da República e pelo Ministro da Administração Estatal, respectivamente, pois, uma vez eleitos, não carecem de nomeação porque gozam da legitimidade democrática, conferida pelo sufrágio, conforme

[509] *Ibidem.*

o disposto no artigo 73, da CRM ***aa.*** *Na perspectiva do Direito Constitucional e como princípio geral, uma descentralização administrativa territorial pressupõe a eleição dos titulares dos órgãos descentralizados, pois a nomeação não se compadece com a descentralização administrativa territorial.*

A nomeação aproxima -se mais a uma desconcentração do que à descentralização, pois é o acto administrativo típico de designação dos titulares dos órgãos num sistema centralizado a nomeação, enquanto que num sistema típico de descentralização administrativa territorial a eleição constitui o princípio geral da designação dos titulares dos órgãos, que são órgãos electivos, pois o processo de descentralização administrativa territorial é acompanhado pelos processos de participação democrática e representação política.

A opção pela eleição dos titulares dos órgãos de governação descentralizados consolida a democracia, a descentralização, o Estado de Direito Democrático, pois respeita os limites materiais estabelecidos na CRM, e salvaguarda o direito do exercício do sufrágio, que é um direito fundamental adquirido e irreversível, que consubstancia uma das formas do exercício do poder político pelo povo moçambicano.

Com efeito, a eleição dos titulares dos órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico é a opção que materializa o espírito da Proposta de Revisão Constitucional, submetida por Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, o mais alto magistrado da Nação, pois concretiza os ideais da democratização, da descentralização, da participação e da representação política."

Portanto, tanto o Secretário de Estado como o Governador de Província seriam nomeados pelo Presidente da República, sendo que o Governador seria nomeado pelo Presidente na sua qualidade de Chefe de Estado enquanto o secretário de Estado seria nomeado pelo Presidente na sua qualidade de Chefe do Governo, num figurino em que o Governador antes da nomeação passaria por uma eleição como membro da Assembleia Provincial e os cidadãos eleitores, iriam eleger apenas os Partidos, Coligação de Partidos Políticos ou Grupos de Cidadãos sem o conhecimento prévio dos candidatos a Governadores.

A proposta de revisão constitucional sofreu uma profunda alteração pela Assembleia da República e a de maior vulto resulta do facto de que, na proposta de revisão constitucional submetido à Assembleia da República, o Governador não seria eleito, mas sim nomeado pelo Presidente da República, na sua qualidade de Chefe de Estado, dentre os

membros da Assembleia Provincial, de acordo com a proposta submetida pela Assembleia Provincial, apresentada pelo Partido Político, Coligação de Partidos Políticos ou Grupo de Cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial.

Assim, o Governador passou a ser eleito, no modelo de cabeça de lista, enquanto que o Secretário de Estado é nomeado pelo Presidente da República, clarificando-se, assim, que o Governador seria uma entidade resultante da descentralização enquanto que o Secretário de Estado seria resultante da desconcentração.

3.16.4. Das peculiaridades do processo de Revisão Constitucional de 2018

O processo de revisão constitucional de 2018 *é sui generis*, pois resultou de um acordo político alcançado no diálogo político entre Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, e o líder da Renamo, Afonso Dlhakama.

Este acordo tinha como objectivo pôr fim ao "conflito armado", que foi desencadeado pela Renamo em "protesto" contra os resultados das eleições de 2014.

Tratava-se de busca de uma solução para por termo à perda de vidas humanas. A Paz é um pressuposto básico sem o qual não se pode materializar o Estado Direito Democrático, é uma premissa necessária e indispensável para que o Estado possa realizar os seus fins de garantir a segurança, justiça e bem-estar e para que os cidadãos possam realizar os seus sonhos, circularem livremente, desenvolverem as suas actividades e a economia funcionar com a necessária normalidade.

No processo de diálogo político, que depois evoluiu para uma negociação, a Renamo tinha como principal exigência "governar as províncias onde teve maioria" ou "indicar Governadores para as provinciais onde teve maioria", uma exigência que estava destituída de amparo constitucional e sem enquadramento legal, pois as eleições de 2014 não visavam a eleição de Governadores provinciais, mas sim a eleição do Presidente da República, da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais, não havia uma previsão constitucional para eleição de Governadores Provinciais.

A primeira iniciativa legislativa para acomodar as exigências da Renamo foi o projecto de lei sobre o quadro institucional das autarquias provinciais, que foi apresentado pela Renamo e não foi aprovada por ter sido considerada inconstitucional pela Assembleia da República.

Este projecto de lei foi apresentado pela Renamo após os dois primeiros encontros realizados em dois dias, a 7 de Fevereiro de 2015, entre o Presidente da República, Filipe Nyusi e o líder da Renamo Afonso Dhlakama na cidade de Maputo.

Este primeiro encontro permitiu que os Deputados da Renamo fossem tomar posse na Assembleia da República, contra a posição inicial que a Renamo havia assumido de não tomar posse, em "protesto" contra os resultados eleitorais.

O primeiro encontro, entre o presidente da República, Filipe Nyusi e o Líder da Renamo, Afonso Dhlakama permitiu ainda reafirmar os princípios estruturantes que já fazem escola no processo de resolução de conflitos em Moçambique, designadamente:

- A opção pelo diálogo como a melhor via de resolução de conflitos;
- O princípio da constitucionalidade e da legalidade democrática;
- O primado do Estado e a supremacia dos interesses nacionais; e
- O princípio da separação de poderes.

A segunda tentativa foi o projecto de revisão pontual da Constituição da República, apresentado pela Renamo que também não foi aprovado pela Assembleia da República.

O projecto de Lei-Quadro das autarquias provinciais, assim como o projecto de revisão pontual da Constituição apresentados pela Renamo, tinham de comum e de fundo uma proposta de criação de uma nova categoria de autarquia: a Autarquia Provincial.

Embora tenham sido formalmente rejeitados os dois projectos, na essência, a ideia nelas contida acabou sendo materialmente reformulada acolhida na Revisão Constitucional de 2018.

No alto interesse de restaurar a paz, o Governo "sofisticou" as exigências da Renamo dando um cunho, forma e conteúdo que permitisse que tivessem um enquadramento jurídico. Foi neste âmbito que em vez de se discutir sobre a exigência da Renamo para governar ou indicar Governadores nas províncias onde considerava que havia ganho, estruturou o diálogo sobre a ideia de descentralização, e foi neste prisma que o Presidente da República apresentou um projecto de Revisão da Constituição da República.

Neste prisma, o diálogo passou a ser uma moeda de duas faces, a descentralização e o desarmamento.

3.16.5. Da "pontualidade" da Revisão Constitucional de 2018

A proposta de Revisão Constitucional foi apelidada formalmente como pontual. Na verdade, a pontualidade da revisão é apenas formal, no sentido em que não se pretendia abrir espaço para um processo ordinário de revisão global da Constituição; pretendia-se apenas rever algumas disposições constitucionais concretas e identificadas na proposta com vista a viabilizar juridicamente o acordo político e introduzir novas disposições decorrentes da configuração dos novos órgãos resultantes do acordo político.

Do ponto de vista material e do seu impacto, ela não é pontual, é profunda e com alcance geral que altera a configuração da organização e funcionamento do Estado, com mais ênfase para os níveis provincial e distrital, o que configura uma reforma do Estado, com a criação de nonos órgãos e redefinição das atribuições e competências dos órgãos ao nível central, provincial e distrital.

Tratou-se de uma revisão profunda que introduziu um novo paradigma de descentralização, com a introdução de órgãos de governação descentralizada e órgão de representação do Estado e constitucionalização do princípio da subsidiariedade o que obrigou a reconfiguração dos poderes dos órgãos centrais, de modo a permitir que parte dos poderes que eram exercidos pelos órgãos do poder central passaram a ser exercidos pelos órgãos de governação descentralizada e em decorrência da descentralização e por outro lado pelos órgãos de representação do Estado pela via da descentralização.

3.17. A influência da Forma do Estado e do Sistema do Governo no modelo da descentralização

Para uma compreensão do paradigma de descentralização adoptado na Revisão Constitucional de 2018, designadamente a configuração dos órgãos locais de representação do Estado e dos órgãos de governação descentralizada, a sua natureza jurídica e os limites dos poderes conferidos aos entes descentralizados é fundamental como começar por compreender a forma do Estado Moçambicano.

3.17.1. A influência da Forma do Estado no modelo de descentralização

Forma de Estado é o modo de o Estado dispor em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político) e difere-se do conceito de forma de governo que é a forma de uma comunidade política organizar o seu poder ou estabelecer a diferenciação entre governantes e governados de harmonia com certos princípios políticos-constitucionais[510].

De acordo com o Artigo 8 da CRM, a *República de Moçambique é um Estado unitário. **(2)** O Estado orienta-se pelos princípios da descentralização e de subsidiariedade. **(3)** O Estado respeita na sua organização e funcionamento, a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais.*

Do disposto no artigo 8 da CRM resulta que Moçambique é um Estado unitário, o que significa que tem uma única Constituição da República e um único poder soberano internamente.

Significa isto, por outras palavras, encontrar-se no Estado o único centro decisório definidor da competência de todas as restantes autoridades que exercem poderes no seu território[511]: nenhuma autoridade tem poderes independentes da intervenção do Estado, uma vez que é sempre num título jurídico estadual que reside a única fonte de legitimidade e de legalidade de atribuição de tais poderes aos entes infra-estaduais.

O Estado unitário é aquele que afasta a admissibilidade de existirem no seu território poderes paralelos dotados de legitimidade própria ou originária, reservando para si a autoridade suprema na definição e repartição dos poderes[512]: a Constituição pode aqui representar o instrumento pelo qual o Estado, exercendo a função constituinte, procede a uma primeira definição quadro repartidor do exercício dos poderes de autoridade no interior do seu território.

A natureza unitária do Estado, projectando ainda a clássica vertente da formulação bodiniana do conceito de soberania encontra a sua primeira expressão na configuração constitucional do Estado como titular da competência das competências[513]:

[510] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 2010, p. 277.
[511] OTERO, Paulo, *Direito Constitucional*, Português, *Identidade Constitucional*, Vol I, 2017, p. 138.
[512] *Ibidem.*
[513] *Idem, p. 138 e 139.*

(i) O Estado tem o poder de disposição da competência de quaisquer outras estruturas decisórias, conferindo, reduzindo ou alargando o respectivo espaço funcional e material:

(ii) O Estado tem a prerrogativa de definir a sua própria competência regular os termos de exercício da competência das outras estruturas decisórias e de controlar a validade da actuação destas no respeito pela legalidade da competência;

(iii) O Estado goza a seu favor de uma presunção de competência sempre que, no silêncio da norma, não esteja definida outra estrutura decisória para exercer os poderes em causa, sendo doptado, por isso, de uma competência residual.

É na Constituição que reside, em última análise, o fundamento configurativo do Estado como única entidade interna titular da competência das competências: a Constituição traduz o principal instrumento jurídico de expressão da unidade e indivisibilidade interna da soberania do Estado[514].

A Constituição da República garante a unicidade do Estado através dos seguintes mecanismos[515]:

(i) A supremacia do Estado é garantida, em primeiro lugar, pela titularidade exclusiva de poderes constituintes formais (originários e derivados): só ao Estado compete elaborar e rever a Constituição escrita (alínea a) do n.º 2 do artigo 178 da CRM), sem intervenção autónoma de qualquer entidade intraestadual no respectivo procedimento;

(ii) A unidade do Estado é também configurada como limite material de revisão constitucional (artigo 288. °, alínea a): Portugal não pode transformar-se numa estrutura federativa e a autonomia das regiões autónomas nunca pode evoluir ou transformar-se num modelo típico dos Estados federados;

(iii) O Estado tem órgãos de soberania únicos para todo o território nacional (artigo 133 da CRM), nomeadamente o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os Tribunais e o Conselho Constitucional, os quais expressam uma vontade reveladora de interesses comuns a toda a colectividade e que goza de uma força jurídica prevalecente;

(iv) A normatividade proveniente das entidades intraestaduais encontra-se subordinada (por via constitucional, legislativa ou regulamentar) ao Direito do Estado (artigo 271 da CRM): é no Direito do Estado que aquela encontra o seu fundamento habilitador e o respectivo padrão de validade:

[514] *Ibidem.*
[515] *Idem, p. 140 e 141.*

(v) Existem sempre mecanismos judiciais de fiscalização da validade e eficácia de todos actos provenientes de entidades intraestaduais: os quais são órgãos de soberania (artigo 133 da CRM) – encontra-se confiado o poder de garantir a Constituição (artigo 243 da CRM) e de reprimir a violação da legalidade (artigo 229 da CRM), desempenhando a função de últimos garantes da soberania do Estado;

(vi) O Estado tem ainda mecanismos políticos e administrativos de controlo das entidades intraestaduais:

- O Governo goza de poderes de superintendência sobre a Administração indirecta e de tutela sobre esta e a Administração autónoma (artigo 272 da CRM);

- A prática de ilegalidades graves pelos titulares dos órgãos executivos das entidades descentralizadas pode determinar a sua dissolução ou demissão;

O critério decisivo que permite uma distinção entre Estado Unitário e Estado Federal radica na unicidade ou pluralidade do poder constituinte e da Constituição[516].

O Estado Unitário, independentemente da autonomia que atribua a colectividades territoriais que integrem é regido por uma só Constituição[517]. A natureza unitária significa que existe numa dada colectividade territorial soberana um único Estado e uma única Constituição[518]. Esta, como estatuto jurídico das instituições política e da sociedade investida numa posição de supremacia em face das demais leis, rege tanto a organização e o funcionamento do poder político central como a dos poderes das colectividades territoriais, sendo para esse efeito complementada pela lei ordinária. As colectividades territoriais integradas nesta forma de Estado podem gozar de descentralização administrativa ou político-administrativa[519].

Diversamente, o Estado Federal identifica-se com a ideia de que uma dada colectividade territorial soberana é um Estado Composto, ou seja, um Estado que se desdobra em diversos Estados (*os Estados Federados*) cada qual servido por uma constituição e um poder constituinte próprio[520]. Numa Federação haverá, por conseguinte, que distinguir um Estado Federal depositário da soberania e servido por uma Constituição federal e *Estados Federados*, também regidos por uma constituição própria a qual deve vincular-se, sob pena de invalidade, à Constituição federal que lhe é hierarquicamente superior. Trata-se de

[516] Carlos Blanco de Morais, *O Sistema Político, no Contexto da Erosão da Democracia Representativa*, 2017, p.38.
[517] *Ibidem.*
[518] *Ibidem.*
[519] *Ibidem.*
[520] *Ibidem.*

colectividades territoriais que são[521]. Por conseguinte, beneficiárias de uma descentralização constitucional e uma autonomia mais avançada[522].

Precisado o critério fundamental que permite traçar uma distinção entre os dois tipos de Estado, importa elencar outras características complementares que os distingue[523]:

i) Enquanto no Estado unitário, os municípios e regiões não participam na alteração da Constituição do mesmo Estado, numa Federação, em regra, os órgãos representativos dos Estados membros intervêm no processo de alteração da Constituição federal;

ii) Enquanto o Estado unitário dispõe de uma única ordem judiciária, o Estado Federal, em regra, integra uma ordem de tribunais de Federação (que se ocupada aplicação e do controlo de constitucionalidade do direito federal) e uma ordem de tribunais dos entes federados (que aplicam o direito autónomo ou federado e fiscalizam a sua constitucionalidade) devendo os tribunais os Estados federados acatar as decisões do Supremo Tribunal ou do Tribunal Constitucional da Federação, que dispõe da última palavra;

iii) Enquanto as instituições parlamentares de um Estado Unitário representam, em regra, todo o povo do mesmo Estado, independentemente da sua origem territorial, já os parlamentos das federações integram uma câmara de representação dos Estados federados e dos seus interesses (que tanto pode ser directamente eleita pelos cidadãos das parcelas federadas como sucede nos Estados Unidos da América, como também designada pelos parlamentos e pelos governos dessas mesmas parcelas, como na Alemanha);

iv) Enquanto no Estado Unitário o poder central designa, em regra, comissários junto das colectividades territoriais autónomas (governadores, perfeitos, delegados, ministros territoriais ou representantes) tal não ocorre nas Federações, onde o poder central não se faz representar a esse nível, sem prejuízo de, em caso de quebras graves da autoridade federal ou da ordem pública, poder utilizar meios de intervenção excepcional nos territórios (coacção federal);

v) Enquanto no Estado Federal unitário, as regiões não dispõem da faculdade de aprovar convenções internacionais (mas apenas outorgar protocolos de cooperação transfronteiriça, desprovidos da natureza de tratados ou acordos internacionais) em algumas federações (Estados Unidos de América e Alemanha, de entre outras), os Estados Federados

[521] *Ibidem.*
[522] *Idem, p. 38 e 39.*
[523] *Idem, p. 39.*

podem aprovar acordos internacionais com outros Estados, desde que sujeitos a confirmação federal.

Os Estados Simples são os esquemas mais elementares e simplificados de organização estadual, em que se regista uma unidade dos respectivos elementos constitutivos, com[524]:

— *um só povo: uma única cidadania atribuída às pessoas que têm um vínculo jurídico-político com o Estado;*

— *uma só soberania: uma única raiz do poder constituinte e, por maioria de razão, dos outros poderes constituídos; e*

— *um só território: um único espaço geográfico de aplicação da Ordem Jurídica Estadual.*

A despeito da unidade existente nos Estados simples, é certo que, apesar disso, se depara como modos peculiares de distribuição do poder público, que nem sempre se concentra ao nível da entidade estadual, havendo a possibilidade da dispersão do poder que lhe é, originariamente, atribuído[525].

Este é um movimento, mede tipo centrífugo, de descentralização do poder público, segundo o qual suas parcelas são atribuídas a outras entidades intra-estaduais, de natureza menor, que recebem poder público delegado do Estado[526].

Contudo, a soberania estadual guarda necessariamente para si as atribuições e as competências essenciais, o que sucede em relação[527]:

— ao poder constituinte de elaborar a Constituição, que é por inerência do Estado;

— ao poder de revisão constitucional, em que só o Estado intervém; e

— Ao poder jurisdicional, reservado aos tribunais estaduais.

Este último caso é bem ilustrativo dos limites da descentralização em Estado unitário, poder judicial sempre insusceptível de partilha com pessoas colectivas jurídico-públicas menores, quanto aos termos da respectiva decisão, ainda que isso possa ocorrer em aspectos secundários do desenvolvimento dos respectivos serviços[528].

[524] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p.610.
[525] *Ibidem.*
[526] *Ibidem.*
[527] *Ibidem.*
[528] *Idem, p. 611.*

Já se antolha conjecturável, quanto a outros poderes estaduais, a sua distribuição entre o Estado e as estruturas políticas infraestaduais, sendo de referir as seguintes[529]:

— a função política e os actos políticos;

— a função legislativa e os actos legislativos e

— a função administrativa e os actos de natureza administrativa.

A partilha do poder administrativo acaba por ser, na prática, inevitável porque se mostra inviável que o Estado exerça a totalidade dessa função pública[530].

Acontece então normalmente *a sua atribuição, em certas parcelas, a entidades administrativas que, em conjunto com o Estado, integram a Administração Pública, na sua dimensão organizatória*[531].

Este fenómeno toma o nome de descentralização administrativa, pelo qual o Estado decide repartir o poder administrativo por outras entidades, o que se explica por razões políticas e por razões técnicas[532]:

- *Por razões políticas*, na medida em que, havendo mais proximidade entre os decisores e os administrados, se regista um aprofundamento da democracia, numa dimensão mais regional e mais local;

- *Por razões técnicas*, na medida em que uma actividade administrativa próxima e limitada contribui para uma gestão mais eficiente mais eficiente e tecnicamente mais sabedora.

A partilha da função política e da função legislativa entre o Estado e outras entidades públicas – assim também dotadas de poder legislativo e governativo – representa um grau mais intenso de descentralização, que se modela como uma descentralização político-legislativa, a exemplificar-se na criação de regiões autónomas[533].

De qualquer um destes fenómenos se dissocia a desconcentração administrativa, que implica apenas a redistribuição de competências dentro dos diversos órgãos estaduais[534].

A afirmação da unidade do Estado de Moçambique é simultaneamente entendida como acolhendo a existência de dois princípios paralelos, os quais se aplicam

[529] *Ibidem.*
[530] *Ibidem.*
[531] *Ibidem.*
[532] *Ibidem.*
[533] *Idem.*
[534] *Ibidem.*

genericamente à organização da Administração Pública, e não apenas à Administração Pública Territorial[535]:

- *O princípio da desconcentração administrativa;*

- *O princípio da descentralização administrativa*

O princípio da desconcentração administrativa, implicando a repartição de competências dentro do próprio Estado, legitima a Administração Periférica do Estado, nos seus diversos escalões e sectores de actividades[536].

O princípio da descentralização administrativa, acarretando a distribuição de competências para entidades administrativas externas ao Estado-Administração, tem a consequência da legitimação de modalidades várias de administração autónoma, aqui sobressaindo a Administração Autónoma Local[537].

Do disposto no artigo 144 da CRM, resulta que devem existir nos diversos escalões territoriais, nomeadamente, Províncias, Distritos, Postos Administrativos, Localidade e Povoação, representações dos órgãos centrais, De acordo com o definido no artigo 138 da CRM, são órgãos centrais do Estado, os, os órgãos de soberania, o conjunto dos órgãos governativos e as instituições a quem cabe garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado.

Este conjunto de órgãos que configuram órgãos centrais do Estado, devem estar presentes nos diferentes escalões territoriais e através do exercício da descentralização, exercem em cada escalão territorial poderes dos órgãos centrais, configurando a administração local do Estado.

Da unicidade do Estado, resulta alguns limites à descentralização, com a reserva de alguns poderes aos órgãos do Estado.

Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 270 da CRM, a descentralização respeita o Estado unitário, a unidade nacional, a soberania, a indivisibilidade e maleabilidade do Estado e guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo.

É neste quadro que existem certas atribuições que são reservadas aos órgãos centrais, designadamente as relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais, conforme dispõe o artigo 139 da CRM.

---

[535] *Ibidem.*
[536] *Ibidem.*
[537] *Ibidem.*

É neste sentido que cabe aos órgãos centrais do Estado garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado, como estabelece o artigo 138 da CRM.

É ainda em decorrência do princípio da unicidade do Estado, que se justifica que os órgãos centrais tenham a sua representação nos diversos escalões territoriais como dispõe o artigo 144. É neste quadro que o Secretário do Estado assegura na província a realização das funções exclusivas e de soberania do Estado, conforme resulta do plasmado no n.º 3 do artigo 141 da CRM.

A unicidade do Estado é um limite à descentralização, isto é, não pode ser adoptadas medidas de descentralização que ponham em causa a unicidade do Estado assim como certas funções de soberania são exclusivas do Estado não podendo ser partilhadas com as entidades descentralizadas.

3.17.2. A influência do Sistema de Governo no modelo de descentralização

Sistema de Governo é de órgãos de função política, reporta-se à organização interna do governo e aos poderes e estatutos dos governantes[538].

Para a compreensão do conceito de sistema de Governo, deve-se partir de uma visão jurídica para a política[539]:

- Em primeiro lugar, porque os sistemas de governo se definem antes de mais, com base num determinado enquadramento de órgãos e estes vão ser descritos e depender, antes de mais, das normas constitucionais;

- Em segundo lugar, quando os factores de ordem política prevalecem sobre os jurídicos, mesmo assim estes conseguem resistir com autonomia, e em momentos de crise ou de ruptura, ainda é o factor jurídico que vai agir e permitir determinadas formas de transição.

Por outras palavras: há um conceito jurídico de sistema de governo em que se atende às normas constitucionais reguladoras dos órgãos governativos e das suas posições recíprocas, e um conceito peculiar de ciência política, em que se atende ao funcionamento, ao modo como na prática esses órgãos desenvolvem as suas actividades e se relacionam entre si e há naturalmente, uma conexão entre ambos[540].

Para efeitos do presente trabalho, segue-se obviamente a perspectiva jurídica de sistema de governo.

---

[538] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional,* Tomo III, 2010, p. 406 e 407.
[539] *Idem, p. 406 e 407.*
[540] *Idem, p. 407.*

A definição do sistema do Governo moçambicano suscita uma das mais interessantes querelas doutrinárias, pois o sistema de governo moçambicano não se enquadra entre os quatro clássicos sistemas de governo, o parlamentar, presidencial, directorial e o semi-presidencialista. É mais fácil dizer que não é o sistema de governo moçambicano do que dizer que é. Um dado inequívoco, o sistema gravita em torno do presidente da república.

Não há unanimidade na qualificação do sistema de governo moçambicano, pois não se enquadra nos clássicos sistemas de governo, havendo, por isso, várias posições, desde os que qualificam de presidencial, semi-presidencial semi-presidencialismo presidencializante, presidencialismo *sui generis*, presidencialismo parlamentar e presidencialismo.

Contudo, para a compreensão da centralidade do Sistema do Governo em torno do Presidente da República, vamos aferir a correlação de poderes entre o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo.

3.17.2.1. Poderes do presidente da República

3.17.2.2. Competências do Presidente da República

Nos termos do disposto no artigo 158 da CRM compete ao Chefe do Estado no exercício da sua função:

- Dirige-se a nação através de mensagem e comunicações;
- Informar anualmente a Assembleia da República sobre a situação geral da nação;
- Decidir, nos termos do artigo 136, a realização de referendo sobre questões de interesse relevantes para a nação;
- Dissolver a Assembleia da República;
- Demitir os restantes membros do Governo quando o seu programa seja rejeitado pela segunda vez pela Assembleia da República;
- Nomear o Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Conselho Constitucional, o Presidente do Tribunal Administrativo e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo;
- Nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República;
- Indultar e comutar penas;

- Atribuir nos termos da lei títulos honoríficos, condecorações e distinções;

No domínio do Governo, compete ao Presidente da República:[541]

– Convocar e presidir as sessões do Conselho de Ministros;

– Nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro;

– Compete-lhe ainda nomear exonerar e demitir;

– Criar Ministérios e comissões de natureza inter-Ministerial;

– Os Ministros e Vice-Ministro;

– Os Governadores Provinciais;

– Os Reitores e Vice-Reitores das Universidades Estatais sob proposta dos respectivos colectivos de direcção, nos termos da lei;

– O Governador e Vice-Governador do Banco de Moçambique;

– Os Secretários de Estado;

No domínio da defesa e da ordem pública compete ao Presidente da República.[542]

– Declarar a guerra e a sua cessação, o estado de sítio ou de emergência;

– Celebrar tratados;

– Declarar a mobilização geral ou parcial;

– Presidir ao Conselho Nacional de Defesa e Segurança;

– Nomear, exonerar e demitir o Chefe e Vice-Chefe do Estado-Maior General, o Comandante-Geral e Vice-Comandante-Geral da Policia;

– Os Comandantes de Ramo das Forças Armadas de Defesa de Moçambique e outros oficiais das Forças de Defesa e Segurança;

– No domínio das relações internacionais compete ao Presidente da República;[543]

– Orientar a política externa;

– Celebrar tratados internacionais;

Nomear, exonerar e demitir os Embaixadores e enviados diplomáticos da República de Moçambique.

— Receber as cartas credenciais dos Embaixadores e enviados diplomáticos de outros países;

[541]Artigo 159 da CRM.
[542]Artigo 160 da CRM.
[543]Artigo 161 da CRM.

— No domínio da promulgação das leis e veto, compete ao Presidente da República promulgar e mandar publicar as leis no Boletim da República;[544]

— As leis são promulgadas até trinta dias após a sua recepção, ou após a notificação do acórdão do conselho Constitucional que se pronuncia pela não inconstitucionalidade de qualquer norma delas constantes;

— O Presidente da República pode vetar a lei por mensagem fundamentada, devolve-la para reexame pela Assembleia da República;

— Se a lei reexaminada for aprovada por maioria de dois terços, o Presidente deve promulgá-la e manda-la publicar.

3.17.2.3. Poder do Presidente da República em Matéria de Fiscalização da Constitucionalidade[545]

O Presidente da República tem poderes que podem influir no mecanismo da fiscalização da constitucionalidade. Ei-los:

- Poder de nomear o Juiz Conselheiro que será o Presidente do Conselho Constitucional [art. 240/1, a CRM];
- Poder de solicitar ao Conselho Constitucional a fiscalização abstracta das leis e demais actos normativos dos órgãos do Estado [art. 244/2, a];
- Poder de requerer ao Conselho Constitucional a fiscalização preventiva da constitucionalidade de qualquer diploma que lhe tenha sido enviado para promulgação (art. 245).

3.17.2.4. Poder do Presidente da República em Relação ao Governo[546]

Os poderes constitucionalmente atribuídos ao Presidente da República, em relação ao Governo são, abreviadamente, os seguintes:

- Chefiar o Governo [art. 145/3 CRM).
- Convocar o Conselho de Ministros e presidir as suas sessões [art. 159/1, a) CRM]. Mas também pode ser convocado e presidido pelo Primeiro-Ministro, por delegação do Presidente da República. No entanto, só em sessões dirigidas pelo PR o Conselho de Ministros poderá formular políticas governamentais [art. 201/2/3 CRM].

[544] Artigo 162 da CRM.
[545] KOSTA, E, Kafft, *Sistemas de Governo na Lusofonia: Zonas de Relações de Poder*, 2018, p. 464.
[546] *Idem, p. 461.*

- O «Conselho de Ministros observa (cumpre) as decisões do Presidente da República e da Assembleia da República» [art. 201/1 CRM].
- Pela realização da política interna e externa, o «Conselho de Ministros responde perante o Presidente da República e a AR, devendo-lhes prestar contas das suas actividades [art. 206 CRM].
- Pela aplicação das decisões do Conselho de Ministros nas respectivas áreas de competência, os membros do Conselho de Ministros respondem politicamente perante o Presidente da República e o Primeiro-Ministro [art. 207 CRM].
- Criar Ministérios e comissões interministeriais [art. 159/1, c) CRM].
- Nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro [art. 159/1, b) CRM]. Primeiro-Ministro a quem compete «assistir e aconselhar o Presidente República na direcção do Governo» [art. 204/1/2 CRM].
- Nomear, exonerar e demitir os Ministros, Vice-Ministros e Secretários de Estado [art. 159/2, a), d) CRM].
- Autorizar a detenção ou prisão de membros de Governo (e esse é um requisito necessário, salvo em caso de flagrante delito e por «crime doloso a que corresponda pena de prisão maior») [art. 21071 CRM].
- Face à acusação definitiva a um membro do Governo, pode o Presidente da República suspender este, para efeitos de prosseguimento do processo criminal (mas, em caso de flagrante delito e de comissão de «crime dolosa a que corresponda pena de prisão maior», o Presidente da República deve obrigatoriamente suspender o visado) [art. 210/2 CRM].
- Demitir os restantes membros do Governo, quando o seu programa seja rejeitada pela segunda vez pelo Parlamento [art. 158, f) CRM].

3.17.2.5. Poder do Presidente da República em Relação ao Poder Judicial[547]

Em relação ao poder judicial, são, abreviadamente, os seguintes os poderes constitucionalmente atribuídos ao Presidente da República:

- Nomear um Juiz Conselheiro do Conselho Constitucional, que é o respectivo Presidente [art. 158, g); 241/1, a) CRM].
- Nomear o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo (TS), ouvido CSMJ (art. 158, g); 225/2 CRM].

[547] *Idem, p. 462.*

- Nomear o Presidente do Tribunal Administrativo, ouvido o CSMJ Administrativa [art. 158, g); 228/2 CRM].

- Nomear. exonerar e demitir o PGR e o Vice-PGR art. 158, h); 238/1/2 CRM].

Nomear os Juízes Conselheiros, sob proposta do CSMJ, após concurso público aberto a todos os juristas, magistrados e não magistrados [art. 225/3 CRM].

- Autorizar as entidades judiciais a efectivar a detenção ou prisão de membro Governo pela comissão de um crime, autorização essa indispensável, salvo em caso de flagrante, delito ou crime doloso a que corresponda pena de prisão maior [art. 210/1 CRM].

- Suspender um membro de Governo acusado definitivamente em processo crime, condição essa necessária para o prosseguimento do processo - sendo obrigatória a decisão de suspensão nos casos de crimes dolosos a que corresponda pena de prisão maior [art. 210/2 CRM].

- Nomear os Juízes Conselheiros do Tribunal Administrativo, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa [art. 228/3 CRM].

- Indultar e comutar penas [art. 159, k) CRM].

3.17.2.6. Poder do Presidente da República em Relação às Forças Armadas[548]

Na área da defesa, compete ao Presidente da República;

- Exercer as funções de Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança [art. 145/4 CRM);

- Declarar a guerra e a sua e cessação (art. 160, a)];

- Celebrar tratados [art. 160, b)];

- Decretar a mobilização geral ou parcial [art. 160, c)];

- Nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General, o Comandante-Geral da Polícia e o Vice-Comandante da Polícia, os Comandantes de Ramo das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, bem como outros oficiais das Forças de Defesa e Segurança, nos termos da lei [art. 160, e)];

- Presidir ao Conselho Nacional de Defesa e Segurança [art. 160, d) e 264].

[548] *Idem, p. 463.*

3.17.2.7. Poder do Presidente da República em Matéria de Relações Internacionais[549]

Em matéria de relações internacionais, o Presidente detém o pode de:

- *Celebrar tratados internacionais [art. 160, b), 161, b) CRM];*
- *Orientar a política externa do país [art. 161, a)];*
- *Nomear, exonerar e demitir os Embaixadores e enviados diplomáticos de Moçambique [art. 161, c)];*
- *Receber as cartas credencias de Embaixadores e enviados diplomáticos estrangeiros [art. 161, d)]*.

3.17.2.8. Poder do Presidente da República em Relação ao Parlamento[550]

São, laconicamente, estes os poderes constitucionalmente atribuídos ao Presidente da República, em relação ao parlamento:

- *Marcar o dia das eleições gerais [art. 158, d) CRM).*
- *Convocar extraordinariamente a Assembleia da República [art. 185 CRM]*.
- *Presidir à sessão parlamentar em que se elegerá o Presidente da AR (art.189/2 CRM).*
- *Dissolver o Parlamento, caso este rejeite, após discussão, o programa do Governo [art. 158, e); 186/1 CRM]*.
- *Não existem limites temporais à dissolução.*

3.17.3. Poderes do Governo

3.17.3.1. Competências

Compete, nomeadamente, ao Conselho de Ministros[551]:

a) garantir o gozo dos direitos e liberdades dos cidadãos;

b) assegurar a ordem pública e a disciplina social;

c) preparar propostas de lei a submeter à Assembleia da República;

d) aprovar decretos-lei mediante autorização legislativa da Assembleia da República;

[549] *Idem, p. 463 e 464.*
[550] *Idem, p. 459 e 460.*
[551] N.º 1 do artigo 203 da CRM.

e) preparar o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado e executá-los após aprovação pela Assembleia da República;

f) promover e regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais;

g) preparar a celebração de tratados internacionais e celebrar, ratificar, aderir e denunciar acordos internacionais, em matérias da sua competência governativa;

h) dirigir a política laboral e de segurança social;

i) dirigir os sectores do Estado, em especial a educação e saúde;

j) dirigir e promover a política de habitação.

Compete, ainda, ao Conselho de Ministros[552]:

a) garantir a defesa e consolidação do domínio público do Estado e do património do Estado;

b) dirigir e coordenar as actividades dos ministérios e outros órgãos subordinados ao Conselho de Ministros;

c) orientar e dirigir os órgãos de representação do Estado e regulamentar as suas atribuições, organização, composição, funcionamento e competências;

d) tutelar, nos termos da Constituição e da lei, os órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais;

e) estimular e apoiar o exercício da actividade empresarial e da iniciativa privada e proteger os interesses do consumidor e do público em geral;

f) promover o desenvolvimento cooperativo e o apoio à produção familiar.

É da exclusiva iniciativa legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização, composição e funcionamento.

3.17.4. Poder do Governo em Relação ao Presidente da República[553]

À luz do disposto no art. 204/1/2, a), b), c) da Constituição, pouco espaço sobrará para se falar de autênticos poderes do Governo em relação ao Presidente da República. Na verdade, o que do mencionado preceito resulta não passa de um conjunto de incumbências adjutórias a partir do Primeiro-Ministro, em benefício do Presidente República. Confirmemos:

Compete nomeadamente, ao Primeiro-Ministro assistir e aconselhar o Presidente da República na direcção do Governo; assistir o Presidente da República na

[552] N.º 2 do artigo 203 da CRM.
[553] KOSTA, E, Kafft, *Sistemas de Governo na Lusofonia: Zonas de Relações de Poder*, 2018, p. 477.

elaboração do programa do Governo; aconselhar o PR na criação de Ministérios e comissões interministeriais e na nomeação de membros e dirigentes do Governo; elaborar e propor o plano de trabalho ao PR.

3.17.4.1. Poder do Governo em Relação ao Parlamento[554]

O Governo dispõe de um naipe de instrumentos, restrito, é verdade, mas assinalável, que introduz alguns factores de influência na vida parlamentar.

Descritivamente:

- *Elaborar o Governo a proposta do orçamento do Estado, que submete à Assembleia da República (art. 130/3);*
- Caso o Conselho de Ministros aprove um Decreto-Lei autorizado, o mesmo considerar-se-á ratificado se na sessão parlamentar imediatamente subsequente tal ratificação não tiver sido requerida por 15 Deputados, no mínimo (art. 17/1);
- *A iniciativa legislativa também pertence ao Governo, bem como ao Chefe do Governo (o Presidente da República) - art. 181/1, d), e);*
- *O Primeiro-Ministro e os Ministros gozam do direito de comparecer nas sessões plenárias da A.R. podendo, nos termos do Regimento, usar da palavra (art. 1981).*

3.17.4.2. Poder do Governo em Relação ao Poder Judicial[555]

As competências do Governo com irradiação para o funcionamento do poder judicial consistem nas seguintes:

- Poder do Presidente da República de nomear o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Conselho Constitucional, o Presidente do Tribunal Administrativo [art. 158, g];
- Poder do Presidente da República de nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República (art. 158, b)];
- Poder do Presidente da República de indultar e comutar penas (art. 159, k].

[554] *Idem, p. 477.*
[555] *Idem, Idem, p. 477.*

3.17.4.3. Poder do Governo em Relação às Forças Armadas[556]

No que concerne às Forças Armadas, estão concentradas nos art. 145 e 160 as competências exercidas pelo poder executivo com directa influência naquele sector:

- O Chefe do executivo, Presidente da República, é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança (art. 145/4);
- Compete ao Presidente da República declarar a guerra e a sua cessação [art. 160, c];
- Compete ao Presidente da República decretar a mobilização geral ou parcial [art. 160, c];
- Compete ao Presidente da República declarar o estado de sítio de emergência [art. 160, a];
- Compete ao Presidente da República nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General, o Comandante-Geral da Polícia e o Vice-Comandante-Geral da Polícia, os Comandantes de Ramo das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, bem como outros oficiais das Forças de Defesa e Segurança, nos termos da lei (art. 160, e)].

3.17.4.4. Poder do Governo no Âmbito das Relações Internacionais[557]

Na vertente das relações internacionais, os art. 202 e 203 encarregam-se de apontar os aspectos que exprimem a influência do Governo:

- Conselho de Ministros realiza a política externa do país (art. 202/1);
- Compete ao Conselho de Ministros preparar a celebração de tratados internacionais e - em matérias da sua competência governativa – celebrar, ratificar, aderir e denunciar acordos internacionais (art. 203/1, g)].

[556] *Idem, p. 477 e 478.*
[557] *Idem, p. 478.*

3.17.4.5. Poder do Governo em Matéria de Fiscalização da Constitucionalidade[558]

O poder executivo pode influir na matéria da fiscalização da constitucionalidade através dos seguintes mecanismos:

- Poder que presidente da República tem de nomear um Juiz Conselheiro do Conselho Constitucional, que será o Presidente deste órgão de soberania [art. 241, a];
- Poder que o Presidente da República tem de desencadear a fiscalização abstracta da constitucionalidade (art. 243/2. a)];
- Poder que o Primeiro-Ministro tem de desencadear a fiscalização abstracta da constitucionalidade (art. 244/2, d)];
- Poder que o Presidente da República tem de desencadear a fiscalização preventiva da constitucionalidade de qualquer diploma que tenha recebido para promulgação (art. 245/1).

3.18.5. Poderes da Assembleia da República

3.18.5.1. Competências da Assembleia da República

Compete à Assembleia da República legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país[559].

É da exclusiva competência da Assembleia da República[560]:

a) aprovar as leis constitutionals;

b) aprovar a delimitação das fronteiras da República de Moçambique;

c) deliberar sobre a divisão territorial;

d) aprovar a legislação eleitoral e o regime do referendo;

e) aprovar e denunciar os tratados que versem sobre matérias da sua competência;

f) propor a realização de referendo sobre questões de interesse nacional;

g) sancionar a suspensão de garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;

[558] *Idem, p. 478 e 479.*
[559] N.º 1 do artigo 178 da CRM.
[560] N.º 2 do artigo 178 da CRM.

h) ratificar a nomeação do Presidente do Tribunal Supremo, do Presidente do Conselho Constitucional, do Presidente do Tribunal Administrativo e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo;

i) eleger o Provedor da Justiça;

j) deliberar sobre o programa do Governo;

k) deliberar sobre os relatórios de actividades do Conselho de Ministros;

l) deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução;

m) aprovar o Orçamento do Estado;

n) definir a política de defesa e segurança, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança;

o) definir as bases da política de impostos e o sistema fiscal;

p) autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Estado;

q) definir o estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, das províncias e dos órgãos autárquicos;

r) deliberar sobre as bases gerais da organização e funcionamento da Administração Pública;

s) ratificar os decretos-lei;

t) ratificar e denunciar os tratados internacionais;

u) ratificar os tratados de participação de Moçambique nas organizações internacionais de defesa;

v) conceder amnistias e perdão de penas.

3.18.5.2. Poderes do Parlamento em Relação ao Presidente da República[561]

Cumpre ao Presidente da República «informar anualmente a Assembleia da Republica» acerca da «situação geral da nação» [art. 158, b) CRM].

[561] KOSTA, E, Kafft, *Sistemas de Governo na Lusofonia: Zonas de Relações de Poder*, 2018, p. 469.

A Constituição obriga o Presidente da República a promulgar qualquer diploma da AR que ele tenha vetado politicamente, desde que o Parlamento haja de seguida reexaminado e confirmado a lei vetada por maioria de 2/3 (art. 162/4).

Dentro das 24 horas subsequentes à declaração presidencial do estado de sitio ou de emergência, o PR deve submeter a declaração, fundamentada, à AR, para efeitos de ratificação (art. 293/1).

O Presidente da República é obrigado a promulgar leis de revisão constitucional aprovada pelo Parlamento (art. 303/3).

Poder de iniciativa no processo de destituição do PR (art. 152 3/4 CRM).

3.18.5.3. Poderes da Assembleia da República em Relação ao Governo:[562]

Compete à Assembleia da República:

- Solicitar e obter dados do Governo, em ordem a exercer o seu mandate, conforme prescreve o art. 172, d) CR;
- Fazer perguntas e interpelações ao Governo [art. 172, e)];
- Deliberar sobre o programa do Governo [art. 178/2, 1)];
- Deliberar sobre os relatórios da actividade do Conselho de Ministros [art. 178/2. k)];
- Deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os correspondentes relatórios de execução [art. 178/2, 1)];
- Aprovar o Orçamento do Estado [art. 178/2, m), 197/1];
- Definir as bases da política tributária e o sistema fiscal [art. 1782, o)];
- Autorizar o executivo a contrair ou a conceder empréstimos e a efectuar outras operações de crédito, por tempo superior a um exercício económico e a fixar o tecto máximo dos avales a conceder pelo Estado [art. 178/2, p)];
- Definir o estatuto dos titulares do Governo e das Províncias (art. 178/2, q)];
- Ratificar os Decretos-Leis (art. 178/2. s)];
- Autorizar o Governo a legislar sobre determinadas matérias, salvo as previstas no art. 178/2 [art. 178/3];

[562] *Idem, p. 469 e 470.*

- Através da Comissão Permanente, vigiar o cumprimento da Constituição e das leis, seguir a actividade do Governo e da Administração Pública [art. 194, b)];

- Convocar, com carácter vinculado, os membros do Governo para sessões plenárias do Parlamento [art. 198/2];

- Fazer responder o Conselho de Ministros perante si mesma, pela realização da política interna e externa, bem como exigir-lhe a prestação de contas, de acordo com os critérios da lei [art. 206].

3.18.5.4. Poderes do Parlamento em Relação ao Poder Judicial[563]

Três formulações constitucionais resumem o essencial dos poderes da Assembleia da República sobre o poder judicial, a saber:

- Com competência exclusiva, ratificar a nomeação do Presidente do Tribunal Supremo, do Presidente do Conselho Constitucional, do Presidente do Tribunal Administrativo e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo [art. 178/2, h];

- Ouvir e apreciar a prestação anual de conta do Procurador-Geral da República ao Parlamento (art. 238.3);

- Designar, de acordo com o critério da representação proporcional, cinco Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional [art. 241/1, b)].

3.18.5.5. Poderes do Parlamento em Relação às Forças Armadas[564]

No sector das Forças Armadas, cabe ao Parlamento:

- Com competência exclusiva, definir a política de defesa e segurança, conforme ditado pelo art. 178/2, n) da Constituição;

- Ratificar tratados que envolvam a participação de Moçambique em organizações internacionais de defesa [art. 178/2, u)];

- Através da Comissão Permanente, pronunciar-se antecipadamente sobre a declaração de guerra [art. 194, c)].

3.18.5.6. Poderes do Parlamento em Matéria de Relações Internacionais

São estas três manifestações mais relevantes do poder da Assembleia da República no campo das relações internacionais:

[563] *Ibidem.*
[564] *Ibidem.*

- Com competência exclusiva, aprovar e denunciar tratados que incidam sobre matérias da competência do Parlamento [art. 1778/2, e) CRM];
- Com competência exclusiva, ratificar e denunciar tratados internacionais [art. 178/2, t)];
- Com competência exclusiva, ratificar tratados de participação do país em organizações internacionais de defesa (art. 178/2, u)].

3.18.5.7. Poderes do Parlamento em Matéria de Fiscalização da Constitucionalidade

A Assembleia da República pode influir no sistema de fiscalização da constitucionalidade, através do exercício dos seguintes poderes:

a) ratificação da nomeação do Presidente do Tribunal Supremo, do Presidente do Conselho Constitucional, do Presidente do Tribunal Administrativo e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo [art. 178/2, h)];

b) designação de cinco Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional [art. 241/1, b)];

c) legitimidade activa do Presidente da A.R. para requerer ao Conselho Constitucional a fiscalização abstracta da constitucionalidade [art. 244/2, c)];

d) legitimidade activa de uma fracção (1/3, pelo menos) da A.R. para requerer ao Conselho Constitucional a fiscalização abstracta da constitucionalidade [art. 244/2, c)].

O sistema do governo da Republica de Moçambique tem as seguintes características gerais[565]:

— Existência de dois órgãos activos: O Presidente da Republica e o Parlamento. O presidente da República é o Chefe de Executivo e tem de coadjuva-lo um Primeiro-Ministro que tem apenas funções delegadas;

— O Presidente da República e a Assembleia da República são directamente legitimadas pelo voto popular, directo, secreto e universal;

— Não há uma completa separação e independência entre o legislativo e o executivo. O Presidente da República pode dissolver a Assembleia da República, em circunstâncias muito específicas, mas esta não pode em circunstância alguma, demitir o Presidente da República;

— Há uma independência presidencial completa perante ao parlamento, mas o Governo é politicamente responsável perante a Assembleia da Republica. Para se superar

[565] Raúl C. Araújo, *Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos PALOP*, 2000, p. 164 à 166.

esta contradição o Primeiro-Ministro surge como a entidade que responde pelo Governo, perante o parlamento;

— O órgão executivo é singular, dirigido pelo Presidente da Republica, que é o Chefe de Estado e o Presidente do Conselho de Ministros, mas existe um Conselho de Ministros com poderes próprios, dependente do Presidente;

— Há uma dependência política do Governo «típica» art. 151ª, já que esta norma constitucional estabelece que o «o conselho de ministros responde perante ao Presidente da Republica e a Assembleia da Republica perante a realização da política interna e externa e presta-lhes conta das suas actividades nos termos da lei». a forma como entende-se e estabelece em relação a subordinação institucional é um pouco difícil de se entender, senão vejamos: como é que o Conselho de Ministros responde politicamente perante o Presidente da República se este é o Chefe de Governo, para alem de ser presidente deste órgão, e se por outro lado, como é que o Governo é politicamente responsável perante a Assembleia da República se o Chefe do Governo (o Presidente da República) é politicamente irresponsável perante o parlamento?

— O sistema de *checks and balances* funciona em consequência, da seguinte forma: o Presidente da República tem poderes reais e efectivos acentuados, nomeadamente: o direito ao voto, de dissolução da Assembleia da República (ainda que condicionado), poderes de controlo e de acompanhamento do Governo e da Administração; a Assembleia da República tem poderes para demitir o Governo.

Em conclusão, o sistema de governo moçambicano não é presidencial, nem parlamentar, e nem semi-Presidencial[566]:

Não é presidencial porque[567]:

- Coexistem um Presidente e um Conselho de Ministros integrando um Primeiro-Ministro que, apesar de subordinado àquele, dispõe de poderes próprios conferidos pela CRM;
- O Conselho de Ministros responde, ainda que remotamente, perante a Assembleia;
- Embora em situação excepcional, o Presidente pode dissolver a Assembleia;
- O Presidente tem iniciativa legislativa e de revisão da constituição;

[566] CANAS, Vitalino, *O sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990*, in Revista Luso Africana de Direito, n.º 1, 1997.
[567] CANAS, Vitalino, *O sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990*, in Revista Luso Africana de Direito, n.º 1, 1997.

- A Assembleia não dispõe de meios para equilibrar os seus poderes e o seu protagonismo com os do Presidente, havendo um claro desequilíbrio a favor deste.

Não é parlamentar porque[568]:

- Presidente dispõe de legitimidade própria, resultante da eleição por sufrágio universal;
- O Chefe do Estado não é uma figura honorífica;
- O Conselho de Ministros responde simultaneamente perante dois orégãos, sendo a sua responsabilidade perante o Presidente mais intensa;
- O Primeiro-Ministro não é chefe formal do executivo, nem tão pouco a figura central do sistema de governo;
- Os membros do Governo não podem ser simultaneamente deputados;
- O Presidente dispõe de uma lista de poderes efectivos muito vasta, entre os quais se destaca a iniciativa legislativa.

Não é semipresidencial porque[569]:

- Não há separação ou dualidade plena de órgãos dentro do executivo, uma vez que o Presidente integra o Governo;
- Não há equilíbrio de poderes entre as três entidades relevantes do sistema de governo, Presidente, Assembleia e Governo. A balança tende claramente para o presidente, estando os restantes órgãos na sua penumbra, embora a tendência seja para Assembleia adquirir crescente peso á medida que o exercício do multipartidarismo se vai tornando mais maduro.

O sistema de governo moçambicano é um sistema de governo presidencialista (o que é distinto de presidencial), numa das configurações possíveis deste tipo de sistema. Aquilo que é comum aos sistemas Presidencialistas é a entrega ao Presidente da República de um conjunto de poderes que lhe permite ter uma posição central no sistema, com virtual domínio de todos os restantes órgãos políticos, embora sem que se possa falar de concentração de poderes[570].

É este sistema de governo presidencialista que tem reflexo, nos poderes do Secretário de Estado na província. Houve uma transferência deste sistema de Governo para a

[568] *Idem.*
[569] *Idem.*
[570] *Idem.*

província. Se ao nível central o sistema político gravita em torno do Presidente da República, ao nível provincial gravita em torno da figura do Secretário de Estado.

3.19. Principais Inovações e Alterações Introduzidas pela Revisão Constitucional de 2018

3.19.1. Principais Supressões

3.19.1.1. Poder local suprimido?

O poder local foi introduzido na ordem constitucional moçambicana através da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro.

A Constituição de 2004, antes da Revisão Constitucional de 2018, continha um título reservado ao poder local, o título XIV, no qual se definia no artigo 271 que o poder local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano. O n.º 2 da disposição em alusão, estabelece que o poder local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

O n.º 1 do artigo 272 da Constituição de 2004, antes da sua revisão, definia que o Poder Local compreende a existência de autarquias locais.

O capítulo atinente ao poder local foi removido na revisão constitucional de 2018, tendo sido introduzido o XIV com o título Descentralização; Porém o conteúdo que definia o poder local foi mantido no novo capítulo sobre Descentralização e corresponde o actual artigo 267 que define os objectivos da descentralização, substituindo-se apenas a expressão poder local pela palavra Descentralização.

Será que Descentralização é sinónimo de poder local? Será que o poder local foi suprimido?

Pode existir descentralização sem poder local, assim como pode emergir da comunidade local um pode local sem que formalmente tenha havido descentralização promovida pelo Estado.

A descentralização seria um meio e o poder local um fim. Portanto Descentralização não é sinónimo de pode local.

A descentralização é antes de tudo um conceito técnico e jurídico relativo a organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e

local.[571] A descentralização não tem, pois, por corolário imediato um aprofundamento da democracia local, podendo ter tanto democrática como autocrática.[572]

O conceito de poder local, salienta a existência, ao nível das comunidades locais, de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial.[573] É, neste sentido, uma "manifestação moderna da separação dos poderes m sentido vertical.[574]Por vezes, objectiva-se este conceito, falando em poder local democrático, querendo com isso afastar-se um poder local que poderia existir, mas não ter fundamento a democracia.[575]Aliás, o poder local pelo seu teor literal remete mais para o exercício do poder e para os titulares dos cargos e parece admitir um "mínimo" de democracia traduzida na realização regular de eleições, o que abre um lugar próprio para a democracia local, ao lado do poder local, é exactamente o acentuar do papel dos cidadãos na administração de assuntos das comunidades locais.[576]

Portanto, a descentralização não é necessariamente sinónimo de poder local, se não vejamos:

- A descentralização é antes de tudo um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e local. A descentralização não tem, pois, por corolário imediato um aprofundamento da democracia local, podendo ser tanto democrática como autocrática.[577]
- O conceito de poder local, por seu lado, salienta a existência, ao nível das comunidades locais, de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial. É, neste sentido, uma "manifestação moderna" do princípio da separação dos poderes em sentido vertical.[578]Por vezes, adjectiva-se este conceito, falando em poder local *democrático*, querendo com isto afastar-se um poder local que poderia existir, mas não ter por fundamento a democracia. Aliás, o poder local pelo seu teor literal remete mais para o exercício do poder e para os titulares dos cargos e parece admitir um "mínimo" de democracia traduzido na realização de eleições de 4 em 4 anos. O que abre um lugar próprio para a democracia local, ao lado do poder local, é exactamente o acentuar do papel dos cidadãos na administração dos assuntos das comunidades locais.

---

[571] *Ibidem.*
[572] *Idem, p.18.*
[573] António Cândido de Oliveira, *A Democracia Local, Aspectos Jurídicos*, 2005, p. 18 e 19, Citando Y.Y. Gomes Canotilho- *Direito Constitucional*, p. 557.
[574] *Idem, p. 19.*
[575] *Ibidem.*
[576] *Ibidem.*
[577] S. FLOGALTIS – *La Notion de Décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris*, 1979, p.56.
[578] J. J. GOMES CANOTTILHO – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2003, p. 557.

No entendimento da Eliana Pinto, as autarquias locais surgem como "poder local", não se tratando de uma manifestação de descentralização administrativa, mas antes de uma expressão do poder político[579]. Neste sentido, quanto à organização do poder local temos presente o seu dualismo orgânico, constituindo na existência de uma assembleia representativa com poderes deliberativos e de um órgão executivo, de natureza colegial, responsável perante o órgão representativo[580].

Daqui resulta a ideia de democracia local, ligada à ideia de governo local democrático. As autarquias locais têm os seus próprios órgãos eleitos, pressupondo a completa separação de poderes entre um órgão representativo, com poderes normativos, e um órgão colegial executivo, responsável perante aquele[581]:

Ora, há, de facto, uma diferença fulcral entre a descentralização a favor das autarquias locais e a descentralização em favor de entidades públicas não territoriais, pois enquanto a primeira responde à satisfação dos interesses gerais e permanentes e às exigências políticas de autonomia, ao invés, a descentralização funcional ou institucional tem por objectivos, em princípio, evitar a burocratização e aproximar os serviços das populações[582].

No caso da realidade moçambicana, o conceito de poder local, pode compreender ainda um poder, anterior à descentralização do poder do Estado, o poder tradicional, por isso, a supressão do capítulo atinente ao poder local cria uma lacuna, um vazio que não se preenche necessariamente coma ideia de descentralização.

3.19.1.2. Órgãos locais do Estado suprimidos?

A revisão constitucional de 2018 eliminou o capítulo dos órgãos locais do Estado. Foram criados órgãos de representação ao nível provincial e ao nível distrital.

Será que órgãos locais do Estado são sinónimo de órgãos de representação do Estado?

Os órgãos locais do Estado e órgãos de representação do Estado são figuras próximas, mas distantes. Os órgãos de representação do Estado fazem parte da administração periférica do Estado, enquanto órgãos locais do Estado fazem parte da administração local do Estado.

---

[579] PINTO, Eliana, *A Privatização da Actividade Administrativa Local e o Princípio da Autonomia Local*, p. 12, in AAVV, *Direito Administrativo das Autarquias Locais, Estudos*, Coimbra, 2010
[580] *Ibidem.*
[581] *Ibidem.*
[582] *Idem, p. 13.*

A administração periférica é um conjunto de órgãos e serviços de pessoas colectivas públicas que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, e funcionam sob a direcção dos correspondentes órgãos centrais[583].

A administração periférica caracteriza-se pois, pelos seguintes aspectos principais:[584]

— é constituída por um conjunto de órgãos e serviço, quer locais quer externos;

— esses órgãos e serviços pertencem ao Estado, ou a pessoas colectivas públicas de tipo institucional ou associativo;

— a competência de tais órgãos é limitada em função do território, não abrange nunca a totalidade do território nacional;

— os órgãos e serviços da administração periférica funcionam sempre na dependência hierárquica dos órgãos centrais da pessoa colectiva pública a que pertencem.

— A administração periférica compreende as seguintes espécies:[585]

— órgãos e serviços locais do Estado;

— órgãos e serviços locais de Institutos públicos e de associações públicas

— órgãos e serviços externos do Estado;

— órgãos e serviços externos de institutos públicos e associações públicas.

Elementos:[586]

A administração local do Estado assenta, basicamente, sobre três ordens: - a divisão do território; os órgãos locais do Estado; os serviços locais do Estado.

Quanto à divisão do território, é ela que leva a demarcação de áreas, ou zonas, ou circunscrições, que servem para definir a competência dos órgãos e serviços locais do Estado, que fica assim delimitada em razão do território.[587]

Quanto aos órgãos locais do Estado, trata-se dos centros de decisão dispersos pelo território nacional, mas habilitados por lei a resolver em nome do Estado, nomeadamente face as outras entidades públicas e aos particulares em geral[588]. Os serviços locais do Estado

[583] AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, Vol I, 2012, p. 313.
[584] *Ibidem.*
[585] Idem, p. 314.
[586] *Ibidem.*
[587] Idem, p. 313.
[588] Ibidem.

são por seu turno, os serviços públicos encarregados de preparar e executar as decisões dos diferentes órgãos locais do Estado.[589]

A tendência actual é nitidamente no sentido do aumento constante do número de órgãos locais do Estado, criados e robustecidos num propósito de desconcentração de poderes.[590]

Os órgãos locais do Estado são órgãos da pessoa colectiva do Estado que, na dependência hierárquica do Governo, exercem uma competência limitada a uma certa circunstância administrativa.[591]

Os órgãos locais do Estado se caracterizam por três elementos essenciais:[592]

— são órgãos, isto é, podem por lei tomar decisões em nome do Estado. Não são meros agentes sem competência própria, são órgãos que podem praticar actos administrativos, os quais vinculam o Estado como pessoa colectiva pública;

— são órgãos do Estado, e não órgãos autárquicos. Não pertencem à administração local autárquica, mas antes à administração local do Estado. Por isso mesmo, estão integrados numa cadeia de subordinações hierárquicas em cujo topo se encontra o Governo: os órgãos locais do Estado dependem hierarquicamente do Governo e, por conseguinte, devem obediência a ordens e instruções do Governo. Fazem parte da administração directa do Estado.

— tem uma competência meramente local, isto é, delimitada em razão do território. Só podem actuar dentro da circunscrição administrativa a que a sua competência respeita.

— De acordo com o plasmado no artigo 7 da CRM, a República de Moçambique organiza-se territorialmente em províncias, distritos, posto administrativos, localidades e povoações. Com a eliminação dos órgãos locais do Estado e a criação ao nível provincial da figura do representante do Estado e ao nível distrital do representante do Estado, coloca-se a questão de saber que órgão representará o Estado ou vai assegurar a administração local do Estado ao nível do posto administrativo, localidade povoação?

— A figura de representante do Estado ajusta-se melhor num sistema de descentralização política, ou de regionalização, pois nestes casos com a autonomia política territorial, a administração fica à cargo dos órgãos da entidade descentralizada, sendo que ai

[589] *Ibidem.*
[590] *Ibidem.*
[591] *Idem, p. 326.*
[592] *Ibidem.*

apenas justifica-se a presença de meros representantes do Estado para o exercício de funções honoríficas típicas do Estado, enquanto num sistema de descentralização administrativa como é o caso moçambicano justifica-se a existência de órgãos locais do Estado, devido a existência de uma administração local do Estado, ademais neste caso há um núcleo de funções que são da competência de órgãos centrais e que por via da desconcentração são realizados através dos órgãos locais do Estado, os quais são órgãos dotados de poderes que os habilitam a tomar decisões em nome do Estado e que vinculam o Estado.

A este respeito, Inocêncio Impissa defende que num sistema administrativo como o de Moçambique em que a administração pública se estrutura na base dos princípios da descentralização e desconcentração como se dispõem no n.º 1 do artigo 49 da Constituição, não se pode conceber a não previsibilidade dos órgãos locais do Estado no plano territorial desconcentrado, bem assim, do seu termo em instrumento estruturante como a lei mãe, pois trata-se de uma essência administrativa[593]. Trata-se de uma forma de ser e de estar que o Estado entendeu atribuir na administração pública moçambicana[594].

A devolução da terminologia é, não apenas importante para condizer com o que nos parece correcto, mas também, devolve a dignidade dos órgãos do Estado a nível local que volta a integrar ao termo devidamente expresso[595]. Aliás, como se viu, pode-se ter a nível local, nas províncias, nos distritos e noutras unidades territoriais abaixo varias entidades que representem, àquele nível, o Estado seria portanto, um contra-senso a abolição, ainda que formal, de uma figura materialmente necessária e existente no quadro da Administração Pública moçambicana ou se arrisca à desvalorização terminológica dos órgãos do Estado a nível local representando igualmente, uma contrariedade ao mecanismo da materialização do principio da desconcentração no plano real quando se trata de pessoas colectivas de população e território cuja organização integra vários e diversificados escalões territoriais[596].

A supressão do capítulo atinente aos órgãos locais do Estado deixou um vazio pois, num Estado unitário, apenas com uma descentralização administrativa, é importante a consagração de órgãos locais do Estado responsáveis pela administração local do Estado e que exerce os poderes desconcentrados.

[593] IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*, 2020, p. 189.
[594] *Ibidem.*
[595] *Ibidem.*
[596] *Ibidem.*

3.19.2. Principais Inovações da Revisão Constitucional de 2018

3.19.2.1. Ao nível da Descentralização Administrativa Territorial

Foram instituídos três níveis de entidades descentralizadas:

✓ Órgãos de Governação Descentralizada Provincial, que compreendem três órgãos: o Governador de Província, o Conselho Provincial e a Assembleia Provincial.

✓ Órgãos de Governação Descentralizada Distrital que compreendem três órgãos: o Administrador de Distrito, o Conselho Distrital e a Assembleia Distrital.

✓ Autarquias locais que compreendem três órgãos: o Presidente da Autarquia local, o Conselho Autárquico e a Assembleia Autárquica.

Os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e os órgãos autárquicos gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

De referir que a autonomia dos órgãos descentralizados de governação provincial e distrital, não se confundem com a autonomia territorial das províncias e dos distritos, pois o modelo de descentralização adoptado é o da descentralização administrativa e não político, pelo que a autonomia é conferida aos órgãos e não aos territórios e essa autonomia é administrativa, patrimonial e financeira exercida dentro dos limites fixados na Constituição e na lei, pois o poder legislativo e judicial continuará centralizado, assim como as áreas de soberania continuarão a ser da responsabilidade exclusiva do Estado e configuram um limite à própria descentralização.

3.19.2.2. Ao nível da desconcentração

Ao nível da Província foi criada a figura de Secretário de Estado para a Província, o qual tem a função de assegurar a realização das funções exclusivas e de soberania do Estado que não são objecto do processo de descentralização, sendo nomeado pelo Presidente da República. O Secretário de Estado na província representa o Estado e o Governo Central.

Ao nível do Distrito foi criada a figura do Representante do Estado no Distrito. Mantém-se a representação do Estado junto das entidades descentralizadas.

3.19.2.3. No Domínio do sistema Eleitoral

O Governador de Província e o Administrador de Distrito são eleitos, por sufrágio universal.

Foi introduzido um novo modelo de eleição por via de Cabeça de Lista para a eleição do Governador Provincial, Administrador de Distrito e Presidente da Autarquia Local.

Até 2024, o Administrador de Distrito é transitoriamente nomeado pelo Ministro que superintende a área da administração estatal consultado o Governador da Província.

Em caso de impedimento definitivo do titular do órgão executivo não há eleições intercalares, pois a sucessão obedece a sequência da lista, sucedendo o membro da Assembleia que figura como segundo na ordem da lista mais votada.

Altera-se o regime de apuramento do vencedor, passando do sistema de maioria absoluta para uma maioria simples, isto é, é eleito Governador ou administrador o cabeça da lista que obtém o maior número de votos nas eleições.

3.19.2.4. Quanto ao funcionamento dos órgãos

Caso a assembleia não aprove os principais instrumentos de governação o Plano e o Orçamento, diferentemente do modelo anterior em que havia apenas a queda da assembleia e a convocação de eleições para a eleição apenas dos membros da Assembleia, no modelo actual, não havendo aprovação do Plano e do Orçamento verifica-se a queda de todos os órgãos e a convocação de novas eleições e os novos órgãos eleitos não dão continuidade do mandato anterior, iniciam um novo ciclo, uma nova legislatura.

A solução pela queda de todos os órgãos é para evitar que haja dois cabeças-de-listas, um eleito na primeira eleição e outro na segunda eleição, pois o cabeça-de-lista mais votada é o titular do órgão executivo.

3.19.2.5. No domínio dos Princípios Estruturantes

Foi constitucionalizado o Princípio da Subsidiariedade.

Em termos gerais, o significado do princípio da subsidiariedade reside na concessão de um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, nomeadamente de uma autoridade local ao poder central, o que implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder.

3.19.2.6. Quanto às Assembleias Provinciais

As Assembleias provinciais passam a estar sujeitas à tutela administrativa do Estado e no quadro do exercício do poder tutelar podem ser dissolvidas pelo Governo nos termos do disposto no artigo 272 da CRM.

As Assembleias Provinciais passam a exercer um poder regulamentar e podem demitir o Governador de Província.

Quanto ao âmbito material das atribuições, as Assembleias Provinciais passam a não intervir nas áreas de soberania e de competência exclusiva dos órgãos centrais definidos no artigo 139[597] da CRM, assim como no n.º 2 do artigo 270[598] da CRM, por configurarem um limite à descentralização, ficando a sua intervenção limitada ao disposto no n.º 3 do artigo 278 da CRM[599].

[597] De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 139 da CRM, constituem (Atribuições dos órgãos centrais) 1**.** Os órgãos centrais têm, de forma geral, as atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais.
2.Constituem atribuições dos órgãos centrais, nomeadamente:

a) as funções de soberania
b) a normação de matérias de âmbito da lei;
c) a definição de políticas nacionais;
d) a realização da política unitária do Estado;
e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico;
f) a definição e organização do território;
g) a defesa nacional;
h) a segurança e ordem públicas;
i) a fiscalização das fronteiras;
j) a emissão de moeda;
k) as relações diplomáticas;
l) os recursos minerais e energia;
m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva;
n) a criação e alteração dos impostos.

[598] De acordo com o plasmado no artigo 270 da CRM, constituem (Limites da descentralização)1. A descentralização respeita o Estado unitário, a unidade nacional, a soberania, a indivisibilidade e inalienabilidade do Estado e guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo.
2. Constituem igualmente limites à descentralização, as matérias da exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado, nomeadamente:

a) as funções de soberania;
b) a normação de matérias de âmbito da lei;
c) a definição de políticas nacionais;
d) a realização da política unitária do Estado;
e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico;
f) a definição e organização do território;
g) a defesa nacional;
h) a segurança e ordem públicas;
i) a fiscalização das fronteiras;
j) a emissão de moeda;
k) as relações diplomáticas;
l) os recursos minerais e energia;
m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva;
n) a criação e alteração dos impostos.

[599] De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 278, compete à Assembleia Provincial
1.A Assembleia Provincial é o órgão de representação democrática, eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal, periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos.
2. Concorrem às eleições da Assembleia Provincial os partidos políticos, as coligações de partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores.
3. À Assembleia Provincial compete, nomeadamente:

a) pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições de governação provincial, sobre os assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da Província, à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações;

3.19.2.7. Quanto ao sistema de Governo nos órgãos descentralizados

O sistema de Governo no modelo anterior era presidencial.

No actual modelo, o sistema do Governo é híbrido com um pendor para o parlamentar pois os governadores, administradores e presidentes das autarquias não são eleitos individualmente, eles concorrem figurando como cabeça-de-lista dos candidatos a membros da Assembleia.

Mas o elemento fundamental do sistema do Governo reside no poder que a Assembleia passou a ter para a demissão do Governador de província, Administrador do Distrito e do Presidente do Conselho Autárquico.

3.19.2.8. Quanto aos Poderes da Assembleia Provincial e Distrital

As Assembleias provinciais e distritais dispõem de um poder regulamentar próprio.

3.19.2.9. Poder Regulamentar

O artigo 271 da CRM dispõe que "os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais dispõem de um poder regulamentar próprio, em conformidade com a Constituição da República, as leis e os regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar".

Os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais aprovam regulamentos e resoluções em matérias da sua competência.

Os actos regulamentares da Assembleia da Provincial assumem a forma de resolução e não publicados na III série do Boletim da República.

Os actos regulamentares do Governador de Província assumem a forma de Decreto do Governador Provincial e são publicados na *III Série do Boletim da República*.

Os actos regulamentares dos órgãos das autarquias locais assumem a forma de resolução e de Postura e são publicados na *III Série do Boletim da República*.

---

b) prosseguir a satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e serviços provinciais;
c) fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva Província;
d) aprovar o programa e o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento, nos termos da lei;
e) demitir o Governador de Província, nos termos da lei;
f) fiscalizar as actividades da governação descentralizada;
g) exercer o poder regulamentar próprio, nos termos da lei.

4. A composição, a organização, o funcionamento e as demais competências são fixadas por lei.

3.19.3. Princípios Constitucionais da descentralização

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 270 da CRM, a descentralização guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade, gradualismo.

3.19.3.1. Princípio de Prevalência do Interesse Nacional

O princípio de prevalência do interesse nacional pressupõe a existência por um lado de interesses locais a cargo das entidades descentralizadas e por outro do interesse nacional, a cargo de Estado, sendo que sempre que haja um conflito entre os interesses locais e os interesses nacionais, deverá prevalecer o interesse nacional.

Tal como o interesse nacional, a unidade inculca uma delimitação entre essencial e não essencial, porquanto a unidade há-de conviver com o pluralismo, emprestando-lhe convergência, mas não coincidência[600].

A unidade não se confunde porem com o interesse nacional[601]. Certas tarefas poderão ser de interesse nacional, não por razões de sobrevivência ou conservação da comunidade política, mas por exigirem um esforço ou uma ponderação de interesses públicos de escala superior, reclamando uma actuação especialmente intensa do Estado, como acontece com os projectos de grandes obras públicas ou com a investigação científica e tecnológica[602]. Em tais casos é o interesse nacional a exigir uma intervenção unitária, e não propriamente a necessidade de conservação e coesão nacional com que identificamos o princípio da unidade[603].

Um e outro interesse nacional e unidade – justificam a supremacia do Estado, vertida, no plano executivo, na supremacia do Governo, como «a posição de poder inerente à superioridade dos interesses que cada ente representa; e, antes de tudo, a posição de poder em que se encontra o Estado sobre os restantes entes públicos»[604].

Contudo, podem assumir diferentes consequências. Por exemplo, o reconhecimento de um direito supletivo estadual «em áreas de interesse das entidades intraestaduais que até ao momento não tenham sido objecto de disciplina jurídica» parece

[600] FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, 2004, p. 194.
[601] *Idem, p. 195.*
[602] *Ibidem.*
[603] *Ibidem.*
[604] *Ibidem.*

resultar, mais de um princípio de coerência e de unidade na ordem jurídica e no *continuum* administrativo, do que de exigências de interesse nacional[605].

À luz deste princípio as entidades descentralizadas têm a obrigação de colaborar na materialização do interesse nacional que implica a necessidade de sua colaboração na sua materialização, assim como evitarem o choque entre os interesses locais e os interesses nacionais.

3.19.3.2. Princípio de subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade foi introduzido na Constituição da República, na revisão constitucional de 2018, embora já antes, se fazia alusão a este princípio em dispositivos normativos infraconstitucionais. Com a revisão constitucional de 2018, o princípio da subsidiariedade formalmente passou a constituir um princípio constitucional estruturante da administração local em Moçambique.

O princípio da subsidiariedade foi instituído no direito internacional pela Carta Europeia da Autonomia Local, antes, portanto, da sua adopção no direito comunitário, em 1992, pelo Tratado da União Europeia. Segundo ele, as decisões devem ser tomadas o mais perto possível dos cidadãos a quem se dirigem, pelo nível administrativo mais próximo e directamente responsável face aos cidadãos, apenas devendo intervir o nível superior nos casos em que isso é indispensável[606]. É isto que se consagra no art. 4, n.º 3, da Carta Europeia da Autonomia Local, segundo o qual «o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos». Conforme estabelece ainda aquela norma, «a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia».[607]

A origem da noção de subsidiariedade está ligada à democracia, remonta à antiguidade grega, mas no seu sentido actual o princípio da subsidiariedade está intimamente associado à outra doutrina social da igreja e à sua afirmação do primado da pessoa humana e da autoridade do individuo no seio da sociedade[608]. Leão XIII, na encíclica Rerum Novarum (1891) e Pio XII, na Quadragesimo Anno (1931), lançam fundamentos desse princípio com a defesa da autonomia do individuo e a ideia da construção do Estado da base para o topo. Também João XXIII, na encíclica Mater et Magister (1962), sustenta o princípio da

[605] *Ibidem.*
[606] MONTALVO, António Roberdão, *O processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, 2003, p. 76.
[607] *Ibidem.*
[608] *Ibidem.*

autolimitação do nível superior de poder, a favor da autonomia do nível inferior[609]. A palavra subsidiariedade encerra um duplo sentido: a ideia de que o nível superior deve estar em segundo lugar, ser subsidiário, e a ideia de que ele existe para ajudar os cidadãos ou o nível inferior (qualquer que ele seja) a satisfazer as suas necessidades ou a desempenhar as suas tarefas. A palavra deriva, aliás, do latim *subsidium*, que significa «ajuda» ou «apoio»[610].

A formulação doutrinária e normativa do princípio da subsidiariedade insere-se nos nossos dias num contexto marcadamente político de transformação do papel do Estado na comunidade nacional e de aumento da interdependência entre os Estados no quadro da comunidade internacional[611]. O primeiro fenómeno traduz-se no chamado «recuo do Estado», caracterizado pela sua desintervenção no processo de produção de bens e de prestação de serviços, de que a descentralização administrativa é um reflexo.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, o princípio da subsidiariedade pressupõe que a administração autárquica tem competência geral e plena de desempenhar todas as tarefas com incidência local que, pela lei, não sejam atribuídas a outras titulares da administração.[612]

De acordo com o disposto no artigo 10 da lei n.º 7/2019 de 31 de Maio, o princípio da subsidiariedade consiste em, o Estado excepcionalmente, intervir na governação descentralizada provincial em casos de incapacidade devidamente comprovada na realização das respectivas atribuições, nos termos previstos na lei.

A projecção do princípio da subsidiariedade ao nível da repartição de atribuições das entidades públicas permite que não existe hoje uma única área material de actuação das entidades integrantes da Administração Pública imune a um esquema de fronteiras funcionais assentes numa regra de subsidiariedade: a repartição das atribuições de todas as entidades públicas titulares de interesses próprios só pode efectuar-se ao abrigo do princípio da subsidiariedade[613].

O legislador é, esclareça-se, o principal destinatário vinculado pelo princípio da subsidiariedade, sabendo que, por força da ideia de subsidiariedade, uma mesma matéria é sempre passível, verificadas determinadas circunstâncias, de ser objecto de decisão por uma

---

[609] *Idem, p. 77.*
[610] Sobre o tema, vd. *Delcamp, Allain e Philippe de Bruyccker* (2000), «*Les Competences des Collecitivités Locales at la Proportion entre les Competences et les Finances Locales*», in *4éme Rapport Général de Contrôlle Politique de l'application de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Conseil de l'Europe*, Strasbourg, citado por António Roberdão Montalvo, *O processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, P. 77.
[611] *Ibidem.*
[612] J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, 1991, p. 887.
[613] OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português, Volume I, Identidade Constitucional*, 2010, p. 150.

estrutura administrativa diferente daquela que é normal ou primariamente titular da respectiva competência decisória: a ambivalência ou bilateralidade vocacional da subsidiariedade permite observar, atendendo a sua actual configuração como principia nuclear da repartição de atribuições entre entidades públicas, uma genérica maleabilidade das fronteiras traçadas pela lei na definição dos interesses públicos confiados à prossecução as diferentes entidades da Administração Pública[614].

Não se pode dizer, por efeito do princípio da subsidiariedade, que sobre cada maneira de natureza administrativa exista hoje uma única e exclusiva entidade pública competente, pois a subsidiariedade poderá sempre habilitar, desde que se reúnam os respectivos supostos, uma intervenção decisória de uma entidade excepcionalmente competente sobre essa matéria: a repartido de atribuições não obedece mais a um esquema rígido, antes se assiste aqui a uma flexibilização da respectiva legalidade[615].

A flexibilização da legalidade da competência ao nível da definição das atribuições das entidades públicas vem tornar falível a automaticidade do entendimento de que sempre que uma entidade pública pratica um acto sobre a esfera de atribuições de outra entidade pública existe uma situação de incompetência absoluta geradora de nulidade: só assim sucederá se, à luz do princípio da subsidiariedade, não existir um fundamento habilitador ou justificativo dessa intervenção de uma entidade pública de fins mais amplos sobre a esfera de interesses ou fins primariamente confiados à intervenção de uma entidade pública menor[616].

Aos tribunais está confiada, uma vez mais, a última palavra sobre a exacta configuração operativa do princípio da subsidiariedade ao nível da tensão decisória entre unidade e descentralização[617].

A vinculatividade do legislador ao princípio da subsidiariedade, flexibilizando a clássica rigidez do princípio da legalidade na delimitação das atribuições entre entidades públicas, não revela a existência de um postulado de aplicabilidade directa ou imediata da subsidiariedade sem prévia intervenção de lei[618].

Significa isto o seguinte: se é certo que uma lei que reparta atribuições entre o Estado e outros entes infra-estaduais pode ser inconstitucional por violar o princípio da subsidiariedade, a verdade é que, sem intervenção judicial prévia, nenhuma estrutura

[614] *Ibidem.*
[615] *Ibidem.*
[616] *Idem, p. 151.*
[617] *Ibidem.*
[618] *Ibidem.*

administrativa pode invocar a seu favor, enquanto fonte autónoma de poderes de decisão, o princípio da subsidiariedade sem lei ou contra lei expressa, extraindo dele uma norma habilitante de acção ou de omissão[619].

A operatividade jurídica de princípio constitucional da subsidiariedade encontra-se sempre dependente de prévia intervenção do legislador, razão pela qual ele é o seu primeiro e principal destinatário: aos tribunais encontrava-se apenas confiado o controlo da sua concretização pelo legislador e respectiva projecção em termos administrativos[620].

O princípio da subsidiariedade na repartição de poderes entre o Estado e os entes infra-estaduais encontra-se neste último sentido, prisioneiro da lei[621].

3.19.3.3. Princípio do Gradualismo

O princípio do gradualismo encerra duas vertentes, o gradualismo territorial e o gradualismo funcional.

O princípio do gradualismo foi instituído pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, contrariando a opção da Lei n.º 3/94, de 31 de Setembro que havia formalmente instituído a autarcização de todo o país, através da criação de distritos municipais.

Com efeito o artigo 114 da Lei n.º 2/97 de Fevereiro define que caberia ao Conselho de Ministros a submissão à Assembleia da República de uma proposta de criação das autarquias locais, nas circunscrições territoriais que reunissem condições para uma administração autárquica.

De acordo com o definido no n.º 2 do artigo n.º 5 da Lei n.º 2/97 de Fevereiro, a Assembleia da República, na apreciação das iniciativas que visem a criação, extinção e modificação das autarquias locais deveria ter em conta:

a) Factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;

b) Interesses de ordem nacional ou local em causa;

c) Razões de ordem histórica e cultural;

d) Avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.

O princípio do gradualismo manifesta-se a vários níveis[622]:

---

[619] *Ibidem.*
[620] *Ibidem.*
[621] *Ibidem.*

a) O número de cidades e distritos beneficiários da descentralização far-se-á pelo menos, em duas ou três fases: primeiro serão beneficiadas só algumas cidades e eventualmente alguns distritos, objecto das experiências-piloto (reforma parcial); depois a reforma estender-se-á tendencialmente a todas as cidades (reforma global), ficando de fora apenas as que evidenciarem, por motivos especialmente relevantes, maiores dificuldades; por fim, mesmo estas beneficiarão da reforma;

b) As atribuições e competências serão reconhecidas ou transferidas gradualmente, de acordo com uma programação prévia;

c) Concomitantemente, os recursos financeiros e humanos serão colocados à disposição dos municípios, gradualmente também, acompanhando o ritmo da transferência de competências;

d) A tutela abrandará gradualmente, à medida que forem diminuindo, por imposição legal, os casos em que o órgão tutelar tenha de interferir na tomada de decisão pelos órgãos municipais;

e) Finalmente, o próprio processo de democratização ou de legitimação democrática dos órgãos municipais será gradual. No início da reforma preenchimento dos cargos políticos far-se-á basicamente nos moldes actuais, com uma ou outra alteração mais premente, sem embargo de o novo sistema institucional entrar em vigor logo de princípio.

3.20. Limites à descentralização

Por mais aprofundada que seja o grau de descentralização, nenhum Estado tem todos os poderes totalmente descentralizadas. Há sempre um núcleo de atribuições que são reservadas aos órgãos do Estado ou do poder central, que não podem ser descentralizadas.

A densidade dos poderes reservados ao Estado ou aos órgãos centrais varia em função da forma do Estado, do sistema de governo e do grau de profundidade da descentralização.

O princípio descentralizador é um princípio constitucional e são a Constituição e (ou) a lei que conferem poderes ou atribuições de diversa natureza e extensão a entidades infra-estruturais[623]. Confirma-se então como o poder de raiz ou soberano pertence em

[622] MAE, *Programa de Reforma dos Órgãos Locais, Documento submetido pelo Governo à Assembleia da República em 1992*, p. 26.
[623] Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 6ª EDIÇAO, p. 219 e 220.

exclusivo ao Estado e como as outras entidades, por maior que seja sua autonomia, só possuem poderes derivados ou de segundo grau[624].

Da mesma maneira que concede tais faculdades e que as regulamenta, pode o Estado vir a altera-las, observadas as regras pertinentes; e até poderia, por hipótese, vir a diminui-las ou retira-las nuns casos por lei ordinária, monstros por lei de revisão constitucional, monstros ainda por novo exercício de poderes constituintes (originário).[625]

A descentralização deve ser submetida a certos limites não podendo ser ilimitada[626]. A descentralização ilimitada degenera rapidamente no caos administrativo e na desagregação do Estado, além de que provocaria com certeza atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares.[627] Dai a necessidade por todos reconhecida de impor alguns limites à descentralização.[628]

No entanto, a descentralização tem limites de cuja observância depende o equilíbrio do sistema político e a coabitação das autoridades administrativas no seu conjunto[629]. O primeiro limite à descentralização é imposto pela estrutura do Estado. A estrutura unitária do Estado não admite que outros órgãos, que não os órgãos do Estado, exerçam as funções próprias da soberania[630].

Como referem François Luchaire e Yves Luchaire, num Estado unitário «a descentralização não pode levar a que seja dada a uma autarquia a forma de um Estado»[631]. Deste modo, não podem ser descentralizadas nas autarquias locais matérias compreendidas nas funções de soberania do Estado, exercidas pelos seus órgãos, tais como a aprovação de actos legislativos, a aprovação de tratados e acordos internacionais, a administração da justiça, a representação externa, a defesa nacional, o controlo das fronteiras, etc[632].

O segundo limite à descentralização é o que decorre do princípio da igualdade dos cidadãos[633]. Como garantia deste princípio o Estado deve manter para si os poderes que permitem ao governo promover o desenvolvimento estrutural do país no seu conjunto, isto é,

---

[624] *Idem, p. 220.*
[625] *Ibidem.*
[626] Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3º edição, Vol I, 2006, p. 879.
[627] *Ibidem.*
[628] *Ibidem.*
[629] MONTALVO, António Rebordão, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, 2003, p. 74.
[630] *Ibidem.*
[631] Luchaire, François e Yves Luchaire (1989), *Le Droit de la Décentralisation*, Paris, PUF, p. 97, citado por MONTALVO, António Rebordão, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, 2003, p. 73.
[632] MONTALVO, António Rebordão, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, 2003, p. 74.
[633] *Ibidem.*

os poderes que viabilizam a colocação de todos os cidadãos em plano de igualdade tendencial nos domínios económico, social e cultural[634]. É também o princípio da subsidiariedade, que iremos analisar de seguida, que assim o impõe[635]. Há necessidades públicas que, pela sua natureza e âmbito, não podem ser satisfeitas a nível local sem quebra dos princípios da igualdade, da eficácia e da economia da acção pública[636]. Em tais casos, deve ser o Estado a intervir para garantir o acesso igualitário de todos os cidadãos aos bens que satisfaçam essas necessidades[637].

Os limites à descentralização de acordo com Diogo Freitas do Amaral podem ser de três ordens[638]:

– **Limites a todos os poderes da Administração** quando a lei delimita as competências e as atribuições de uma autarquia local está a estabelecer limites à descentralização. Quando a Constituição consagra o princípio da legalidade e obriga as autarquias locais a moverem-se dentro da legalidade administrativa. Quando a lei impõe que as autarquias respeitem os direitos e interesses legítimos dos particulares.

– **Limites à quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas** quando se estabelece que a descentralização administrativa será estabelecida por lei, ou seja, são estabelecidas *numerus clausus* quais as atribuições e matérias destinadas às entidades

– **Limites ao exercício de poderes transferidos** nesta implica a intervenção do Estado na gestão das autarquias locais, sendo que a tutela administrava é a intervenção mais importante neste âmbito.

3.20.1. A unidade do Estado como um limite à descentralização

A unidade de um Estado é uma condição indispensável à existência do Estado, independentemente da forma do Estado ou dos sistemas políticos. Tanto os Estados federais como os Estados unitários, carecem de unidade para a sua existência como entidade jurídico-político.

[634] *Ibidem.*
[635] *Ibidem.*
[636] *Ibidem.*
[637] *Ibidem.*
[638] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, Vol I, 2006, p. 879.

Em princípio a arquitectura jurídica dos Estados, tanto federais assim como unitários deve concorrer para a unidade do Estado, pois a fragmentação do Estado põe em causa a sua própria existência.

A unidade do Estado não se confunde com a unicidade do Estado, pois esta última tem a ver com a forma do Estado, isto é, o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) quanto ao povo e território (que ficam sujeitos a um ou mais de um poder político), enquanto que a unidade do Estado é sempre necessária a todos os Estados, independentemente da forma do Estado, se é unitário ou federal, pois a unidade está associado à integridade territorial e jurídica do Estado, à sua indivisibilidade, a coerência e a necessidade de evitar a sua desagregação.

Nos termos do disposto no artigo 8 da CRM, a República de Moçambique é um Estado unitário, orienta-se pelos princípios da descentralização e subsidiariedade e respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais.

Recorde-se que a unidade é pressuposto do Estado, o que, por seu turno, explica a unicidade (só há um Estado) e a originalidade (só o Estado é poder originário), exprimindo uma concepção constitucional do Estado como organização principal (e não residual) do poder[639].

A unidade torna presente o carácter derivado da administração municipal e os limites da autonomia[640]. Limites intrínsecos, antes de mais, decorrentes da limitação das funções que o município é chamado a desempenhar no pressuposto da unidade económica, jurídica e solidária da comunidade nacional onde radica, no pressuposto da soberania traduzida nos poderes do Estado que, mais do que comprimir a sua esfera, lhe confere sentido, segurança e eficácia[641]. Mais do que uma referência, o enquadramento emprestado pela unidade do Estado concede ao município a realização do interesse geral[642]. Neste sentido, o direito do Estado é o direito comum, do qual o direito municipal é institucional, enquanto conjunto de normas jurídicas, cujas diferentes estruturas se revêem, geradas e unificadas, sob

[639] FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, 2004, p. 192.
[640]O princípio da unidade do Estado constitui (...) fundamento privilegia reforço da titularidade de poderes soberanos limitativos da autonomia, sendo a respectiva produção de efeitos no âmbito da Administração elemento integrante da unidade da acção administrativa por parte do Estado.» (PAULO OTERO, *O Poder de Substituição…, II, cit.*, p. 758), citado por FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, 2004, p. 192.
[641] *Ibidem.*
[642] *Ibidem.*

o Direito Comum, embora teleologicamente diferenciadas, em obediência às necessidades da Instituição que regulam[643].

Poderia se julgar que a unidade do Estado apenas relevaria ao nível das funções política e legislativa, sem que no plano administrativo, em especial, municipal, visse ameaçada a sua afirmação[644]. Não é assim, porém[645]. Não tanto porque a acção da administração municipal se revele lesiva da forma do Estado, mas na medida em que possa obstar à acção administrativa do Estado sobre todo o território ou possa criar zonas de penumbra na continuidade interadministrativa que é, antes de mais, continuidade da legalidade e da ordem de valores constitucionais[646].

Neste sentido, bem se compreende que a unidade da acção administrativa possa determinar a contenção de poderes e tarefas dos municípios, assim como fixar algumas reservas de administração estadual, em boa parte coincidentes com aquelas que pudemos enunciar como reservas de interesse nacional na projecção administrativa destas[647].

«As competências que a Constituição reservou ao Estado enquanto exclusivas, necessárias e inseparáveis da sua titularidade, não o foram por um simples prurido estético de distribuição, nem por critério organizativo presidido pela simples conveniência, nem a partir do princípio da maior ou menor eficiência[648]. Pelo contrário, esse elenco de competências esta ordenado a construir, preservar e reforçar de maneira permanente a unidade global do sistema e a sua coesão última, por cima dos particularismos territoriais»[649].

Mas a unidade não vê cingida a sua função a um estatuto de reserva de poder do Estado, antes compreende um sentido mais vasto. O princípio da unidade reclama uma actuação coerente das Administrações Públicas[650]. Antes de mais, uma unidade interadministrativa obtida pelo princípio hierárquico, até como fonte da legitimidade

---

[643]Contribuição..., *cit., p*. 89, citado por FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, 2004, p. 192.
[644] *Ibidem.*
[645] *Ibidem.*
[646]GONÇALVES PEREIRA, Recordem-se os exemplos, embora circunscritos e episódicos, de discriminação de ciganos: deliberação municipal de banimento de ciganos (Ponte de Lima, 1993), desigualdade no zelo empregado no exercício de medidas de polícia urbanística relativamente a ciganos (Vila Verde, 1996) ou deliberação municipal apelando à recusa no trato comercial (Vila Nova de Poiares, 1999). Cit. Relatórios do Provedor de Justiça à Assembleia da República, respectivamente, de 1993, 1996 e 1999, citado por FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*, 2004, p. 193.
[647] *Ibidem.*
[648] FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, 2004, p. 193.
[649]GARCIA DE ENTERRIA, *Ordenamento Estatal e Ordenamentos Autonómicos: Sistema de Relaciones*, in RAP n,0s100-102 (1983), vol. I, p. 288, citado por FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, 2004, p. 192.
[650] *Ibidem.*

democrática do poder público[651], mas ainda de alcance *inter* Administrativo, e nem por isso com menor expressão do principio democrático da legalidade[652], já que «a distribuição funcional origina problemas característicos, como seja a tendência para a actuação independente e descoordenada de cada uma das unidades, consequência da hipervalorização do próprio trabalho e dos interesses de cuja satisfação são incumbidas»[653].

A unidade é fundamentalmente um sentido de coerência na actuação e não inexoravelmente uniformidade, já que a unidade tem de conviver com a descentralização e com o pluralismo de poderes públicos, dada a sobreposição institucional sobre o mesmo território, a comunidade que esta determina[654]. Unidade e centralização não se sobrepõe, embora a unidade não sobreviva sem um mínimo de centralização, pois só o Estado empresta ao grupo social a representação da unidade[655]: «imutável e imortal, o Estado escapa à morte, resiste ao efémero, garante a permanência, a continuidade e os significados[656]».

É neste quadro que o n.º 1 do artigo 270 da CRM, estabelece que a descentralização respeita o Estado Unitário, a Unidade Nacional, a soberania, a indivisibilidade e inalienabilidade do Estado e guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo.

Mesmo o Estado composto requer unidade. A unidade no Estado, para além da identidade social que reflecte, desdobra-se num sentido negativo, como comunidade defensiva face ao exterior, em que «os antagonismos entre os seus membros surgem como secundários ou menores, à vista da solidariedade fundamental que os une[657]» e num sentido positivo como comunidade de interesses capaz de conciliar a diversidade pela união no essencial[658].

A unidade do Estado é um limite à descentralização, isto é não pode ser adoptadas medidas de descentralização que ponham em causa a unicidade do Estado assim como as funções de soberania são exclusivas do Estado não podendo ser partilhadas com as entidades descentralizadas.

---

[651]Como acentua PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, cit., p. 295.
[652]Neste sentido, v. PAULO OTERO, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra, 1998, pp. 309 e segs.
[653] SANTAMARIA PASTOR, *Princípios de Direito Administrativo*, cit., p. 393.
[654]MUÑOS MACHADO, *Los Principios Constitucionales de Unidad y Autonomia y el Problema de la Nueva Planta de las Administraciones Publicas*, in RAP, n.ºs 100-102 (1983), vol. III, p. 1869.
[655]*Réflexions sur Lidéologie de Lintéret Générale,* in *Variations Autour de l´idéologie de l'intérêt* générale (dir JACQUES CHEVALLIER), Paris, 1978, p. 17, citado por FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, 2004, p. 194.
[656]*Idem, p. 22.*
[657]*Ibidem, p. 13.*
[658]*Ibidem, p. 15.*

A unidade do Estado é garantida através da:

- *Unicidade da Constituição da República;*
- *Centralização do Poder Judicial;*
- *A Tutela do Estado sobre os entes descentralizados;*
- *Definição de limites à descentralização;*
- *Representação do Estado nos diferentes escalões territoriais;*
- *Manutenção das funções de soberania, como exclusivas do Estado.*

3.20.2. A Soberania do Estado como um Limite a Descentralização

Um dos limites à descentralização é a soberania. Existe um modelo de poderes que se situam ao nível do exercício da soberania que são exclusivamente exercidos pelo Estado e que não podem ser partilhados com as entidades descentralizadas.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 139 da CRM, os órgãos centrais têm, de forma geral, as atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais.

É neste contexto que, de acordo com a Constituição da República, os poderes de soberania não podem ser objecto de descentralização daí que o n.º 1 do artigo 276, exclui das atribuições da governação descentralizada, as matérias de competência exclusiva dos órgãos centrais, e o n.º 2 do artigo 270 da CRM dispõe de forma expressa que funções de soberania integram o rol das matérias que sendo da exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado, constituem limite à descentralização.

Não sendo as funções de soberania, passíveis de descentralização, mas havendo necessidade de assegurar a sua realização ao nível provincial, existe um órgão de representação do Estado que é encarregado para o efeito, conforme o disposto dispõe o n.º 3 do artigo 141 da CRM.

Cumpre, assim, compreender em que consistem os poderes de soberania?

O poder político do Estado, não oferece uma infinita combinação de cambiantes porque, tratando-se de uma estrutura própria, mesma toma a natureza de *soberania*, que vale duplamente e na esfera externa na esfera interna[659]:

[659] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, 2016, p. 146 e 147.

- a *soberania na ordem interna* representa a supremacia sobre qualquer outro centro de poder político, que lhe deve obediência e cujas existência e amplitude são forçosamente definidas pelo próprio Estado;

- a *soberania na ordem externa* significa a igualdade e a independência nas relações com outras entidades políticas, *maxime* dos outros Estados, nelas se reconhecendo de celebrar tratados (*ius tractuum*), o direito de estabelecer relações diplomáticas e consulares (*ius legationis*), o direito de apresentar queixa, o direito de exercer a legitima defesa e direito de participar na segurança da comunidade internacional (*ius beli*).

A soberania interna do Estado implica que dentro das extremas da actividade política estadual, no seio do seu território, é o Estado a autoridade máxima, nenhuma outra com ele podendo ombrear[660].

Desta soberania interna decorre, em primeiro lugar, que é o Estado que se apresenta como a autoridade suprema, dele dependendo a fonte da juridicidade da Ordem Jurídica interna[661].

Esta soberania interna implica, por outro lado, que é ao Estado que compete optar pela existência de outras entidades infraestaduais ou menores, opção que normalmente se insere no respectivo texto Constitucional[662].

A soberania interna traduz ainda a orientação de que é ao Estado que incumbe o estabelecimento da natureza, da intensidade e dos limites do poder político atribuído a essas estruturas infraestaduais[663].

Definida nestes termos, a soberania interna separa-se da qualidade do poder político que é entregue as entidades intraestaduais que com ele convivem, mas que por serem intraestaduais não podem possuir, segundo esta perspectiva, poderes soberanos[664].

Deste modo, é preferível utilizar-se neste contexto o conceito de autonomia, a0 exprimir a possibilidade de accionar meios próprios de acção política, mas sempre condicionados, tomando o poder estadual soberano por referência, seja porque é o poder estadual que permite a sua criação, seja porque é o poder estadual que baliza os poderes que lhes são delegados[665].

---

[660] *Idem, p. 148.*
[661] *Ibidem.*
[662] *Ibidem.*
[663] *Ibidem.*
[664] *Ibidem.*
[665] *Ibidem.*

A soberania estadual guarda necessariamente para si as atribuições e as competências essenciais, o que sucede em relação[666]:

- Ao poder constituinte de elaborar a Constituição, que é por inerência do Estado;

- Ao poder de revisão constitucional, em que só o Estado intervém; e

- Ao poder jurisdicional, reservado aos tribunais estaduais.

Este último caso é bem ilustrativo dos limites da descentralização em Estado unitário, poder judicial sempre insusceptível de partilha com pessoas colectivas jurídico-públicas menores, quanto aos termos da respectiva decisão, ainda que isso possa ocorrer em aspectos secundários do desenvolvimento dos respectivos serviços[667].

3.20.3. A unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo, como um limite à descentralização

Entre os órgãos de soberania, encontra-se o Governo que tal como os demais órgãos de soberania exerce a sua jurisdição à escala provincial.

De acordo com o estabelecido no artigo 199 da CRM, o Governo da República de Moçambique cf. e o Conselho de Ministros, e o n.º 1 do artigo 202 da CRM define que o Conselho de Ministros assegura a administração do país, garante a integridade territorial, vela pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado, desenvolve e consolida a legalidade e realiza a política externa do país.

É neste quadro que se situa a necessária salvaguarda, para que a existência de entidades descentralizadas, não ponha me causa a necessária unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

Portanto, a arquitectura jurídica do Estado ou do sistema político deve permitir que haja harmonia, coerência, equilíbrio e integridade na coexistência e coabitação entre o Governo e as entidades descentralizadas.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 248 da CRM, a Administração Pública serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

---

[666] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 610.
[667] *Idem, 611*.

O n.º 1 do artigo 249 da CRM estabelece que Administração Pública estrutura-se com base no princípio da descentralização e desconcentração promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

Do supra exposto resulta claro a admissão do pluralismo administrativo, podendo coexistirem a administração pública directa e indirecta do Estado, a administração local, a administração pública descentralizada, administração pública autónoma e mesmo de entidades independentes do Governo, mas que no seu funcionamento não devem pôr em causa a unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 202, o Conselho de Ministros, que é o Governo da República de Moçambique (artigo 199 da CRM), assegura a administração do país, garante a integridade territorial, vela pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado, desenvolve e consolida a legalidade e realiza a política externa do país.

Neste contexto, é importante que haja integridade no sistema da administração pública, eficiência e coerência na actuação dos vários órgãos da administração pública descentralizada e desconcentrada, sem que resulte uma anarquia ou descomando do sistema, o que implica alguma limitação nos poderes das entidades descentralizadas e uma coerência e integridade sistémica, para evitar a fragmentação prejudicial à unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

Nos termos do disposto no nº 1 do artigo 139 da CRM "Os órgãos centrais têm, de forma geral, as atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais". O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que "Constituem atribuições dos órgãos centrais, nomeadamente: […]a) as funções de soberania; […]b) a normação de matérias de âmbito da lei; […]c) a definição de políticas nacionais; […]d) a realização da política unitária do Estado; […]e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico; […]f) a definição e organização do território; […] g) a defesa nacional; […]h) a segurança e ordem públicas; […] i) a fiscalização das fronteiras; […] j) a emissão de moeda; […] k) as relações diplomáticas; […]l) os recursos minerais e energia; […]m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva; […]n) a criação e alteração dos impostos".

É neste sentido que nos termos do previsto no artigo 141, da CRM ao nível da província, o Governo Central é representado pelo Secretário de Estado, que por um lado assegura a realização das funções exclusivas e de soberania do Estado (n.º 141 da CRM), e por outro superintendente e supervisa os serviços de representação do Estado na província e nos distritos (n.º 4 do artigo 141 da CRM).

É neste quadro que a unidade de acção e dos poderes do Governo configura um limite à descentralização.

3.21. Órgãos da Província

Nos termos do disposto no artigo 277 da CRM, são órgãos da Província a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial. O Representante do Estado é um órgão de representação do Estado na Província nas áreas exclusivas e de soberania do Estado.

Actualmente e no global existem órgãos de quatro naturezas:

— Órgãos de Representação do Estado ao nível Provincial e Distrital;

— Órgãos de Governação descentralizada Provincial e Distrital;

— Órgãos locais do Estado ao nível dos Postos Administrativos e Localidades;

— Autarquias locais.

3.21.1. Órgãos de governação descentralizada provincial

São órgãos de governação descentralizada provincial:

— A Assembleia Provincial;

— O Governador de Província; e o

— O Conselho Executivo Provincial.

A Assembleia Provincial é o órgão deliberado da governação descentralizada.

O Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial são os órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

3.21.1.1. Principais Características dos órgãos de Governação Descentralizada

a) Os órgãos de governação Descentralizada são constituídos por três elementos: território, população e órgãos executivos e deliberativos;

b) Os órgãos são eleitos por sufrágios universal, igual, secreto, periódico e pessoal;

c) Gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;

d) Gozam de personalidade jurídica e capacidade jurídica própria, distinta do Estado;

e) Dispõem, de um poder regulamentar próprio;

f) Estão sujeitos a tutela do Estado;

g) São órgãos de representação democrática;

3.21.1.2. Natureza jurídica dos Órgãos de Governação Descentralizada

Na Sistemática da Constituição da República, os órgãos de governação Descentralizada não estão inseridos no capítulo atinente aos órgãos do Estado, aliás foi suprimido o capítulo atinente aos órgãos locais do Estado, mas também, não está inserido num Capítulo sobre Poder Local o qual também foi suprimido. A lei de revisão constitucional, eliminou a terminologia órgãos locais do Estado, porém não querendo significar que não existirão órgãos locais do Estado, pois a própria Lei de revisão Constitucional, prevê que o Estado mantém nas entidades Descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania.

Da interpretação meramente literal da Constituição da República, existem três entendimentos possíveis sobre a natureza jurídica dos órgãos de governação descentralizada:

— Primeiro: podem ser entendidos como sendo órgãos do poder local, tendo em conta que não fazem parte dos órgãos locais do Estado.

— Segundo: podem ser entendidos como não sendo órgãos do poder local, partindo do pressuposto de que o legislador constitucional na recente revisão constitucional, suprimiu a expressão e o capítulo “Poder Local”.

— Terceiro: podem ser entendidos como não sendo órgãos do poder local, se entendermos que o conceito de “poder Local” está intrinsecamente associado ao conceito de autarquia local. Aliás, há que considerar que o legislador constitucional, na revisão constitucional, não designou os órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais, como autarquias locais, justamente porque a intenção formal do legislador não era de criar autarquias provinciais e nem autarquias distritais.

A extinção formal das expressões e dos capítulos sobre órgãos locais do Estado e dos órgãos do poder local, a não inclusão dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital nos órgãos de representação do Estado e a sua não qualificação como autarquias locais tem as seguintes implicações:

— Primeiro: que os órgãos de governação Descentralizada não são órgãos do Estado.

— Segundo: os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital não são formalmente órgãos do Poder local.

— Terceiro: Deixa de existir a dicotomia órgãos locais do Estado e Representante do Estado, pois com a eliminação da primeira figura existe apenas o representante do Estado que materialmente é um órgão local do Estado.

— Quarto: O Secretário do Estado na Província, será materialmente, o órgão local do Estado ao nível provincial.

Os Órgãos de Governação Descentralizada provincial e Distrital não são Órgãos do Estado-administração pelas seguintes razões:

- Resultam de um processo de descentralização administrativa territorial;
- Gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, estando no domínio de uma administração autónoma;
- São pessoas colectivas púbicas territoriais com personalidade jurídica própria;
- Estão sujeitos a tutela administrativa do Estado.

A dúvida que se pode suscitar sobre a natureza jurídica dos órgãos de governação descentralizada em decorrência de uma interpretação meramente formal da Constituição da República é dissipada pela Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, a qual define expressamente no artigo 2 que, os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas de direito público, com personalidade jurídica, dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, sem o prejuízo de interesses e da participação do Estado.

Aliás, os artigos 11, tanto da Lei nº 4/2019 e assim como da Lei nº 7/2019, ambas de 31 de Maio, são coincidentes ao definir que:

— O princípio da descentralização consiste na criação pelo Estado, de pessoas colectivas publicas;

— A descentralização implica que a prossecução do interesse geral possa ser encarregue a outras pessoas públicas diferentes do Estado-administração;

— A descentralização tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover p desenvolvimento local, o aperfeiçoamento e a consolidação da democracia no quadro da unicidade do Estado Moçambicano.

Portanto, os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas públicas territoriais. São órgãos que resultam de uma descentralização administrativa territorial, dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, de um poder regulamentar, investidos de uma personalidade jurídica própria, diferente da do Estado-administração, estando por isso sujeito à tutela do Estado.

A última questão que se pode suscitar é: será Constitucional a criação de pessoas colectivas pública territoriais Infraestatais diferentes do Estado-administração, no quadro da Administração publica? A resposta é afirmativa. A existência de pessoas colectivas públicas distintas do Estado-administração goza de um amparo constitucional.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 249 da Constituição da República, define que a Administração Pública se estrutura com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo. O nº 2 do mesmo artigo 249 da Constituição da República, de forma expressa, prevê que a Administração pública pode organizar-se através de outras pessoas colectivas distintas do Estado-Administração, com a participação dos cidadãos.

A Constituição não define expressamente que os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital como uma pessoa colectiva, tal como diz em relação às autarquias locais. Por uma interpretação meramente literal, pode se concluir que os órgãos de governação descentralizada não são uma pessoa colectiva, pela lacuna decorrente, do facto de não estar expressamente escrito na Constituição.

Contudo, uma leitura sistémica da Constituição e chamando a doutrina a colação, pode se chegar à conclusão de que os órgãos de governação descentralizada são uma pessoa jurídica, constituem pessoas colectivas públicas territoriais com personalidade jurídica própria distinta do Estado.

Os factores que nos conduzem à conclusão de que os órgãos de governação descentralizada são, pessoas colectivas, dotadas de personalidade, jurídica própria distinta do Estado são:

— Do ponto de vista doutrinal, a descentralização gera a criação de uma nova pessoa colectiva, ou seja, só há Descentralização quando estamos em presença de duas pessoas colectivas, uma que descentraliza os poderes e outra que recebe os poderes descentralizados;

— Os modos de descentralização administrativa são, em latitude crescente:[668]

a) Atribuição de personalidade jurídica de direito público;

b) Personalidade com autonomia administrativa (isto é, capacidade de praticar actos administrativos definitivos e executórios);

c) Personalidade com autonomia administrativa e autonomia financeira (isto é, capacidade de afectar receitas próprias às despesas próprias);

d) Personalidade com plena autonomia;

e) Atribuição de faculdades regulamentares;

Ademais, os órgãos de governação descentralizada estão sujeitos a tutela administrativo e segundo Diogo Freitas do Amaral a tutela administrativa pressupõe a existência de duas pessoas colectivas: a pessoa colectiva tutelar, e a pessoa colectiva tutelada e dessas duas pessoas colectivas, uma é necessariamente uma pessoa colectiva privada, a segunda, a entidade tutelada, será igualmente, na maior parte dos casos, uma pessoa colectiva pública.[669]

— Do ponto de vista da análise sistémica da Constituição, os elementos que conduzem à conclusão de que os órgãos de governação Descentralização são uma pessoa colectiva dotado de personalidade jurídica própria distinta do Estado-administração;

— O Estado mantém nas entidades descentralizadas a sua representação;

— A Constituição define limites a descentralização, havendo um núcleo de matérias que não podem descentralizadas;

— O Estado mantém as funções de soberania, como sendo funções exclusivas do Estado, que por isso, não podem ser exercidas por órgãos de governação descentralizada;

— Os Órgãos de governação descentralizada, são dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;

---

[668] AMARAL, Diogo Freitas do Curso *de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, 2018, p. 729.

[669] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 6ª edição, 2010, p. 184.

— A autonomia dos órgãos de governação descentralizada, constitui um limite material a Revisão Constitucional.

— Praticam actos administrativos, executórios e definitivos;

— Os Órgãos de governação descentralizada, estão investidos de poder regulamentar próprio.

— Os Órgãos de governação descentralizada não estão sujeitos a superintendia do Governo;

— Estão sujeitos a tutela administrativa do Estado. Só há tutela administrativa quando estamos em presença de duas pessoas colectivas (a pessoa jurídica que tutela e a Pessoa Jurídica tutelada).

— A outorga da personalidade jurídica aos órgãos de governação descentralizada tem um enquadramento constitucional e legal, pois:

— O n.º 2 do artigo 249 da CRM, dispõe que a Administração Pública, pode organizar se através de outras pessoas colectivas distintas do Estado-Administração, com a participação dos cidadãos.

— De acordo com o consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 269, os órgãos de governação descentralizada, constituem entidades descentralizadas.

— Os termos do plasmado no n.º 1 do artigo 11 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, o princípio descentralização consistem na criação pelo Estado, de pessoas colectivas públicas e o n.º 2 da mesma disposição adensa que a descentralização implica que a prossecução do interesse geral possa ser encarregue a outras pessoas públicas diferentes do Estado-Administração;

— Do ponto de vista legal, artigo 2 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, aclara que os Órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas de direito público, com personalidade jurídica, dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

O reconhecimento de que os órgãos de governação descentralizada, são pessoas colectivas de direito público, dotados de personalidade jurídica, é uma consequência decorrente do facto de serem produto de uma descentralização administrativa e um pressuposto da autonomia administrativa e patrimonial e do poder regulamentar que lhe é outorgado.

Com efeito, o artigo 2 da lei n.º 4/2019 de 31 de Maio define, os órgãos de governação descentralizada como pessoas colectivas de direito públicos, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa patrimonial e financeira.

Portanto os órgãos de governação descentralizada são colectividades públicas territoriais infra-estaduais.

As entidades infraestaduais, inserindo-se no âmbito territorial do Estado, ao mesmo circunscrevendo o seu raio de acção, apresentam-se com autonomia organizatória e funcional, não se misturando com a realidade, de acordo com um fenómeno de descentralização de aspectos parcelares do poder político estadual[670].

O carácter infraestadual radica essencialmente no facto de a sua configuração estar na dependência de uma indicação estadual, enquanto expressão máxima da organização do poder político, o qual pode decidir livremente sobre a sua criação e permanência[671].

Porém, é viável indexar tal carácter intraestadual a outros aspectos do mesmo modo relevantes, como seja a menor intensidade e qualidade das competências exercidas, a menor extensão espacial da actividade dos respectivos órgãos, ou ambos estes critérios entre si combinados[672].

Estas entidades infraestaduais, que corporizam espaços territoriais, dotados de autonomia jurídico-pública e com poderes, embora limitados, na vida interna e às vezes internacional, correspondem ao contexto geral das entidades que se situam abaixo do Estado a que diferenciadamente se vinculam[673].

Numa visão geral, estas entidades reflectem desejos de autonomia jurídico-pública, nunca deixando de estar submetidas a um poder constituinte originário do Estado que as subordina, surgindo as vezes até com um estatuto temporário[674].

3.21.1.3. Atribuições da Governação Descentralizada

Nos termos do disposto no nº 1 do artigo 276 da CRM, "a governação descentralizada exerce funções em áreas, ou em medida, não atribuídas às autarquias locais, e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais, nomeadamente: […] a) agricultura, pescas, pecuária, silvicultura, segurança alimentar e nutricional; […] b) gestão de

[670] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, I, *Teoria do Direito Constitucional*, 2016, p. 128.
[671] *Idem, p. 129.*
[672] *Ibidem.*
[673] *Ibidem.*
[674] *Ibidem.*

terra, na medida a determinar por lei; […] c) transportes públicos, na área não atribuída às autarquias; […] d) gestão e protecção do meio ambiente; […]e) florestas, fauna bravia e áreas de conservação; […] f) habitação, cultura e desporto; […] g) saúde no âmbito de cuidados primários; […] h) educação, no âmbito do ensino primário do ensino geral e de formação técnico profissional básica; […] i) turismo, folclore, artesanato e feiras locais; […] j) hotelaria, não podendo ultrapassar o nível de três estrelas; […] k) promoção do investimento local; […] l) água e saneamento; […] m) indústria e comércio; […] n) estradas e pontes, que correspondam ao interesse local provincial e distrital; […] o) prevenção e combate às calamidades naturais; […] p) promoção do desenvolvimento local; […] q) planeamento e ordenamento territorial; […] r) desenvolvimento rural e comunitário; […]s) outras a serem determinadas, por lei". O nº 2 do mesmo artigo estatui que "a realização das atribuições da governação descentralizada deve respeitar a política governamental traçada a nível central, no âmbito da política unitária do Estado". O nº 3 do mesmo artigo preceitua que "a lei estabelece, expressamente, a divisão de competências entre a governação descentralizada e os órgãos centrais do Estado ou seus representantes". O nº 4 do mesmo dispositivo, remete para a lei ordinária definição da composição, organização, funcionamento e demais competências.

Embora se estabeleça que a governação descentralizada exerça funções em áreas, não atribuídas às autarquias locais, e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais, o certo é que a formulação abre aspecto para algum conflito de competências entre os órgãos de governação descentralizada, pois se no caso da saúde, educação, estradas e pontes, e hotelaria estão claros os limites de intervenção dos órgãos de governação descentralizada, já nas áreas não está constitucionalmente definido, o que pode gerar conflitos de competência, o que pode ser ultrapassado através de uma lei ordinária que defina claramente os limites de competência de cada órgão.

Com efeito, apesar de que as áreas de água e saneamento, indústria e comércio, prevenção e combate às calamidades naturais., desenvolvimento rural, habitação, cultura, desporto, entre outras, não são da competência exclusiva dos órgãos centrais, isto não significa que os órgãos se eximam de intervir nestas áreas, havendo uma actuação concorrencial dos órgãos de governação descentralizada com os órgãos de representação do Estado, com um elevado potencial de conflituosidade.

Uma das áreas potencialmente conflituosa é a área dos recursos minerais, pois por um lado a alínea m) do n.º 2 do artigo 139 dispõe que os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona condigna ao mar territorial, na

plataforma continental e na zona económica exclusiva, fazem parte do rol das matérias consideradas de atribuições dos órgãos centrais e as mesmas matérias são configuradas na alínea m) do n.º 2 do artigo 270 da Constituição da República como um dos limites à descentralização, porém, o n.º 1 do artigo 276 da Constituição da República na definição das competências de governação descentralizada inclui a gestão da terra, gestão e protecção do meio ambiente, florestas, fauna bravia e áreas de conservação, o que cria alguma penumbra sobre os limites de intervenção de cada um dos órgãos.

3.21.1.4. Autonomia dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial[675]

Os órgãos de governação descentralizada provincial gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo finanças e património próprios, geridos autonomamente.

A autonomia administrativa compreende os seguintes poderes de:

a) Praticar actos definitivos e executivos em matéria da sua competência, dentro da respectiva circunscrição territorial.

b) Criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

A autonomia financeira compreende os seguintes poderes:

a) Elaborar, provar, alterar e executar os planos e orçamentos próprios;
b) Elaborar e aprovar as contas de gerência;
c) Arrecadar as receitas que por lei, são da sua competência;
d) Ordenar e processar as despesas;
e) Recorrer a empréstimos nos termos da lei;

A autonomia patrimonial compreende:

a) O poder de gerir o património do Estado que lhe é atribuído nos termos a regulamentar;

b) O poder de criar, adquirir e gerir património próprio, nos termos a regulamentação

A tutela do Estado só pode limitar a autonomia dos órgãos de governação descentralizada provincial nos termos estabelecidos na Lei da Tutela do Estado sobre os

[675] Artigo 20 da lei n.º 4/2019, de 31 de Maio.

Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e das Autarquia Locais e demais legislação aplicável.

3.21.1.5. Semelhanças entre os Órgãos de Governação Descentralizada e as Autarquias Locais

Quanto à natureza jurídica dos órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais, ambas se apresentam com vários pontos em comum, embora a diferença da sua designação, pois são entes resultantes de uma descentralização administrativa territorial, investidos de mesmas características jurídicas, como se pode aferir:

a) São entes resultantes da descentralização administrativa territorial;
b) São órgãos de administração autónoma;
c) São constituídos por população, território e órgãos executivos e deliberativos;
d) Gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;
e) Dispõem de um poder regulamentar próprio;
f) Estão sujeitos a tutela administrativa do Estado;
g) Os titulares são eleitos por sufrágios universais, secreto pessoal, período;
h) Não são órgãos do Estado;
i) Não representam o Estado, mas sim as populações que os elegem;
j) Não se subordinam aos órgãos do Estado;
k) Promovem o desenvolvimento local;
l) A sua autonomia constitui um limite material de revisão constitucional;
m) O Estado mantém a sua representação junto das entidades descentralizadas;
n) São materialmente órgãos do poder local.

3.21.1.6. Diferenças entre o Governador (no modelo anterior) nomeado e o Governador eleito.

A manutenção da designação Governador, para designar o dirigente eleito da província, é uma das causas que gera controvérsia na compreensão sobre a natureza jurídica do actual Governador eleito, havendo uma percepção num segmento da opinião pública, incluindo de alguns titulares dos órgãos de governação descentralizada, de que o actual Governador, por ostentar este nome, continua a exercer os mesmos poderes que exercia o

Governador nomeado, que no essencial era um órgão local do Estado que representava o Governo Central.

A questão torna-se ainda controvertida, por ainda existir uma extensa legião anterior a revisão constitucional de 2018, que alude os poderes, atribuições e competências do Governador em vigor, não sofreu uma revisão e em contrapartida há ainda pouca legislação atinente aos poderes, atribuições e competências do Governador eleito no actual paradigma de governação descentralizada, o que as vezes suscita conflitos positivos ou negativos de competência devido a insegurança jurídica que se gera em decorrência da interpretação literal.

Com efeito, o Governador eleito não pode ser confundido com o Governador eleito em virtude de o primeiro resultar de uma descentralização e o segundo resultar de uma descentralização, não sendo por isso automática a passagem dos poderes do Governador eleito, embora se mantenha a mesma designação, pois tem uma natureza jurídica diferente e a sua actuação está sujeita a regimes jurídicos diferentes.

Existem significativas diferenças entre o Governador nomeado (no modelo) anterior e o Governador eleito (no modelo actual), sendo de destacar:

– O governador eleito resulta do processo de descentralização, enquanto o Governador nomeado, resulta do processo da desconcentração;

– O Governador nomeado dirige um Governo nomeado, o Governador eleito, dirige um Conselho provincial;

– O Governador nomeado, faz parte da administração directo do Estado e é um órgão local do Estado, o Governador eleito não faz parte do Estado, mas sim da administração autónoma;

– O Governador nomeado representa o Estado e o Governo Central, o Governador eleito representa as populações que o elegeram;

– O Governador nomeado exerce funções de soberania, funções exclusivas do Estado e funções administrativas, o Governador eleito exerce funções administrativas;

– O Governador nomeado subordina-se, aos órgãos centrais, enquanto o Governador eleito goza de autonomia;

– O Governador nomeado está sujeito a superintendia dos órgãos centrais, enquanto o Governador eleito está sujeito a tutela administrativa do Estado;

– O Governador nomeado, só pode ser demitido pelo Presidente da República, enquanto o Governador eleito pode ser demitido para além do Presidente, pela Assembleia Provincial.

– O Governador nomeadamente não tinha competência para nomear os Membros do Governo Provincial, enquanto o Governador eleito, nomeia os Membros do Conselho Provincial;

– O Governador nomeado era o responsável pela implantação do programa quinquenal do Governo Central, o Governo eleito não está vinculado ao Programa Quinquenal, tem o seu programa que resulta da operacionalização do seu manifesto eleitoral e só implementa um programa do Governo Central, em casos de implantação de políticas nacionais unitárias centralmente definidas ou em casos de assinatura de um contrato programa com o Governo Central.

3.21.1.7. Assembleia Provincial

3.21.1.7.1. Natureza Jurídica da Assembleia Provincial

Nos termos estabelecidos no nº 1 do artigo 278 da CRM "as assembleias provinciais são órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos".

Existem 3 aspectos fundamentais que definem a função de representação política:[676]

— *Em primeiro lugar, na representação política não se cuida da representação do estado:*

a) Nem como expressão ou símbolo da unidade do estado pois neste sentido todo o governante representa o estado e haverá tanto mais representação quanto menor for a participação do povo, e maior a concentração de poderes num único governante;

b) Nem como essência dos seus órgãos não representa o estado, é elemento de estado, e actos que praticam são-lhes directamente, imputados sem distinção de esfera jurídica;

c) Nem como função nem competência cometida pelo direito positivo acertos órgãos em relações jurídicas em que o estado intervenha.

Cuida-se de representação do povo em quanto o modo de tornar o povo (ou conjunto dos governadores presentes nos exercícios do poder através de quem ele escolhe ou

[676] Jorge Miranda, *Direito Constitucional*, Tomo III, 2010, p. 379 e 380.

de que tenha a sua confiança. A representação política e o modo de povo titular dos poderes, agir ou reagir relativamente aos governantes.

— Em segundo lugar, representação política implica consideração unitária do povo e a realização de fins e interesses públicos (com relevância ou não de outros interesse que raramente existam na sociedade muitas vezes em conflito)

— Em terceiro lugar, não há representação política sem eleição. O sentido da eleição política e que muda de governo constitucional clássico para o governo democrático. Com a democracia representativa, a eleição torna a peça essencial do sistema, torna se a via de assegurar coincidência da vontade dos governantes com a vontade do povo com a prossecução do interesse colectivo de harmonia com o titular deste povo.

3.21.1.7.2. Competências da Assembleia Provincial

3.21.1.7.2.1. Competências gerais[677]

Compete à Assembleia Provincial, em geral:

a) Aprovar o programa e o orçamento anual do Conselho;

b) Pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições de governação descentralizada provincial, sobre assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da província visando à satisfação das necessidades colectivas e à prossecução dos interesses das respectivas populações;

c) Fiscalizar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição da República e demais leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à província;

d) Executivo Provincial e fiscalizar o seu cumprimento;

e) Demitir o Governador de Província, nos termos da lei;

f) Fiscalizar as demais actividades dos órgãos de governação descentralizada provincial;

g) Pronunciar-se sobre matérias de organização territorial e de toponímia;

h) Pronunciar-se sobre a celebração de contratos-programa de desenvolvimento da província;

i) Aprovar os quadros de pessoal do Conselho Executivo Provincial a submeter à ratificação da tutela;

[677] Artigo 11 da Lei nº 6/2019 de Maio de 2019.

j) Aprovar regulamentos e posturas provinciais, nos limites da Constituição da República, das demais leis e actos normativos do Conselho de Ministros;

k) Autorizar o Conselho Executivo a criar serviços, empresas ou a participar em empresas de natureza inter-provincial ou inter-distrital.

3.21.1.7.2.2. Competências da Assembleia Provincial em matérias de funcionamento[678]

Compete à Assembleia Provincial em matérias de funcionamento, designadamente:

a) Eleger, por voto secreto, o Presidente da Assembleia Provincial;

b) Eleger os vice-presidentes nos termos previstos no respectivo regimento;

c) Eleger a mesa;

d) Aprovar o respectivo regimento;

e) Deliberar sobre o preenchimento, pelos suplentes, de vagas verificadas na Assembleia;

f) Deliberar sobre a cessação, suspensão e perda do mandato dos membros da assembleia;

g) Convocar o Conselho Executivo Provincial;

h) Criar comissões de trabalho;

i) Criar grupos de trabalho;

j) Aprovar a conta de gerência

k) Aprovar o orçamento de funcionamento.

3.21.1.7.2.3. Competências da Assembleia Provincial em matéria financeira[679]

Compete à Assembleia Provincial em matéria financeira:

a) Aprovar o programa do Conselho Executivo Provincial;

b) Aprovar o programa de actividades e orçamento anual da Assembleia Provincial;

c) Aprovar o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial;

d) Fiscalizar a execução do plano e orçamento provincial e apreciar o respectivo relatório balanço;

e) Emitir parecer sobre propostas de isenção temporária do pagamento do imposto de reconstrução nacional;

[678] Artigo n.º 12, da Lei nº 6/2019 de Maio de 2019.
[679] Artigo n.º 13 da Lei nº 6/2019 de Maio de 2019.

f) Fixar os limites orçamentais para aquisição de bens imóveis próprios pelo Conselho Executivo Provincial;

g) Autorizar o Conselho Executivo Provincial a outorgar a exploração de obras e serviços em regime de concessão, nos termos e nos prazos previstos na lei;

h) Estabelecer taxas, derrames e outras receitas próprias e fixar os respectivos limites orçamentais nos termos da lei;

i) Fixar tarifas pela prestação de serviços ao público;

j) Aprovar a contracção de empréstimos nos termos da lei, desde que a sua amortização anual seja fundamentada em mapa demonstrativo da capacidade de endividamento.

k) Em caso de não aprovação da proposta do orçamento da província é reconduzido o do exercício anterior, com os limites neles definidos, incluindo as revisões verificadas ao longo do exercício, mantendo-se em vigor, até a aprovação do novo orçamento.

3.21.1.7.2.4. Competências da Assembleia Provincial em matérias económica, cultural e social[680]

Compete à Assembleia Provincial deliberar sobre:

a) Propostas de programas e planos económicos e social de iniciativa local do Conselho Executivo Provincial;

b) Proposta de programas plurianuais de apoio ao desenvolvimento participativo e fiscalizar a sua execução;

Os programas e planos referidos não podem implicar acréscimos de despesas ao orçamento.

Os projectos, programas e planos são enviados pelo Conselho Executivo Provincial à Assembleia Provincial para efeitos de deliberação com antecedência mínima de quinze dias em relação a data de discussão em sessão plenária.

3.21.1.7.2.5. Competências da Assembleia Provincial em matéria ambiental[681]

Compete à Assembleia Provincial em matéria ambiental deliberar sobre:

a) O plano ambiental e de zoneamento ecológico;

b) Os instrumentos de ordenamento territorial;

[680] Artigo n.º 14 da Lei nº 6/2019 de Maio de 2019.
[681] Artigo n.º 15 da Lei nº 6/2019 de Maio de 2019.

c) Os programas de incentivos às actividades de protecção ou de reconstrução do meio ambiente;

d) Os processos, para remoção, tratamento e depósito de resíduos sólidos tóxicos, incluindo os hospitalares;

e) Os programas de florestação, plantio e conservação de árvores de sombra;

f) Os programas de difusão de meios de transporte não poluentes;

g) O estabelecimento de reservas locais;

h) As propostas e pareceres sobre a definição e estabelecimento de zonas protegidas.

3.21.1.7.2.6. Competências da Assembleia Provincial no âmbito do relacionamento com o Conselho Executivo Provincial[682]

Compete à Assembleia Provincial, no âmbito do relacionamento com o Conselho Executivo Provincial:

a) Ser informada de nomeações dos membros do Conselho Executivo Provincial;

b) Verificar as situações que consubstanciam impedimento temporário ou definitivo do Governador de Província;

c) Declarar a incapacidade permanente do Governador de Província;

d) Apreciar, em cada sessão, a informação escrita sobre o desempenho do Conselho Executivo Provincial;

e) Solicitar e receber, através da Mesa da Assembleia, informações sobre os assuntos de interesse da Província e sobre a execução de deliberações anteriores;

f) Votar as moções por iniciativa própria da Assembleia Provincial;

g) Fixar os limites orçamentais referentes as despesas do Gabinete do Governador de Província;

h) Fixar o valor máximo dos contratos a celebrar pelo Governador de Província.

[682] Artigo n.º 16 da Lei nº 6/2019 de Maio de 2019.

3.21.1.8. Governador de Província

O artigo 279 da CRM dispõe que o Governador de Província dirige o Conselho Executivo Provincial e pode ser demitido pela Assembleia Provincial, nos termos da lei. É eleito Governador de Província o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a assembleia provincial. A composição, organização, funcionamento e as demais competências do Governador de Província, são fixadas por lei.

O Governador resulta do processo de descentralização administrativa territorial, é eleito por sufrágio universal, não faz parte dos órgãos locais do Estado, faz parte da administração autónoma, não se subordina a nenhum órgão do Estado-Administração. A relação entre o Governador e o Estado realiza-se no quadro da tutela administrativa.

Não sendo o Governador órgão da administração directa do Estado, mas sim da Administração autónoma, não representa o Estado. O Estado ao nível provincial tem a sua representação conforme dispõe o nº 2 do artigo 277 da CRM. A relação entre o Governador de Província e o Secretário do Estado na província não é de subordinação hierárquica do ponto de vista orgânico e funcional. A relação entre ambos é coordenação.

3.21.1.8.1. Definição e forma de designação[683]

O Governador de Província é o órgão executivo de governação descentralizada que dirige o Conselho Executivo Provincial.

É eleito Governador de Província, o cabeça-de-lista do partido político, coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores proponentes que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial.

O mandato do Governador de Província é de cinco anos e coincide com o mandato da Assembleia Provincial.

3.21.1.8.2. Competências do Governador de Província[684]

Compete ao Governador de Província:

a) Dirigir o Conselho Executivo Provincial;
b) Nomear e conferir posse aos directores provinciais;

[683] Artigo 33 da Lei nº 4/2019, de 31 de Maio.
[684] Artigo 3 do Decreto nº 64/2020, de 7 de Agosto.

c) Supervisionar os serviços da governação descentralizada provincial;

d) Orientar a preparação e elaboração de propostas do Plano Económico e Social e Orçamento anual da governação descentralizada provincial e do respectivo balanço de execução;

e) Apresentar e defender o Programa e o Orçamento da Província na Assembleia Provincial;

f) Executar e zelar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Provincial;

g) Submeter, trimestralmente, à tutela os relatórios balanço da execução do plano e orçamento após aprovação pela Assembleia Provincial;

h) Gerir os recursos humanos do Estado pertencentes ao quadro de pessoal dos órgãos de governação descentralizada provincial;

i) Acompanhar a concepção e implementação de actividades dos agentes de cooperação internacional na província, nas áreas da sua competência;

j) Determinar e acompanhar, em coordenação como Secretário de Estado na Província, medidas preventivas ou de socorro, em casos de iminência ou ocorrência de acidentes graves ou de eventos extremos, sem prejuízo de medidas tomadas pelos órgãos centrais do Estado;

k) Praticar actos administrativos em circunstâncias excepcionais e urgentes devendo solicitar, imediatamente, a ratificação pelo órgão competente;

l) Propor a criação de unidades de prestação de serviços de saúde primária na província;

m) Gerir a terra nos termos da lei;

n) Autorizar pedidos de uso e aproveitamento da terra, nos termos da lei;

o) Criar escolas do ensino primário do Sistema Nacional de Educação;

p) Garantir a alfabetização de adultos;

q) Propor a criação de escolas de ensino secundário do Sistema Nacional de Educação;

r) Propor a abertura, funcionamento e encerramento de estabelecimentos particulares do ensino secundário do Sistema Nacional de Educação;

s) Autorizar a abertura, funcionamento e encerramento de estabelecimentos particulares do ensino primário do Sistema Nacional de Educação;

t) Propor a abertura, funcionamento e encerramento de estabelecimentos

particulares de curriculum estrangeira;

u) Nomear os membros do corpo directivo das escolas secundárias do 1º ciclo;

v) Propor ao Ministro que superintende a área da educação, a nomeação dos membros do corpo directivo das escolas secundárias do 2º ciclo;

w) Conceder licenças no âmbito das atribuições da governação descentralizada provincial dentro dos limites da sua competência;

x) Licenciar a aquacultura de pequena escala em terra nos termos da lei;

y) Assinar contratos em que a província tenha interesse, mediante autorização da Assembleia Provincial, dentro dos limites definidos por lei;

z) Adquirir bens móveis necessários ao funcionamento regular dos serviços provinciais nos limites fixados pela Assembleia Provincial;

aa) Conceder licenças para a habitação ou para a utilização de prédios construídos de novo ou que tenham sido objecto de intervenções profundas;

bb) Ordenar o despejo sumário de prédios expropriados, nos termos da lei;

cc) Autorizar pedidos de emissão de licenças especiais nas zonas de protecção parcial, nos termos da lei.

3.21.1.8.3. Demissão do Governador de Província pelo Presidente da República

De acordo com o disposto na alínea j) do artigo 158 da CRM "Compete ao Chefe do Estado no exercício da sua função: […] demitir o Governador de Província (…) nos termos da Constituição".

A Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, define o seu artigo 40, que o Presidente da República pode, ouvido o Conselho de Estado, demitir o Governador de Província, nos seguintes casos.[685]

a) Violação da Constituição da República;

b) Prática de actos atentatórios a unidade nacional, nos termos da Constituição da República;

c) Comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e gestão financeira;

d) Condenação com a pena de prisão superior a dois anos transitada em julgado;

[685] Artigo 40 da Lei nº 4/2019, de 31 de Maio.

e) Verificação em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito, sindicância, auditoria ou qualquer meio judicial, da prática por acção ou omissão de ilegalidade graves em mandato imediatamente anterior;

O n.º 2 da disposição legal supramencionada estabelece que a demissão é precedida de inquérito, sindicância ou auditoria nos casos referidos nas alíneas a), b), e c) do numero 1 do Presente artigo.

O n.º 3 da disposição legal em alusão determina o processo de apreciação e deliberação do despacho do Presidente da República é de carácter urgente.

O poder de demissão não se confunde com o poder de exoneração, pois a demissão enquadra-se no âmbito do exercício do poder sancionatório, por parte de quem tem poderes de tutela enquanto que a exoneração se enquadra no âmbito do exercício do poder administrativo por parte de quem tem poderes discricionário de nomear.

O fundamento do poder conferido ao Presidente da República para a demissão de um Governador eleito[686], segundo Albano Macie, reside no facto de, sendo o Governador cabeça de lista de um grupo político vencedor das eleições da assembleia provincial, deixando-se o seu controlo somente perante a assembleia, podia ocorrer casos d violações graves por parte deste, que não seriam tomadas em conta porque o grupo vencedor, detendo a maioria nunca votaria a favor de destituição do seu Governado embora consciente dos factos ou infracções graves por aqueles cometidos. Portanto reservar a demissão do Governador somente à assembleia provincial politizar todas as situações da gestão provincial, o que poderia colocar em causa até a confiança institucional[687].

Deste modo, a demissão movida pelo Presidente da República constitui uma garantia do ordenamento jurídico, como questão de ordem pública e indisponível para os grupos políticos e, portanto, esta função e exercia no âmbito da chefia do Estado e de garante o ordenamento constitucional[688]

A legitimidade do Presidente da República decorre do facto de que nos termos do disposto no nº 1 do artigo 145 da CRM "1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado. […] 2. O Chefe do Estado é o garante da Constituição".

[686] MACIE, Albano, Descentralizaçao em Moçambiue, Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro, p. 55.
[687] Ibidem.
[688] Ibidem.

Aliás não é inovadora a previsão do Presidente da República poder demitir órgãos eleitos, pois nos termos do disposto na e) do artigo 158 (antiga alínea e) do artigo 159), conjugado com o disposto no artigo 187 (antigo artigo 188) ambos da CRM, o Presidente da República tem competências para dissolver a Assembleia da República, caso rejeite, após o debate, o Programa do Governo.

3.21.1.8.4. Demissão do Governador de Província pela Assembleia Provincial[689]

A Assembleia Provincial pode demitir o Governador de Província, nos seguintes casos:

a) Responsabilidade na não prossecução das atribuições da governação descentralizada provincial;

b) Não submissão à aprovação pela Assembleia Provincial do programa e orçamento anual de governação descentralizada;

c) Condenação com a pena de prisão maior transitada em julgado;

d) Situação de incompatibilidade superveniente não declarada e não sanada no prazo de 15 dias, após a tomada de posse;

e) Não respeite os limites orçamentais fixados pela respectiva Assembleia Provincial para a realização da despesa, nos termos da presente Lei;

f) Não respeite os limites definidos pela respectiva Assembleia Provincial para a contracção de empréstimos, nos termos da lei;

g) Falte à sessão da Assembleia Provincial para a qual tenha sido convocado, sem que tenha apresentado justificação;

h) Inscrição ou assunção de funções em partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores proponentes diferente daquele pelo qual foi eleito.

A deliberação da Assembleia Provincial que decide pela demissão do Governador de Província é aprovada por maioria de dois terços, devendo ser antecedida de inquérito, sindicância ou auditoria aos órgãos ou serviços do Conselho Executivo Provincial.

O inquérito, sindicância ou auditoria é ordenado pela respectiva Assembleia Provincial, que cria para o efeito uma comissão para o apuramento dos actos que possam conduzir à demissão do Governador de Província.

[689] Artigo 41 da Lei nº 4/2019, de 31 de Maio.

A comissão criada assegura que o visado seja ouvido, fixando-se o prazo de 15 dias para a apresentação da sua defesa.

Para além dos motivos referidos no número 1 do presente artigo, a Assembleia Provincial pode aprovar uma moção de reprovação sobre a execução do programa e orçamento da província ou outro assunto de interesse local e votar as moções de reprovação por iniciativa própria da Assembleia Provincial.

A moção de reprovação é aprovada por maioria de dois terços dos membros da Assembleia Provincial e implica a cessação de funções do Governador.

A demissão do Governador de Província pela Assembleia Provincial implica, automaticamente, a cessação de funções dos restantes membros do Conselho Executivo Provincial.

O Governador de Província demitido pela Assembleia Provincial retoma o seu lugar na Assembleia Provincial, não podendo voltar a assumir as funções de Governador de Província no mesmo mandato.

A moção de reprovação não pode ser repetida no mesmo mandato sem que tenha decorrido, 12 meses após a sua reprovação.

3.21.1.8.5. Efeito da demissão do Governador de Província[690]

A demissão do Governador de Província por condenação judicial resultante de prática de actos contrários à Constituição da República, actos atentatórios à unidade nacional e da unicidade do Estado, ou qualquer crime punível com pena de prisão superior a dois anos implica a perda de mandato de membro da Assembleia Provincial.

3.21.1.8.6. Comissão administrativa[691]

Quando a perda de mandato do Governador de Província resulta da dissolução da Assembleia Provincial é criada uma Comissão Administrativa.

A Comissão Administrativa é um órgão de gestão corrente da província, criada pelo Governo, nos casos de dissolução da Assembleia Provincial e consequente perda de mandato do Governador de Província.

[690] Artigo 42 da Lei nº 4/2019, de 31 de Maio.
[691] Artigo 43 da Lei nº 4/2019, de 31 de Maio.

A Comissão Administrativa é composta por profissionais da Administração Pública, com reconhecido mérito profissional, competência e idoneidade e é dirigida por um presidente nomeado pelo Conselho de Ministros.

A gestão corrente referida no número 1 do presente artigo, corresponde a realização de actividades que os serviços e organismos desenvolvem para a prossecução das suas atribuições, sem prejuízo dos poderes de direcção, supervisão e inspecção pelo órgão tutelar.

A gestão corrente compreende a aprovação de planos, programas e a assunção de encargos que não estejam previstos nos instrumentos de gestão aprovados pela Assembleia Provincial e pelo Conselho Executivo Provincial.

3.21.1.9. Conselho Executivo Provincial

Nos termos do disposto no artigo 280 da CRM o Conselho Executivo Provincial é o órgão executivo da governação provincial e, é responsável pela execução do programa de governação aprovado pela respectiva assembleia.

3.21.1.9.1. Definição e composição do Conselho Executivo Provincial[692]

O Conselho Executivo Provincial é o órgão executivo da governação descentralizada provincial dirigido pelo Governador de Província, responsável pela execução do plano e orçamento de governação, aprovados pela Assembleia Provincial.

O Conselho Executivo Provincial é composto por:

a) Governador de Província, que o dirige;
b) Director do Gabinete do Governador;
c) Directores Provinciais.

Podem ser membros do Conselho Executivo Provincial cidadãos moçambicanos de reconhecido mérito profissional, competência e idoneidade.

Os directores provinciais que sejam membros da Assembleia Provincial suspendem o respectivo mandato, sem sujeição ao limite de tempo de suspensão.

A estrutura do Conselho Executivo Provincial compreende nove a onze direcções provinciais, dirigidos por directores provinciais.

[692] Artigo 48 da Lei nº 6/2019 de Maio de 2019.

3.21.1.9.2. Competências do Conselho Executivo Provincial[693]

Compete ao Conselho Executivo Provincial:

a) Executar as decisões do Governador de Província;

b) Executar as actividades e programas económicos, culturais e sociais de interesse provincial aprovados pela Assembleia Provincial nos termos da lei;

c) Implementar o Sistema Nacional de Educação, no ensino primário, no ensino secundário e na educação de adultos;

d) Elaborar a proposta de programa do plano e do orçamento provincial, bem como supervisar a sua execução;

e) Apresentar o relatório balanço, observando as deliberações e decisões emanadas pela Assembleia Provincial e pelo Governo Central;

f) Operacionalizar as decisões e recomendações emanadas pela Assembleia Provincial e pelos órgãos de tutela do Estado;

g) Acompanhar a execução de medidas preventivas ou de socorro em caso de iminência ou ocorrência de acidentes graves e ou eventos extremos;

h) Cumprir as deliberações da Assembleia Provincial e as decisões dos órgãos de tutela;

i) Propor à Assembleia Provincial e a os órgãos de tutelado Estado a declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação;

j) Propor à Assembleia Provincial e aos órgãos de tutela do Estado a atribuição de topónimos;

k) Decidir sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição e que sejam da sua competência;

l) Ordenar, após vistorias, a demolição total ou parcial ou beneficiação de construções que ameaçam ruir ou constituam perigo de vida para a saúde e segurança das pessoas;

m) Apresentar à Assembleia Provincial propostas de regulamentos sobre matérias da sua competência;

n) Zelar pelo respeito e observância de normas do ensino primário, secundário e de educação de adultos;

o) Garantir a gestão do património do Estado adstrito aos órgãos de

[693] Artigo 4 do Decreto nº 64/2020, de 7 de Agosto.

governação descentralizada provincial;

p) Participar no processo de tramitação de pedidos de uso e aproveitamento de terra nos termos da lei;

q) Acompanhar a concepção e implementação de actividades dos agentes de cooperação internacional na província, nas áreas da sua competência.

3.21.1.10. Regime Financeiro dos órgãos de governação descentralizada: Descentralização ou desconcentração?

3.21.1.10.1. Plano e Orçamento

3.21.1.10.2. Princípios gerais[694]

O plano quinquenal dos órgãos de governação descentralizada provincial é elaborado no início do respectivo mandato e submetido pelo Governador de Província à apreciação da Assembleia Provincial, no prazo de 30 dias após a tomada de posse.

O plano quinquenal dos órgãos de governação descentralizada provincial tem como base, as directrizes gerais que definem as prioridades do desenvolvimento económico, social e cultural do País, plasmadas nos princípios, políticas, estratégias e programas sectoriais nacionais.

Os órgãos de governação descentralizada provincial elaboram, gerem e executam o seu plano e orçamento anuais, observando os princípios estabelecidos na lei que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE, políticas, estratégias e programas sectoriais, territoriais, nacionais e demais normas emitidas pelo Governo e pelo Ministro que superintende as áreas de Planificação e de Finanças, sem prejuízo das especificidades que lhe são inerentes.

3.21.1.10.3. Elaboração e aprovação do plano e orçamento[695]

Os órgãos de governação descentralizada provincial elaboram o seu plano e orçamento anuais, com base nas receitas próprias e nos limites que lhe forem comunicados pelo Ministério que superintende as áreas de Planificação e de Finanças, observando os princípios estabelecidos pelo Sistema de Administração Financeira do Estado, pelas políticas, estratégias e programas sectoriais nacionais, territoriais e demais normas emitidas pelo Governo.

[694] Artigo 5 da Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro.
[695] Artigo 6 da Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro.

O Plano e Orçamento aprovados pela Assembleia Provincial estão sujeitos à ratificação pelo Ministro que superintende as áreas de Planificação e de Finanças, dentro dos limites constantes da Lei da Tutela do Estado sobre os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e das Autarquias Locais.

O Plano e Orçamento aprovados são parte integrante do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado, a serem submetidos à Assembleia da República.

Aprovado o Plano e Orçamento dos órgãos de governação descentralizada, a Assembleia Provincial não pode tomar iniciativas que impliquem o aumento das despesas ou a diminuição das receitas.

3.21.1.10.4. Execução do Plano e Orçamento[696]

A execução do Plano e Orçamento é efectuada nos termos estabelecidos pela Lei do SISTAFE e demais legislação aplicável.

O órgão executivo de governação descentralizada provincial deve elaborar trimestralmente, até ao último dia útil dos meses de Abril, Julho e Outubro de cada ano e Janeiro, do ano subsequente, o balancete de execução do respectivo Plano e Orçamento, correspondente às acções programadas e respectivos níveis de realização, receitas, despesas, incluindo os saldos da execução do Plano e Orçamento.

3.21.1.10.5. Receitas e Despesas

3.21.1.10.5.1. Princípios[697]

Na determinação do valor das taxas a cobrar, os órgãos de governação descentralizada provincial competentes devem actuar com equidade, sendo interdita a fixação de valores que, pela sua dimensão, ultrapassem uma relação equilibrada entre a contrapartida dos serviços prestados e o montante cobrado.

No exercício da respectiva actividade tributária, os órgãos de governação descentralizada provincial devem actuar em estreita obediência à Constituição da República e demais legislação, dentro dos limites dos poderes que lhes são atribuídos e em conformidade com os fins para os quais os mesmos foram conferidos.

[696] Artigo 9 da Lei n.º 16/20191 de 24 de Setembro.
[697] Artigo 14 da Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro

Nenhuma despesa pode ser assumida, ordenada ou realizada sem que, sendo legal, se encontre inscrita devidamente no plano e orçamento aprovados.

3.21.1.10.5.2. Receitas[698]

Constituem receitas próprias dos órgãos de governação descentralizada provincial:

a) O produto de cobrança de taxas por licenças concedidas;

b) O produto de cobrança de taxas resultantes da prestação de serviços;

c) O produto de multas que, por lei, regulamento, resolução ou postura, lhes couberem;

d) O produto de legados, doações e outras liberalidades, quando não consignados a objectivos definidos pelo doador;

e) Quaisquer outras receitas estabelecidas por lei a seu favor.

São igualmente receitas próprias dos órgãos de governação descentralizada provincial, especialmente afectas ao financiamento de despesas de investimento, incluindo grandes reparações e reabilitações de infra-estruturas a seu cargo, as seguintes:

a) O rendimento de serviços por eles administrados em concessão ou exploração;

b) O rendimento de bens e direitos próprios, móveis e imóveis, por eles administrados, em concessão ou exploração;

c) O produto da alienação, abate de bens e direitos próprios, devidamente autorizados.

Constituem ainda receitas dos órgãos de governação descentralizada provincial as seguintes:

a) Transferências financeiras até ao limite de despesa da contribuição do Governo por província;

b) Outras que venham a ser definidas em legislação específica.

3.21.1.10.5.3. Despesas[699]

a) As despesas correntes são as que se destinam ao custeio da actividade corrente dos órgãos de governação descentralizada provincial.

[698] Artigo 15 da Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro.
[699] Artigo 16 da Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro.

b) As despesas de capital são as que implicam a alteração do património dos órgãos de governação descentralizada provincial.

3.21.1.10.6. Análise ao regime financeiro dos órgãos de governação descentralizada

O factor financeiro é fundamental e critico no processo da descentralização.

É através do regime financeiro que se potência a capacidade material para a autonomia das entidades descentralizadas e para que realizem os seus objectivos.

O regime financeiro dos órgãos de governação descentralizada, foi configurado numa lógica de um Estado centralizado. Trata-se de um figuro mais próximo de uma desconcentração do que da descentralização.

A constituição financeira de Moçambique não foi revista, ela e unitária e centralizada. Existe um Orçamento do Estado unitário, um único tesouro, em sistema tributário centralizada, não existe impostos para os órgãos de governação centralizada.

Um dos principais entraves à descentralização reside na falta de uma descentralização tributária.

A descentralização pressupõe, a definição do poder tributário aos vários níveis de governo, defendendo-se que a afectação de recursos às jurisdições locais deve obedecer às três opções seguintes[700]:

Primeira: Transferência de parte das receitas tributárias, totalmente afectas às jurisdições locais, para o financiamento do governo central. Para além de não ser o melhor modo de incrementar os recursos públicos, é pouco estimulante para a participação local no financiamento da economia nacional.

Segunda: Centralização de todas as receitas tributárias e financiamento das jurisdições locais através de transferências ou da partilha de todos ou apenas de alguns impostos em concreto. Esta opção pode provocar uma ilusão primeiro porque quebra o nexo entre o nível das receitas tributárias cobradas e a decisão de as gastar, que é um pré-requisito básico de eficiência e, segundo, e como consequência, porque tenderia a haver uma sobreprovisão de serviços públicos locais. A discricionariedade que pode envolver as referidas transferências torna esta opção insegura e prejudicial à estabilidade dos bens e serviços oferecidos pelas entidades locais.

[700] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 240.

Terceira: Concessão de algum poder tributário às jurisdições locais acompanhada, se necessário, da partilha de outras receitas.

O sistema de planificação e orçamentação é típico de um Estado unitário centralizado. O orçamento dos órgãos de governação descentralizada é uma extensão do orçamento do Estado, o que afecta a sua autonomia financeira e sobre tudo reduz a sua capacidade de captação de receitas próprias.

Não estão clarificadas as receitas que são descentralizadas para a esfera das finanças descentralizadas. No orçamento do Estado para o ano de 2020, não foi previsto um orçamento específico para os órgãos de governação descentralizada, assim como para os órgãos provinciais de representação do Estado, mas sim um orçamento para a província, como se fosse uma realidade anterior à revisão constitucional de 2018.

Coube às próprias províncias negociarem a partilha do orçamento entre os dois órgãos, nomeadamente Conselho dos Serviços Provinciais de representação do Estado e Conselho Executivo Provincial, num processo caracterizado por alguma tensão e feito sem a obediência de um critério normativo.

As instruções sobre o processo de planificação e orçamentação dos órgãos de governação descentralizada são emitidas pelo Ministério de Economia e Finanças.

O Regime financeiro limita, a autonomia dos órgãos de governação descentralizado, pois estes são tratados como se fossem órgãos locais do Estado resultantes de um processo de desconcentração.

A província não dispõe de poder tributário, não podendo utilizar instrumentos fiscais para a atracção do investimento ou desincentivar as actividades não-desejáveis para o território, nem para responsabilização dos decisores perante os eleitores, deleitados por receitas exteriores.

O exercício do poder tributário dos governos locais pode passar pela definição de impostos próprios, caracterizando-se num sistema num sistema tributário próprio; pode também pressupor um sistema de impostos acessórios que se suporte em impostos adicionais ou em sobretaxas, com a vantagem de se poder fixar a base dos impostos e a sua colecta, e os inconvenientes de ser mais oneroso, menos transparente e, por isso, de difícil gestão pelos contribuintes[701].

As leis podem ser imperativas quanto ao sistema a adoptar, determinando os impostos para cada nível do governo, proibindo o exercício de certos poderes tributários,

[701] *Idem, p. 241.*

estabelecendo quem administra ou cobra os impostos, questão que não deixa de ser, aliás, importante quando se fala de autonomia financeira[702].

A partilha de poder tributário deverá ser de molde a definir onde são mais eficientemente colectados os impostos, quem define as taxas, qual o grau de discrição tributária de que se está investido; assegurando-se que se os impostos foram cobrados localmente não se caminhará para uma perda de controlo[703].

Portanto, não há uma descentralização fiscal, as entidades descentralizadas não dispõem de receitas próprias, não dispõem de poder tributário, o que afecta a sua autonomia financeira.

A autonomia financeira é um componente irredutível da própria descentralização, pois não existe uma verdadeira descentralização sem uma autonomia financeira real, fundamento da capacidade de iniciativa, de eficácia de gestão e de visibilidade das acções públicas e finalmente de responsabilidade democrática local[704]. Ela não põe em causa nem a unidade nacional nem a integridade do Estado e pode ser conciliável com a igualdade perante os serviços públicos[705]. Assim, "as autarquias locais têm finanças e património próprios"[706]. Todavia, é "a lei (que) define o património das autarquias locais e define o regime das finanças locais que, dentro interesses superiores do Estado, garanta a justa repartição dos recursos públicos e a necessária correcção dos desequilíbrios entre elas existentes[707].

Assim, as regras impostas por lei não deviam ter por efeito a restrição dos recursos financeiros das autarquias locais ou reduzir os seus recursos globais[708]. As receitas fiscais e os recursos próprios deviam representar uma parte importante do conjunto dos seus recursos[709]. A transferência de atribuições do Estado deve ser acompanhada de transferência

---

[702] *Ibidem.*
[703] Ibidem.
[704] MATSENHE, Luís, *Diagnóstico Crítico, de 10 Anos de Descentralização em Moçambique*, p. 26, in CISTAC, Gilles e CHIZIANE, Eduardo, (Coord), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, 2008.
[705]Robert Hertozog, *L'ambiguë Constitutionnalisation des Finances Locales, AJDA*, Tome 1, 2003, p. 548 e ss, citado por Luís Matsinhe, *Diagnóstico de 10 de Descentralização em Moçambique*, p. 26, in CISTAC, Gilles e CHIZIANE, Eduardo, (org), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, 2008, p. 5 e 54.
[706]Art, 276, n. 1. da CRM, citado por Luís Matsinhe, *Diagnóstico de 10 de Descentralização em Moçambique*, p. 26, in CISTAC, Gilles e CHIZIANE, Eduardo, (org), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, 2008, p. 5 e 54.
[707]Art. 276, n. 2, da CRM, citado por Luís Matsinhe, *Diagnóstico de 10 de Descentralização em Moçambique*, p. 26, in CISTAC, Gilles e CHIZIANE, Eduardo, (org), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, 2008, p. 5 e 54.
[708] *Idem, p. 27.*
[709] *Ibidem.*

concomitante de recursos necessários ao seu exercício normal, enquanto que toda a criação ou extensão de atribuições locais provocando um aumento de despesas deve ser sempre acompanhada de recursos determinados pela lei - princípio da compensação[710]. Disposições de perequação destinadas à favorecer a igualdade entre as autarquias locais, devem ser criadas pelo legisladoras[711].

Não obstante o que acaba de se as autarquias locais não dispõem de uma garantia de um núcleo duro c s identificáveis, na medida em que a lei pode sempre reduzir os recursos, desde que esta redução não seja considerada pelo juiz como "impedindo" o exercício do poder local[712].

Em face do regime financeiro e fiscal dos órgãos de governação descentralizada, pode-se concluir que ao nível financeiro está-se em presença de uma desconcentração e não descentralização, o que afecta a eficácia e eficiência dos poderes dos órgãos de governação descentralizada, pois carecem de recursos para a realização das suas atribuições com a necessária autonomia administrativa, patrimonial e financeira que a própria lei lhes confere.

3.22. Órgãos do Distrito

Existem, nos distritos, os órgãos de representação do Estado e os órgãos de governação descentralizada distrital, assim como órgãos autárquicos.

São órgãos de governação descentralizada distrital a Assembleia Distrital, o Administrador de Distrito e o Conselho Executivo Distrital.

São órgãos autárquicos, o Presidente do Conselho Autárquico, a Assembleia Autárquica e o Conselho Autárquico.

Tanto os órgãos de governação descentralizada distrital, assim como as autarquias locais, gozam formalmente de autonomia administrativa patrimonial e financeira, não têm nenhuma relação de subordinação relativamente aos órgãos de governação descentralizada provincial.

Os órgãos de governação descentralizada provincial, deverão ao nível distrital e que deverão servir de seu suporte implementação do seu programa de governação territorial ao nível distrital.

---

[710] *Ibidem.*
[711] *Ibidem.*
[712] *Ibidem.*

De acordo com o estabelecido no nº 1 do artigo 281 são órgãos do Distrito a Assembleia Distrital, o Administrador de Distrito e o Conselho Executivo Distrital. O nº 2 do mesmo artigo estabelece que "o Representante do Estado é um órgão de representação do Estado no Distrito nas áreas exclusivas e de soberania do Estado". O nº 3 do mesmo artigo deixa para a lei a fixação da composição, organização, funcionamento e as demais competências**.**

3.22.1. Órgãos de Governação Descentralizada Distrital

3.22.1.1. Assembleia Distrital

O n.º 1 do artigo 282 da CRM estabelece que "as assembleias distritais são órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos". O nº 2 deste artigo estabelece que "concorrem às eleições das assembleias distritais os partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores". De acordo com o plasmado no nº 3 deste artigo "às assembleias distritais compete aprovar o programa do Conselho Executivo Distrital, fiscalizar e controlar o seu cumprimento". O nº 4 deixa para a lei a fixação da composição, organização, funcionamento e demais competências.

3.22.1.2. Administrador de Distrito

De acordo com o disposto no artigo 283 da CRM, o Administrador de Distrito dirige o Conselho Executivo Distrital e pode ser demitido pela Assembleia Distrital, nos termos da lei. É eleito Administrador de Distrito o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a assembleia distrital.

O Administrador de Distrito resulta do processo de descentralização territorial e é eleito por sufrágio universal, pelo que não faz parte da administração local do Estado, não é um órgão local do Estado é um órgão de administração autónoma. Sendo autónomo o Administrador não presta contas ao Governador e nem ao Secretário de Estado na província. Não há uma relação de subordinação entre o Administrador e o Governador. A relação entre o Administrador e o Estado realiza-se no quadro da tutela administrativa.

Portanto, o administrador de Distrito fazendo parte da administração autónoma não faz parte dos órgãos locais do Estado e não é o representante do Estado no distrito. O Estado é representado através de um representante do Estado que é nomeado nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 281 da CRM.

3.22.1.3. Conselho Executivo Distrital

O artigo 284 da CRM estabelece que o Conselho Executivo Distrital é o órgão executivo de governação distrital e, é responsável pela execução do programa de governação aprovado pela respectiva assembleia, cuja composição, a organização, o funcionamento e as demais competências do Conselho Executivo Distrital, são fixadas por lei.

3.23. Autarquia local

As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e de participação do Estado, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 272 da CRM.

A doutrina define autarquias locais como "pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes"[713].

A apreciação do modo como se apresentam concebidas as autarquias locais em Moçambique leva à conclusa de que se depara com aquilo a que se chama, na terminologia administrativista, *Administração Autárquica Autónoma,* bem diversa da Administração do Estado. Os interesses que essas entidades visam prosseguir são determinados no plano concreto de cada uma delas e em função da manifestação de vontade dos respectivos órgãos, moldada tendo em conta a escolha popular feita aquando da designação dos seus titulares.

Esta Administração Autárquica Autónoma traduz assim o princípio da descentralização administrativa, o qual faz incumbir ao Estado-Legislador a concessão de poderes na ordem administrativa a outras entidades jurídicas menores, que os exercerão segundo os interesses dos respectivos substractos. A concretização desse princípio no caso das

[713] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, volume I, 2012, p. 480 e 481.

autarquias locais apresenta-se na sua vertente da descentralização administrativa territorial, ao lado das outras modalidades da descentralização administrativa funcional ou associativa.

3.23.1. Natureza Jurídica das Autarquias Locais[714]

As autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais. A personalidade jurídica é um pressuposto essencial da autonomia, permitindo a imposição jurídica dos interesses locais. Elas são pessoas jurídicas distintas do Estado stricto sensu, isto é, do Estado central e não elementos ou componentes dele. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturante principal da autarquia local, pois serve de: (a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa colectiva, (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer, (c) elemento de conotação do objecto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder).

3.23.2. Elementos do Conceito de Autarquia Local[715]

O *elemento organizacional* elucida-nos acerca da natureza de pessoa colectiva de que necessariamente as autarquias locais se revestem, deste modo permitindo compreender a sua estrutura interna enquanto entidades autónomas e a sua localização na Administração Pública que se rege pelo Direito Administrativo. A personalidade jurídica que lhes subjaz torna-as entidades que podem prosseguir, através dos seus órgãos, uma actividade própria e que produzem, por isso, actos jurídicos que se Ihes imputam. O carácter público dessa personalidade jurídica impõe a aplicação – quer no que toca à sua organização, quer no respeitante a sua actividade, quer ainda no concernente à sua relação com os particulares-do Direito Público em geral e do Direito Administrativo em especial, uma vez que é este o sector daquele que disciplina, a título principal, a Administração Pública.

O *elemento humano* contextualiza a actuação das autarquias locais em razão dos interesses das populações que residem na sua área de jurisdição, pessoas a quem são dirigidas, no fim de contas, os méritos dessa actividade. O critério que serve para delimitar a população beneficiária dessa actividade é o da residência no território compreendido pelos seus limites territoriais.

---

[714] J.J Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*, anotado, 3.ª ed; Coimbra Editora, 1993, p.716.

[715] NEVES, Maria José, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, P.21 e 22.

O *elemento territorial* implica que na consideração das autarquias locais exista um âmbito geográfico que lhes sirva de suporte material. A sua relevância no seu seio surge, pelo menos, a propósito de duas questões: é, em primeiro lugar, através desse espaço que as competências ficam delimitadas no conjunto do território do Estado, particularmente no confronto com outras unidades administrativas equivalentes; o território autárquico, de outra perspectiva, pode contribuir -e em certos casos decisivamente para a definição dos interesses que se apresentam como suas atribuições, intimamente ligados as singularidades que se extraem do contexto geográfica do respectivo território.

O *elemento orgânico* torna patente a mais valia específica da arquitectura dos órgãos autárquico. O facto de estes serem representativos significa que os respectivos titulares são escolhidos com base numa eleição em que participam os cidadãos residentes no respectivo território.

A actuação destes órgãos respeita assim a um elemento de politicidade decorrente do sufrágio, possibilitando também a cabal realização dos interesses específicos das populações.

O conceito autarquia local comporta quatro elementos, nomeadamente: (i) território; (ii) agregado populacional; (iii) interesses comuns e (iv) órgãos representativos[716]:

Território - o território é o elemento essencial da autarquia local. O território da autarquia local permite determinar o conjunto da população que vai ser gerida pelos respectivos órgãos autárquicos, ou seja, a população cujos interesses vão ser prosseguidos por uma determinada autarquia. É o território que delimita o âmbito de actuação dos órgãos autárquicos, dado que só podem exercer competências que lhes foram atribuídas pela lei dentro do território municipal.

Agregado populacional – a população é o elemento básico que subjaz neste conceito, visto ser, em última análise, a razão de ser da existência da própria autarquia. A autarquia existe para prosseguir interesses que têm como destinatários a população aí residente. Sem as pessoas não haveria necessidade de existirem autarquias.

Interesses comuns - significam que as especificidades locais geram um tipo de interesses comuns às populações diverso dos interesses estaduais, originando assim a necessidade de serem também administrados por órgãos diferentes do Estado.

[716] NEVES, Maria José L. Castalheira, *Governo e Administração Local*, 2004, p. 20 e 21.

Órgãos representativos - as autarquias locais têm órgãos representativos das respectivas populações e são eleitos por essas mesmas populações. A nossa lei prevê a eleição do Presidente e dos membros da Assembleia municipal.

3.23.3. Função das Autarquias Locais[717]

A função das autarquias locais é a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas, que são aquelas que radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, que são comuns à comunidade local, e que se diferem dos interesses da colectividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais.

Quanto à individualização dos interesses próprios, o princípio fundamental é o da universalidade ou da generalidade: a autarquia local prossegue, em princípio nos termos da lei, todos os **interesses próprios das populações** – são pessoas colectivas de fins múltiplos-, cabendo porém, à lei delimitar as atribuições de cada categoria de autarquias de acordo com o princípio da descentralização. É esse princípio de generalidade que distingue a autonomia local da chamada autonomia institucional (universidades) e da autonomia corporativa (corporações profissionais e económicas), que prosseguem determinados interesses específicos de uma certa categoria de pessoas.

3.23.4. Interesses Comuns

A existência de uma tantas pessoas a residir em certa fracção do território do Estado não justificaria que fossem consideradas como uma autarquia local, ou seja, como um agregado a que a lei reconhecesse personalidade jurídica se da proximidade de residência ou vizinhança não resultasse para essas pessoas a comunidade de certos interesses que lhes conviesse realizar pelos seus próprios meios[718].

Os interesses comuns que servem de fundamento à existência das autarquias locais, as quais se formam para prosseguir os interesses privativos das populações locais, resultantes do facto de elas conviverem numa área restrita, unidas pelos laços de vizinhança[719].

---

[717]J.J Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*, anotado, 3.ª ed; Coimbra Editora, 1993, P.717.
[718]CAETANO, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, ALMEDINA Coimbra, 1972, pag.312 e 313.
[719]AMARAL, Diego, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2012, p. 484.

É a existência de interesses locais diferentes dos interesses gerais da colectividade nacional que justifica que ao lado do Estado – cuja organização e actuação cobre todo território – existam entidades especificamente locais, destinadas a tratar dos interesses locais".

Os primeiros municípios coincidiam com povoações. Era a povoação que formava o núcleo unificado na vida jurídica ainda que, numa civilização eminentemente rural, a povoação não pudesse substituir sem um aro, mais ou menos extenso, de terras cultivadas pelos respectivos habitantes ou ao dispor de todos para usos comunais (pasto, lenhas, etc).[720]

O facto de a organização local corresponder realmente a núcleos vicinais tornava imediata a consciência dos interesses comuns. Os vizinhos de cada lugar juntavam-se na mesma preocupação de garantir a sua segurança, regular a utilização das águas e terras comuns, manter em bom estado os caminhos[721].

Por outro lado, a que entender a facilidade de realização dos interesses. Aos agregados locais deve ser deixada a satisfação daquelas necessidades, que eles possam conseguir pelos seus próprios meios mais rápida e ajustadamente, mesmo quando não sejam apenas locais e se justifique a compartição do Estado nas despesas a que essa satisfação dê lugar[722].

A prossecução de interesses comuns é elemento indispensável do conceito de autarquia local. A população e território são elementos necessários, mas não "fazem" uma autarquia. Esta só toma consistência quando a população assenta num determinado território assume como tarefa comum a satisfação de interesses próprios decorrentes da vida em comunidade, isto é, com problemas e aspirações comuns que ligam os respectivos "habitantes".[723]

3.23.5. Atribuições e competências das autarquias locais

Quanto às competências administrativas das autarquias locais, o texto constitucional densifica alguma delas, dizendo genericamente a LAL que "As autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial".

[720] *Ibidem.*
[721] *Ibidem.*
[722] *Ibidem.*
[723] OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 130.

Esta autonomia local, prevista na CRM e desenvolvida pela LAL[724] desabrocha nas seguintes modalidades[725]:

– A autonomia regulamentar: às autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, no limite da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autoridades com poderes tutelar[726];

– A autonomia patrimonial, financeira *(stricto sensu)* e orçamental: "As autarquias locais têm finanças e património próprios[727]";

– A autonomia administrativa: o poder para a prática de actos e contratos administrativos próprios.

3.23.6. Perda de mandato do Presidente do Conselho Autárquico[728]

O Presidente do Conselho Autárquico perde o mandato nos casos de demissão pelo Governo ou pela respectiva Assembleia Autárquica.

O Presidente do Conselho Autárquico perde o mandato de membro da assembleia autárquica nas mesmas circunstâncias aplicáveis aos restantes membros.

3.23.6.1. Demissão do Presidente do Conselho Autárquico pelo Governo[729]

O Presidente do Conselho Autárquico pode ser demitido pelo Governo, nos seguintes casos:

a) Violação da Constituição da República;

b) Prática de actos atentatórios à unidade nacional;

c) Prática de actos atentatórios à unicidade do Estado;

d) Comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira;

e) Condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior;

f) Verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito, sindicância, auditoria ou qualquer meio judicial, da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior.

---

[724] *Ibidem.*
[725] GOUVEIA, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 623.
[726] *Ibidem.*
[727] Art.276, n.1, da CRM.
[728] Artigo 21 da Lei nº 5/2019, de 31 de Maio.
[729] Artigo 22 da Lei nº 5/2019, de 31 de Maio.

A demissão é precedida de inquérito, sindicância ou auditoria aos órgãos ou aos serviços nos casos referidos nas alíneas a), b), c) e d) do número 1 do presente artigo.

Tomando conhecimento de factos susceptíveis de conduzir à demissão, para os casos referidos nas alíneas a), b), c) e d) do número 1 do presente artigo, o órgão com poderes tutelares, assegura que o visado seja ouvido tenha acesso a todos os elementos que fundamentam a acusação, fixando o prazo de quinze dias para apresentação da sua defesa.

Produzida a defesa do visado, o órgão com poderes tutelares aprecia todos os elementos do processo e remete-os ao Conselho de Ministros para a decisão.

O decreto de demissão é objecto de apreciação pelo Conselho Constitucional, é de carácter urgente e tem prioridade sobre os demais expedientes da jurisdição constitucional.

3.24. A Representação do Estado

3.24.1. Representação do Estado ao nível das Autarquias Locais

A representação do Estado é uma das matérias mais controversais que alimenta debates e desencontros entre políticos e académicos.

Desde 1994, na preparação da primeira lei sobre a descentralização, a lei n.º 3/94, de 13 de Setembro havia diferentes entendimentos e caminhos que se aventavam sobre a representação do Estado.

De acordo com Vitalino Canas, nos trabalhos preparatórios da lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, perfilhavam-se quatro hipóteses, entre várias concebíveis[730]:

i) A representação do Estado cabe ao próprio órgão central (Direcção Nacional do MAE, por exemplo);

ii) A representação do Estado na área do município cabe ao governador provincial;

iii) A representação cabe a um órgão específico, com jurisdição apenas na área do município;

iv) A representação do Estado cabe ao próprio presidente do órgão executivo municipal, que, desse modo, acumula as qualidades de órgãos do Estado e do órgão do município.

[730] CANAS, Vitalino, *Aspectos Institucionais e Legais do Processo de Descentralização, Comunicação* feita num Workshop sobre «*Democracia e Fortalecimento Institucional*», realizado em Maputo, em Junho/Julho de 1993, p. 51, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, Lisboa-Maputo,1998.

De acordo com o disposto no artigo 8 da lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro, a Administração do Estado poderá manter a sua representação e serviços na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida total ou parcialmente com a da autarquia local, o n.º 2 da mesma disposição fixava que os serviços de representação do Estado, subordinam-se aos órgãos centrais ou locais do Estado, devendo articular-se com os órgãos autárquicos no exercício de competências que respeitam a atribuição que a Administração do Estado partilhe com a autarquia local.

Assim, a lei n.º 3/94 de 13 de Setembro, que procura materializar o princípio da descentralização consagrado na Constituição de 1990, foi a primeira a consagrar a figura do representante do Estado.

Assim, a figura do representante de Estado sempre esteve presente em todas as configurações dos modelos de descentralização, desde a lei n-º 3/94 de 13 de Setembro.

Com efeito, o artigo 36 da lei n.º 4/94, de 13 Setembro, previa que a administração central manterá uma representação no território do distrito municipal, previa ainda que a administração central manterá serviços no distrito municipal, subordinados aos órgãos centrais e provinciais do Estado.

A representação do Estado ao nível territorial expressa a unicidade do Estado, como também garante o exercício dos poderes que não se encontram descentralizados.

Depois da consagração da figura do representante do Estado na lei n.º 3/94, de 13 de Setembro e posteriormente na lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro, a regulamentação sobre a figura do representante do Estado, foi fixada pelo Decreto n.º 65/2003 de 31 de Dezembro que definiu que:

Artigo 1. Para os municípios cuja área de jurisdição coincida com a da cidade capital de província, é designado representante da Administração do Estado o Governador da respectiva província.

Art. 2. Para os municípios cuja área de jurisdição coincida com a da sede de distrito, é designado representante da Administração do Estado o administrador do respectivo distrito.

Art. 3. Para as autarquias cuja área de jurisdição coincida com a da sede de Posto Administrativo, é designado representante da Administração do Estado o chefe do respectivo Posto Administrativo.

Art. 4. O representante da Administração do Estado na área de jurisdição do município da cidade capital do país, Maputo, é designado por diploma próprio. Art. 5. Compete ao representante da Administração do Estado na cidade de Maputo:

a) Representar, na cidade de Maputo, a autoridade central da Administração do Estado; b) Dirigir os serviços da Administração do Estado na cidade de Maputo;

c) Dirigir a preparação, execução e controlo do Programa do Governo, do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado da cidade de Maputo;

d) Orientar a elaboração das propostas do Plano e Orçamento do Estado da cidade de Maputo e do respectivo balanço de execução;

e) Apresentar relatórios periódicos ao Presidente da República sobre a governação e vida sócio-económica e cultural da cidade de Maputo;

f) Decidir sobre questões de gestão de recursos humanos pertencentes ao quadro de pessoal dos serviços da Administração do Estado da cidade de Maputo;

g) Orientar e acompanhar a concepção e implementação de actividades dos agentes de cooperação internacional na cidade de Maputo;

h) Tomar providências e dirigir instruções adequadas ao Comandante da Polícia da República de Moçambique na cidade de Maputo, no âmbito da preservação da ordem e segurança públicas;

i) Criar unidades de prestação de serviços de saúde primários, bem como escolas primárias de ensino geral;

j) Determinar medidas preventivas ou de socorro, em casos de eminência ou de ocorrência de acidente grave ou calamidade, mobilizando e instruindo os serviços de defesa civil públicos ou privados, em particular militares e paramilitares;

k) Praticar actos administrativos e tomar decisões indispensáveis, sempre que circunstâncias excepcionais urgentes de interesse público o exijam, devendo solicitar, logo que possível, a ratificação pelo órgão normalmente competente;

l) Despachar com os directores da cidade e com outros quadros de direcção e chefia que, no âmbito da estrutura integrada, verticalmente hierarquizada, se subordinem directamente ao representante da Administração do Estado;

m) Exercer outras competências atribuídas por lei.

Apesar de a figura do Representante do Estado ter sido consagrado desde a lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, o facto de ter tido uma regulamentação tardia e ter também sido criada factualmente 2003, quando a oposição vence em algumas autarquias, levou à

politização da figura da representação e a uma querela sobre a sua necessidade, incluindo no meio académico.

O contexto político de 2003 em que se regulamenta e se nomeiam os primeiros representantes do Estado nas autarquias locais, suscitou uma discórdia da oposição que via nestas nomeações como uma tentativa do Governo Central em se imiscuir na governação municipal, no interesse do Partido no poder.

A demora que houve na nomeação dos representantes do Estado mostra que mesmo ao nível do Governo Central havia um défice na compreensão da importância e necessidade desta figura, o que só ficou aparentemente claro com a vitória da oposição em alguns municípios.

De acordo com Carlos Serra[731], o aparecimento da figura de representante do Estado foi politicamente motivada e foi um importante golpe à autonomia municipal. Para Carlos Serra, foi em resposta aos resultados eleitorais e às dinâmicas políticas registadas em alguns Municípios do país que assistiu-se, especialmente nos municípios conquistados por partidos da oposição, à instalação da figura do Representante do Estado, através do Decreto n.° 65/2003, de 31 de Dezembro, na esteira de uma clara intenção de re-centralização de poderes e de controlo político das populações.

Para Carlos Serra, a instalação de Representante do Estado retirou aos Municípios funções anteriormente devolvidas, dificultando-lhes sobremaneira o respectivo espaço de manobra para a tomada de decisões municipais, numa autêntica lógica de re-centralização de poderes[732].

De acordo com Eduardo Chiziane, o artigo 8° da Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro estabelece uma dinâmica sobre a representação do Estado numa dupla vertente[733]:

- numa primeira vertente, a referida disposição não impõe a existência permanente de serviços ou da formalização da "Representação do Estado". Ora, como estabelece a referida disposição "a Administração do Estado poderá manter…" (sublinhado nosso) a Representação do Estado, daí decorrendo, pois, que a presença da mesma assumirá meramente um carácter de oportunidade. Veja-se, a título de exemplo, o facto de as competências que pertencem actualmente aos órgãos locais do Estado serem, regra geral,

[731] SERRA, Carlos, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais Avanços e Recuos na Construção do Direito Moçambicano*, 2014, p. 383.
[732] *Idem, p. 384.*
[733] CHIZIANE, Eduardo, *Um Olhar sobre o Futuro do Processo de Descentralização em Moçambique – As Reformas Necessárias*, p. 154, in CISTAC, Gilles e CHIZIANEE, Eduardo (org), *10 Anos de Descentralização em Moçambique que: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, p. 136 à 172.

transferidas para os serviços autárquicos, não se justificando, por isso, a permanência dos serviços da Administração do Estado na área sob jurisdição da autarquia local que haja beneficiado da transferência de competências.

- numa segunda vertente, mesmo no caso em que os serviços da Administração do Estado permaneçam na área territorial municipal, o n.º 2 do Artigo 8° da Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro impõe uma obrigação substancial a esses serviços a de que os mesmos deverão "articular-se com os órgãos autárquicos no exercício de competências que respeitem à atribuição que a administração do Estado partilhe com a autarquia local". Esta disposição revela-se extremamente importante no âmbito das atribuições exercidas pelas autarquias locais, designadamente as que constam do artigo 6° da Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro.

De acordo com Eduardo Chiziane, as críticas formuladas pelas autarquias locais à figura do "representante do Estado" têm sustentabilidade nos seguintes argumentos principais[734]:

- Em primeiro lugar, refere-se ser a atitude de alguns dirigentes locais que anima as relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais do Estado na relação entre estes últimos e órgãos autárquicos. Esta abordagem, salvo melhor atendimento não deverá aceitar-se pois que resulta claro do n.º 3 do Artigo 263° da Constituição da República que, "na sua actuação, os órgãos, locais do Estado respeitam as atribuições, competências e autonomia das autarquias locais";

- Em segundo lugar, o facto de não existir uma política coerente de articulação voluntarista por parte dos órgãos locais do Estado com os órgãos autárquicos faz com que não exista, verdadeiramente, um ambiente de colaboração e cooperação entre eles, o que, necessariamente, não favorece a realização de objectivos e interesses comuns a nível local.

3.24.2. Representação do Estado nas Entidades Descentralizadas no quadro da Revisão Constitucional de 2018.

A criação da figura do Secretário de Estado, na revisão constitucional de 2018, veio acentuar as querelas em torno da figura do representante do Estado.

De acordo com Inocêncio Impissa, a introdução do representante do Estado actuando ao lado das entidades descentralizadas nos termos concebidos na Constituição, representa não apenas a materialização de um pressuposto da descentralização, mas representa também, aprimoramento do modelo de representante do Estado instituído no quadro das

[734] *Idem, p. 154 e 155.*

autarquias locais, completamente fragilizada, quer no quadro instrumental formal, quer no quadro material, encontrando-se desprovida de capacidade para o seu funcionamento regular:[735]

Segundo Inocêncio Impissa, dois posicionamentos antagónicos em relação à mesma entidade:[736]

O primeiro, que considera ser de lei e relevante a figura do representante do Estado nas autarquias locais, fazendo todo o sentido a sua manutenção no território nacional. Porem, critica e ou coloca em causa os termos aplicados para a sua operacionalização e falta de clareza na sua actuação e no seu desdobramento, quando implantada nas autarquias locais a ponto de não se perceber a sua mais-valia. Este grupo defendeu, portanto, o seu aprimoramento para conferir à entidade maior utilidade no panorama administrativo nacional e no desenvolvimento local que se pretende cada vez mais sustentável.

O segundo grupo, é conciso e contundente em relação à figura do representante do Estado e minimiza totalmente o seu papel, considerando-a totalmente desnecessária pelo facto de a sua existência ter sido indiferente na experiencia implementada nas autarquias locais. Propõe, por consequência, que esta seja substituída completamente pela acção dos órgãos de tutela exercida pelo Estado sobre as entidades descentralizadas.

Entretanto, há que considerar que a acção desenvolvida pelo Estado por via da tutela sobre as autarquias locais e da acção pretendida com a introdução da figura do representante do Estado, são totalmente diferentes porquanto, esta ultima assegura que o Estado permaneça em coabitação, colaboração e convivência no dia-a-dia com as entidades descentralizadas, partilhar programas, planos acções num clima de coordenação[737], num prisma de horizontalidade de entre as entidades. Entretanto, a tutela compreende um acto de superioridade e cinge-se apenas na verificação da legalidade de actos praticados pelos órgãos autárquicos e sob fortes limitações legais, nos termos do artigo 272 da CRM (2018) e melhor definida da Lei da Tutela Administrativa do Estado sobre os órgãos de governação

[735] IMPISSA, Inocêncio Impissa, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*, 2020, p. 19.
[736] IMPISSA, Inocêncio Impissa, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*, 2020, p. 117 e 118.
[737] …Estes serviços estão subordinados aos órgãos centrais ou locais do Estado, devendo articular-se com os órgãos autárquicos no exercício de competências que respeitem a atribuição que a Administração do Estado partilhe com a autarquia local. Despacho n.°198/2007, de 6 de Novembro. MAE, Maputo, referenciado por Inocêncio Impissa, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*, 2020, p. 17.

descentralizadas provinciais e das Autarquias Locais[738]*; está confinado a um tempo limitado e ocorre por órgãos relativamente superiores, na orgânica do Estado.*

Fazendo uma análise estreita para actuação da figura do representante do Estado nas autarquias locais, pode dizer-se que não foi sua vocação quotidiana, a prestação directa de serviços aos cidadãos. Este aspecto foi visto sob dois prismas distintos[739]*:*

O primeiro, da população em geral, que desconhece, quase que completamente a sua existência como entidade administrativa, o que seria possível de reverter, caso a mesma realizasse serviços que fossem efectivamente relevantes a estes. Sente-se, porem, a presença dos municípios com quem interagem no dia-a-dia e, na solicitação de serviços que desejam, e ainda, para colocar as suas preocupações relativamente à qualidade de serviço, entre outros;

O segundo, que inclui especialistas, quadros do sector público e outras entidades que se posiciona em três grupos distintos:[740]

i) O primeiro, que ouviu falar da figura do representante do Estado nas autarquias locais, porem, nunca compreendeu sobre o seu papel, a sua relevância;

ii) O segundo, considera que o representante do Estado é uma figura nomeada pelo governo, mas com fortes ligações políticas com o partido no poder e que tem por objectivo fortalecer o papel do partido no poder nas circunscrições territoriais das autarquias locais e, ofuscar, com efeito, o papel dos partidos da oposição; este grupo minimiza o papel desta figura e focaliza-a no espectro puramente político partidário; e

iii) O terceiro e último grupo, sobretudo, quadros da administração pública e alguns especialistas que conhecem a figura do representante do Estado naquelas circunscrições e o seu papel, que é essencialmente o de assegurar a gestão e controlo das tarefas exclusivas do Estado e outras ainda não transferidas para a gestão das autarquias locais, pela sua vitalidade e inexistência de capacidade àquele nível (das autarquias) para gestão de tais tarefas, porem, a generalidade destes, não aponta para exemplos concretos sobre o seu conhecimento, o que pode estar igualmente relacionado com a falta de clareza das acções que cabem àquela entidade".

Nos termos do disposto no artigo 268 da CRM a descentralização compreende os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais. O Estado

[738] BR, 2019, I Serie, número 105, Suplemento de 31 de Maio, que publica a Lei n.º 5/2019. Imprensa Nacional, Maputo, referenciado por Inocêncio Impissa, O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios, 2020, p. 17.
[739] IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*, 2020, p. 117.
[740] *Idem, 117 e 118.*

mantém nas entidades descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania, nos termos definidos por lei.

Existem três dimensões na representação do Estado a saber:

– A existência de órgãos de representação do Estado na província e no distrito, conforme o previsto no n.° 2 do artigo 77 e nº 2 do artigo 280 ambos da CRM

– A representação dos órgãos centrais do Estado nos diversos escalões territoriais conforme o disposto no artigo 144 da CRM

– A existência dos serviços de representação do Estado na província e no distrito, conforme o disposto no n.º 5 do artigo 141 da CRM

A Representação do Estado nas entidades descentralizadas resulta dos seguintes factores:

— *A unicidade do Estado (artigo 8 da CRM);*

— *A existência de funções exclusivas do Estado (artigo 139 da CRM);*

— *O facto de se ter optado por um modelo de descentralização administrativa;*

— *O facto de as entidades descentralizadas não exercerem funções de soberania;*

— *A existência de limites matérias a descentralização (artigo 270 da CRM).*

— *O facto de as províncias e distritos não serem autónomos, isto é, a autonomia foi concedia aos órgãos e não aos territórios e é administrativa e não política (artigo 269 da CRM);*

— *A necessidade de garantir a unidade de acção e dos poderes de duração do Governo (n 1 do artigo 249 da CRM).*

— *A descentralização administrativa, ou outorga de autonomia administrativa, patrimonial e financeira não prejudica os interesses nacionais e nem a participação do Estado;*

— *O gradualismo no processo de Descentralização (nº 1 do artigo 270).*

Portanto, há que clarificar que as províncias e os distritos enquanto territórios não são entidades descentralizadas, são sim escalões administrativos pois conforme o n° 1 do artigo 268 da CRM, com a epígrafe entidades descentralizadas, a descentralização compreende os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias

locais, sendo que a representação do Estado aqui literalmente referida é junto a estas entidades descentralizadas.

Na verdade, o Estado sendo unitário e o modelo de descentralização adoptado sendo administrativo, há uma necessidade da presença do Estado em todo o território nacional, muito para além da sua representação junto de entidades descentralizadas.

Em cada escalão territorial, há uma necessidade de presença do Estado para a administração local.

Teoricamente, há por um lado a necessidade de o Estado estar representado ao nível das entidades descentralizadas, e por outro há uma necessidade de o Estado estar presente em cada escalão territorial, o que geralmente se concretiza através dos órgãos locais do Estado, cujo capítulo foi eliminado da Constituição da República, na revisão constitucional de 2018.

3.24.3. Órgãos de representação do Estado[741]

São órgãos de representação do Estado na província:

a) O Secretário de Estado na Província;
b) O Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado.

Para efeitos de supervisão e superintendência, é criado o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, cuja organização e funcionamento compete ao Governo regulamentar.

3.24.3.1. Natureza jurídica dos Órgãos de Representação do Estado

Os órgãos de representação do Estado, por um lado um representam o Estado e por outro, representam o Governo Central, sendo por isso órgãos que actuam com as duas vestes.

Os órgãos de representação do Estado, constituem uma expressão do princípio da unicidade do Estado, daí que na sua actuação concorrem para a defesa do interesse nacional e para a materialização das políticas unitárias do Estado.

Os órgãos de representação do Estado resultam de um processo de desconcentração administração territorial, pelo que fazem parte da administração directa do Estado, situando ao nível da Administração Local do Estado, sendo por isso órgãos locais do

[741] Artigo 22 da Lei nº 4/2019, de 31 de Maio.

Estado.

Em decorrência do supra aludido, resulta que os órgãos de representação do Estado não estão dotados de personalidade jurídica própria distinta do Estado-administração, por isso não gozam de autonomia administrativa patrimonial e financeira e estão sujeitos à superintendência dos órgãos centrais.

Os órgãos de representação do Estado expressam a face centralizadora do Estado na sua vertente política e desconcentrada na sua vertente administrativa.

3.24.4. SECRETÁRIO DE ESTADO

3.24.4.1. Secretário de Estado na Província

O Secretário de Estado é[742]:

- órgão que representa o Estado na Província.
- órgão que representa o Governo Central na província.
- Nomeado e empossado pelo Presidente da República.

O Secretário de Estado na Província assegura[743]:

a) A realização de funções exclusivas e de soberania do Estado;

b) A superintendência e supervisão dos serviços de representação do Estado na província, no distrito, no posto administrativo, na localidade e na povoação.

Embora a figura ou designação Secretário de Estado seja nova, introduzido na revisão constitucional de 2018, a figura de representante do Estado ou do Governo Central sempre esteve presente em todas as leis aprovadas sobre a descentralização, ou autarcização, desde a lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, incluindo no projecto da lei para a criação das autarquias provinciais apresentado pela Renamo na Assembleia da República.

A figura do representante do Estado é uma figura típica dos sistemas com uma descentralização política ou regionalização, enquanto nos sistemas de descentralização apenas administrativa, é comum a existência de órgãos locais do Estado, isto é, onde existe uma administração local do Estado é comum a existência de uma representação do Estado junto de órgãos de entidades descentralizadas, não sendo comum nestes sistemas e a existência de um representante do Estado para o território, pois sendo o Estado unitário, sem autonomia política

[742] Artigo 24 da Lei nº 7/2019, de 31 de Maio.
[743] *Idem.*

das províncias ou regiões, geralmente criam-se órgão locais do Estado responsáveis pela administração local do Estado e também para o exercício de poderes do Estado.

A própria Constituição da República é de certo modo ambígua quanto à clarificação, se os órgãos do representação, exercem a função de representação ao nível do território, ou a nível das entidades descentralizadas, pois, num sentido, o n.º 2 do artigo 268 da CRM dispõe que "o Estado mantém nas entidades descentralizadas para o exercício de funções exclusivas e de soberania, ora a província e o distrito, como territórios não são entidades descentralizadas, pois não são pessoas jurídicas, não estão dotados de autonomia política territorial, sendo entidades descentralizadas, os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais, sendo que a autonomia é concedida não aos territórios, mas sim aos órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais e essa autonomia é administrativa, financeira e patrimonial, e não política. Num outro sentido, o n° 1 do artigo 141 dispõe que o Secretário de Estado na Província representa o Governo Central, portanto, aqui a representação é ao nível territorial e não apenas ao nível das entidades descentralizadas em si. O termo Governo Central aqui usado, não foi adequando para a expressão do espírito do legislador, pois rigorosamente o Governo Central é o Conselho de Ministros, porém o que se pretende com a figura do Secretário do Estado, é que mais do que representar o Governo Central, representa também o Estado.

Portanto, o Secretário de Estado e o Conselho de Serviços de representação de Estado não só exercem a função de representar o Estado junto das entidades descentralizadas (órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais, como representam o Estado ao nível territorial, exercendo a administração local do Estado, actuando materialmente como órgãos locais do Estado, pois e como dispõe o artigo 144 da CRM, os órgãos centrais do Estado asseguram a sua representação nos diversos escalões territoriais, e os escalões territoriais estão definidos no n.º 1 do artigo 7 da CRM, nomeadamente províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações.

O Secretário do Estado exerce assim uma dupla função: por um lado, representa o Estado, e neste quadro exerce funções políticas e honoríficas incluindo no quadro do exercício dos poderes de soberania em representação do Estado nos sectores não descentralizados, isto é, exerce as atribuições exclusivas dos órgãos centrais do Estado previstas no n.º 2 do artigo 139 da CRM, e que constituem um limite à descentralização nos termos do disposto no número 2 do artigo 270 da CRM, por outro, representa o Governo central, sendo o responsável pela implementação do Programa Quinquenal e do Plano

Económico e Social ao nível da província, exercendo neste campo funções executivas de governação. A densidade das funções desempenhadas pelo Secretário de Estado na província é proporcional ao núcleo de poderes reservados ao poder central os quais ao nível da província são exercidos pelo Secretário do Estado e pelos órgãos de representação do Estado ao nível da província.

Os órgãos locais do Estado ao nível provincial e distrital foram substituídos por órgãos de representação do Estado, que materialmente exercem funções típicas de órgãos locais do Estado.

A figura de órgãos de representação do Estado num território enquadra-se melhor nos sistemas onde haja uma descentralização política ou regionalização, onde havendo uma autonomia do território (província ou região), cabe aos órgãos da entidade descentralizada administrar o território, reservando-se ao representante do Estado as funções meramente honoríficas, típicas do Estado, enquanto num modelo de descentralização administrativa, existe uma administração local do Estado que está a cargo de órgãos locais do Estado, munidos de poderes próprios e que para além de representarem o Estado, exercem poderes próprios, em nome do Estado, vinculando o Estado e representando o Estado e o Governo Central, ou seja os poderes centrais.

Quando se fala em representação do Estado, parece que se está em sede da administração periférica, quando na verdade trata-se da administração local do Estado. Embora alguns autores apliquem os termos de administração local e administração periférica como se fossem sinónimo, em bom rigor administrativo, são figuras afins e próximas mas diferentes.

A administração periférica é o conjunto de órgãos e serviços de pessoas colectivas públicas que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, e funciona sob a direcção dos correspondentes órgãos centrais[744].

A administração periférica caracteriza-se, pois, pelos seguintes aspectos principais[745]:

– É constituída por conjunto de órgãos e serviços, quer locais quer externos;

– Esses órgãos e serviços pertencem ao Estado, ou a pessoas colectivas públicas de tipo institucional ou associativo;

[744] AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, 2018, p. 283.
[745] *Ibidem.*

– A competência de tais órgãos é limitada em função do território, não abrange nunca a totalidade do território nacional;

– Os órgãos e serviços da administração periférica funcionam sempre na dependência hierárquica dos órgãos centrais da pessoa colectiva pública a que pertencem.

Os órgãos locais do Estado, são órgãos da pessoa colectiva pública. que na dependência hierárquica do Governo, exercem uma competência limitada a uma certa circunscrição administrativa[746].

A administração local do Estado assenta, basicamente sobre três ordens de elementos[747]:

– A divisão do território, a qual leva à demarcação de áreas, ou zonas, ou circunscrições, que servem para definir a competência dos órgãos e serviços locais do Estado, que assim delimitado em razão do território;

– Órgãos locais do Estado, os quais são centros de decisão dispersos pelo território nacional, mas habilitados por lei a resolverem assuntos administrativos em nome do Estado, nomeadamente face a outras entidades públicas e aos particulares em geral;

– Serviços locais do Estado, que são os serviços públicos encarregados de preparar e executar as decisões dos diferentes órgãos locais do Estado.

Os órgãos locais do Estado se caracterizam por três elementos essenciais[748]:

– São órgãos, isto é, podem por lei tomar decisões em nome do Estado. Não são meros agentes sem competência própria, são órgãos que podem praticar actos administrativos, os quais vinculam o Estado como pessoa colectiva pública;

– São órgãos do Estado, e não órgãos autárquicos. Não pertencem à administração local autárquica, mas antes à administração local do Estado. Por isso mesmo, estão integrados numa cadeia de subordinações hierárquicas em cujo topo se encontra o Governo: os órgãos locais do Estado (diferentemente dos órgãos das autarquias locais) dependem hierarquicamente do Governo e, por conseguinte, devem obediência às ordens e instruções do Governo. Fazem parte da administração directa do Estado;

– Têm uma competência meramente local, isto é, delimitada em razão do território. Só podem actuar dentro da circunscrição administrativa a que a sua competência respeita.

---

[746] *Idem, p. 293.*
[747] *Idem, p. 287.*
[748] *Ibidem.*

3.24.4.2. Competências do Secretário de Estado na Província

Compete ao Secretário de Estado na Província:[749]

a) representar o Estado e o Governo Central na Província;

b) dirigir o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado na Província;

c) orientar a preparação do plano económico e social e do orçamento, sua execução, controlo e o respectivo balanço nas áreas de representação do Estado na Província;

d) dirigir a execução e controlo do plano e orçamento dos Serviços de Representação do Estado na Província;

e) apresentar relatórios periódicos ao Governo Central sobre o funcionamento dos Serviços de Representação do Estado na Província;

f) implementar na província, acções e actividades de cooperação internacional, no quadro da materialização da estratégia da política externa e de cooperação internacional do Estado Moçambicano;

g) praticar actos administrativos e tomar decisões indispensáveis, sempre que circunstâncias excepcionais de interesse público o exijam, devendo comunicar imediatamente o órgão competente;

h) intervir e recomendar medidas pertinentes no âmbito da preservação da ordem e segurança públicas.

São ainda competências do Secretário de Estado na Província:

a) gerir os recursos humanos pertencentes ao quadro de pessoal dos serviços de Representação do Estado na Província;

b) orientar as cerimónias de Estado na Província;

c) realizar acções de superintendência e supervisão aos Serviços de Representação do Estado na Província e no Distrito;

d) garantir o cumprimento das decisões dos órgãos centrais do Estado;

e) apresentar relatórios trimestrais ao Presidente da República sobre o funcionamento dos serviços de representação do Estado na Província, através do Ministro que superintende a área da administração local e função pública;

f) promover a participação das comunidades para a planificação do

[749] Artigo 5 do Decreto nº 63/2020, de 7 de Agosto.

desenvolvimento económico, social e cultural da província;

g) emitir parecer sobre o ordenamento dos espaços marítimos, lacustre e fluvial, nos termos da lei;

h) emitir parecer sobre os pedidos de utilização privativa dos espaços marítimos, lacustre e fluvial, nos termos da lei;

i) assegurar a concessão de licença de produção e de distribuição de energia eléctrica de baixa e média tensão, nos termos estabelecidos na lei;

j) propor a criação de unidades de prestação de serviços de saúde em áreas não atribuídas às autarquias locais e aos órgãos de governação descentralizada provincial;

k) garantir a manutenção e expansão da rede nacional de estradas classificadas, em áreas não atribuídas a autarquias locais e aos órgãos de governação descentralizada provincial;

l) supervisar a gestão estratégica e integrada dos recursos hídricos;

m) determinar medidas preventivas ou de socorro, em casos de eminência ou ocorrência de acidente grave ou calamidade, mobilizando e instruindo os serviços de defesa civil públicos ou privados, em particular militares e para militares, em articulação com as entidades descentralizadas;

n) praticar actos administrativos e tomar decisões indispensáveis, sempre que circunstâncias excepcionais de interesse público o exijam, devendo comunicar imediatamente ao órgão competente;

o) exercer outras competências determinadas por lei.

Há que distinguir duas facetas nas funções do secretário de Estado na província. Em alguns casos, o secretário de Estado age como representante do Estado (incluindo do Chefe do Estado. Nesta veste de representação do Estado, o secretário de Estado assume os poderes de Estado, dirige os actos de Estado na província e assume liderança dos actos e processos que ocorrem ou que devem ocorrer na província no âmbito de unicidade do Estado, exercendo funções de soberania que concorrem para a realização da política unitária do Estado, representando os órgãos centrais no exercício de funções que são constitucionalmente reservadas aos órgãos centrais, elencadas no artigo 139 da Constituição da República, e que configuram um limite material a própria descentralização conforme impõe o n.º 2 do artigo 270 da CRM, isto é, são funções do Estado que na províncias são

exercidas por interdição do Secretário de Estado e que não podem ser exercidas pelos órgãos de governação descentralizada.

O Secretário de Estado age também com a veste de representante do Governo Central, e neste âmbito, assume poderes executivos, pois é por intermédio do Secretário de Estado na província que o Governo Central implementa o seu programa quinquenal ao nível provincial.

O protagonismo de Secretário de Estado na província é proporcional ao nível de funções que são constitucionalmente reservadas ao Estado e ao Governo Central, pois na maioria dos casos o Secretário de Estado não age em exercício de poderes próprio, mas sim em representação do Estado e do Governo Central, reflectindo o nível de centralização do Estado.

Quanto maior for o grau de descentralização, isto é, de transferência de poderes, atribuições e competências do Estado e do Governo Central para os órgãos de Governação descentralizada, menor será a intervenção executiva do Secretário de Estado.

Há um notável protagonismo do Secretário do Estado no processo de governação na província, não em virtude da sua função enquanto representante do estado, e também não em decorrência do exercício de competências próprias do Secretário do Estado, mas em resultado do exercício de funções governativa, enquanto representante do central, pois é através do secretário do estado que o governo central garante a execução do seu programa quinquenal e do Plano Económico e Social. O intervencionismo do secretário do estado igualiza-se pelo ainda elevado nível de centralização que do estado, ou melhores pelo núcleo de poderes, atribuições e competências que estão conferidos ao governo central e que meio estão descentralizada para a governação descentralizada ao nível provincial só pode ser exercidas pelo governo centrais ou órgãos centrais através do secretário do estado na província.

Fruto da forma do Estado, do Sistema de Governo e de modelo de descentralização adoptado o Secretário de Estado exerce 4 tipos de poderes ou funções:

- Funções políticas em representação do Estado, no campo do exercício dos poderes de soberania. (N.º 3 do artigo 141 da CRM).

- Funções executivas ou governativas sendo o responsável ao nível provincial pela implementação do programa Quinquenal do Governo aprovado pela Assembleia da República, anualmente operacionalizada em Plano Económico e Social. (N.º 1 do artigo 141 da CRM).

- Poderes de superintendência e supervisão dos serviços de representação do Estado na Província e nos distritos. (N.º 4 do artigo 141 da CRM).

- Poderes de tutela administrativa, para as Autarquias Locais do nível D. (N.º 3 do artigo r, da lei n.º 5/2019, de 31 de Maio).

3.24.4.2.1. Natureza jurídica do Secretário de Estado

O Secretário de Estado na província é conhecido com a veste de que é o representante do Estado, que exerce, as funções exclusivas e de soberania do Estado. Será esta a natureza jurídica do Secretário de Estado? Ou por outras, serão estas as funções constitucionais do Secretario de Estado na Província? A resposta a esta questão, ajuda a dissipar equívocos em torno das razões do protagonismo do Secretario de Estado.

À luz do disposto no n.º 1 do artigo 141 da CRM, ao nível da província, o Governo Central é representando pelo Secretário de Estado na Província. O n.º 3 da mesma disposição constitucional define que o Secretário de Estado na província assegure a realização das funções exclusivas e de soberania do Estado e o 4 da disposição constitucional em alusão estabelece que o Secretário de Estado na província superintende e supervisiona os serviços de representação do Estado na província e nos distritos.

Portanto, do supra disposto no artigo 141, da Constituição da República, resulta, que existem três características ou funções que configuram a natureza jurídica do Secretário de Estado:

- Primeiro, ele representa o Estado e nesta qualidade exerce as funções exclusivas e de soberania do Estado, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 141 da CRM. No âmbito destas funções, o Secretário de Estado na Província exerce funções políticas e simbólicas de representação do Estado e assegura a materialização das atribuições dos órgãos centrais, definidos no n.º 2 do artigo 139 da Constituição da República, designadamente:

a) as funções de soberania;
b) a normação de matérias de âmbito da lei;
c) a definição de políticas nacionais;
d) a realização da política unitária do Estado;
e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico;
f) a definição e organização do território;
g) a defesa nacional;
h) a segurança e ordem públicas;

i) a fiscalização das fronteiras;

j) a emissão de moeda;

k) as relações diplomáticas;

l) os recursos minerais e energia;

m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva;

n) a criação e alteração dos impostos.

- Segundo, representa o Governo Central, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 141 da CRM. De acordo com o plasmado no artigo 199 da CRM, o Governo da República de Moçambique é o Conselho de Ministros e nos termos do disposto no n.º do artigo 202, da CRM, o Conselho de Ministro assegura a administração do país, garante a integridade territorial, vela pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado, desenvolve e consolida a legalidade e realiza a política externa do país. É no âmbito da materialização das funções do Governo Central ao nível da província que deriva o protagonismo do Secretário de Estado no exercício de funções executivas eminentemente governativas intervindo na esfera económica e social. Ademais, o n.º 1 do artigo 249 da CRM dispõe que a Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo. O órgão que na província assegura a unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo é o órgão que representa o Governo Central que é o Secretário de Estado.

A acumulação de funções políticas e simbólicas de representação do Estado e de funções executivas é um reflexo do sistema [presidencialista do Governo, em que o Presidente da República é simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo.

- Terceiro, o Secretário de Estado na Província superintende e supervisa os serviços de representação do Estado na Província e nos distritos. É no âmbito destas atribuições que derivam as funções administrativas do Secretário de Estado. Estas funções também são reflexos das funções administrativas exercidas pelo Presidente da República e pelo Governo. Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 145 da CRM, o Presidente da República...zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado. É neste âmbito que emergem as competências e o protagonismo do Secretário de Estado na

superintendência e supervisão dos serviços de representação do Estado na Província e nos distritos.

Se o sistema de Governo fosse parlamentar e a descentralização fosse política, o protagonismo do Secretário de Estado seria reduzida a funções simbólicas de representação do Estado, pois as províncias teriam autonomia política e os órgãos de governação descentralizada, exerceriam os poderes de governação das províncias, sem o concurso dos órgãos que representam o Estado.

Portanto, a designação Secretário de Estado, ou represente do Epode ser enganadora, pode induzir ao entendimento de que estamos perante um mero representante do Estado, quando é também um represente do Governo e um supervisor e superintendente dos serviços de representação do Estado na província.

3.24.4.3. Competências do Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado

São Competências do Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado[750]:

a) Elaborar a proposta do Plano e Orçamento Provincial;

b) Executar o Plano e Orçamento Provincial e apreciar o respectivo relatório balanço, observando as decisões do Conselho de Ministros;

c) Supervisar o funcionamento dos órgãos locais do Estado dos escalões de distrito, posto administrativo, localidade e povoação e as deliberações do Conselho de Ministros relativas à província;

d) Acompanhar a execução de medidas preventivas ou de socorro, em casos de eminência ou ocorrência de acidente grave ou evento extremo;

e) Exercer outras competências determinadas por lei.

As densidades das competências do conselho dos serviços provinciais de representação do Estado dependerá do nível de desconcentração de competências concentradas nos órgãos centrais para este órgão, o que passaria por um exercício de cada um dos órgãos centrar identificar em conjunto de competências que podem ser deslocadas dos órgãos centrais para o nível provincial. Caso este exercício não seja feito, os órgãos centrais de representação do estado funcionarão como meros executores das decisões e plano centralmente definido e como caixa de recepções para a canalização aos órgãos centrais dos

[750] Artigo 6 do Decreto nº 63/2020, de 7 de Agosto.

expedientes dos cidadãos.

Portanto, o Conselho dos Serviços Provinciais exerce poderes executivos governativas em representação do Governo Central, sendo uma espécie de uma governação descentralizada provincial.

3.24.4.4. Funções dos Serviços de Representação de Estado na Província.

São funções dos serviços provinciais do Estado[751]:

a) Garantir a implementação dos planos e programas aprovados e definidos centralmente;

b) Garantir a gestão de recursos humanos, patrimoniais e financeiros;

c) Orientar e apoiar as unidades económicas e sociais dos respectivos sectores de actividades;

d) Garantir a implementação de políticas nacionais com base nos planos e decisões de órgãos centrais, de acordo com as necessidades de desenvolvimento territorial;

e) Dirigir as actividades dos órgãos e instituições da respectiva área de actuação, garantindo o apoio técnico e metodológico;

e) Promover a participação de organizações e associações da sociedade civil nas respectivas áreas de actuação; e

f) Assessorar o Secretário de Estado na Província nas matérias do respectivo sector.

Os Serviços Provinciais do Estado são dirigidos por um director de Serviço nomeado centralmente ouvido o Secretário de Estado na Província.

As funções adstritas aos serviços provinciais de representação de Estado reforçam o lado executivo dos órgãos de representação do Estado, através do exercício de funções governativas e administrativas em concorrência em algumas áreas com os órgãos de governação descentralizada provincial, como adiante se poderá aferir.

3.24.4.5. Diferença entre o Secretário de Estado na Província e o Governador de Província

– O Governador de Província resulta de um processo de descentralização, enquanto o Secretário do Estado na província resulta de um processo de desconcentração.

[751] Artigo 12 do Decreto nº 63/2020, de 7 de Agosto.

– O secretário do Estado exerce funções de soberania, e exclusivas do Estado enquanto o Governador, exerce funções administrativas, não exclusivas do estado e das autarquias locais.

– O Governador de Província é eleito por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico, no modelo de cabeça-de-lista, enquanto o secretário de Estado é nomeado pelo Presidente da República na sua qualidade de chefe de Governo.

– O Governador de Província representa a população que o elegeu, enquanto o Secretário do Estado na Província representa o Estado e o Governo Central.

– O Governador de Província goza de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, enquanto o Secretário de Estado obedece e presta contas ao Governo Central.

– O Governador de Província está sujeito a tutela administrativa do Estado enquanto o Secretário do Estado está sujeito a superintendência dos órgãos centrais.

– O Governador de Província faz parte da administração autónoma enquanto que o Secretário do Estado faz parte da administração local do Estado, fazendo por isso parte dos órgãos da administração directa do Estado.

– O Secretário do Estado representa a face da centralização política do Estado enquanto que o Governador de Província representa a face da descentralização Administrativa.

– O Secretário de Estado representa o poder central enquanto o Governador de província representa o poder local.

3.24.4.6. Percepções e Críticas à Figura do Secretário de Estado

A figura do Secretário de Estado, alimenta uma das maiores controvérsias em torno do paradigma de descentralização Moçambicano.

De acordo com Egídio Guambe, a opinião pública, sobretudo a manifestada pelas organizações da sociedade civil (OSC), viu, na criação da representação do Estado na Província, uma postura dissimulada de descentralização sob controlo do regime[752]. Nem a paz nem o desenvolvimento local se reflectem em tal descentralização orientada por negociações

[752] GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

partidárias, sem o mínimo de interesse público[753]. Os dois anos de experiência da nova governação local parecem não surtir efeitos que, formalmente, orientaram a reforma[754].

A maior controvérsia reside na redução do Secretário de Estado a apenas representante do Estado, retirando-lhe a sua outra veste enquanto represente do Governo Central e que actua como resultado da descentralização administrativa, num contexto de um Estado unitário politicamente centralizado.

Para Egídio Guambe e Domingos do Rosário, o modelo moçambicano de descentralização resultante da revisão constitucional de 2018, foi desenhado não como recurso para a construção/consolidação do Estado, mas para acomodar interesses clientelistas entre os dois principais partidos envolvidos no conflito militar[755]. Este processo encontra sua legitimidade e justificação na necessidade de se alcançar, a qualquer custo, a paz, mesmo se institucionalmente de bases frágeis, o que demandará, de um momento ao outro, arranjos circunstanciais[756].

Este facto fez da necessidade de Secretário de Estado na Província "legítima", no sentido em que este seria o único que encarnaria, naquela definição clássica de Rousseau, a vontade geral do interesse público[757], figura do contrato social ou de construção do Leviatã, na linguagem Hobbesiana[758]. Assim, enquanto, por um lado, a Governação Descentralizada serviria para acomodar as "mesquinhices partidárias" e aliviar a pressão da redistribuição clientelista de postos na Administração, por outro lado o Secretário de Estado na Província emanaria a soberania do Estado ora colocada em perigo pelo clientelismo político-administrativo.

---

[753] *Idem.*
[754] *Idem.*
[755] C. Darch, The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong? Friedrich-Ebert-Stiftung, Maputo, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018. Michel Cahen, op. cit.
[756] *Ibidem.*
[757] J.-J. Rousseau, Du contrat social, Paris, Flammarion, 2012, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.
[758] M. Collon & B. Latour, « Michel Collon et Bruno Latour, « Unscrewing the Big Leviathan ; or How actors macrostructure reality and how sociologists help to do so ?» », in Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro- and macro-sociologies, K. Knorr-Cetina et Aaron Victor Cicourel, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1981, p. 277-303, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

Do ponto de vista de uma leitura weberiana do Estado[759], faria sentido instituir uma figura que proteja o Estado dos "assaltos partidários" que pretendam se acomodar na Administração, deturpando, portanto, a apoliticidade do rigor da concepção normativa do Estado[760]. Uma figura de encontro entre a sociedade e o Estado, de facilitação e dinamização dos negócios privados, de flexibilização da filantropia de apoio às comunidades pelas chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs), etc., uma figura, portanto, charneira de uma dinâmica de desenvolvimento local que cria e activa capacidade das bibliotecas locais de reinvenção de bem-estar local, e, porque não, de imaginação da nação (do Estado) a partir do local[761].

Neste quadro, para qualquer leitor atento aos termos em que esta reforma de descentralização, sob o epíteto Governação Descentralizada, foi concebida, se desenvolveu e se estruturou é razoável e, quiçá, consentânea com a institucionalização da figura de Representação de Estado[762]. Ainda mais porque depois da eleição de Governadores de Província, todos vindos do partido no poder, a tensão que ditou a entrada da matéria de reforma da governação local na agenda pública possivelmente poderá reactivar-se[763].

O Secretário de Estado, na Província, define-se, assim, como o garante da estabilidade e continuidade da Administração[764]. Aliás, a experiência da gestão municipal é elucidativa a este respeito: a cada alternância do presidente da autarquia, pouco importa se de filiação partidária diferente ou não do incumbente, é uma nova administração autárquica que renasce com rupturas e descontinuidade que lhe caracterizam[765]. O Secretário de Estado na Província, quase que à semelhança do que se espera(va) dos Secretários Permanentes dos ministério, manteria a linha dorsal da Administração do Estado.

Se este é o conceito formal que justifica, com razão, a necessidade do Secretário de Estado na Província, em prática persiste um divórcio com as práticas do que

[759] Em Weber, o Estado é uma empresa que reivindica com sucesso o monopólio legítimo de gestão da sociedade. M. Weber, Économie et Société/1. Les catégories de la sociologie, Paris, Pocket, 2008.
[760] Em contexto de negociação de paz, todo elemento de troca se torna válido. No entanto, ao mesmo tempo que se constroem arranjos para acomodar a paz deve se devolver ferramentas de institucionalização do Estado para reduzir a instabilidade da administração, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.
[761] GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.
[762] *Idem.*
[763] *Idem.*
[764] *Idem.*
[765] D. M Rosário, Os Municípios da "Outros". Do fim da "Administração" a Gestão da Penuria. Não Publicado.

realmente se conceberia do seu papel da soberania do Estado[766]. Apresentamos, nas linhas que seguem, algumas limitações que inviabilizam toda a concepção legítima do Secretário de Estado na Província entanto que uma verdadeira figura de emanação do interesse público, de harmonização e integração do local na unicidade do Estado[767].

Na esteira da percepção inquinada de que o Secretário de Estado representa só o Estado e não o Governo Central e, por isso, exerce apenas as funções exclusivas e de soberania do Estado, Egídio Guambe e Domingos Rosário apresentam três pecados "da figura do Secretário do Estado"[768]:

a) O pecado de concepção *– sem forçosamente fazer a hermenêutica do ponto de vista de rigor jurídico, em termos de sociologia política, o quadro legal que institui a figura do Secretário de Estado na Província permitiu tácticas[769] político-partidárias: definir o Secretário de Estado na Província como representando do Governo Central na província[770], num contexto de baixo nível de institucionalização do Estado, o Secretário do Estado na Província é, em concreto, a extensão da orientação política de qualquer partido eleito, portanto que constitui o Governo. O exercício das funções de soberania do Estado não podem ser confundidas com funções exclusivamente centrais, ou seja, o Estado não é apenas o centro. Pode o Secretário de Estado na Província representar o Estado na Província sem representar o Governo Central. O que se pretendia verdadeiramente ao afirmar que este representa o Governo Central senão a marginalização de qualquer capacidade criativa de reinventar o Estado a partir das práticas locais? A ideia não é tornar o local central, mas garantir a coerência do local na estrutura do Estado. Este tipo de concepção nos parece dificultar uma verdadeira emancipação do Estado das amaras partidárias, ainda mais porque, a bom rigor dos termos aqui definidos, assim que um novo governo (pior em caso de alternância partidária) for constituído e de acordo com as suas vontades discricionárias, tem todo o poder de destituir o Secretário de Estado na Província sem que esteja dentro do*

[766] *Idem.*
[767] *Idem.*
[768] *Idem.*
[769] Na definição de Michel de Certeau, as táticas (ruses) são, à diferença com estratégia, arranjos circunstância que não permitem uma antecipação e se constituem com improviso e a medida que se vai implementando ou desenvolvendo certa actividade, na invenção do quotidiano. M. de Certeau, L'invention du quotidien, tome 1 : Arts de faire, Paris, Gallimard, 1990, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.
[770] Vide o n. 2 do artigo 24 da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

espírito dos princípios administrativos. Os modelos que levantamos acima mostram bem que a representação do Estado é baseada no princípio de estabilidade e continuidade administrativa, e não exerce funções político-partidárias, de resto exposta ou vulnerável a alterações instáveis.

b) O pecado da indigitação *– a outra consideração que julgamos reduzir, em termos concretos, as funções soberanas do Secretário do Estado na Província, e sobretudo da estabilidade, é a sua modalidade de nomeação. Nos termos da lei, o Secretário de Estado na Província é nomeado e empossado pelo Presidente da República*[771]*. Não existe, pelo menos de forma explícita, uma especificação clara sobre que qualificadores profissionais orientam as nomeações. Em que base de expertise se baseia o Presidente da República para nomear os Secretários de Estado?. Se é verdade que o Presidente da República é um órgão de soberania do Estado, não é menos verdade que a matriz da sua orientação partidária e, sobretudo a sua indissociabilidade com as funções de presidente de partido, reduzem a sua capacidade de poder indicar Secretários de Estado na Província exclusivamente comprometidos com o sentido de Estado, para além de interesses partidários. Pode ser "ingénuo" imaginar um Secretário de Estado na Província que seja, em termos de orientação política, independente de linhas partidárias, mas a ausência de critérios de selecção transparece uma discricionariedade na indigitação. Esta situação pode nos conduzir aos mesmos problemas que estiveram por detrás da reivindicação para o novo figurino, cujo cerne era a indigitação dos Governadores Provinciais. Com efeito, no modo em que estão concebidos os Órgãos de Representação do Estado na Província se aproxima ao figurino anterior de Governo da Província. Assumindo que as reivindicações que ditaram o novo formato de eleição dos governadores não foram cabalmente satisfeitos, nos termos da oposição – até porque a expectativa era uma partilha de governação das províncias! –, existe a forte possibilidade de se transferirem os mesmos problemas para o actual Secretário de Estado na Província, constituindo-se assim um problema cíclico. No nosso entender, um desenho de critérios, baseado em concurso público orientado pelo Ministério de tutela, teria dupla vantagem. De um lado, dissociaria os Secretários de Estado na Província do "estatuto material" de meros mandatários partidários e, por outro, garantiria um engajamento profissional de individualidades com alta cultura de Estado, portanto capazes de assegurar uma estabilidade*

[771] Vide o n. 3 do artigo 24 da Lei n. 7/2019, de 31 de Maio, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

de funções necessárias à protecção do Estado dos interesses clientelistas partidários, que ditaram a natureza dos "arranjos" de descentralização.

c) O pecado de protagonismo dos Secretários de Estado *– nomeados ainda num processo em concepção, os Secretários de Estados na Província tiveram que se reinventar nos seus primeiros momentos nas províncias. No meio da euforia de uma posição não clara, o protagonismo demonstrou, em alguns casos, algum nível de ausência de perfil de Estado a que se espera ao nível local. Apesar de, por exemplo, os Governadores de Província serem também todos eles provenientes do partido no poder, o nível de subalternização da sua relevância, vis-à-vis os Secretário dos Estados na Província, foi notório. Se constituíram espaços de incerteza da real pertinência da figura de Representação do Estado, ainda mais porque não foram poucos os casos de descoordenação e iminentes conflitos entre ambos*[772]*. O Secretário de Estado na Província deve ser o guardião do Estado e não um concorrente pelo protagonismo de visibilidade local, como se de um político eleitoral se tratasse.*

A percepção supra é riquinada pelo seu reducionismo da figura do Representante do Estado à apenas representante do Estado como o próprio nome o diz, esquecendo da sua outra faceta enquanto representante do governo central, veste através da qual assume um protagonismo na governação provincial tendo em conta não só a forma do Estado, mas também o sistema do Governo e os poderes ainda reservados ao Governo Central.

O protagonismo do Secretário de Estado é resultado fundamentalmente de três factores estruturais do sistema político nomeadamente:

- ao sistema presidencialista do Governo, no qual o Presidente República é simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo. São estas duas vestes do Chefe do Estado que se repercutem no Secretário de Estado que é simultaneamente representante do Estado e do Governo que ao nível da província.

- o facto de processo de descentralização ser administrativo e gradual, e consequentemente as províncias não disporem de autonomia política e poder legislativo, que

[772] "Secretários de Estado Provinciais vão ofuscar Governadores?", DW, 24 de Janeiro de 2020 [https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-secret%C3%A1rios-de-estado-provinciais-v%C3%A3o-ofuscar-governadores/a-52141123]; "Sirenes e "pirilampos" ficam com Secretário de Estado, Carta de Moçambique, 31 de Janeiro de 2020 [https://www.cartamz.com/index.php/sociedade/item/4322-sirenes-e-pirilampos-ficam-com-os-secretarios-de-estado], citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA,*Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

significa que o exercício da governação na província é partilhado entre o Estado e as entidades descentralizadas.

- Terceiro, o protagonismo e os poderes que o Governo Central exerce, que se manifestam pela intervenção do Governo Central até ao nível comunitário, através do Programa Quinquenal do Governo, do Plano Económico e Social anual, e planos estratégicos sectoriais sem ainda a necessária materialização legal do princípio da subsidiariedade.

O protagonismo do Secretário de Estado seria menor e reduzido ao exercício de funções políticas e simbólicas de representação e do exercício dos poderes de soberania se o Secretário de Estado não representasse o Governo Central, o sistema de Governo fosse parlamentar e a descentralização fosse política, isto é, as províncias fossem autónomas e dispusessem de um poder legislativo, pois neste caso o exercício da governação e da administração da província estaria a cargo das entidades descentralizadas províncias, ficando apenas o Secretário de Estado com funções honoríficas de representação do Estado.

Portanto, para além do protagonismo do Secretário de Estado, que é resultante de alguns excessos na regulamentação e que pode ser atenuado pela via da revisão dos regulamentos de organização e funcionamento dos dois órgãos na província, existem factores estruturais do sistema do Governo, que não podem ser nivelados por baixo, que passam pelo redimensionamento dos poderes e atribuições dos órgãos e instituições centrais que na província são representados pelo Secretário de Estado, nomeadamente, o Presidente da República, o Governo e os Ministérios.

Num sistema de descentralização política, as funções do Representante do Estado são políticas e simbólicas não exercendo poderes administrativos, e ele representa somente o Estado e não o Governo Central, por as funções governativas executivas estarem incumbidas aos órgãos descentralizados, enquanto num sistema de descentralização administrativa, há para além da figura do Representante do Estado, a representação do Governo Central, que partilha e exerce também funções governativas ou administrativas, cabendo a lei a definição clara da esfera de actuação de cada órgão, como são os casos de França e de Portugal, de mais adiante se apresentam, no capítulo IV.

3.25. O Estado e o Poder tradicional

Uma das realidades que sempre esteve presente na organização e exercício do político ao nível das comunidades é o poder tradicional. O poder tradicional é anterior à colonização e ao Estado moderno, sendo uma realidade intrínseca a cultura e sociedade

moçambicana, a qual resistiu a todas vicissitudes do poder colonial e do Estado pós-independência.

Para a discussão deste tema, partimos de um pressuposto defendido por André Cristiano José de que, pelo poder que detêm e pela forma de actuação política, as autoridades tradicionais apresentam-se como autoridades ardilosas[773]. Esta expressão resulta do conceito de Estado ardiloso, avançado por Shalini Randeria (2004), segundo o qual os estados semiperiféricos, estão em condições de articular a sua posição de relativa fraqueza, quer para justificar a aplicação selectiva ou tardia das imposições das instituições internacionais, quer para justificar a não protecção dos cidadãos, alegando incapacidade de resistir a pressões externas[774]. De acordo com a mesma autora, «esta estratégia ardilosa pode ser utilizada para colher enormes lucros para certos sectores das elites governantes, nestes Estados» (Randeria, 2004: 362)[775].

Para André Cristiano José esta capacidade ardilosa não é uma particular dos países semiperiféricos, aplicando-se também aos países periféricos, ainda que, eventualmente, estes tenham menor margem de manobra ante as imposições das instituições internacionais[776]. Por exemplo, o Chabal e Daloz (1999) mostram como a «instrumentalização da desordem» em África servem os propósitos da globalização neoliberal, ao mesmo tempo que, as elites políticas dela se beneficiam[777]

Em segundo lugar, André Cristiano José considera que, estando em causa relações de poder nos diálogos entre as autoridades tradicionais, o Estado e outras entidades públicas ou privadas, a capacidade de resistência das primeiras reflecte-se na forma como respondem às imposições dos dois últimos, acatando selectivamente alguns dos compromissos que estabelecem e, simultaneamente, colhendo benefícios pessoais e reforçando a sua legitimidade junto das comunidades. A vitalidade das autoridades tradicionais resulta, pois, do poder que detêm e da sua habilidade política, confrontando-se, ainda que em desigualdade de armas, com o poder estatal e os agentes da globalidade neoliberal.

Após a expansão Bantu e antes do impacte político, social e económico do Estado colonial português, o qual principiou no século XVI, a autoridade política de cada

[773] JOSÉ, André Cristiano. *Autoridades Ardilosas e Democracia em Moçambique*, 2005, in O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FIUC, n.º 1, 2006, disponível em http://cabortrabalhos.ces.uc.PT/n1/ensaios.PLP
[774] *Idem, p. 65.*
[775] *Ibidem.*
[776] *Ibidem.*
[777] *Ibidem.*

chefe tradicional das comunidades políticas moçambicanas acima referidas, resulta da sua capacidade de gestão de quatro factores principais: geográfico, políticomilitar, económico e mágico-religioso[778].

O factor que podemos designar por geográfico era crucial na ocupação de um território distinto, com limites suficientemente conhecidos, cuja fruição era reservada aos membros da comunidade política, que reagiam colectivamente em sua defesa contra tentativas de ocupação ou de violação de soberania por parte de estranhos[779]. Apenas com prévia autorização do chefe tradicional podiam outros atravessar o território da comunidade política, ou mesmo, recolher peças de caça feridas em comunidades políticas alheias[780].

O factor de carácter político-militar tornava o chefe tradicional e outros dirigentes, em símbolos de unidade e soberania e representantes da comunidade política perante outras comunidades orgânicas fossem elas de tipo clânico, tribal ou estadual[781]. Com elas concluíam alianças políticas ou entravam em conflito armado[782]. Decidiam, ainda, as migrações colecti- vas para outras regiões[783]. Ponderavam a divisão administrativa mais conveniente e as delegações de poderes políticos atribuídos aos dirigentes distritais[784]. Mediante consenso geral podiam conceder autorização formal aos ramos juniores da casa reinante para fundarem comunidades políticas independentes[785].

O Poder tradicional é intrínseco à cultura e realidade moçambicana, pois como refere Henriques Henriques, as autoridades tradicionais são instituições enraizadas no espírito das sociedades tradicionais e nos dos próprios povos[786]. Estas não são criadas pela vontade individual ou colectiva, antes precedem este mesmo povo e com estes os Estados[787]. Daí, a existência e a acção das autoridades tradicionais não depender de qualquer, poder extrínseco a elas e nem do reconhecimento feito pelo poder colonial europeu ou de não reconhecimento pelo Direito Socratista e muito menos do sistema político liberal[788].

---

[778] LOURENÇO, Víctor Alexandré. *Estado (s) e Autoridade (s) Tradicionais em Moçambique*: *Análise de um processo de transformação política, Occasional paper serie* n° 14, Centro de Estudos Africanos, disponível em HTTPS://repositório.iste-inl.PT, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 10.30 horas.
[779] *Ibidem.*
[780] *Ibidem.*
[781] *Idem.*
[782] *Ibidem.*
[783] *Ibidem.*
[784] *Ibidem.*
[785] *Ibidem.*
[786] HENRIQUES, Henriques José, *O Direito Internacional e a Constituição de Moçambique: Encontros e Desencontros à Luz da Pluralidade Jurídica Global*, 2015, p.68
[787] *Ibidem.*
[788] *Ibidem.*

O Poder tradicional exerce uma autoridade tradicional. É um poder anterior à dominação colonial, que sobreviveu às vicissitudes do poder colonial e do Estado – pós independência, sendo uma realidade presente em todo o país com uma organização e funcionamento que varia em função da diversidade e heterogeneidade cultural moçambicana, impondo um pluralismo que se manifesta aos níveis administrativo, cultural e jurídico.

De acordo com Teodoro Waty, o poder tradicional, enquanto conjunto de estruturas organizativas pré-estaduais, forjadas ao longo dos tempos, que emanam da realidade histórica, cultural, sociológica e antropológica, típica das realidades sociais em que se inserem, deve ser compreendido ao abrigo do princípio jurídico-político estruturante do Estado democrático e de direito, como fundamentador de um pluralismo de organização e de centros de decisão detentores de poderes públicos, em regra democraticamente eleitos[789]. O poder tradicional conhece um modo de legitimação que não se funda em processos eleitorais[790]. Na realidade, o poder local, em sentido amplo (autarquias locais + poder tradicional + outras formas de participação dos cidadãos) deve constituir um elemento estruturante indispensável da organização política, territorial e democrática do poder em Angola[791].

Num Estado heterogéneo, o estudo do poder local não se pode fazer sem o recurso à análise dos seus actores políticos locais não oficiais[792]. Em Moçambique, de entre as várias instituições políticas do passado colonial e revolucionário que sobreviveram sociologicamente e que ainda hoje exercem informalmente funções administrativas ao nível local, sempre se deu particular importância às autoridades tradicionais, pela especial aceitação e legitimidade de que ainda beneficiam[793]. A definição do que se entende por «autoridade tradicional» afigura-se por isso imprescindível, até por necessidade do próprio Estado local para o estabelecimento de interlocutor com as comunidades locais[794]. Como diz Harry West, «*deconstructing the term "traditional authority"– laiyngbare the historical complexity of the term´s referent – is perhaps the necessary first step step towards the creation of a constructive political dialogue on local governance*» (West, 199: 469)[795].

[789] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, P. 8548
[790] FERNANDES, Tiago de Matos. *O Poder local em Moçambique, Descentralização, Pluralismo e legitimação*, 2009, p. 60
[791] *Idem.*
[792] *Ibidem.*
[793] *Ibidem.*
[794] *Ibidem.*
[795] *Ibidem.*

O conceito clássico de autoridade tradicional designa uma forma de poder político no sentido weberiano, isto é, uma forma de dominação ou autoridade na qual um grupo de indivíduos toma decisões de governação e pela qual se estabelece uma relação dialéctica do tipo mando-obediência entre quem governa e quem é governado[796]. O poder decisório dos primeiros é aceite como legítimo pelos segundos, desde que dentro de parâmetros socialmente aceites[797].

A legitimidade desta forma de poder político resulta portanto do consentimento de quem é governado[798]. No entanto, tratando-se de uma forma tradicional de poder, autoridade é legitimada pela tradição, isto é, com fundamento em normas de direito consuetudinário por via das quais se outorga o poder a um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos. Estes mecanismos de transmissão do poder visam garantir o estabelecimento de relações de continuidade entre o passado e o presente e, por essa via, a legitimidade do detentor temporário do poder[799].

Esta característica de garante da continuidade entre o passado e o presente, independentemente do detentor do poder num determinado período histórico, transforma as autoridades tradicionais em formas institucionalizadas de autoridade política[800].

O Poder Tradicional tem uma razão histórica, pois, antes da colonização, era tido por poder como tal, um poder político estadual em pé de igualdade com os poderes políticos dos Estados Europeus no tempo dos impérios[801]. É este o poder dentro de um reino, já que os reinos na altura eram considerados como Estados, com todos os seus elementos constitutivos: Povo, território e poder político propriamente dito, acrescidos de um elemento de soberania, pois estabeleciam-se relações diplomáticas com outros Estados. Com a colonização europeia, este poder passou a ser subjugado, preterido[802]. Foi perdendo o seu espaço e a sua força a favor do poder do colonizador, até que quase chegou a ponto do seu desaparecimento e, como resquícios, aparece a figura de autoridade tradicional[803].

Assim, João Valeriano conclui que a noção que podemos ter de poder tradicional parte de uma distinção com o poder estadual, já que este é estadual como tal e incide na sua globalidade sobre um território, no seu todo, e sobre um povo, ao passo que o

---

[796] *Ibidem.*
[797] *Idem.*
[798] *Ibidem.*
[799] VALERIANO, João, *A Institucionalização do Poder Tradicional em Angola*, 2020, p.40.
[800] *Idem.*
[801] *Idem.*
[802] *Idem.*
[803] *Idem, p. 40 e 41.*

poder tradicional, não obstante o seu reconhecimento constitucional, apesar de ser infra estadual, se circunscreve a um território na base de um grupo etnolinguístico porque assim são representados pelos respectivos reis ou rainhas[804]. Esta distinção é importante e determinante, pois os valores culturais ancestrais que identificam o povo angolano só podem ser conhecidos através do poder tradicional[805]. Naturalmente, deve reservar-se um espaço da sua actuação e intervenção, acrescido ainda do facto de que, dada a sua especificidade, há matérias sobre as quais só o poder tradicional se pode pronunciar[806].

De acordo com Vitalino Canas, em Moçambique os factores que contribuíram para a dificuldade na caracterização do poder tradicional são[807]:

- *"Primeiro, o longo período de administração colonial por um Estado de raiz cultural muito diversa contribuiu para apagar algumas tradições ou para quebrar a cadeia de conhecimentos que vinham sendo secularmente transmitidos de geração para geração e que permitia compreender e preservar muitas das práticas seguidas desde as origens;*

- *Segundo, o poder colonial procurou aproveitar essas tradições a seu favor, transformando-as de acordo com os seus interesses. Surgiram os régulos e outras figuras mais ou menos fabricadas e nem sempre conforme com a lógica político-cultural da autoridade tradicional;*

- *Terceiro, as autoridades moçambicanas após a independência, tomando talvez a árvore pela floresta, sentiram a autoridade tradicional uma ameaça ou entrave ao cumprimento dos desafios essenciais que se colocavam. A autoridade tradicional passou a ser encarada com desconfiança e de certa forma foi perseguida."*

Esta situação levou a descaracterização do que é o poder tradicional, a sua instrumentalização e marginalização pelo Estado.

Para Vitalino Canas, a autoridade tradicional situa-se na intercessão da sociedade civil e do poder político: é gerada pela sociedade civil, com a qual mantém permanentes vínculos inorgânicos de difícil percepção, mas traduz-se numa forma de exercício do poder de certas pessoas ou entidades sobre outras pessoas ou entidades[808].

---

[804] *Idem, p. 41.*

[805] *Ibidem.*

[806] CANAS, Vitalino, *Autoridade local e Poder local*, p. 103, in AAVV, MAE, *Autoridade Tradicional e Poder Local Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico, Lisboa-Maputo,* 1998.

[807] *Idem, p.61.*

[808] LOURENÇO, Victor Alexandre, *Estado(s) e Autoridade(s) tradicionais em Moçambique: Análise de um Processo de Transformação Política, Centro de Estudos Africanos, Ocasional Paper Séries nr*. 14, p.15, disponível em HTTPS://repositório.iste-inl.PT, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 10.30 horas.

Neste sentido, perfilhamos da posição defendida por Teodoro Waty, de que o poder tradicional, foi sempre a verdadeira força da civilização africana[809].

O poder tradicional, enquanto conjunto de estruturas organizativas pré-estaduais, forjadas ao longo dos tempos, que emanam da realidade histórica, cultural, sociológica e antropologia, típica das realidades sociais em que se inserem, deve ser compreendido ao abrigo do princípio jurídico-político e estruturante do Estado democrático e de direito, como fundamentador de um pluralismo de organização e centros de decisão detentores de poderes públicos, em regra democraticamente eleitos[810].

Portanto, o sistema colonial Português, mais do que integrar o poder tradicional, interferiu no mesmo, manipulando-o como instrumento de administração colonial e não como representante da comunidade, daí que Carlos Serra considera que se tratou de uma "criação" e não propriamente do reconhecimento e manutenção das realidades político-jurídicas pré-estatais, visto que as Autoridades coloniais procederam à uma reestruturação e manipulação das relações de poder existentes, afectando não apenas a componente humana, através do afastamento das lideranças indesejáveis e resistentes à dominação e correspondente indicação de novas lideranças mais subservientes e alinhadas, como a própria dimensão territorial, desintegrando os anteriores estados pré-coloniais, por via da criação de núcleos físicos mais pequenos, que passam a ser chefiados por novas entidades, regidas por normas supostamente costumeiras, mas que, na realidade, resultaram de um esforço criador levado a cabo pelo *Estado colonial*, com vista a estabelecer relações de subordinação[811].

Uma característica importante no sistema de administração colonial português foi o estabelecimento de uma rede de chefias locais, cruciais ao cumprimento dos desígnios de controlo efectivo de um território ultramarino em dimensão descomunalmente superior ao da Metrópole, e em que, na quase totalidade dos casos, os funcionários coloniais tiverem que se confrontar com enorme constrangimento de ordem financeira, visto que os cofres metropolitanos se mostraram reticente em disponibilizar os montantes necessários ao controlo efectivo do colónia de Moçambique[812].

Um dos resultados alcançados com a aplicação desta estratégia foi o dualismo de papéis do chefe do terceiro nível; nos casos em que o régulo era o sucessor legítimo do

[809]WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 480.
[810] *Idem, p. 85.*
[811] SERRA, Carlos Manuel, *Estado, Pluralismo jurídico e Recursos Naturais, Avanços e Recuos na construção do Direito Moçambicano*., 2014, p. 58.
[812] *Idem, p. 59.*

"tradicional" chefe de linhagem, ele tinha de desempenhar papel comunitário e governamental, o que veio, contrariamente à vontade do legislador, a representar o reforço e a consolidação das instituições locais flexíveis e adaptáveis à mudança[813].

Com a proclamação da Independência nacional, o poder tradicional foi visto pelo novo regime como parte do aparelho da estrutura colonial, e logo como uma estrutura que deveria ser substituída.

A Constituição de 1975 proclamava no seu artigo 4, que um dos objectivos fundamentais da República Popular de Moçambique era a eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade que lhes está subjacente. De acordo com Tiago De Matos Fernandes, o objectivo de abolição da sociedade tradicional tinha subjacente uma dupla necessidade política[814]. Em primeiro lugar, a construção de uma nova sociedade, segundo os ditames do marxismo científico, obrigava à abolição dos sistemas de relações sociais existentes no período pré-colonial e colonial, para dar lugar a um modelo baseada na propalada «aliança operária-camponesa»; em segundo lugar, a FRELIMO, sentia a necessidade de unificar todo o tecido social moçambicano em torno de uma identidade nova a «cidadania moçambicana», em favor da qual deveriam ser agrupados todos os esforços no sentido do abandono dos modelos da produção social local, concebidos como tradicionais.

Apesar de o Estado ter procurado marginalizar o poder tradicional, procurando retirar-lhes o estatuto de "funcionários da administração" que lhes tinha sido outorgado pelo sistema colonial, o certo é que continuavam a gozar de legitimidade e exerciam a sua autoridade junto das comunidades.

Uma das razões, que segundo Fernando Florêncio, explicam a manutenção desta legitimidade pretende-se com a pluralidade e complexidade de papéis sociais por elas desempenhadas, não só os de natureza político-administrativa no âmbito da administração colonial, que foram os mais afectados com a implantação do colonialismo, mais também os de natureza mágico-religiosa, que são fundamentais no sistema simbólico e de reprodução social[815]. Estes últimos continuam praticamente intocados, mesmo com a integração na administração colonial, nomeadamente a organização e condução de cerimónias tradicionais, como são os casos do Kudira ou mbhambha, entre os Ndaus, que são momentos ritualizados que consubstanciam a relação de veneração e dependência dos vivos aos mudzimu (os

[813] FLORÊNCIO, Fernando. *Autoridades Tradicionais va Ndau de Moçambique: o regresso do indirect rule ou uma espécie de neo-indirect rule?* Faculdade de Ciências Sociais e Tecnologia da Universidade de Coimbra, disponível em htt.www.analisesocial.ies.nl.PT, acessado no dia 8 de Agosto de 2021, pelas 16 horas.
[814] *Ibidem.*
[815] *Ibidem.*

espíritos dos antepassados) e que se realizam na época das colheitas ou para pedir chuva, assim como o seu papel no controlo e regulação da feitiçaria, designadamente nos julgamentos e resolução de milando[83]. Estas funções mágico-religiosas constituem provavelmente, a base mais poderosa da legitimidade social das autoridades tradicionais[816].

A necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do Partido único, para além do imperativo de atingir certas metas sociais, económicas e políticas, continuaram a aconselhar o centralismo da decisão administrativa, em obediência, aliás, ao centralismo democrático de consagração constitucional, e que se consubstanciava os princípios da unidade de poder, dupla subordinação, iniciativa local e contacto permanente com o povo, traduzindo-se na subordinação das assembleias do povo de escalão inferior aos de escalão superior, dos órgãos executivos às assembleias do povo do respectivo escalão superior e a consequente obrigatoriedade geral do cumprimento das orientações emanadas dos órgãos de escalão superior[817].

Esta posição foi revista na Constituição de 1990, e qual, contrariamente à Constituição de 1975, proclamava que um dos objectivos fundamentais da República de Moçambique era a afirmação de personalidade moçambicana, das suas tradições e demais valores sócio-culturais.

No seu artigo 53, n.º 2, a Constituição de 1990 estabelecia que o Estado promove a difusão da cultura e personalidade nacionais e garante a livre expressão das tradições e valores da sociedade moçambicana.

A consagração expressa de autoridade tradicional ao nível constitucional, acontece de forma inequívoca com a aprovação da Constituição de 2004, a qual no seu artigo 118, com a epígrafe, autoridade tradicional, dispõe que o Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário e no seu n.º 2 estabelece que o Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei.

Apesar desta previsão constitucional, ainda não foi aprovada uma lei específica que regula sobre o relacionamento entre o Estado e as autoridades tradicionárias, o que pode configurar uma inconstitucionalidade por omissão legislativa.

---

[816] *Ibidem.*

[817] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 477-478.

Embora o Decreto n° 15/2000, de 20 de Junho, tenha estabelecido as formas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias, este não preenche o vazio, pois as autoridades comunitárias não correspondem as autoridades tradicionais, e não exercem o poder tradicional, pelo que o poder tradicional na sua diversidade ainda não se encontra adequadamente institucionalizado integrado na organização e funcionamento do Estado.

Para que o poder tradicional esteja adequadamente valorizado e integrado é necessário, como defende Severino Ngoenha, que haja uma espécie de contrato entre os subgrupos e o Estado, de maneira que cada um tenha a obrigação moral e legal sobre as suas acções[818]. O Estado deve ter que responder pelas suas actividades, mas também os diferentes grupos devem ter que responder pelas suas[819]. O banco de prova de uma democracia, que funciona no respeito pelas diferenças culturais deve passar pela capacidade de cada entidade ocupar adequadamente o seu lugar, no respeito pelas prerrogativas e pelo campo de outras forças e instituições[820].

3.26. Descentralização e autoridade tradicional

Antes de abordar o contexto moçambicano, começar por abordar o direito comparado recorrendo a alguns exemplos de país da região austral da África com a mesma realidade:

No caso de Angola, o poder tradicional está integrado no poder local, ou seja, o poder local é uma das manifestações do poder local conforme se pode depreender do disposto no artigo 213 da Constituição da República Angolana, sob a epígrafe, órgãos autónomos de poder local.

1. "A organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local, nos termos da presente Constituição.

2. As formas organizativas do poder local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei."[821]

[818]NGOENHA, Severino, *Tempos da Filosofia*, 2016, p. 141 e 142.
[819]*Idem, p. 142.*
[820]*Ibidem.*
[821] Artigo 213 (*atinente aos Órgãos Autónomos do Poder Local) da Constituição Angolana*.

No contexto Moçambicano, ao nível Constitucional, a Constituição de 1975 tinha uma referência negativa sobre o poder tradicional. O artigo 4 da Constituição de 1975 afirmava expressamente que a República Popular de Moçambique tinha como um dos objectivos (o primeiro no elenco vestido no artigo 4) a eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais tradicionais e da mentalidade que lhes está subjacente. Portanto, a eliminação do pode tradicional figurava como um dos primeiros objectivos da República de Moçambique. Apesar desta determinação constitucional, o Estado não logrou este desiderato, as estruturas do poder tradicional não só não foram eliminadas, como mantinham a sua autoridade sobre a população e em muitos casos foram capturados pela RENAMO e integrados na guerra para o a desestabilização do Estado como parte da sua rede de colaboradores, guias, informantes, particularmente, nas zonas rurais.

A abordagem positiva do tradicional, ao nível constitucional aparece pela primeira vez na Constituição de 1990, que contrariamente à Constituição de 1975, proclama na alínea g) do artigo 6, que um dos objectivos fundamentais da República de Moçambique é a afirmação de personalidade moçambicana, das suas tradições e demais sócio-valores. Tratou-se de uma revolução copernicana, de construção de um novo paradigma sobre a cultura, tradição e consequentemente só.

Na Constituição de 2004, a autoridade tradicional ganha pela primeira vez, um tratamento autónomo, merecendo um artigo especifico, integrado no capítulo III atinente à organização social, enquadrado no título IV da CRM, reservado a Organização Económica, Social, Financeira e Fiscal, o artigo 118 da Constituição da República proclama que:

1. "O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário.

2. O Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei"[822].

Ao nível infra-constitucional, a primeira lei que provocou integrar as autoridades tradicionais faz integração do poder tradicional no processo da descentralização foi a lei n-º 3/94 de 13 de Setembro como se vislumbra:

1. "O ministério que superintende na função na administração local do Estado coordenará as políticas de enquadramento das autoridades tradicionais de outras formas de organização comunitária pelos distritos municipais, de modo a estabelecer os

[822] Artigo 118 (*atinente a Autoridade Tradicional) da CRM*.

mecanismos da sua participação na escolha e realização das políticas que visem a satisfação de interesses específicos das populações abrangidas.

2. Os órgãos dos distritos municipais, auscultam as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades.

3. As relações de colaboração estabelecidas entre os órgãos dos distritos municipais e as autoridades tradicionais nos termos dos números anteriores, concretizam-se no estrito respeito pela Constituição e pela lei"[823].

"As autoridades tradicionais, além do desempenho das funções que lhes são reconhecidas pelas respectivas comunidades, poderão ser solicitadas, pelos órgãos dos distritos municipais, a colaborar em áreas, tais como:

a) Gestão de terras;

b) Cobrança de impostos;

c) Manutenção da harmonia e paz social;

d) Divulgação e implementação das decisões dos órgãos municipais e do Estado

e) Abertura e manutenção de vias de acesso;

f) Recenseamento da população;

g) Recolha e fornecimento de dados necessários à resolução de problemas que afectem as respectivas comunidades;

h) Manutenção da saúde e prevenção de epidemias e doenças contagiosas;

i) Prevenção de incêndios, caça e pesca ilegais;

j) Protecção do meio ambiente;

k) Preservação da floresta e fauna bravia;

l) Promoção da actividade produtiva;

m) Preservação do património físico e cultural."[824]

A Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro não chegou a ser implementada por ter sido considerada inconstitucional.

Já a Lei n.º 2/97, de 28 de Maio, Lei de Bases das Autarquias Locais, foi um recuo relativamente a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, pois faz uma referência genérica e

[823] Artigo 8 (*atinente ao enquadramento das Autoridades Tradicionais) da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro*.
[824] Artigo 9 (*atinente a área de colaboração) da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro.*

quase marginal as autoridades tradicionais, pois nem sequer indica as áreas de colaboração ou intervenção das autoridades tradicionais como se depreende no artigo 28:

1. "O Ministro que superintende na função pública e na Administração Local do Estado, coordenará as políticas de enquadramento das autoridades tradicionais e de forma de organização comunitária definidas pelas autarquias locais.

2. No desempenho das suas funções, os órgãos das autarquias locais poderão auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a realização das actividades específicas das referidas comunidades.

3. A actuação dos órgãos das autarquias locais, prevista nos números anteriores, concretiza-se no estrito respeito pela Constituição e pela Lei."[825]

De igual modo sucede a Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio que estabelece os princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do Estado, como se associa a vista desarmada do disposto no artigo 10:

"No desempenho das suas funções administrativas, os órgãos locais do Estado articulam com as autoridades comunitárias, observando estritamente a Constituição da República, as demais leis e os regulamentos sobre a matéria."[826]

De referir que a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro e a Lei n.º 2/97, de 28 de Maio foram as únicas que faziam referencia expressa às autoridades tradicionais, sendo que as leis sucedâneas, faziam sempre alusão às autoridades comunitárias e não às autoridades tradicionais, o que configura um arrepio constitucional, pois a Constituição da República não prevê a existência de autoridades comunitárias, mas sim de autoridades tradicionais.

Para Jorge Bacelar Gouveia, do ponto de vista funcional e estrutural o reconhecimento constitucional do princípio do pluralismo, acarreta consigo consequências no tange ao enquadramento que se deve dar ao poder tradicional no processo da descentralização pela articulação que pode existir da actividade das autarquias locais com as autoridades locais.

É nesse sentido que aponta a CRM, em preceito localizado no capítulo da Organização Social, dentro do Título IV da CRM[827], mas que tem na Administração Autárquica toda a sua pertinência: "O Estado define o relacionamento da autoridade

[825] Artigo 28 *(atinente ao enquadramento das autoridades tradicionais) da Lei n.º 2/97, de 28 de Maio.*
[826] Artigo da 10 (*atinente "a articulação com as autoridades comunitárias") da Lei n.º 3/2008, de 19 de Maio.*
[827] Sobre a articulação das autoridades tradicionais com o Poder Local, v. Vitalino Canas, *Autoridade Tradicional e Poder Local*, in AAVV, *Autoridades Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998, pp. 103 e ss.; Tiago de Matos Fernandes, *O Poder Local em Moçambique*…, pp. 55 e ss.; Albano Macie, *Lições de Direito Administrativo*…, pp. 358.; Carlos Manuel Serra, *Estado, Pluralismo Jurídico*…, pp. 421 e ss.

tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei"[828].

A LAL é sensível a esta orientação e fixa dois tipos de articulação da Administração Pública com as autoridades tradicionais:

— *coordenação:* "O ministro que superintende na função pública e na Administração Local do Estado coordenará as políticas de enquadramento das autoridades tradicionais e de formas de organização comunitária definidas pelas autarquias locais"[829];

— *audição:* "No desempenho das suas funções, os órgãos das autarquias locais poderão auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades"[830] .

Outros diplomas posteriores concretizariam essas formas de articulação, estabelecendo normas sobre os direitos e deveres, critérios de legitimação e modo de reconhecimento das autoridades tradicionais, cumprindo evidenciar:

- D n.º 15/2000, de 20 de Junho;

- D n.º 80/2004 de 14 de Maio; e

- D n.º 40/2006, de 8 de Fevereiro.

Esta opção constitucional de Moçambique assume o importante significado de aprofundar a democracia social, na medida em que incorpora uma maior compreensão pelas idiossincrasias da cultura africana em geral e da cultura moçambicana em particular, como será certamente o caso da comunidade e poderes tradicionais.

Eis uma forma de autonomia da sociedade que assim se apresenta constitucionalmente protegida, numa solução equilibrada e amadurecida, entrelaçando-se com o exercício do poder administrativo formal[831].

O sentido deste reconhecimento é ainda maior se se observar o passado remoto e passado recente da rejeição do papel insubstituível das comunidades tradicionais:

— *passado remoto,* porque as comunidades tradicionais foram manipuladas pelo poder colonial, que delas se serviu muitas vezes para continuar e consolidar o seu domínio político-social; e

[828] Art.. 118, n.º 2, da CRM.
[829] Art.. 28, n.º 1, da LAL.
[830] Art.. 28, n.º 2, da LAL.
[831]Discutido com profundidade , todas estas questões, Carlos Manuel Serra, *Estado, Pluralismo Jurídico*…, pp. 423 e ss.

— *passado recente*, porque as comunidades tradicionais não quadravam bem no princípio do centralismo democrático então reinante, surgindo como manifestações espúrias de uma vontade estadual de formalização da sociedade em nome de um projecto colectivista.

A lei n.º 6 /2019, de 31 de Maio que regula sobre as Assembleias provinciais e a lei n.º 4/2019 de 31 de Maio que regula sobe os órgãos executivos de governação descentralizada não estabelecem qualquer ligação entre os órgãos de governação descentralizada e o poder tradicional, nem com as autoridades comunitárias.

O poder tradicional não está enquadrado no paradigma dos órgãos de governação descentralizada, o que configura uma grande lacuna pois não é possível promover uma governação descentralizada sem a integração, envolvimento ou articulação com o poder tradicional ou autoridades comunitárias, pois estes é que estão na base, são órgãos do poder local, anteriores ao próprio Estado e que exercem a sua autoridade sobre as comunidades independentemente dos sistemas políticos.

A referência às autoridades comunitárias é feita apenas na lei n.º 7/2019 que estabelece o quadro jurídico legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província, a qual prevê no seu artigo 25 que:

1. "As autoridades comunitárias são os chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados pelas respectivas comunidades ou grupo social e reconhecidas pelo Estado que exerce determinada autoridade sobre as mesmas.

2. O reconhecimento das autoridades comunitárias é feito pelo Secretário de Estado na Província."[832]

3. "A comunidade local é o conjunto de população e pessoas colectivas compreendidas numa determinada unidade de organização territorial, nomeadamente, província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação, agrupando famílias, que visam a salvaguarda de interesses comuns."[833]

4. "As autoridades comunitárias são pessoas que exercem autoridade sobre determinada comunidade ou grupo social, nomeadamente, chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados pelas respectivas comunidades ou grupo social reconhecidos pelo Estado.

5. O Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado articula com as autoridades comunitárias na realização de actividades que visem a satisfação das

[832] Artigo 25 *(atinente as Autoridades comunitárias) da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio*.
[833] Artigo 24 *(atinente a Comunidade Local), do Decreto n.º 63/2020, de 31 de Maio*.

necessidades específicas das respectivas comunidades.

6. O Secretário de Estado na Província garante a gestão das autoridades comunitárias.”[834]

As autoridades tradicionais, mesmo as integradas nas autoridades comunitárias não fazem parte do poder local descentralizado, eles são reconhecidos pelo Estado, e é com o Estado que elas se relacionam. Em nosso entender as autoridades tradicionais deveriam ser a base da estrutura do poder local descentralizado, por serem mesmo um poder local por essência.

3.27. Singularidade do Paradigma Moçambicano

O modelo de Descentralização adoptado em Moçambique é o da Descentralização Administrativista.

De acordo com o disposto no artigo 268 da CRM, a descentralização administrativa territorial compreende:

a) Os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital;

b) As autarquias locais.

A peculiaridade do paradigma moçambicano da descentralização reside na existência e coabitação de órgãos resultantes da descentralização administrativa, que são os órgãos de representação do Estado, ao nível provincial e distrital, com os órgãos resultantes da descentralização administrativa, nomeadamente órgãos de governação descentralizada, sendo que, os de governação descentralizada provincial e distrital, não são órgãos do Estado e formalmente nem são autarquias locais.

Os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas públicas dotadas de personalidade jurídica, com uma autonomia administrativa, patrimonial e financeira. A autonomia é conferida aos órgãos e não aos territórios, por isso não abrange a autonomia política, daí que estes órgãos não dispõem de poder legislativo, mas sim regulamentar.

A ideia da existência ao nível provincial de órgãos de representação democrática e ao nível local de órgãos representativos eleitos foi projectada pela primeira vez na Constituição de 1990, artigos 115 e 186 respectivamente, e a Revisão Constitucional de 2018, veio concretizar e inovar ao criar órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais.

[834] Artigo 25 *(atinente as Autoridades Comunitárias), do Decreto n.º 63/2020, de 31 de Maio.*

Com efeito, o artigo 115 da Constituição de 1990, previa que, podem ser criados, a nível provincial, órgãos de representação democrática e o artigo 186 dispunha, no seu número 1 que os órgãos locais do Estado consistem em órgãos representativos e órgãos executivos e no número 2 estabelecia que os órgãos representativos são constituídos por cidadãos eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial.

Da criação de órgãos de governação de governação descentralizada provincial e distrital, autónomos, não resulta a criação de províncias e nem distritos autónomos, pois apesar da descentralização administrativa ser territorial, a autonomia conferida não é territorial não é política, é sim administrativa, patrimonial e financeira, não incluindo o poder legislativo, mas sim o poder regulamentar.

A Descentralização adoptada é administrativa, pelo que as províncias e os distritos, não são autónomos, isto é, a autonomia não é conferida as províncias e distritos, mas sim aos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e essa autonomia é administrativa, patrimonial e financeira, não é político, o que significa que, o poder legislativo está centralizado.

Como corolário deste Paradigma:

- O Estado Moçambicano é um Estado Unitário;
- A descentralização é administrativa;
- As entidades descentralizadas gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;
- Os Órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais, estão sujeitos a tutela administrativa e financeira do Estado;
- O Estado mantém a sua representação em todos os escalões territoriais e junto das entidades descentralizadas;
- As entidades descentralizadas dispõem de um poder regulamentar próprio;
- Os Órgãos de governação descentralizada não são órgãos do Estado;
- Os Órgãos de governação descentralizada não representam o Estado;
- Os Órgãos de governação descentralizada não exercem funções de soberania;
- As funções de soberania são exercidas pelos órgãos do Estado;

– Existe um conjunto de funções exclusivas do Estado e que constituem limite a Descentralização;

– A Descentralização obedece ao princípio do gradualismo;

– O Governador, Administrador e Presidente do Conselho Autárquico eleitos, podem ser demitidos pelo Presidente da República;

– As Assembleias Províncias, Distritais e Autárquicas, podem ser dissolvidas pelo Governo.

– Os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de personalidade jurídica própria, diferente da do Estado-Administração.

– O Secretário de Estado representa por um lado o Estado, e nesta qualidade exerce poderes políticos e simbólicos em representação do Estado e por outro lado, representa o Governo Central e nesta veste exerce o poder executivo, sendo responsável pela execução do Programa Quinquenal do Governo (Central) ao nível provincial.

Portanto, o Secretário de Estado na qualidade de representante do Estado exerce funções exclusivas e de soberania do Estado e superintende e supervisa os serviços de representação do Estado na Província e nos distritos e exerce a função governativa em representação do Governo Central, sendo o responsável pela implementação do Programa Quinquenal do Governo e o Plano Económico e Social aprovados pela Assembleia da República, enquanto que o Governador implementa o Programa Quinquenal do Governo e o Plano Económico e Social aprovados pela Assembleia Provincial.

3.28. Implicações do Sistema de eleição dos Órgãos das entidades descentralizadas no Sistema Político

– *Podem concorrer para Assembleia Provincial, Distrital e Autárquica. Para além dos Partidos Políticos, Grupos de cidadãos, o que abre espaço a participação da sociedade civil.*

– *O Sistema de Governo das entidades descentralizadas tem um pendor para o Sistema Parlamentar;*

– *O Governador de Província, Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico respondem perante a Assembleia;*

– -A dissolução da Assembleia implica dissolução de todos órgãos e a realização de novas eleições;

– Com o sistema de maioria simples no apuramento do vencedor, podem existir Governadores, Administradores e Presidentes do Conselho Autárquico sem maioria na Assembleia, o que pode acarretar dificuldades na governação caso não haja colaboração e apoio da Assembleia.

– A Assembleia tem poderes para demitir o Governador de Província, Administradora de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico;

– Em caso de dissolução da Assembleia não se realizam eleições intercalares, mas sim novas eleições, o que significa que os eleitos nesta eleição, não vem dar continuidade do mandado anterior, mas sim iniciar um novo mandado, um novo ciclo eleitoral;

– Em caso de incapacidade permanente do Governador de Província, Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico, não se realizam eleições intercalares, pois sucede o segundo candidato (membro da Assembleia) da lista mais votada.

– A realização de eleições de nível distrital, provincial e autárquico pode abrir espaço para o surgimento de Partidos de âmbito local (provinciais, distritais ou regionais), contrariando o princípio Constitucional de que os Partidos Políticos devem ter âmbito nacional.

– Em função das dinâmicas locais, as eleições podem não ser simultâneas a escala nacional;

– A eleição no modelo de cabeça de Lista, nos termos em que é realizado, não permite que o cidadão tenha opções diferentes (dois votos) na eleição do Governador de Província, Administrador de Distrito ou Presidente do Conselho Autárquico e da Assembleia, pois é através de um só voto, o voto na Assembleia que emerge o Governador, Administrador e Presidente do Conselho Autárquico, os quais não são eleitos individualmente e em separado.

– Não há possibilidade de uma Candidatura individual independente para os cargos de Governador, Administrador e Presidente do Conselho Autárquico, devendo ser através dos Partidos Políticos, Coligações de Partidos e Grupos de Cidadãos.

– Sistema de governação descentralizada cria espaço para a participação e representação de sensibilidades locais, criando um espaço de inclusão política e social.

CAPÍTULO IV: DESCENTRALIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DO ESTADO NO DIREITO COMPARADO

4.1. O Caso dos Estados Unitários

4.1.1. O Caso de Portugal

Portugal é um Estado unitário regionalizado, isto é, com duas regiões autónomas, nomeadamente a região autónoma da Madeira e dos Açores.

Nas duas regiões autónomas existem por um lado os órgãos da região autónoma, nomeadamente o governo regional e a Assembleia Legislativa Regional e por outro um representante da República.

Até o ano de 2004, a soberania da República nas regiões autónomas era "especialmente representada" por um Ministro da República que acumulava competências políticas, ministeriais e administrativas e funções vicariantes do Chefe do Estado. Era nomeado pelo Presidente da República sob proposta do primeiro-ministro, ouvido o Conselho de Estado (inicialmente o Conselho da Revolução). O Ministro da República também desempenhava um papel de controlo do sistema de governo regional e dos actos dos seus órgãos. Participava então nas reuniões semanais do Conselho de Ministros.

A partir da Revisão Constitucional de 2004, a figura do Representante da República passou a ser nomeado e exonerado pelo Presidente da República, ouvido o Governo, desaparecendo a iniciativa governamental em matéria de nomeação e exoneração; foram totalmente suprimidos os poderes administrativos do anterior Ministro da República, passando a verificar-se o relacionamento directo entre as administrações regionais, estaduais e europeias.

O Representante da República é o representante do Estado no espaço regional e tem uma estrutura de órgão unipessoal[835].

O Representante da República tem competências necessárias, tal como se encontram definidas na Constituição da República Portuguesa, e tem competências eventuais, se isso for determinado pelo Governo[836]:

[835] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional, II, Direito Constitucional Português*, 2016, p. 1222.
[836] *Ibidem.*

- No primeiro caso, são as competências de natureza política, não apenas quanto à Constituição do Governo Regional como na participação que tem no procedimento legislativo regional através dos poderes de assinatura e veto dos diplomas regionais;

- No outro caso, pode exercer, por delegação governamental, competências administrativas de superintendência nos serviços de Estado em cada Região Autónoma.

O Representante da República é actualmente configurado como titular de cargo político, residente na região, com competências no funcionamento do sistema de governo regional e com funções de representação do Estado e controle normativo dos actos legislativos dos órgãos de Governo Regional[837].

O Representante da República tem precedência protocolar sobre todas as entidades regionais e nacionais nas cerimónias civis e militares que tenham lugar na respectiva região, que cede quando estiverem presentes o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República ou o Primeiro-ministro[838].

As competências do Representante da República directamente conferidas pela Constituição situam-se na função política do Estado e dividem-se em dois grupos: competências políticas e competências de controlo normativo dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas[839].

São competências políticas[840]:

— Nomear o Presidente do Governo Regional, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidos os partidos representados na Assembleia Legislativa;

— Nomear e exonerar os restantes membros do Governo Regional, sob proposta do respectivo presidente (o Governo Regional, a partir da revisão constitucional de 2004, passou a tomar posse perante a Assembleia Legislativa da Região Autónoma);

— Vetar os decretos da Assembleia Legislativa da Região Autónoma, solicitando nova apreciação em mensagem fundamentada;

— Recusar a assinatura dos decretos do Governo Regional, comunicando por escrito o sentido dessa recusa.

São competências de controlo normativo[841]:

---

[837] CATARINO, Pedro, (Embaixador Representante da República para a Região Autónoma dos Açores) *As Funções do Representante da República no Contexto da Autonomia da Região Autónoma dos Açores*, disponível em htt.www.comunicarcaaf.PT, acessado no dia 15 de Agosto, pelas 10.30 horas.
[838] *Idem.*
[839] *Idem.*
[840] *Idem.*

— Assinar e mandar publicar no Diário da República os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais;

— Requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto legislativo regional que lhe tenha sido enviado para assinatura;

— Requerer a fiscalização sucessiva abstracta e a consequente declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral de qualquer norma jurídica, com fundamento em "violação dos direitos das regiões autónomas" ou do Estatuto.

Além das competências constitucionais, a lei atribui ao Representante da República outras competências, que se repartem, essencialmente, pelo domínio da administração eleitoral e na participação em órgãos consultivos. Assim, são-lhe atribuídas competências quanto à organização e funcionamento dos processos eleitorais relativos a[842]:

— Presidente da República;

— Assembleia da República;

— Autarquias locais;

— Parlamento Europeu;

— Referendo;

— Referendo local;

— Recenseamento eleitoral.

— Representante da República participa ainda nos seguintes órgãos consultivos:

— Conselho Superior de Defesa Nacional, presidido pelo Presidente da República;

— Conselho Superior de Segurança Interna, presidido pelo Primeiro-ministro.

O Representante da República tem ainda competências administrativas e de representação dos interesses do Estado nas Regiões Autónomas, nomeadamente para assegurar a execução da declaração do estado de sítio e do estado de emergência[843].

Já no continente diferentemente da região insular, onde existem as duas regiões autónomas, com uma descentralização política e, por conseguinte, um representante do Estado, nas regiões administrativas, existe um órgão local do Estado, que simultaneamente representa o Estado e o Governo Central.

---

[841] *Idem.*
[842] *Idem.*
[843] *Idem.*

De acordo com Diogo Freitas do Amaral, da leitura da Lei-Quadro das Regiões Administrativas (lei n.º 56/91, de 13 de Agosto), o Governador civil regional é, simultaneamente, magistrado administrativo e autoridade policial.

Como magistrado administrativo, o Governador civil regional tem uma tripla função[844]:

- Representar o Governo na área da região;

- Fiscalizar a legalidade da actuação da própria região, enquanto autarquia local (por isso o art. 262° da CRM diz que este órgão será o representante do Governo «junto da região»;

- Exercer poderes de tutela administrativa, em nome do Estado, sobre os municípios e as freguesias existentes no território da respectiva região.

Portanto, na região insular onde existe uma descentralização política e consequentemente regiões autónomas existe um representante do Estado que é o Representante da República, enquanto no interior onde existe uma descentralização administrativa existe um Governador civil regional, sendo que o Representante da República, exerce apenas poderes, sem poderes administrativos que estão a cargo dos órgãos da região autónoma, enquanto que o Governador Civil representa o Governo.

Em termos do paralelismo, o Secretário de Estado em Moçambique, tem uma dupla identidade, por um lado representa o Estado e, por outro, representa o Governo, porém sendo o modelo de descentralização administrativo, faz mais sentido a existência de um órgão local do Estado, que corresponde a um Governador Civil no Sistema Português, pois o Estado só actua através da figura de um representante do Estado, num contexto de descentralização política.

Apesar de a Constituição da República Portuguesa prever a existência de Regiões Administrativas, uma espécie de Autarquias Supra municipais, que no modelo moçambicano, pode corresponder aos órgãos de governação descentralizada provinciais, estas nunca foram instituídas, após terem sido rejeitadas no referendo de 1999, e ao nível político, a matéria não tem colhido consenso, tendo sido criados no seu lugar, os Conselhos de Coordenação e desenvolvimento regional e as entidades supra municipais.

[844] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, Vol I, 2012, p. 666.

4.1.2. O Caso da França

A França é um Estado unitário, politicamente centralizado e administrativamente descentralizado.

Na França, existem três níveis de autarquias territoriais (regiões, departamentos e municípios) adoptou-se uma tendencial repartição especializada de atribuições: ao município, o controlo do território (urbanismo, habitação, etc.); ao departamento, as funções de solidariedade e a gestão de serviços sociais; e as regiões, a função de ordenamento do território e da planificação económica[845]. Mas essa divisão de funções não eliminou sobreposições das mesmas tarefas por diferentes autarquias[846].

A Constituição Francesa prevê a existência da figura do Representante do Estado, encarregue pela defesa dos interesses nacionais.

Assim, no plano constitucional é de sublinhar[847]:

a) No artigo 72º, a afirmação implica do princípio de subsidiariedade, quando se estabelece que as colectividades territoriais têm o conjunto das competências que melhor podem pôr em execução no seu nível de administração;

b) Ainda no mesmo artigo, a previsão (imperativa) de um Representante do Estado nas colectividades territoriais, com funções de representação da cada um dos membros do Governo, encarregado da defesa dos interesses nacionais, de controlo administrativo e do respeito pelas leis;

c) No artigo 72º, o direito das colectividades territoriais a beneficiar de recursos que possam dispor livremente, e a obrigação de as transferências de competências do Estado serem acompanhadas dos recursos equivalentes aos que antes estavam consignados ao seu exercício;

d) No mesmo preceito, a necessidade de a lei prever mecanismos de perequação financeira destinados a favorecer a igualdade entre as colectividades territoriais.

O Conde General das Colectivités Territoriales começa por estabelecer, nos diferentes sub-artigos L-1111, um conjunto de princípios aplicáveis aos três tipos de colectividades, mormente[848]:

---

[845] *Ibidem.*
[846] *Ibidem.*
[847] AMARAL, Diego Freitas e SILVA, Jorge Pereira, *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização*, 2019, p. 64.
[848] *Idem, p. 66.*

a) Livre administração das colectividades territoriais, por meio de conselhos eleitos;

b) As três colectividades territoriais constituem o quadro institucional de participação dos cidadãos na vida local;

c) Elas concorrem com o Estado na boa administração do território, no desenvolvimento económico, no combate às desigualdades e na protecção do ambiente.

d) Não existe nenhuma forma de tutela entre colectividades territoriais, nem mesmo quando uma preste apoio financeiro a outra.

e) O Estado pode delegar competências nas colectividades territoriais e estas podem delegar competências entre si;

f) Na repartição de competências entre o Estado e as três colectividades, deve em princípio cada competência ser adjudicada na integra a um único nível de administração;

g) Não obstante; há competências cujo exercício necessita do concurso de diversas colectividades territoriais.

No que respeita ao sistema de governo, as regiões são administradas por um Conselho Regional eleito directamente pelo povo, para um mandato (longo e renovável) de seis anos (e coincidente com os órgãos departamentais)[849]. Após as eleições, compete ao Representante do Estado convocar os conselheiros para a primeira reunião, fixando a data e hora para a mesma[850].

O Representante do Estado não é, evidentemente, um órgão da Região, mas tem um papel muito importante na sua vida[851]. Este está encarregado de defender os interesses nacionais, o respeito pelas leis e de proceder ao «controlo administrativo», verificando se as autoridades regionais exercem regularmente as suas competências[852].

O Representante do Estado é a única pessoa a poder usar a palavra, em nome do Estado, perante o Conselho Regional[853]. Não obstante, a não ser que o Primeiro-Ministro o determine, esse uso da palavra está condicionado pelo acordo do Presidente do Conselho Regional[854].

---

[849] *Idem, p. 68.*
[850] *Ibidem.*
[851] *Ibidem.*
[852] *Ibidem.*
[853] *Ibidem.*
[854] *Ibidem.*

Para o exercício das suas atribuições, o Representante do Estado recebe do Presidente do Conselho as informações necessárias para o efeito. Em contrapartida, tem a obrigação de enviar ao Conselho Regional um «relatório especial» sobre a actividade dos serviços do Estado na região – o qual pode ser objecto de debate público[855].

O Representante do Estado envia ao Tribunal Administrativo competente os actos dos órgãos regionais que considere ilegais, nos dois meses seguintes à sua prática. Em determinadas matérias, mormente em caso de violação de liberdades individuais, o tribunal administrativo pode suspender a eficácia dos actos administrativos em causa[856].

Finalmente, compete ao Representante do Estado proceder, em conjunto com o Presidente do Conselho Regional, à coordenação dos serviços do Estado na região e da actividade dos serviços regionais[857]. Pelo menos duas vezes por ano realizar-se-á uma «conferência de harmonização» em matéria de investimento público do Estado na região[858]. Nesta linha de administração cooperativa, o Presidente do Conselho Regional pode dispor, na medida do necessário, dos serviços desconcentrados do Estado para a preparação e execução das deliberações do órgão e que preside[859].

Em França, a revisão da Constituição de 2003, que consagra a desconcentração, define que, nas colectividades territoriais da República, o Representante do Estado dá uma base institucional à delegação de poderes. Para além de representar os interesses nacionais e de cada ministério ao nível local, o Representante do Estado exerce o controlo administrativo e zela pelo cumprimento das leis. O Representante do Estado, para além de ser o garante da coerência da acção do Estado na província, dirige os serviços desconcentrados regionais do Estado; é responsável pela execução das políticas do Estado na região; e pelas políticas comunitárias que são da competência do Estado. Exerce, ainda, o controlo da legalidade e zela pelo respeito das regras orçamentais e prepara as políticas de desenvolvimento económico, social e de gestão do território[860].

A reorganização dos serviços do Estado e a transferência de competências e serviços para os Representantes do Estado ao nível local não só reduziram as atribuições e os meios humanos à disposição dos governos eleitos, como também tornaram a Representação

---

[855] *Ibidem.*
[856] *Ibidem.*
[857] *Idem, p. 69.*
[858] *Ibidem.*
[859] *Ibidem.*
[860] M. Verpeaux, Ch. Rimbault & F. Waserman, *Les Collectivités Territoriales et la Décentralisation*, Paris, la documentation Française, 2018, citado por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

do Estado um meio privilegiado de implementação de políticas públicas ao nível local[861]. Na França, com uma administração tradicionalmente burocrática e onde a evolução administrativa é caracterizada pela profissionalização dos funcionários da administração local[862], o Representante do Estado, alto funcionário, é directamente implicado na implementação das políticas governamentais.

Bem vistas as coisas, o Representante do Estado não é somente um guardião da lei, mas possui poderes e recursos que lhe permitem exercer influência administrativa. Porque não está envolvido na política local e não tem nenhuma vocação a priori para o efeito, ou seja, de desempenhar um papel político-partidário[863], este distanciamento permite-lhe observar uma neutralidade apreciada pelos actores locais, o que favorece o compromisso e os processos de prestação de serviços públicos ao nível local. Nos parece que a perspectiva de profissionalização do Representante do Estado é estimulante, sobretudo em contextos onde a diversidade partidária encontra espaço para impulsionar reformas na base de um clientelismo (cf. infra)[864]. O Representante do Estado neste contexto encarna a apoliticidade e a imparcialidade da administração[865].

A figura do Representante do Estado em Moçambique é próxima ao do Sistema Francês. Ambos sistemas têm em comum o facto de ser sistemas de descentralização administrativa. Nos dois sistemas o Representante do Estado exerce poderes políticos e administrativos, representando o Estado e o Governo Central.

Enquanto nos Estados Unitários é o Governo Central que tem a sua representação nas entidades descentralizadas no sistema federal Alemão, são os Estados Federados que tem a sua representação ao nível do Governo Federal.

---

[861] G. Marcou, «*Le représentant Territorial de l'Etat et le fait régional dans les Etats Européens » Revue Française d'administration Publique*, n° 135, 2020, p. 567-582, citado por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[862] A. Chemla-Lafay, « Professionnaliser la GRH dans la fonction Publique de L'Etat en France. Une incantation sans effets réels » Politique et Management Public, Vol. 26 (2), 2008, p. 111-136, citado por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[863] G. Braibant, "*Le passé et l'avenir de l'administration Publique », Revue Française de Administration Publique, n° 102, 2002, p. 213-221*, citado por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[864] *Idem.*

[865] *Idem.*

4.2. No caso dos Estados Federais

4.2.1. O Caso da África do Sul

A África do Sul, país vizinho de Moçambique, parece um caso interessante e estimulante, mormente devido à forma como está organizado o seu modelo de descentralização, por ser um sistema de governo substancialmente federal em que os três níveis de governo (nacional, provincial e local) têm não só autoridade legislativa, mas também executiva nas suas esferas de influência[866]. Uma grande inovação operada na última reforma constitucional de 1996 consistiu no reforço do estatuto de Governo Local, que passou a beneficiar do estatuto de uma esfera de governo, com mesmas competências e poderes do governo provincial e nacional[867].

Cada província sul-africana é dirigida por um "premier provincial" com poderes executivo e uma Assembleia Provincial, que pode aprovar sua própria constituição, desde que essa constituição não viole a lei fundamental, ou seja, a Constituição da República[868]. O governo local é o principal prestador de serviços públicos locais e com competências e poderes concomitantes com a esfera nacional, nas áreas de Educação (excluindo ensino superior), Saúde, Polícia, Assuntos Culturais, Ambiente, Transportes Públicos, Planeamento Regional, Desenvolvimento Rural e Urbano, Turismo, etc[869].

Contudo, estes poderes só podem ser exercidos se as províncias possuírem capacidade administrativa, para assumir de forma efectiva, tais responsabilidades. De acordo com a Constituição sul-africana, apesar de as três esferas serem de governo distintos as mesmas devem funcionar de forma interdependente e inter-relacionadamente, o que dispensa a existência da figura de Representante do Estado ao nível provincial e local. Esta função é desempenhada pelos mecanismos de coordenação dos "clusters do governo", quais órgãos consultivos cuja função é promover, de um lado, uma abordagem integrada de governação, melhorar a planificação, o processo de tomada de decisão e a prestação de serviços, e, de

[866] D. Fassin, Affliction. *L'Afrique du Sud. De l'apartheid au sida*, Paris, Karthala, 2004, citado por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[867] I. Crouzel, *Les Municipalités en Afrique du Sud : Une Autonomisation à Polarisation Variable, Les études du CERI*, n° 93, 2003, pp, citado por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[868] Constitutional Court of South Africa (1996), « *Certification of the constitution of the Republic of South Africa, 1996* », 6 September, citado por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[869] J. W. Visser, *Developmental Local Government. A case study of South Africa*, Antwerpen-Oxford, 2005.

outro lado, garantir não só o alinhamento das principais prioridades, mas, igualmente, facilitar a monitoria da implementação dos programas prioritários[870].

4.2.2. O caso da Alemanha

Já na Alemanha, que é um exemplo clássico de um federalismo cooperativo e simétrico, verifica-se, em contraste com outros estados federados, que a distribuição de competências entre o nível federal (o Bund) e as unidades subnacionais (os Landers) segue uma lógica funcional. O parlamento do Lander tem a responsabilidade de nomear o governo do Lander, que é representando por um alto funcionário por si nomeado[871]. Ao nível central, os Landers dispõem de uma "representação" de modo a defender seus interesses junto da Bundesrat (composto por representantes dos governos dos Landers para salvaguardar seus interesses) do governo Federal e de todos os outros órgãos implantados na capital[872].

A lei germânica atribuiu aos Landers não só competências administrativas, poderes legislativos e o direito de executar leis federais, mas também a responsabilidade pelo controlo das actividades locais, principalmente nas áreas de policiamento, educação e assuntos culturais, incluindo os media[873]. Contudo, não podem impor novas disposições legais ou substituir certas disposições da lei fundamental, sem o consentimento do Governo Federal, que mantém o direito e a prerrogativa de regulamentar os procedimentos administrativos[874].

Por força da Lei Básica, o Governo Federal e os Landers são obrigados a cooperar de modo a realizar as tarefas e responsabilidades que lhes são incumbidas pela lei, o que os torna unidos num processo perpétuo de coordenação destinado a garantir o consenso

---

[870] https://www.gov.za/about-government/government-system/local-government, acessado no dia 22 de Maio de 2020.

[871] A. Gunlicks, *The Landers and the German Federalism, Manchester*, Manchester University Press, 2003, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

[872] C. Onestini, *Federalism and lander autonomy*, New Your & London: Routledge Falmer, 2002, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

[873] K. Auel, "*Intergovernmental Relations in German Federalism: Co-operative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts" Comparative European Politics 12 (4/5)*, 2014, p. 422–443, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

[874] J. Laughlin, J. Kincaid & Wilfried Swenden, *Routledge Handbook of regionalism and Federalism*, New York & London, Routledge, 2013, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em httt. www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

necessário para a formulação de políticas e sua implementação[875]. Este modelo de cooperação, baseado não só na lei, mas também nas negociações, ajuda a "despolitizar" a administração e permite a busca de soluções na prestação de serviços locais. O poder administrativo e os esforços de despolitização são duas características que quanto a nós seriam de importância considerável para a natureza de concepção do Secretário de Estado na Província para caso moçambicano.

[875] Ch. Jeffery, "Groundhog Day: *The Non-Reform of German Federalism, Again", German Politics 17 (4)*, 2008, p. 587-592, citado por GUAMBE, Egídio e ROSÁRIO, Domingos do, sem perfil nem qualificador definidos, o Secretário de Estado não deve parecer um Comissario Político disfarçado, in EISA, *Policy Brief* n.º 5, de 02 de Junho de 2020, disponível em http.www.academia.edu, acessado no dia 10 de Setembro de 2021, pelas 11 horas.

CAPÍTULO V: ANÁLISE FUNCIONAL DO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO

5.1. Configuração do Modelo de Descentralização

Em decorrência do acordo político assinado entre o Governo e a Renamo no contexto de negociações de paz, teve lugar, em 2018, uma revisão constitucional que introduziu um novo paradigma de descentralização.

Com efeito, a partir da revisão constitucional de 2018, a configuração dos órgãos de governação ao nível provincial, alterou-se profundamente, passando a compreender:

- Entidades descentralizadas que incluem órgãos de governação descentralizadas provinciais e distritais e as autarquias locais. Os órgãos de governação descentralizada provinciais, são constituídos por uma Assembleia Provincial eleita, um Governador de Província eleito e um Conselho Executivo Provincial nomeado e os órgãos de governação descentralizada distrital são constituídos por uma Assembleia Distrital eleita, um Administrador eleito e um Conselho Executivo Distrital nomeado. Os órgãos de governação descentralizada provincial, assim como os órgãos de governação descentralizada distrital, gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, não havendo uma relação de subordinação dos órgãos de governação descentralizada distritais em relação as provinciais.

As autarquias locais, são constituídas por uma Assembleia Autárquica eleita, um Presidente do Conselho Autárquico eleito e um Conselho Autárquico nomeado.

- Entidades descentralizadas, que são os órgãos de representação do Estado ao nível provincial e distrital. Os órgãos provinciais de representação do Estado são constituídos pelo Secretário o de Estado e pelo Conselho dos Serviços Provinciais de representação do Estado. Ao nível distrital está prevista a existência de um representante do Estado.

A representação dos órgãos de governação descentralizada provincial ao nível distrital, ainda não está definido, assim como ainda não está definida a configuração da representação do Estado no Distrito, estando neste a funcionar a estrutura dos órgãos locais do Estado criados à luz da lei n.º 8/2033, de 19 de Maio, situa-se que é transitória até a constituição dos órgãos de governação descentralizada distrital, previstas constitucionalmente para 2024.

Implantada a estrutura dos órgãos de governação descentralizada provincial, e dos órgãos de representação do Estado a coabitarem com os órgãos das autarquias locais e órgãos locais do Estado ao nível Distrital, posto Administrativo e Localidade, com a previsão

da instalação de órgãos de governação descentralizada distrital em 2024, suscita-se a questão da sustentabilidade, racionalidade e eficácia do modelo.

Um dos aspectos a considerar é a coordenação e articulação entre os diversos órgãos existentes ao nível da província, se ela decorre em harmonia e em benefício do interesse público, e a conflitualidade no relacionamento entre os órgãos de representação do Estado e os órgãos de governação descentralizada, a clareza nas atribuições e competências de cada um dos órgãos, para aferir a sustentabilidade e eficácia do modelo de descentralização.

Em Janeiro de 2020[876], o CDD já previa a ocorrência de disputas de poder e/ou conflitos institucionais na implementação do pacote legislativo que viabilizou a eleição de Governadores da Província, em Outubro de 2019[877]. Temendo uma vitória da Renamo em algumas províncias do centro e norte do País, a Frelimo aprovou um projecto que atribuiu mais poderes executivos ao Secretário de Estado na Província, figura nomeada pelo Presidente da República[878]. Segundo o CDD, o objectivo era assegurar o controlo do poder mesmo nas províncias onde o Governador fosse eleito pela oposição[879].

De acordo com Egídio Guambe, a nível da província, instalou-se uma tensão e um claro sinal de ausência de coordenação[880]. A Frelimo parece não ter capacidade de servir como base de superação destas tensões[881]. Alguns quadros do Partido não vêem a necessidade, nem pertinência do actual figurino de descentralização[882]. A Renamo, que tinha feito a reforma de descentralização entrar na agenda pública, não se reviu com sucesso nas eleições provinciais e a sua motivação parece ter baixado[883]. O MDM, ausente nas negociações da reforma, não entendeu nem a lógica nem os benefícios de tal reforma[884]. Os parceiros de financiamento, tão esperados para viabilizar o processo, não se vêem a disponibilizar fundo para um processo em que não está claro a quem cabem as principais responsabilidades de gestão local[885]. A governação local[886] não oferece certeza de

876 https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/02/O_Governador_de_Provincia_e_eleito_direta_unica_e_exclusivamente_pelos_cidadaos_eleitores.pdf.
877 *Idem.*
878 *Idem.*
879 *Idem.*
880 GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.
881 *Idem.*
882 *Idem*.
883 *Idem.*
884 *Idem.*
885 *Idem.*
886 Alguns projectos de descentralização, com apoio de parceiros de cooperação, deram passos muito lentos de implementação. O Banco Mundial usou a sua abordagem típica de apoio ao Estado, mas, até agora, os efeitos

coordenação, de participação do cidadão e muito menos dispõe de mecanismos de prestação de contas.

Para Egídio Guambe, a experiência dos dois anos de governação descentralizada provincial e da presença da representação de Estado na Província parece não ter resultado, nem no aprofundamento da democracia (materializando a paz, base da sua concepção) nem no reforço do desenvolvimento local (através de serviços públicos locais), muito menos na operacionalização concreta da formação do Estado. Instalou-se, ao nível local, uma tensão funcional entre os Governos de Província e a Representação de Estado[887]. Ao nível das autarquias, apesar de as suas funções serem relativamente bem estabelecidas, a coordenação com o Governo de Província e a Representação do Estado ficou igualmente ambígua[888]. A governação local, na fórmula em implementação, não observou nem a teoria da organização administrativa do Estado nem a estruturação funcional dos organismos públicos, o que concorre para uma desordem e fragilização do Estado e dos seus pressupostos de interesse público ao nível local[889].

A dificuldade de delimitação de funções entre os órgãos locais tornou o espaço local num ambiente fértil para o surgimento de conflitos[890]. Em rigor dos termos, na governação local, não existe, neste momento, uma actividade administrativa programada[891]. Algumas acções proactivas são dependentes da capacidade individual dos titulares e de suas equipas, o que, em muitas ocasiões, gera tensões, sobretudo entre a representação do Estado e o Governo Provincial[892].

O facto é que tanto o Governador, concretamente sem espaço de acção, assim como o Secretário do Estado e, posteriormente, o Administrador eleito (com território), poderão ser um combustível para uma letargia administrativa e um agravamento de tensões, marginalizando-se assim qualquer prossecução do interesse público[893]. Para Egídio Guambe,

---

dos projectos não são conhecidos. A USAID, com seus intermediários, iniciou processos administrativos apenas, sendo incerto a concreta implementação. Outros parceiros ainda estão sem clareza, nem dos mecanismos a usar nem dos objectivos pretendidos, referência feita por GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[887] *Idem.*

[888] *Idem.*

[889] *Idem.*

[890] *Idem.*

[891] GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2024? Atribuições Funcionais na Governação Local, in IDeIAS, Informação e Análise Social*, IESE, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em , acessado no dia 11 de Agosto de 2021, pelas 15.30.

[892] *Idem.*

[893] *Idem.*

existem três questões funcionais que devem ser mobilizadas para efectiva primazia do interesse público ao nível local[894]:

i) "A primeira, relativa à função de supervisão da soberania do Estado, a qual garantiria as actividades indispensáveis à unicidade do Estado nos termos definidos pela Constituição da República. Neste sentido, em lugar de a representação do Estado estar na concorrência de protagonismo com o Governo da Província, serviria como o ponto de encontro de todos os níveis de governação local, exercendo exclusivamente as funções essenciais de soberania do Estado, que não devem ser delegadas, como a segurança e a diplomacia. Obviamente, a perspectiva significaria redefinir os qualificadores profissionais do Secretário do Estado. O Secretário do Estado não seria um comissário político nem intendente, mas um actor relevante na manutenção da linha dorsal da imagem do Estado ao nível local.

ii) A segunda, relativa à função de intermediação da planificação, a qual seria exercida pela governação descentralizada provincial. Corresponde ao exercício de coordenação de planificação ao nível local. Sem, necessariamente, se definir em termos de hierarquia, a planificação local precisa de ser pensada em termos de coerência e de complementaridade. A Governação Provincial, para ser estimulante, do ponto de vista de legitimidade política e da abrangência espacial, deve servir de base de articulação dos diferentes planos. Obviamente, a posterior, seria o exercício do Conselho Autárquico, Distrital e Provincial, a adaptar as exigências das suas assembleias para aprovação. A província manteria igualmente as funções de unidade de referência, esgotadas as interacções nas autarquias e nos distritos.

iii) A terceira, relativa à função de interface, que seria exercida tanto pela autarquia quanto pela governação descentralizada distrital. Em concreto, a relação de serviços (administração -cidadão) é estabelecida ao nível da autarquia e dos distritos, que são os verdadeiros implementadores da acção administrativa. Com efeito, o Governo da Província, a representação do Estado, o Governo da Autarquia Governo Distrital – em termos de território – agem materialmente no mesmo espaço. É, por isso, ilusório pensar na distinção de funções ao nível local, exclusivamente em termos de espaço territorial[895]. O

---

[894] *Idem.*

[895] O conceito de delimitação territorial do espaço de governação local é gerador de conflitos, como foi o caso de alguns municípios como Beira, Maxixe, Nacala. A instauração de limitação de funções através de princípio de divisão territorial tem o potencial de marginalizar o fim último da administração. Vide CHAIMITE, Egídio, Descentralização e competição política: A questão da delimitação do Município da Beira, monografia de licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane, 2010.

processo deve associar a coordenação territorial e, sobretudo, as atribuições funcionais claras (quem faz o quê?). Em algum momento do discurso político performativo, o distrito foi considerado como o pólo de desenvolvimento, no sentido de ser a unidade de implementação[896]*. O distrito, assim como a autarquia, devem exercer as funções de ponto de encontro*[897] *onde o Estado e o cidadão encontram espaços de co-planificação, co-gestão, co-avaliação e de proposta de melhorias administrativas de co-produção. As relações sectoriais com os órgãos de tutela seriam, em primeira instância, estabelecidas a este nível, observado, obviamente, o princípio de subsidiariedade."*

Um dos críticos do actual modelo de descentralização, é o Governador da província da Zambézia, o qual numa comunicação feita na Assembleia Provincial da Zambézia afirmou[898]: *"Descentralizar não é negócio fácil. Eu tenho, mas tenho que dar ao outro. Vocês acham que é fácil dar o poder? Acham que é fácil? Então, o poder central resiste". "Somos nós a dizer que na nossa província queremos ser os donos dos nossos destinos. Nós os zambezianos queremos ser os donos dos nossos destinos. Nós queremos governar na província da Zambézia". "O que nós queremos é a política de problema local - solução local. Não queremos problema local e depois pedirmos a Maputo para vir resolver. Quanto tempo leva? Vai chegar este ano? Não". "O Estado vai continuar a controlar a Polícia, vai continuar a controlar os tribunais, vai continuar a controlar o Exército, vai continuar a controlar a Migração. Os serviços de Estado serão controlados pelo Estado. Nós queremos tomar conta do nosso desenvolvimento, nós queremos desenvolver a Zambézia".*

Apesar de o Conselho Constitucional, ser o órgão constitucionalmente investido de poder para a resolução de conflitos de competências entre os órgãos de representação do Estado e os Órgãos de Governação Descentralizada, este nunca foi solicitado a se pronunciar. Concorre para esta situação, o facto de que sendo os titulares dos dois órgãos em todas as províncias no presente ciclo, os conflitos rezem geridos ao nível partidário. Nesta senda, a FRELIMO aprovou uma circular que adopta para efeitos internos, uma precedência de cortesia entre os dois órgãos na província e outros arranjos protocolares ao nível partidário, a qual preconiza que[899]:

---

[896] MONTEIRO, José Óscar. "*Estado, Descentralização E Cidadania. Equação Possível ou Imperativa?" Desafios para Moçambique*, 2011. Maputo: IESE, 2011, p. 23-34.

[897] GOODSELL, Charles T, *The Public encounter: where state and citizen meet. Bloomington*: Indiana University Press, 1981.

[898] Declarações de Pio Matos, Governador da Província da Zambézia, feitas na Assembleia Provincial da Zambézia, citado pelo CDD, Política Moçambicana, n.º 62, de 27 de Setembro de 2020, Ano 02, disponível em https: cddmoz.org, acessado no dia 15 de Setembro de 2021, pelas 15.30.

[899] Circular n.º 4/GSG!2020, de 01 de Julho.

"Em relação aos órgãos:

1. O Governador e o Secretário de Estado, quando membros do Partido, são convidados às Sessões do Secretariado do Comité provincial;

2. O Governador e o Secretário de Estado coordenam a sua acção com os órgãos do Partido na Província e são perante estes, pessoal e colectivamente responsáveis pelo exercício de funções de governação que desempenham;

3. Nas Sessões do Secretariado, o Governador e o Secretário de Estado articulam a sua acção governativa sem prejuízo de encontros e outras formas de concertação entre os dirigentes;

4. Nas Sessões dos Comités, o Governador apresenta a proposta do Plano Económico e Social e o respectivo Orçamento e presta contas sobre o seu nível de execução.

5. Nas Sessões dos Comités, o Secretário de Estado presta informação sobre os Programas e Projectos do Governo Central para a Província e o respectivo nível de implementação.

Em relação à Precedência

6. Para servir a grandes eventos nacionais e locais, o Partido orienta-se por uma lista Nacional Protocolar do Partido, obedecendo à precedência dos titulares dos órgãos centrais e locais, incluídos quadros do Partido com funções no Aparelho do Partido, nas Organizações Sociais, nas instituições do Estado e do Governo, nas autarquias, sindicatos e noutras organizações socioeconómicas e profissionais;

7. A lista Nacional Protocolar do Partido é elaborada com base em critérios de precedências, em que o dirigente de escalão superior precede o de escalão inferior;

8. Sem prejuízo do critério da precedência por hierarquia, considerando a natureza e a sensibilidade específica inerente às funções, poder-se-á recorrer ao critério de precedência de cortesia;

9. Assim, tendo em conta a natureza da função de Governador, enquanto figura que encarna a vontade dos membros dos Partidos e da população da Província expressa no processo eleitoral, em todos os actos do Partido, o Governador da Província goza de precedência protocolar em relação ao Secretário de Estado.

10. Mesmo no caso em que o Secretário de Estado seja membro de um órgão superior no Partido, sem prejuízo do órgão a que pertence, a nível da Província, por cortesia, o Governador goza de precedência protocolar."

Na mesma senda de procurar assegurar uma coabitação harmoniosa entre os Órgãos de Representação do Estado e de Governação Descentralizada Provincial, o Conselho de Ministros emitiu uma resolução interna onde procura definir um guião de procedimentos para os dois órgãos, tendo regulado nos seguintes termos[900]:

"Capítulo II

Procedimentos nas cerimónias oficiais

1. As cerimónias do Estado são orientadas pelo Secretário de Estado na Província e na Cidade de Maputo (dias nacionais e datas comemorativas de âmbito nacional), nas respectivas capitais provinciais.

2. As cerimónias de âmbito provincial são orientadas pelo Governador de Província (abertura do ano lectivo, lançamento da campanha agrícola, eventos locais e outras comemorações temáticas e âmbito nacional e internacional).

Capítulo III

Nomeação e apresentação

1. A nomeação do Administrador do Distrito, Secretário Permanente Distrital, do Director de Serviço Distrital, do Chefe do Posto Administrativo, do Chefe de Localidade e do Chefe de Povoação é da competência do Ministro que superintende a área da administração local, ouvido o Governador de Província pela forma mais expedita.

2. O empossamento do Administrador do Distrito é feito pelo respectivo Secretário de Estado na Província em representação do Ministro que superintende a administração local.

3. A apresentação do Administrador do Distrito às populações é feita pelo Governador de Província.

[900] Resolução Interna n.º 2 do Conselho de Ministros, de 28 de Julho de 2020, não publicada no Boletim da República.

4. O empossamento do Secretário Permanente Distrital é feito pelo Secretario de Estado na Província em representação do Ministro que superintende a administração local.

5. O empossamento do Director de Serviço Distrital.

6. A apresentação do Chefe do Posto Administrativo, do Chefe de Localidade e do Chefe de Povoação é feita pelo Administrador Distrital, podendo delegar a um dos membros do respectivo Governo.

Capítulo IV

Visitas às Províncias

1. A preparação das visitas do Chefe do Estado e outros dirigentes superiores é feita pelo Secretário de Estado, em coordenação com o Governador de Província e outras entidades da Província.

2. A apresentação do informe dos Órgãos de Representação do Estado ao Chefe de Estado e aos outros membros do Governo é feita pelo respectivo Secretário de Estado na Província e da Cidade de Maputo, no âmbito da execução do Programa Quinquenal do Governo.

3. A apresentação do informe do Conselho Executivo Provincial e Secretários de Estado é feita pelo Governador de Província.

4. As deslocações às províncias, dos Ministros, Vice-Ministros e Secretários de Estado, são previamente comunicadas ao Secretario de Estado na Província e na Cidade de Maputo e ao Governador de Província.

Portanto, os arranjos em termos de definição de procedimentos protocolares e de articulação e relacionamento entre os dois órgãos revelam esforços no sentido de minimizar as tensões entre os titulares dos dois órgãos, mas não enfrentam as raízes do problema que se encontram na matriz do sistema político e em alguns excessos e atropelos da regulamentação do Conselho de Ministros.

5.2. Análise da Estrutura do Conselho de Representação do Estado e do Conselho Executivo Provincial

Com vista a regular a estrutura, organização e funcionamento dos órgãos e serviços de representação do Estado na Província e do Conselho Executivo foram aprovadas as seguintes leis e decretos:

Ao nível de representação do Estado:

— Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província;

— O decreto n.º 5/2020, de 10 de Fevereiro, e o Decreto n.º 16/2020 de 30 de Abril, ambos revogados pelo Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, que regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio.

Ao nível do Conselho Executivo Provincial foram aprovados:

— Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização das competências do funcionamento dos órgãos executivos de Governação Descentralizada Provincial.

— Decreto n.º 2/2020, de 8 de Janeiro, que regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, alterado pelo Decreto n.º 15/2020, de 13 de Abril, ambos revogados pelo Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto;

— Decreto n.º 21/2020, de 22 de Abril que aprova as normas e os critérios de organização das Direcções Provinciais e revoga os Decretos n.º 24/2015, de 30 de Outubro, que aprova as normas e os critérios de Organização das Direcções Provinciais n.º 80/2017, de 28 de Dezembro, relativo a revisão do Decreto n.º 24/2015, de 30 de Outubro, que aprova as normas e os critérios de organização das Direcções Provinciais.

5.2.1. Estrutura do Conselho de Representação do Estado

O Conselho dos Serviços Provinciais de representação do Estado tem a seguinte composição[901]:

a) Secretário do Estado na Província;

b) Director do Gabinete do Secretário do Estado na Província;

[901] Artigo 7 do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto.

c) Directores dos Serviços Provinciais.

O Conselho de Serviços Provinciais de representação do Estado, tem a seguinte estrutura[902] :

a) Gabinete do Secretário de Estado na Província;

b) Serviço Provincial de economia e Finanças;

c) Serviço Provincial de Actividades Económicas;

d) Serviço Provincial de Assuntos Sociais;

e) Serviço Provincial de Infra-estrutura;

f) Serviço Provincial de Justiça e Trabalho;

g) Serviço Provincial do Combatentes;

h) Serviço Provincial de Saúde.

De acordo com o estabelecido no artigo 3 do Decreto n.º 20/202020, de 20 de Abril, a organização dos Serviços Provinciais de representação do Estado, obedece entre outros os seguintes princípios: racionalidade, desconcentração, especialização, coordenação e articulação, eficiência organizacional.

Em conformidade com o disposto no artigo 4 do Decreto n.º 20/2020, de 20 de Abril, os serviços provinciais de representação do Estado organiza-se de acordo com os respectivos âmbitos de actividade e estrutura-se em unidades orgânicas, isto é departamentos e repartições, dispondo ainda de colectivos. As unidades orgânicas comportam um ou mais âmbitos de actividades integradas nas estruturas do serviço Provincial de representação do Estado.

O Serviço Provincial é dirigido por um Director, coadjuvado por um Director Adjunto, podendo ser nomeados dois Directores Adjuntos quando a área de actuação do serviço abarca quatro ou mais Ministérios.

O Gabinete do Secretário de Estado organiza-se em: Inspecção, Departamentos, Repartições, Secretários do Conselho de Serviços Provinciais de representação do Estado, e o Serviço de representação do Estado organiza-se em unidade de controlo interno, Departamentos e Repartições.

Os Serviços de representação do Estado na província podem integrar até 6 departamento e 10 repartições.

O Serviço Nacional de Actividades Económicas integra a agricultura, pecuária, segurança alimentar e nutricional, hidráulica agrícola, silvicultura, desenvolvimento rural, mar

[902] Artigo 8 do Decreto n.º 63/2020 ,de 7 de Agosto.

e águas interiores, pesca industrial, semi-industrial e aquacultura, industria, comércio e turismo.

O Serviço Provincial integra habitação, água, saneamento, estradas, pontes, energias, recursos minerais e hidrocarbonetos, transporte e comunicações.

O Serviço Provincial de Justiça e Trabalho integra justiça, assuntos jurídicos e religiosos, trabalho, segurança social, juventude, emprego.

O Serviço Provincial de Ambiente integra ambiente, a terra, florestas e plantações agro-florestais, conservação e fauna bravia.

O Serviço Provincial de Assuntos Sociais integra educação, ciência, tecnologia e inovação, ensino superior, ensino técnico profissional, infra-estruturas e tecnologias de informação e comunicação, cultura, género, criança e acção social. Trata-se de uma estrutura pesada. As antigas direcções provinciais foram transformadas em departamentos e os diferentes departamentos forma aglutinados em serviços provinciais à excepção da saúde, ambiente, economia e finanças e combatentes. A transformação das direcções provinciais em departamentos provinciais foi meramente forma, não foi feita na base dos princípios de racionalidade, especialização, eficiência organizacional, coordenação e articulação, pois:

— Alguns serviços provinciais como os de infra-estruturas, assuntos sociais aglutinam uma diversidade de sectores sem afinidade entre si, perdendo a possibilidade de especialização dos serviços provinciais;

— Algumas actividades económicas como os recursos minerais, energia e transporte e comunicações que estão aglutinados no Serviço Provincial de Infra-estruturas, estariam melhor integradas no Serviço Provincial de Actividades Económicas.

— Devido a não especialização dos serviços provinciais por integrarem vários departamentos sem afinidades entre si, os Ministérios tem preferido uma articulação e coordenação com os departamentos provinciais que são a sua verdadeira extensão e representação.

— A estrutura dos Serviços Provinciais foi concebida em função dos seus ministérios e não em função das particularidades e realidades de cada província, por isso é homogénea para todas as províncias, obrigando a que sejam criados departamentos as vezes irrelevantes para as particularidades de certas províncias.

5.2.2. Estrutura do Conselho Executivo Provincial

O Conselho Executivo Provincial é composto pelo Governador de Província, Director do Gabinete do Governador e Directores Provinciais, e com a seguinte estrutura, Gabinete de Governador de Província, Direcção Provincial de Plano e Finanças, Direcção Provincial de Saúde, Direcção Provincial de Educação, Direcção Provincial de Agricultura e Pescas, Direcção Provincial de Obras Públicas, Direcção Provincial de Transporte e Comunicações, Direcção Provincial de Industria e Comercio, Direcção Provincial do Género, Criança e Acção Social, Direcção Provincial de Cultura e Turismo e Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente.

O Gabinete do Governador de Província tem a seguinte estrutura: Departamento de Inspecção, Departamento Provincial, Secretariado do Conselho Executivo e Repartição Provincial; e a Direcção Provincial é constituída por um departamento provincial (até um máximo de 10 departamentos) e repartição provincial (um máximo de até 15 repartições).

A estrutura e composição dos órgãos de governação descentralizada, foi concebida numa lógica de desconcentração e não de descentralizada, daí que é uma réplica do governo central.

A estrutura ou composição devia ser flexível, não devia ser homogénea para todas as províncias, deveria variar em função das particularidades locais. A estrutura ou composição do Conselho Executivo Provincial, designadamente, as Direcções Provinciais deveria capitalizar as potencialidades locais e reflectir uma lógica de um poder local descentralizado.

É uma estrutura que não tem suporte ou representação no Distrito, o que limita a eficácia da sua actuação ao nível territorial, tendo em conta a extensão geográfica das províncias.

Mais acentuado é o facto de ser uma estrutura que reproduz o aparato do Estado e do Governo Central e estar longe de ser simples, acessível e próximo ao cidadão.

5.2.3. Conflito de competência devido a sobreposição de funções

De acordo com o definido no artigo 276 da Constituição da República, a governação descentralizada exerce em funções em áreas, não atribuídas as autarquias locais, e que não sejam de competência exclusiva dos órgãos centrais.

De acordo com a lei não deveria haver uma sobreposição de funções entre os órgãos de representação do Estado e órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais, assim como não deveria haver interferências mútuas, pois só se define no n.º 1 do artigo 19 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, as atribuições e competências do órgão executivo de governação descentralizada provincial, da autarquia local e da representação do Estado se excluem mutuamente. O n.º 2 da mesma disposição legal, acrescenta que a divisão de atribuições e competências entre os órgãos executivo de governação descentralizada provincial, das autarquias locais e dos órgãos centrais do Estado, deve permitir que cada órgão tenha o seu campo de operatividade, sem que haja interferências mútuas, salvo nas matérias sujeitas a ratificação tutelar.

Sucede, porem, que ao nível dos decretos regulamentares sobre funções e competências existem zonas de penumbra e de sobreposição entre as direcções dos serviços provinciais de representação do Estado e as direcções provinciais de governação descentralizada, particularmente, nas áreas de agricultura, ambiente e transporte.

Vejamos o conflito de competências ou zonas de penumbra entre os serviços de representação do Estado e o Conselho Executivo Provincial.

1. No âmbito da Agricultura

SPPAE DECRETO Nº 63/2020	**DPAP DECRETO Nº 64/2020**
Alínea *b)*: do n.º 1 do Artigo 14 : promover a criação de infraestruturas e serviços de apoio as actividades agrícolas	Alínea *d)*: Do n.º 1 do Artigo 14: desenvolver infraestruturas e serviços de apoio as actividades agrícolas.

Fonte: Adaptado pelo autor.

2. No âmbito da Hidráulica

SPPAE DECRETO Nº 63/2020	**DPAP DECRETO Nº 64/2020**
Alínea *c)* do n.º 3 do artigo 14: garantir o cumprimento de normas e procedimentos de acesso e uso sustentável de infraestruturas hidroagrícolas.	Alínea *c)* do n.º 5 do artigo 14: garantir o cumprimento de normas e procedimentos sobre o acesso e uso sustentável de infraestruturas hidroagrícolas.

Fonte: Adaptado pelo autor.

3. No âmbito de desenvolvimento rural

SPPAE DECRETO Nº 63/2020	DPAP DECRETO Nº 64/2020
Alínea *d)* do n.º 5 do artigo 14: promover implantação de centralidades de desenvolvimento socioeconómico nas zonas rurais.	Alínea *c)* do n.º 5 do artigo 14: garantir o cumprimento de normas e procedimentos sobre o acesso e uso sustentável de infraestruturas hidroagrícolas.

Fonte: Adaptado pelo autor.

4. No âmbito da pecuária

SPPAE DECRETO Nº 63/2020	DPAP DECRETO Nº 64/2020
Alínea *b)* do n. º 1 do artigo 14: promover a criação de infraestruturas e serviços de apoio pecuário.	Alínea *k)* do n.º 4 do Artigo 14: promover a criação, desenvolvimento de infraestruturas e serviços de apoio pecuário.

Fonte: Adaptado pelo autor.

5. No âmbito do Género, Criança e Acção Social

SPAS **DECRETO 63/2020, de 7 de Agosto**	**DPGCAS** **DECRETO 64/2020 de 7 de Agosto**
Artigo 18 Nada consta sobre quem vai dirigir o mecanismo multissectorial ao nível provincial obre género.	Artigo 18, n.º 1, alínea e): assegurar a representação do sector nos mecanismos intersectoriais ao nível local para a mulher e género.
Artigo 18, alínea e): coordenar acções de apoio, de educação de reabilitação psicossocial e de reintegração	Artigo 18, nº 2, alínea a): realizar acções de apoio, de educação, de reabilitação psicossocial e de reintegração da criança em

da criança em situação difícil.	situação difícil.
Artigo 18, alínea b): promover acções de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a criança.	Artigo 18, nº 2, alínea b): realizar acções de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a criança.
Artigo 18, alínea g): instruir processos de licenciamento de Centros Infantis, Infantários e Centros de Acolhimento à criança em situação difícil.	Artigo 18, n.º 2, alínea e): estimular a criação e funcionamento de escolinhas comunitárias para o atendimento da criança.
Artigo 18, alínea m): proceder à divulgação, controlo e avaliação da implementação de políticas no âmbito da acção social.	Artigo 18, n.º 3, alínea a): proceder à divulgação de políticas de acção social.

Fonte: Adaptado pelo autor.

6. No âmbito dos Transportes e Comunicações

Actividades do S.P. Infraestruturas no âmbito de Decreto 36/2020 de 7 de Agosto	**Actividades da D. P. T .C, no âmbito do Decreto 64/2020 de 7 de Agosto**
Artigo 15, alíneas *f), g), h)* e *j)*: — Emissão de permite (licenças) de transporte de mercadoria para fora do pais; — Emissão de licenças de transporte de passageiros do tipo A (Inter-provincial e Internacional); — Emissão de licenças de transporte de passageiro do tipo	Artigo 16, nº 1, alínea a) e h): — Participar no licenciamento, fiscalização e monitoria das actividades do sector, nos termos da lei; — Licenciar estabelecimentos oficinas de tipo B e garagens.

B, cuja abrangência afecta outras províncias; — Emissão de licenças de transporte de mercadorias nacional tipo B; — Emissão e tramitação de processos de Alvará para a exploração da Industria de Transporte Publico de Passageiros e de Mercadorias do tipo A e B; — Tramitação de pedidos de licenciamento de transporte de passageiros e de mercadoria do tipo A; — Tramitação de processos para emissão de licenças para estabelecimento de oficinas do tipo A;	

Fonte: Adaptado pelo autor.

7. No âmbito das Comunicações

Actividades do S.P. Infraestruturas no âmbito de Decreto 36/2020 de 7 de Agosto	**Actividades da D. P. T .C, no âmbito do Decreto 64/2020 de 7 de Agosto**
Artigo 15, alínea n): — Incentivar a partilha de infraestruturas de telecomunicações e coordenar com os operadores e reguladores de telecomunicações; — Os Programas das Praças Digitais;	Artigo 16, alíneas a), b) e c): — Promover a expansão da rede postal, de comunicações e de serviços de meteorologia; — Incentivar as operadoras na implantação de antenas.

— TV por Satélite; — Projecto 500 Vilas;	

Fonte: Adaptado pelo autor.

9. Área de Juventude e Emprego

S.P.J. Trabalho	**D.P.J.E. e Desporto**
Decreto 63/2020, de 7 de Agosto, artigo 16: — Organizar a base de dados das associações juvenis; — Prestar apoio na execução de programas e iniciativas na área da juventude; — Promover a implementação de medidas activas de emprego; — Participar no processo de analise, monitoria e avaliação de programas de desenvolvimento socioecónomico; — Promover a efectivação de estágios pré-profissionais; — Assegurar a expansão de serviços públicos de emprego; — Desenvolver acções de formação profissional;	Decreto 64/2020, de 7 de Agosto, artigo 19: — Incentivar o associativismo juvenil; — Assegurar o apoio na execução de iniciativas na área da juventude; — Promover a implementação de medidas activas de emprego; — Participar nos processos de analise, monitoria e avaliação de programas de desenvolvimento económico e social que visem criar oportunidades de emprego. — Promover a realização de estágios pré-profissionais. — Promover a expansão dos serviços públicos de emprego; — Identificar as necessidades de formação e capacitação profissional;

Fonte: Adaptado pelo autor.

10. Na área de Terra e Ambiente

SPA, Decreto 63/2020, de 7 de Agosto, artigo 17	**Funções da DPDTA, Decreto 64/2020, de 7 de Agosto, artigo 21**
Artigo 17, nº 2, alínea a): — Participar na fiscalização das actividades do sector de terra; — Participar na fiscalização das actividades do sector; — Emitir pareceres sobre pedidos de DUAT; — Participar na fiscalização das actividades do sector de terra; — Emitir pareceres sobre pedidos de DUAT acima de 1.000 hectares.	Artigo 21, nº 3, alínea e): — Assegurar a implementação de medidas tomadas no âmbito da fiscalização; — Participar no processo de tramitação dos pedidos de DUAT. — Assegurar a implementação de medidas tomadas no âmbito da fiscalização; — Participar no processo de tramitação dos pedidos de DUAT.

Fonte: Adaptado pelo autor.

11. Na área da Floresta e da Fauna

SPA, Decreto 63/2020, de 7 de Agosto, artigo 17	**Funções da DPDTA, Decreto 64/2020, de 7 de Agosto, artigo 21**
Artigo 17, nº 3, alínea a): Participar no licenciamento e fiscalização de actividades dos sectores de florestas. — Alínea m): tramitar pedidos de concessão de áreas com mais de 20.000 hectares. — Alínea e): canalizar a percentagem da taxa aprovada de exploração florestal para as comunidades locais. — Alínea e): canalizar a percentagem da taxa aprovada de exploração florestal para as comunidades locais.	Artigo 21, nº 2, alínea f): assegurar a implementação de programas comunitárias de gestão de recursos florestais e faunísticos, incluindo os 20%.

Fonte: adaptado pelo autor.

Dos quadros supra, pode-se depreender que existem algumas áreas de sobreposição entre o conselho dos serviços provinciais de representação do Estado e o órgão executivo de governação descentralizada provincial.

Esta sobreposição degenera em conflitos positivos e negativos de competências, duplicação de esforço e acarretam elevados custos para o Estado devido a necessidade de afectação de recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao funcionamento dos aparelhos administrativos e das máquinas governativas dos dois órgãos.

Existem determinas áreas onde há uma intervenção concorrencial entre os dois órgãos de representação do Estado, ou o Governo Central, e a Governação descentralizada, onde a Constituição da República encarregou-se em definir o nível de intervenção da governação descentralizada, tais como, a saúde[903] é no âmbito de cuidados primários,

[903] Alínea g) do n.º 2 do artigo 276 da CRM.

educação[904], no âmbito do ensino primário, do ensino geral e de formação técnico profissional básica, hotelaria[905], não podendo ultrapassar o nível de três estrelas, estradas e pontes[906], que correspondem ao interesse local, provincial e distrital. Já nas outras áreas, o legislador constitucional não embora tenha definindo as atribuições e competências genéricas não foi ao ponto de expressamente delimitar o nível de intervenção de cada órgão nas áreas de competência concorrencial, o que cabe a ser feito ao nível infraconstitucional, o que ainda não aconteceu com a lisura necessário havendo espaços de sobreposição de penumbra ou falta de clareza, ou mesmo situações em que a regulamentação excedeu-se na perspectiva de favorecer aos órgãos de representação do Estado.

É certo que o desenvolvimento da província é uma responsabilidade partilhada entre o Governo Central e as diversas entidades descentralizadas, porém, há que reconhecer que seu embargo da necessária intervenção do Governo Central no desenvolvimento das províncias para assegurar o equilíbrio nacional no processo de desenvolvimento, através da implementação da estratégia nacional de desenvolvimento que é operacionalizada pelo Programa Quinquenal do Governo, pelas políticas e estratégias nacionais sectoriais, há sim uma necessidade de estratégias locais de desenvolvimento local, da responsabilidade das entidades locais a cada nível, pois só assim é que a descentralização pode trazer benefícios no desenvolvimento local.

A Constituição da República confere à governação descentralizada, em matéria de desenvolvimento, as seguintes atribuições, promoção do investimento local[907], indústria e comércio[908], promoção do desenvolvimento local[909], planeamento e ordenamento territorial[910], desenvolvimento rural e comunitário[911], porém, a alínea f) do n.º 1 do artigo 5 do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto estabelece que compete ao Secretário de Estado promover a participação das comunidades para a planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da província. O artigo 21 do decreto em referência, estabelece que os Serviços de Representação do Estado na Província asseguram a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, através de consultas sobre diversas matérias.

[904] Alínea h) do n.º 2 do artigo 276 da CRM.
[905] Alínea j) do n.º 1 do artigo 276 da CRM.
[906] Alínea n) do n.º 2 do artigo 276 da CRM
[907] Alínea k) do n.º 1 do artigo 276 da CRM.
[908] Alínea m) do n.º 1 do artigo 276 da CRM.
[909] Alínea p) do n.º 1 do artigo 276 da CRM.
[910] Alínea q) do n.º 1 do artigo 276 da CRM.
[911] Alínea r) do n.º 1 do artigo 276 da CRM.

O artigo 23 do decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, responsabiliza os Serviços Provinciais de Representação do Estado pela elaboração e execução do Plano de Desenvolvimento Provincial e estabelece que:

"O plano de desenvolvimento provincial é elaborado com a participação da população através dos conselhos consultivos locais."

O plano de desenvolvimento provincial visa mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros para a resolução de problemas da província.

- o plano de desenvolvimento provincial responde às necessidades específicas da província e são complementadas com as prioridades do Governo Central.

O plano de desenvolvimento provincial de:

a) estar em harmonia com o Programa Quinquenal do Governo, o Plano Económico e Social e o Plano Estratégico Provincial;

b) assegurar os meios para a sua execução através de recursos humanos, materiais e financeiros; e

c) Conter indicadores que permitam avaliar a conformidade e cumprimento de políticas públicas e o nível da sua execução.

Portanto, parece que houve um excesso na regulamentação, que extravasa os comandos constitucionais, ou que dilui as atribuições de governação descentralizada provincial, que ficam esvaziadas pelo Plano de Desenvolvimento Provincial, o que suscita dúvidas sobre a sua conformidade constitucional e gera incertezas sobre o papel de cada um dos órgãos em matéria de desenvolvimento da província. O Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, em matéria de desenvolvimento, deveria estar limitado à implementação das estratégias e políticas nacionais de desenvolvimento, aprovadas pelo Governo Central e à implementação do Programa Quinquenal do Governo e do Plano Económico e Social aprovados pela Assembleia da República.

Umas das questões que se suscita em face da presente regulamentação é a da legitimação do Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado para a aprovação de um Plano de Desenvolvimento Provincial, à margem da Assembleia Provincial. Se a Assembleia Provincial não aprova o Plano de Desenvolvimento Provincial, então qual é a sua função?

Há uma necessidade de uma melhor clarificação na divisão de competências entre os órgãos de representação do Estado e os órgãos de governação descentralizada para reduzir as tensões entre os dois órgãos e promover o desenvolvimento local.

5.4. Análise e Avaliação crítica ao processo e modelo de descentralização

O processo e o modelo da descentralização em Moçambique foram construídos no quadro do processo de negociações de paz entre o Governo e a Renamo. O modelo de descentralização foi concebido como fruto do consenso político entre o Governo e a Renamo para pôr o fim ao conflito armado, sem espaço para um debate público mesmo ao nível do Parlamento que teve um papel meramente formal.

Assim, o modelo de descentralização adoptado procurou acomodar os compromissos assumidos entre as partes em sede das negociações de paz não havido espaço para um debate público e apara a participação dos Partidos Políticos, Organizações da Sociedade Civil, da academia e de vários segmentos da sociedade que poderiam dar o seu contributo e sobretudo da população na base que deveria se apropriar do processo e do modelo, pois a soberania reside no povo. Naturalmente, a circunstância envolvente do conflito e a urgente da paz, condicionou e limitou o processo e não permitiu que o mesmo fosse exercido com a necessária participação activa da sociedade civil e sobretudo dos actores locais da democracia local.

Num processo onde o Parlamento jogou um papel marginal, na medida em que não produziu nenhum debate profundo e significativo sobre a matéria, limitando-se a 'chancelar' os entendimentos que tinham sido alcançados a nível das lideranças (Governo e RENAMO), o novo pacote de descentralização foi aprovado antes das eleições de Outubro de 2019[912]. Neste contexto, segundo Salvador Forquilha, o pacote da descentralização traz consigo alguns desafios importantes, nomeadamente[913]:

a) Pouca clareza relativamente à descentralização fiscal: como garantir que os OGDP possam ter uma base tributária consistente e coerente com as suas funções e atribuições, num contexto de um sistema tributário do Estado altamente centralizado? Como garantir que a alocação dos recursos do Estado via transferências intergovernamentais para os OGDP seja coerente com a lógica da descentralização e não se reproduza o que acontece com os distritos e municípios (poucos recursos canalizados para o nível local)?

b) Sobreposição de algumas atribuições entre as direcções provinciais (OGDP) e os serviços provinciais do Estado (OREP);

c) Potencial de conflito na actuação dos OGDP e OREP;

[912] FORQUILHA, Salvador, *Reformas de Descentralização em Moçambique, O Papel das Instituições na Definição dos Resultados*, Outubro 2020, disponível em https:/www.wider.unu.edu, acessado no dia 10 de Setembro, pelas 14 horas.
[913] *Ibidem.*

d) Aumento do peso das máquinas partidárias na actuação dos OGDP fazendo com que estes prestem mais contas aos seus respectivos partidos políticos do que aos cidadãos eleitores."

Decorridos dois anos da implantação do actual paradigma de descentralização, são notórios alguns constrangimentos no funcionamento e articulação entre os diferentes órgãos ao nível provincial.

Ainda de acordo Salvador Forquilha, o processo da implementação do paradigma actual de descentralização enfrenta dois factores/constrangimentos institucionais[914]:

- O primeiro factor/constrangimento diz respeito à capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados. O processo que conduziu à aprovação do pacote de descentralização em 2019 mostra, mais uma vez, como interesses de grupos, neste caso políticos (FRELIMO e RENAMO), se sobrepõem aos interesses do Estado em matéria de desenvolvimento e aprofundamento da democracia. Com efeito, embora a questão da eleição de governadores provinciais tenha sido levantada na sequência das reivindicações da RENAMO, no contexto dos resultados eleitorais de 2014, ela acabou transformando-se num potencial instrumento de acomodação das elites. Ao trazer o assunto da nomeação de governadores provinciais como exigência para aceitar os resultados eleitorais de 2014, a RENAMO não tinha necessariamente em vista a descentralização, enquanto mecanismo de reforço da democracia local e melhoramento na provisão de serviços públicos. Aliás, é preciso lembrar que antes da exigência da nomeação de governadores provinciais, a RENAMO colocava como condição para aceitar os resultados eleitorais a formação de um 'Governo de gestão', um pedido que foi chumbado pelo Parlamento moçambicano em Novembro de 2014, com o voto maioritário da FRELIMO (DW 2014). Foi na sequência dessa rejeição que a RENAMO passou a exigir a nomeação de governadores nas províncias onde ganhou eleições. Esta exigência, pouco tempo depois, viria a ser transformada em projecto-lei das autarquias provinciais e chumbada pelo Parlamento moçambicano em Abril de 2015 (RTP 2015). Os meses que se seguiram ao chumbo do projecto-lei das autarquias provinciais foram marcados por episódios de tensão militar, que culminaram com o retorno da violência armada, que se prolongou até ao momento do alcance dos entendimentos entre as lideranças do Governo e da RENAMO em Fevereiro de 2018, seguidos de emenda constitucional e da

[914] *Idem.*

aprovação do pacote de descentralização em 2019. Por seu turno, a FRELIMO, através do Governo, procurou garantir o reforço do controlo e da influência política a nível local, introduzindo no pacote da descentralização os órgãos de representação do Estado nas províncias (OREP), que, na prática, funcionam como estruturas paralelas aos órgãos de governação provincial descentralizada (OGDP). Neste sentido, os interesses da RENAMO e da FRELIMO acabaram condicionando significativamente não só a maneira como o debate sobre a governação descentralizada provincial foi conduzido, como também o processo de implementação das próprias reformas, secundarizando as questões de fundo de melhoria na provisão de serviços públicos e de desenvolvimento local associadas ao processo da descentralização.

- O segundo factor/constrangimento presente na governação descentralizada provincial, que afecta o processo da implementação das reformas é estabilidade política, violência e legitimidade do Estado. Com efeito, a trajectória histórica do processo da construção das instituições políticas em Moçambique tem sido marcada por violência armada de contestação à legitimidade do Estado. Isso tem condicionado significativamente o processo de desenho e implementação de políticas, como é o caso do pacote de descentralização. Como mencionámos acima no primeiro factor, o debate e a aprovação das reformas referentes à governação descentralizada provincial tiveram lugar no contexto da busca da solução para o conflito que opunha a RENAMO ao Governo de Moçambique, na sequência dos resultados eleitorais de 2014. Nesse sentido, mais do que um mecanismo que visa melhorar a provisão de serviços e aprofundar a democracia, o pacote da descentralização surge como um meio para acomodar as diferenças políticas, sociais e económicas e minimizar o potencial de conflito, contribuindo assim para a estabilidade do país e a legitimidade do Estado. Todavia, as reformas aprovadas e, sobretudo, o processo da sua implementação no contexto do pacote da descentralização estão longe de minimizar o conflito. Com efeito, além de oneroso, na medida em que o Orçamento do Estado vai passar a financiar estruturas paralelas de governação provincial (OREP e OGDP), o pacote da descentralização encerra em si contradições e um grande potencial de conflito, tal como nos referimos acima ao falar de alguns desafios da governação descentralizada provincial. Aliás, os primeiros dias do funcionamento do modelo, depois da tomada de posse dos governadores provinciais eleitos e Secretários de Estado nomeados pelo Presidente da República, foram marcados pela confusão relativamente ao espaço de actuação do governador provincial eleito e do Secretário de Estado. Na sequência disso, a 29 de Janeiro de 2020, depois da

tomada de posse dos governadores provinciais eleitos e dos Secretários de Estado nomeados, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública viu-se obrigado a publicar uma circular intitulada "operacionalização da representação do Estado na província e dos órgãos de governação descentralizada provincial" (Circular 9/MAEFP/GM-DNAL/214/2020), com vista a esclarecer o espaço de actuação dos OREP e OGDP. Esse conflito seria maior ainda, caso os resultados eleitorais de 2019 tivessem ditado uma coabitação política nas províncias, isto é, existência na mesma província de OREP e OGDP provenientes de partidos políticos diferentes.

Para Teodoro Waty, o pacote legislativo que regula sobre a descentralização permite admitir ou prever[915]:

"- A República de Moçambique está com uma descentralização mais acentuada e complexa do que a ensaiada na abortada "distritalização" de 90 do século passado.

- Os denominados Órgãos de governação descentralizada passam a ter território e população, antes pertencentes ao Estado e às autarquias.

- Em 2024, Órgãos de governação descentralizada provinciais (os Conselhos Executivos províncias e os Governadores) vão dar-se conta de que não dispõem de território nem população e que não têm autoridade sobre os Administradores que estarão vinculados a programas sufragados pelos seus eleitores.

- Os Governadores e os Administradores devem aperceber-se de que têm uma mão cheia de nenhum poder real e que os Conselhos que dirigem não mais são os anteriores governos, quais órgãos de apoio e de consulta, não fazendo sentido, por exemplo, dizer-se que o Conselho Executivo Provincial presta contas ao Governador.

- O Secretário de Estado não pode superintender em Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações que, constitucionalmente, não mais existem como Órgãos Locais do Estado.

- É errado derrogar leis revogadas pelo espírito e letra constitucionais.

- Tem de legislar-se a governação dos Postos Administrativos, Localidades e Povoações quando, em 2024, os Distritos forem às eleições.

[915] WATY, Teodoro Andrade, *Espreitando o Pacote Legislativo sobre a Descentralização em Moçambique* , alguns comentários sobre o Pacote Legislativo da Descentralização, apresentando na Mesa Redonda, organizada pelo IESE, em Maputo, aos 5 de Março de 2019.

- O Secretário de Estado e a sua Secretaria de Estado provincial, tal como configurados, são uma ilusão ou um espantalho de Estado, situação muito perigosa dadas as suas múltiplas e complexas responsabilidades administrativas e políticas.

- Do reforço legal da sua capacidade de:

a. tutela administrativa;

b. coordenação de muitos centros de vontades opostas;

c. controlar o localismo que pode ser entendido como legitimado; numa situação, crescentemente real, de haver mais territórios governados com uma orientação partidária oposta à do Governo Central, sem existir uma lei-quadro que o estabeleça o âmbito de uma política unitária do Estado.

- Não cabe ao Governo definir a sua articulação com os entes descentralizados.

- Revisão profunda do SISTAFE em que se repensem alguns princípios, como o da Unidade do Orçamento (que, talvez venha a ser Geral), da Conta Geral e a concepção de uma Lei do Plano Económico e Social.

- Se uma lei não determinar os critérios, os entes decentralizados terão estruturas díspares impelidos pela lógica de job for the boys.

- As questões de honrarias protocolares não podem caber em Decreto, mas numa Lei, quando é certo que o Governador da Província não mais representa o Estado."

Teodoro Waty, entende que o pacote legislativo, por isso, devia ter regulado com clareza a (1) descentralização administrativa, (2) a descentralização político-administrativa, (3) a descentralização político-legislativa, e (4) a descentralização financeira[916].

Vários titulares dos órgãos descentralizados já se pronunciaram publicamente expressando os constrangimentos causados pela legislação, entre os quais podem se destacar os seguintes:

[916] A descentralização será financeira se, para além da tomada da decisão administrativa, a entidade autónoma dispuser de meios financeiros próprios, património próprio e orçamento próprio, capazes de sustentar a execução dessa decisão administrativa. A descentralização administrativa e financeira pode revestir de diversas modalidades. A designação mais consagrada que é dada às entidades autónomas resultantes da descentralização administrativa e financeira é a de município que varia conforme os Estados indo desde territórios com grande concentração demográfica com escassas centenas de habitantes até aos de milhões, desde pequenas extensões a enormes extensões com dispersão e, ainda, que podem ser rurais ou urbanos e outros que partilham as duas características, rodapé da autoria de Teodoro Andrade Waty, *Espreitando o Pacote Legislativo sobre a Descentralização em Moçambique* , alguns comentários sobre o Pacote Legislativo da Descentralização, apresentando na Mesa Redonda, organizada pelo IESE, em Maputo, aos 5 de Março de 2019.

Eneas da Conceição Comiche afirma[917]:

"Apesar da previsão na Constituição das funções "exclusivas e de soberania do Estado", a sua concretização a nível infraconstitucional e a implementação prática da lei continuam a ser um desafio, face ao ***risco da sobreposição de funções e competências****.*

No caso específico da cidade de Maputo, deve-se saudar a recente aprovação pelo nosso Governo do Decreto nº 65/2020, de 7 de Agosto, que regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo.

Se não há dúvidas quanto à competência estadual em matérias como a organização, o funcionamento e as competências das instituições de defesa e segurança, ordem pública, fiscalização de fronteiras, emissão de moeda, as relações diplomáticas, instituições de finanças públicas, registo civil e notariado, identificação civil e de migração, entendemos haver ainda espaço para o aprimoramento das matérias referentes ao desenvolvimento económico e social local, permitindo que o Município de Maputo promova sem embaraços as acções que lhe competem de desenvolvimento económico e social, a bem dos munícipes.

A nível desse diploma e de outros do pacote de descentralização, se há clareza quanto às áreas sociais, nomeadamente a educação e a saúde, colocam-se sérias questões em domínios como a agricultura urbana, a fiscalização e o licenciamento de actividades económicas.

O n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo, estabelece que a Representação do Estado na Cidade de Maputo e o Conselho Municipal da Cidade de Maputo coordenam os seus planos, programas, projectos e acções tendo em vista a realização harmoniosa das suas atribuições e competências.

No âmbito desta coordenação e tendo em vista permitir que os planos, os programas, os projectos e as acções da Representação do Estado na Cidade de Maputo e do Município de Maputo sejam submetidos num só fórum e assim obviando a dispersão e sobreposições, nós somos favoráveis a um Observatório de Desenvolvimento da Cidade de Maputo, revisitando o cenário actual em que o órgão de representação do Estado e o Conselho Municipal, que comungam a mesma população e território, tenham cada um o seu observatório de desenvolvimento. Este é o debate que está hoje na ordem do dia no nosso

[917] Comunicação feita por Eneas Comiche, Presidente do Município de Maputo, na Primeira Reunião do Conselho Nacional de Coordenação, em Maputo, a 25 de Agosto de 2021.

contexto democrático, tendo em vista a busca da contínua melhoria das condições de vida das populações a que servimos."

No mesmo diapasão, Margarida Mapandzene, apresenta os seguintes desafios na implementação do actual paradigma de descentralização[918]:

"Constitui desafio na implementação deste modelo de governação descentralizada, o facto de aparentemente existirem dois Órgãos Executivos na Província, criando-se enorme sufoco em termos de encargos financeiros para os Distritos, no entanto, se formos a interpretação da Lei no espírito e na letra do Legislador, o CEP é o executivo e o CSRE cuida de questões exclusivas do Estado e de Soberania;

O artigo 19 da Lei número 4/2019 de 31 de Maio refere que a divisão de competências entre os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial, Autarquias e Representação de Estado, excluem-se mutuamente, e o número 2 refere que a divisão de atribuições e competências entre os Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e de Representação do Estado deve permitir que cada Órgão tenha o seu campo de operatividade, sem que haja interferência mútua, salvo nas matérias sujeitas a ratificação tutelar;

Porém, ao analisar os Decretos 63 e 64/2020 de 7 de Agosto, não se observa muito no espírito e na letra a Lei mãe e as leis ordinárias sobre a organização e funcionamento dos dois Órgãos, existindo uma contrariedade concretamente as Leis (4 e 7/2019 de 31 de Maio e até a dado momento a Constituição da Republica);

De acordo com o artigo 23 da Lei número 4/2019 de 31 de Maio, a transferência de competências do Estado para os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial é sempre acompanhada pela correspondente transferência de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, porém, todos estes recursos ainda constituem um grande desafio;

No concernente a articulação e coordenação, o artigo 24, estabelece-se que os Órgãos de Soberania e outras instituições Centrais do Estado, auscultam os Órgãos Executivos de Governação Descentralizada na Província, relativamente as matérias da sua competência, respeitando a Província. Porém, ao invés de assim proceder-se, tem se feito a articulação directa com os Representantes e posterior execução. Ainda no número 7 do mesmo artigo, os Órgãos Centrais enviam no princípio de cada ano, ao Governador de Província, instrumentos técnico-metodológicos que possibilitem uma planificação e acção coordenada das actividades sectoriais a realizar na Província;

[918] Comunicação feita por Margarida Mapandzane Chongo, Governadora da Província de Gaza, na Primeira Reunião do Conselho Nacional de Coordenação, em Maputo, a 25 de Agosto de 2021.

Outra questão não menos importante, está relacionada aos critérios de atribuição do orçamento (população, território, índice de pobreza, cobrança de receita) que achamos estarem desajustados com a realidade actual. Julgamos a necessidade urgente de se avaliar profundamente os níveis actuais de desenvolvimento de cada província e a partir daí identificar-se as reais necessidades em termos de bens e serviços e investimento. Isto iria paulatinamente eliminar os desequilíbrios de desenvolvimento entre as Províncias;

Outro aspecto a ser considerado é a questão de subordinação entre os Órgãos, porém, na prática existe uma tendência a subordinação. A título de exemplo, havendo um fundo disponibilizado por Parceiros para a implementação de determinados projectos de desenvolvimento na Província, surge orientação para que a determinada Direcção Provincial enderece o pedido ao Serviço Provincial correspondente para o efeito, e igualmente preste contas;

Necessidade de definição clara dos critérios de relacionamento dos vários intervenientes no processo de desenvolvimento, sobretudo entre os governos locais e parceiros de cooperação.

Sugestões

- *Enquanto não se revogarem as leis vigentes, deve-se observar o seu cumprimento, a título de exemplo a lei das Florestas e Fauna Bravia;*
- *Sugere-se a revisão dos Decretos 63 e 64/2020 de 7 de Agosto, na atribuição de competências de cada Órgão para adequação às Leis em vigor;*
- *O tratamento devia ser igual por todos os funcionários nos qualificadores profissionais na função de Direcção e Chefia;*
- *Dotar de recursos financeiros aos Órgãos de Governação Descentralizada por ter um manifesto por cumprir, transformado em Programa Quinquenal dos Órgãos de Governação Descentralizados;*
- *A aprovação da Lei sobre o Sistema Tributário dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial que irá dar mais autonomia ao CEP, no que diz respeito a cobrança de receitas para cobrir ou minimizar o défice orçamental que se verifica;*
- *Aprovação geral da Lei de clarificação de competências para os Órgãos;*
- *Consolidar a descentralização em cada reforma, cumprindo a Lei à risca, sem criar atritos entre os Órgãos."*

Para Egídio Guambe, existem três questões funcionais que devem ser mobilizadas para a efectiva primazia do interesse público ao nível local[919]:

i. "A primeira, relativa à função de supervisão da soberania do Estado, a qual garantiria as actividades impensáveis à unidade do Estado nos termos definidos pela Constituição da República. Neste sentido, em lugar de a representação do Estado estar na concorrência de protagonismo com o Governo da Província, serviria como o ponto de encontro de todos os níveis de governação local, exercendo exclusivamente as funções essenciais de soberania do Estado, que não devem ser delegadas, como a segurança e a diplomacia. Obviamente, a perspectiva significaria redefinir os qualificadores profissionais do Secretário do Estado. O Secretário do Estado não seria um comissário político nem intendente, mas um actor relevante na manutenção da linha dorsal da imagem do Estado ao nível local.

ii. A segunda, relativa à função de intermediação da planificação, a qual seria exercida pela governação descentralizada provincial. Corresponde ao exercício de coordenação de planificação ao nível local. Sem, necessariamente, se definir em termos de hierarquia, a planificação local precisa de ser pensada em termos de coerência e de complementaridade. A Governação Provincial, para ser estimulante, do ponto de vista de legitimidade política e da abrangência espacial, deve servir de base de articulação dos diferentes planos. Obviamente, a posterior, seria o exercício do Conselho Autárquico, Distrital e Provincial, a adaptar as exigências das suas assembleias para aprovação. A província manteria igualmente as funções de unidade de referência, esgotadas as interacções nas autarquias e nos distritos.

iii. A terceira, relativa à função de interface, que seria exercida tanto pela autarquia quanto pela governação descentralizada distrital. Em concreto, a relação de serviços (administração -cidadão) é estabelecida ao nível da autarquia e dos distritos, que são os verdadeiros implementadores da acção administrativa. Com efeito, o Governo da Província, a representação do Estado, o Governo da Autarquia e Governo Distrital – em termos de território – agem materialmente no mesmo espaço. É, por isso, ilusório pensar na distinção de funções ao nível local, exclusivamente em termos de espaço territorial. O processo deve associar a coordenação territorial e, sobretudo, as atribuições funcionais claras (quem faz o quê?). Em algum momento do discurso político performativo, o distrito foi

[919] GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

considerado como o pólo de desenvolvimento, no sentido de ser a unidade de implementação. O distrito, assim como a autarquia, devem exercer as funções de ponto de encontro onde o Estado e o cidadão encontram espaços de co-planificação, co-gestão, co-avaliação e de proposta de melhorias administrativas de co-produção. As relações sectoriais com os órgãos de tutela seriam, em primeira instância, estabelecidas a este nível, observado, obviamente, o princípio de subsidiariedade."

5.4.1. Das motivações, processo e objectivos da Revisão Constitucional de 2018

As motivações e objectivos da revisão constitucional de 2018 foram de natureza política. O objectivo fundamental era a resolução de um conflito político-militar, e na equação da solução a descentralização figurou como um meio e não um fim em si, tendo sido por isso, um processo que teve apenas como protagonistas as partes em conflito, sem espaço para um debate público. Portanto, foi uma revisão constitucional que gerou na Constituição compromissória e, o compromisso que estava em causa era o compromisso da paz.

A ausência da participação popular neste processo de revisão constitucional de 2018 permite, concordando com Justino Felisberto Justino[920], qualificar esta revisão como uma revisão outorgada. É, pois, necessário que para além do conteúdo constitucional democrático, a Constituição resulte de um processo constituinte ou de revisão democrática, que assegure a ampla participação dos cidadãos[921]. Diz Paulo Ferreira Cunha, que é necessário que derive do poder constituinte do povo, porque a democracia implica a participação popular, permite a edificação de uma Comunidade baseada na interacção e, conduz ao ideal firmado por mútuo acordo[922]. De contrário, a paz e a Constituição "normativa seriam indesejavelmente impostas autoritariamente, tal como afirma Paulo Ferreira da Cunha[923].

E daqui não será fácil sair, porque a alternativa para a procura do consenso (e um atingir dialéctico, tópico, retórico do consenso) seria uma indesejável e inadmissível

[920] JUSTINO, Justino Felisberto, *Constituição Normativa e Paz em Moçambique: O Ponto de Arquímedes de Paulo Ferreira da Cunha*, in Jean Laund e João Relvão Caetano (orgs), Pensar, Ensinar e Fazer Justiça, Estudos em homenagem a Paulo Ferreira da Cunha, Volume 2, disponível em http://wwwz.fe.USP.br, acessado no dia 15 de Agosto de 2021, pelas 13 horas.
[921] *Idem.*
[922] *Idem.*.
[923] *Idem.*

mudança de paradigma político: para uma perspectiva autoritária ou totalitária, laica ou teocrática.

Sendo a Constituição do Estado de Direito Democrático, o caminho que Moçambique escolheu seguir e sendo o Estado um factor de construção da "Nação" e da coesão nacional, a consolidação da paz abre espaço para que num contexto de estabilidade política e de segurança para ser oportunamente desencadeado um processo ordinário de revisão constitucional, um processo aberto, com uma ampla participação popular, onde na base de dialogo alargado à sociedade civil se possa construir uma visão nacional de consenso sobre o tipo de Estado, de Nação e de Constituição se podem construir ou reinventar.

A participação popular não só permite a construção do consenso como também permite a apropriação do processo e do modelo, para que os cidadãos possam se identificar com o sistema, compreender e participar com lucidez na interpretação e aplicação do paradigma adoptado.

5.4.2. Sobre o processo da produção da legislação reguladora da descentralização

A produção de uma legislação estruturante nas vésperas das eleições, não permite que haja um debate amplo e aberto e serem os partidos políticos a participarem no debate centrados nas suas estratégias partidárias eleitoralistas e a sociedade quando é consultada e partidarizada pelos partidos políticos com interesses divergentes, pelo que longe de ficar unida, a sociedade fica dividida e o tempo disponível não é suficiente devido ao calendário eleitoral, o gera imprecisões sobreposições entre leis, conflitos entre leis incoerências e incongruências o que afecta a qualidade das leis.

Do ponto de vista material e da sistemática da legislação regulamentadora do processo de descentralização, um aspecto critico, reside no facto de o legislador ordinário material (Governo) e formal (Assembleia da República) terem se convencido que no quadro do gradualismo, dever-se-ia numa primeira fase, produzir apenas a legislação atinente ao nível Provincial definindo a legislação distrital para uma fase e posterior (porque a fase distrital só será por revisão constitucional implementada em 2024) e não terem sido redimensionados os poderes a nível central.

Esta metodologia não permitiu a construção de um modelo sistematicamente harmonioso articulado e coordenado do tipo a base, pois a alteração dos poderes a nível provincial implicam a alteração ou pelo menos afectam os poderes de nível central e distrital.

A não regulamentação dos poderes de governação, descentralizada ao nível distrital não permite aferir a eficácia e a eficiência do modelo como um todo e a

regulamentação dos poderes ao nível distrital, irá significar a revisão dos poderes, atribuições e competências actualmente atribuídas ao nível provincial, o que é contraproducente e vai gerar um retrocesso em regulação e todo o exercício de regulamentação realizado ao nível de produção normativa.

Analisando o pacote legislativo da descentralização, Teodoro Waty afirma[924]:

Este pacote legislativo, afora a lei do sistema eleitoral, longe de trazer a esperançada clareza e segurança jurídica e, porque não, política, vem carregado de sombras de dúvidas para o futuro da política, da administração e do Direito porque as formulações legais propostas, de modo imperfeito, não respondem adequadamente às dúvidas trazidas pela Constituição, parecendo que o Governo não se deu conta da necessidade de considerar que:

— *A República de Moçambique está com uma descentralização mais acentuada e complexa do que a ensaiada na abortada "destribalização de 90 do século passado.*

— *Os denominados Órgãos de governação descentralizada passam a ter território e população, antes pertencente são Estado e às autarquias.*

— *Em 2024, órgãos de governação descentralizada provinciais (os Conselhos Executivos províncias e os Governadores) vão se dar conta de que não dispõem de território nem população e que não têm autoridade sobre os Administradores que estarão vinculados a programas sufragados pelos seus eleitores.*

— *Os Governadores e os Administradores devem se aperceber de que têm uma mão cheia de nenhum poder real e que os Conselhos que dirigem não mais são os anteriores governos, quais órgãos de apoio e de consulta, não fazendo sentido, por exemplo, dizer-se que o Conselho Executivo Provincial presta contas ao Governador.*

— *O Secretário de Estado não pode superintender em Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações que, constitucionalmente, não mais existem como Órgãos Locais do Estado.*

— *É errado derrogar leis revogadas pelo espírito e letra constitucionais.*

— *Tem de legislar-se a governação dos Postos Administrativos, Localidades e Povoações quando, em 2024, os Distritos forem às eleições.*

[924] WATY, Teodoro Andrade, *Espreitando o Pacote Legislativo sobre a Descentralização em Moçambique, Alguns Comentários sobre o Pacote Legislativo da Descentralização na Mesa Redonda organizada pelo IESE*, no dia 05 de Março de 2019.

— O Secretário de Estado e a sua Secretaria de Estado provincial, tal como configurados, são uma ilusão ou um espantalho de Estado, situação muito perigosa dadas as suas múltiplas e complexas responsabilidades administrativas e políticas.

— Do reforço legal da sua capacidade de:

a) tutela administrativa;

b) coordenação de muitos centros de vontades opostas;

c)controlar o localismo que pode ser entendido como legitimado;

numa situação, crescentemente real, de haver mais territórios governados com uma orientação partidária oposta à do Governo Central, sem existir.

Uma lei-quadro que o estabeleça o âmbito de uma política unitária do Estado.

— Não cabe ao Governo definir a sua articulação com os entes descentralizados.

— Revisão aprofundado SISTAFE em que se repensem alguns princípios, como o da Unidade do Orçamento (que, talvez venha a ser Geral), da Conta Geral e a concepção de uma Lei do Plano Económico e Social.

— Se uma lei não determinar os critérios, os entes descentralizados terão estruturas díspares impelidos pela lógica de job for the boys.

— As questões de honrarias protocolares não podem caber em Decreto, mas numa Lei, quando é certo que o Governador da Província não mais representa o Estado.

O pacote legislativo, por isso, devia ter regulado com clareza a (1) descentralização administrativa, (2) a descentralização político-administrativa (3) a descentralização político-legislativa5, e (4) a descentralização financeira."

5.5. Sobre a arquitectura jurídica do aparelho administrativo e Governativo

O modelo adoptado é complexo e criou uma constelação de órgãos que se sobrepõem entre si, o que potencialmente gera conflitos e, não concorre para a promoção do desenvolvimento rural.

Realizar uma descentralização administrativa que seja simultaneamente de nível provincial e distrital, gera uma sobreposição entre os dois níveis e, reduz o real poder de cada um dos órgãos devido a uma compartimentação das suas atribuições e competências gerando conflitos e ineficiências. Os territórios da província são extensos, sendo ajustados a um modelo de descentralização política de governo de províncias autónomas, enquanto que os distritos são melhor ajustados para um modelo de descentralização administrativa. Os órgãos

de governação descentralizada provincial, num modelo de uma descentralização administrativa, com existência de órgãos de governação descentralizada distritais e autarquias locais, ficam esvaziadas e violam o disposto no artigo 19 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio, que no seu n.º 1 estabelece que as atribuições e competências do órgão executivo de governação descentralizada provincial, de autarquia local e de representação do Estado excluem-se mutuamente e no seu n.º 2, prevê que, a divisão de atribuições e competências entre os órgãos executivos de governação descentralizada provincial, das autarquias, das autarquias locais e dos órgãos centrais do Estado deve permitir que cada órgão tenha o seu campo de operatividade, sem que haja interferências mútuas, salvo nas matérias sujeitas a ratificação.

A coexistência de órgãos de governação descentralizada distrital e órgãos de autarquias locais gera uma redundância e uma sobreposição, pois ambos exercem sua jurisdição na mesma circunscrição territorial e sobre a mesma população.

A intercompenetração entre as atribuições e competências dos serviços provinciais de representação do Estado e as direcções provinciais da governação descentralizada suas funções e competências, continuando a intervir directamente nas províncias e distritos e em alguns casos transformando as direcções provinciais (da governação descentralizada) em instituições de implementação de programas nacionais violando o principio da sua hierarquia.

Os ministérios continuam a funcionar na relação com as províncias, numa lógica de um sistema de desconcentração administrativa. Os ministérios, precisam redimensionar as suas funções e competências em duas direcções, por um lado, numa perspectiva de favorecer a descentralização abdicando de certas funções e recursos que devem transitar para a esfera dos órgãos de governação descentralizada e, por outro lado, na lógica da desconcentração transferindo parte de suas funções, e recursos para órgãos de representação de Governo Central na província, para uma melhor execução dos programas centralmente definidos.

As finanças públicas constituem um entrave à uma objectiva descentralização. De acordo com o estabelecido no artigo 23 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, a transferência de competências do Estado para órgão executivo de governação descentralizada provincial é sempre acompanhada pela correspondente transferência de recursos humanos, financeiras e patrimoniais. Este postulado legal não tem sido respeitado, particularmente, quanto aos recursos financeiros. Não existe um sistema de finanças públicas descentralizado para os

órgãos de governação descentralizada. O Orçamento do Estado funciona numa lógica de desconcentração num contexto de centralização, pelo que o Estado cobre a totalidade das receitas tributárias, não existindo impostos da Governação descentralizada.

5.6. Riscos do modelo de descentralização adoptado na Revisão Constitucional de 2018

O processo de implantação dos órgãos de representação do Estado e dos órgãos de governação descentralizada foi acompanhado de alguns riscos:

- O processo da partilha dos recursos humanos, materiais, patrimoniais e financeiros, foi feito após a implantação dos órgãos, através de uma negociação entre as partes, o que resultou numa distribuição dos recursos em função dos consensos alcançados entre as partes ao nível provincial sem um critério uniformizado ao nível nacional, o que não poderia ocorrer isento de conflitos entre as partes.
- O Orçamento do Estado não foi alocado centralmente para cada um dos órgãos. O Orçamento do Estado, aprovado para o ano 2020, previa apenas a alocação de um bolo orçamental para a província, cabendo aos dois órgãos na província chegar a um acordo sobre a partilha do orçamento, através de uma negociação entre as partes sem um critério uniforme para todo o país, dai que os critérios de partilha do Orçamento entre os órgãos de representação do Estado e de governação descentralizada não foram uniformes entre as províncias e o processo, nem sempre correu isento de conflitos entre as partes.
- Conflitos positivos e negativos de competências entre os Directores dos Serviços Provinciais (de Representação do Estado), Chefes de Departamento Provincial e os Directores Provinciais (de Governação Descentralizada);
- Falta de previsão de representação dos órgãos de governação descentralizada provincial ao nível distrital;
- Sobreposição entre as atribuições dos órgãos de governação descentralizada provincial órgãos de representação do Estado e órgãos de governação descentralizada de nível distrital (estes últimos a serem constituídos a partir das eleições de 2024);
- Insuficiência de recursos financeiros para o funcionamento dos órgãos de representação do Estado e órgãos de governação descentralizada;
- Necessidade de melhor clarificação da esfera de actuação dos órgãos de governação descentralizada nas áreas onde também há uma intervenção dos órgãos do Estado

não em regime de exclusividade, em áreas como finanças, transporte, comércio, indústria, recursos naturais, e infra-estruturas, cultura, desporto, trabalho, agricultura, pesca, pecuária, entre outras que estão presentes na estrutura dos dois órgãos;

- Necessidade de definição de critérios uniformes de distribuição do orçamento entre os órgãos de representação do Estado e os órgãos de governação descentralizada;
- Sobreposição entre os governos distritais (a serem eleitos nas eleições de 2024) e as autarquias locais, pois irão incidir a sua jurisdição sobre um mesmo território e mesma população;
- Insuficiência de infra-estruturas públicas (físicas) para o funcionamento dos dois órgãos, de representação do Estado e dos órgãos de governação descentralizada;

Ora, sendo a província territorialmente composta por distritos fica claro que cada parcela territorial tem um administrador eleito, com poderes e autonomias confinadas aos limites territoriais sob sua alçada, assim como o governador de província ostenta, a nível de toda a província[925].

O que se precisa clarificar e parece ser o maior dos desafios do legislador, é saber indicar de forma clara e líquida, no contexto pós 2024 em que os órgãos de governação descentralizada distrital forem implantados, o limite das atribuições do governador e dos outros órgãos a nível da província, órgãos com competências próprias e autonomias legais e, dos órgãos dos distritos[926].

No sentido de clarificar o ponto, apresentam-se, abaixo, alguns exemplos ilustrativos na base das atribuições constitucionais dos órgãos de governação descentralizadas:[927]

a) "Não se pode vislumbrar o território exclusivo, onde o governador de província vai implementar acções do seu plano relativas à agricultura, à pesca, à pecuária, à silvicultura, à segurança alimentar e nutricional, que não seja território que esteja na alçada de um administrador de distrito;

b) Não existe um território desligado do distrito onde o governador de província procederá com a gestão da terra, ainda que, na medida a ser determinada por lei e

[925] IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma de Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Divisões*, 2020, p. 169.
[926] *Ibidem.*
[927] *Idem, p. 169 e 170.*

que não implique intervencionar sobre o espaço sobre gestão de órgãos de governação descentralizada distrital;

c) Como poderá o governador de província licenciar transportes públicos para vários pontos que não sejam necessariamente, território dos distritos e, por consequência, sob alçada de órgãos de governação descentralizadas distritais?;

d) Onde e quem, em concreto, serão implementadas as acções de gestão e de protecção do meio ambiente no contexto do poderes dos órgãos de governação descentralizada provincial sem que se envolvam os órgãos dos distritos?;

e) Pelo que se sabe, o desenvolvimento das florestas, da fauna bravia e das áreas de conservação ocorrem a nível dos territórios dos distritos. Onde se enquadram, então, as acções dos órgãos de província, nesta matéria?

f) A implementação de políticas de habitação, as acções de preservação e desenvolvimento da cultura e a promoção do desporto desenvolvem-se a nível dos distritos onde melhor se localizam as populações. Que outras acções, para além destas e que outras atribuições serão exclusivamente realizadas pelos órgãos de governação descentralizada provincial que não possam ser levadas a cabo pelos órgãos de governação descentralizada distrital?

g) Poderá o governador de província e outros órgãos de governação descentralizada provincial intervencionar com acções concretas num distrito sem o consentimento e autorização dos órgãos de governação descentralizada distrital? No caso de a resposta ser afirmativa, não constituirá esta, uma lesão aos poderes e às autonomias dos órgãos a nível de distrito? No caso de a resposta ser negativa, como se pode conceber a actuação do governador numa situação em que se deve praticamente depender da aceitação dos órgãos do distrito? Onde e em que consistiria, em concreto os seus poderes e suas autonomias?"

5.7. Inconveniências e vantagens de uma descentralização provincial

5.7.1. Vantagens de uma descentralização política provincial

A descentralização provincial é particularmente mais vantajosa no contexto de uma descentralização política, isto é, nos casos de concessão de uma autonomia política às províncias.

As províncias sendo politicamente autónomas podem planificar o seu próprio desenvolvimento com base nos recursos locais e assumem a responsabilidade política pela governação provincial

Para Teodoro Waty, a provincialização é um processo de criação de unidades territoriais e de alteração no grau de autonomia que lhes é concedida[928]. Ela traduz um fenómeno de distribuição pelo país de uma larga rede de agências de administração, aproximando esta dos administrados, e implica uma transferência de capacidade de decisão do poder central, deixando de ser uma questão essencialmente técnica, mas um problema fundamentalmente político e jurídico[929].

A provincialização define um espaço geográfico dentro do qual se possa exercer, de forma quase autónoma e exclusiva, um conjunto de competência, ainda que tuteladas, tendo em vista o desenvolvimento económico e social, alimentação das assimetrias e desequilíbrios, a correcção das desigualdades, a melhoria das condições de vida e a promoção da cultura dos cidadãos[930].

A provincialiozação e a descentralização são vectores de democratização da vida pública e de desenvolvimento sócio-económico do país pois, com as província dotadas de recursos materiais e humanos, variáveis e desiguais, senão houver uma vontade estatal central tende a desenvolver-se fossos cavados entre elas e podem se gerar formas de colonialismo interno; a provincialização leva a criar os instrumentos e pôr em acção os mecanismos reguladores que permitem uma equitativa distribuição de bens pela totalidade da população e que solucione os conflitos que, naturalmente e a cada passo, possam vir a ser despoletados[931].

---

[928] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 603.
[929] *Ibidem.*
[930] *Ibidem.*
[931] *Ibidem.*

A descentralização provincial se for apenas administrativa não parece mais viável, pois devido a extensão geográfica das províncias e a sua diversidade económica, social e cultural, não permite a sua individualização em função de interesses locais que sejam comuns aos residentes na província.

A província pode facilmente permitir, a deslocação do nível de descentralização da capital do país, para as capitais provinciais, mantendo-se ainda o poder distante das populações.

Se existirem abaixo do nível provincial entidades administrativas, territoriais, o poder territorial dos entes provinciais esvaziado.

A descentralização provincial, só pode ser viável se ela significar, uma descentralização política, que confira à província uma autonomia política, uma descentralização financeira e fiscal. Se a descentralização provincial for política, financeira e fiscal, implicará reconhecer um poder legislativo, um poder tributário às províncias e necessariamente a redução e transferência de uma parte substancial dos poderes dos órgãos centrais e distritais para que sejam conferidos aos órgãos provinciais.

Uma descentralização provincial apenas administrativa, mantendo os órgãos centrais e distritais com os actuais poderes, acaba por esvaziar os poderes dos órgãos provinciais e dissimulando uma centralização, que depois se manifesta no protagonismo dos órgãos de representação do Estado na província.

Portanto, se a descentralização é administrativa mantendo dois níveis de descentralização, isto é, o provincial e o distrital, num contexto ainda de existência de autarquias locais, os órgãos provinciais não têm território, deixam de ser um fenómeno de descentralização administrativa territorial para ser institucional, pois os órgãos que estarão efectivamente a exercer o poder ao nível territorial serão os mais próximos, os órgãos de governação descentralizada distritais e autárquica.

A descentralização política provincial pode implicar a reconfiguração dos poderes centrais e pode contribuir para o reforço da coesão nacional, com s províncias a assumirem maior protagonismo na sua própria governação e desenvolvimento, dotados de poderes legislativos e tributários o eu significa uma descentralização politica administrativa e financeira.

5.7.2. Inconveniências de uma descentralização administrativa provincial

Ao nível provincial há uma forte interferência dos órgãos centrais tanto do Estado como dos Partidos. Os órgãos centrais dos partidos políticos nomeiam os candidatos e procuram orientar a acção dos órgãos provinciais, o fenómeno chamado "ciúme dos órgãos centrais" é maior relativamente às províncias, vistas como um contra-poder relativamente ao Governo Central.

Pela sua extensão geográfica, os órgãos provinciais encontram-se distantes das comunidades locais, não podendo captar todas as suas sensibilidades na sua diversidade.

O processo de inclusão, participação e da representatividade pode não ser abrangente tendo em conta a diversidade e heterogeneidade sociocultural das províncias.

Teodoro Waty, questionando a eficácia de uma descentralização administrativa simultaneamente provincial e administrativa afirma[932]:

"As Províncias são um território formado por distritos descentralizados.

Os Distritos descentralizados imaginam-se com território e população e, em boa lógica, devem albergar postos administrativos, localidades e povoações como suas formas de divisão porque já não podem ser órgãos locais do Estado por não previstos na Constituição.

Pela Constituição, Moçambique tem (1) o Estado composto pelos (i) Órgãos Centrais e (ii) pelo Secretário de Estado Provincial; (2) os órgãos de governação descentralizada (i) provinciais e (ii) distritais (em 2024); as (4) Autarquias; e (5) as Autoridades Tradicionais (de três níveis).

Vale questionar o que é uma Província descentralizada, com órgãos próprios, com autonomia administrativa e financeira, mas sem território e sem população? Claramente, trata-se de uma Autarquia institucional, ao nível de uma empresa pública, uma universidade, etc.

O que faltaria para definir um distrito descentralizado, com órgãos próprios, com autonomia administrativa e financeira, com território e população como autarquia territorial ao nível das autarquias previstas pela Constituição?

[932] WATY, Teodoro Andrade, *Espreitando o Pacote Legislativo sobre a Descentralização em Moçambique, Alguns Comentários sobre o Pacote da Descentralização* numa Mesa Redonda, Organizada pelo IESE, no dia 05 de Março de 2019.

O que são as autarquias, esses entes dotados de órgãos próprios, com autonomia administrativa e financeira e com território e população, senão outro tipo que compreende os (i) Municípios e as (ii) Povoações?"

Portanto, no actual cenário de sobreposição entre órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autarquias locais, os primeiros ficam sem território.

5.8. Descentralização Administrativa Distrital

5.8.1. Inconveniências

A primeira inconveniência pode ser de ordem financeira, devido ao número de actores políticos e administrativos que estariam envolvidos.

No actual figurino de existência de órgãos de governação descentralizada provincial e autárquica local, coloca-se o inconveniente de ter que partilhar poderes e recursos com as duas entidades descentralizadas.

5.8.2. Vantagens

— A primeira vantagem reside no facto de uma governação distrital estar mais próxima da comunidade local, e por proporcionar maior exercício de cidadania e a maior participação e representatividade.

— A segunda é que promove a democracia local, com a apropriação dos processos políticos locais pelos líderes e agentes locais.

— A terceira, um poder de nível distrital sofre menos interferência das estruturas centrais do Estado e dos Partidos Políticos, por não parecer um poder forte, relativamente às províncias.

— Quarto permite, maior envolvimento de elites locais (politicas, económicas, culturais, e comunitárias), por ser um poder próximo.

— O poder fragmentado pelos distritos não constitui uma ameaça ao poder central por não poder ser suficientemente forte ao ponto de se constituir em contra poder.

— É mais eficaz, aplicar o princípio da subsidiariedade, pois os órgãos de governação distrital estão mais próximo da comunidade local.

5.9. Inconveniências e desvantagens de uma descentralização na base do actual modelo de autarquias locais

5.9.1. Vantagens

As vantagens da descentralização, com base em autarquias, só podem ser encontradas com a eliminação de órgãos de governação descentralizada distritais pois exercem jurisdição sobre o mesmo território e mesma população.

Num contexto de eliminação de órgãos de governação descentralizada distrital, as autarquias locais podem ser um caminho para o aprofundamento da descentralização, crescimento do poder local e da democracia locais.

As interferências das estruturas centrais do Estado e dos Partidos são relativamente menores ao nível das autarquias locais e os casos em que essas interferências aconteceram na experiência moçambicana, ao nível de Partidos Políticos prevaleceu a vontade local, como foram os casos das fricções em Maputo, Beira, Nampula e Quelimane, envolvendo estruturas centrais dos Partidos FRELIMO, Renamo, MDM e Edilidades locais ou órgãos locais dos partidos.

O processo da implantação do modelo actual das Autarquias Locais, contribuiu, segundo uma avaliação feita por ocasião dos dez anos da municipalização para[933]:

- *"Promoção de uma certa democracia de proximidade. O processo de tomada de decisões esta mais próximo dos cidadãos e notou-se uma certa capacidade de adaptação e inovação.*

- *Exaltação da vida local. Promoção e respeito pelas liberdades locais;*

- *Criação das bases políticas e jurídicas para o desenvolvimento da Descentralização*

- *Participação dos munícipes na tomada das decisões públicas em matérias do seu interesse. Vide o exemplo do orçamento participativo em Dondo, a possibilidade de assistir às sessões da Assembleia Municipal e a consulta de documentos existente em todos os Municípios;*

[933] CHIZIANE, Eduardo, *Um Olhar sobre o Futuro do Processo de Reformas de Descentralização em Moçambique – As Reformas Necessárias*, p. 145, in CISTAC, Gilles e CHIZIANE, Eduardo (coord), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos de um Processo Emergente*, Maputo, 2008.

- O domínio dos problemas locais pelos munícipes, traduzido na maior adaptação das escolhas locais as necessidades locais, em termos de meios financeiros e humanos. Desenvolvimento de iniciativas e projectos locais.

- Controlo de proximidade do exercício do poder,

- Equilíbrio dos poderes do Estado e de um poder mais próximo das populações

- Aprendizagem pragmática da democracia. A descentralização permite os munícipes se familiarizarem com os processos eleitorais, o país já teve três ciclos eleitorais."

5.9.2. Desvantagens

As autarquias locais não podem conviver harmoniosamente com os órgãos de governação descentralizada distrital pois ambos exercem uma jurisdição sobre o mesmo território a população, havendo uma sobreposição.

O poder das autarquias locais é um poder local que pode não satisfazer aspirações políticas de elites provinciais.

O princípio do gradualismo gere o princípio da igualdade e promove desigualdades e desequilíbrios entre distritos com autarquias e os não abrangidos.

5.10. EM BUSCA DE UM MODELO SIMPLIFICADO E EFICAZ DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

De acordo com Egídio Guambe, é razoável para olho do cidadão ordinário que se recue[934]. Porém, segundo Egídio Guambe, um recuo mostra-se impossível porquanto a coragem de reconhecimento de fracasso não é típica do político, a menos que seja o eleitor a lhe impor[935]. O certo é que haverá eleição de administradores distritais, teremos reforço da sobreposição de órgãos locais e sucederá uma agudizada confusão administrativa[936]. Como tornar este processo menos penoso em termos de organização da administração do Estado?[937]

[934] GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021?Atribuicoes Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.
[935] *Idem.*
[936] *Idem.*
[937] *Idem.*

A política é dinâmica. O modelo de descentralização foi condicionado pelo contexto envolvente e circunstâncias em que foi adoptado. Não um modelo perfeito e nem acabado.

Neste contexto, para o bem do Estado e da Nação Moçambicana e, sobretudo para assegurar que o modelo de descentralização seja sustentável e eficaz, garantir a coerência, integridade da administração pública, reduzir as tensões e consolidar a paz e a adoptar um modelo que passa de descentralização mais simplificado, que promove maior participação, maior democracia local e maior desenvolvimento local, através de uma descentralização distrital.

5.10.1. A descentralização administrativa Distrital

Em face das sobreposições e conflitos de competências entre os diferentes órgãos, levanta-se a seguinte questão: Será viável, a criação de órgãos de governação descentralizada distrital para coabitarem com os órgãos de governação descentralizada provincial e as autarquias locais?

De acordo com Egídio Guambe, as reformas de descentralização em curso, foram alinhadas sob perspectiva fundamentalmente de arranjos político-partidários, sem a observância de questões funcionais básicas: tal facto resultou em tensões e conflitos entre os órgãos de governação local[938]. Se o processo de atribuições funcionais não for antecipado, há graves riscos de intensificação de confusão e inutilidade administrativa das reformas de governação[939].

Quanto menor for o número de órgãos, menor serão os riscos de conflitos entre os mesmos, menor serão os encargos financeiros para o Estado e para o cidadão.

Quanto mais próximo o órgão estiver da população, maior será a apropriação pela população local, maior será a participação dos actores locais e maior será a eficácia da acção governativa e administrativa.

Não existe um modelo perfeito e acabado de descentralização, porém é sempre recomendável os modelos respondam as necessidades políticas de participação, democracia e inclusão e as necessidades técnicas ou económicas de eficácia na acção governativa e administrativa e na prestação dos serviços públicos.

---

[938]GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021? Atribuicões Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz, acessado no dia 15 de Setembro, pelas 16 horas.

[939] *Ibidem.*

Num contexto de uma descentralização administrativa, o Distrito afigura-se a melhor unidade territorial, por estar mais próxima das comunidades.

Assim, um modelo de descentralização distrital, mostra-se mais simples, mais próximo das populações e pode melhor responder razões políticas económicas e sociais por detrás do princípio da descentralização.

A viabilização de uma descentralização administrativa distrital, passa necessariamente pela eliminação dos órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais.

5.10.2. Sobre o enquadramento das autoridades tradicionais

Há uma necessidade de um enquadramento das autoridades tradicionais na arquitectura da descentralização.

O poder e a autoridade tradicionais, são incontornáveis e não podem ser marginalizadas na governação descentralizadas.

A situação actual de falta de uma ligação institucional entre os órgãos de governação descentralizada e as autoridades tradicionais afecta a eficácia da actuação das entidades descentralizadas, devido ao enraizamento social e cultural das autoridades tradicionais.

De acordo com André Cristiano José, actualmente, a «questão tradicional» tem sido um dos ingredientes obrigatórios no debate sobre democracia em África[940]. A crescente visibilidade política das autoridades tradicionais está associada aos processos de globalização neoliberal e mas implicações – reforma do Estado, descentralização, democracia liberal, restruturação económica, «ajuda» externa (Englebert, 2002)[941]. Neste contexto, assume particular relevância política – porque condiciona decisivamente a configuração dos estados africanos – o relatório do Banco Mundial dedicado ao «combate à pobreza», que aponta a «descentralização» como a solução para a pobreza e, consequentemente, para o *empowerment* dos cidadãos e das comunidades (Word BanK, 2000)[942]. A semelhança do que aconteceu com alguns países da América latina e Ásia, os governos africanos subescreveram o *Poverty*

[940]JOSÉ, Andrade Cristiano. *Autoridades Ardilosas e Democracia em Moçambique*, in Heleme Maria Kyed, Lars Buur and and Terezinha da Silva, *o reconhecimento pelo Estado das autoridades locais e da Participação Pública, Experiências, obstáculos e possibilidades em Moçambique*, p. 63.
[941]*Ibidem*.
[942] *Idem, p. 64.*

Reduction Strategy paper (PRSP), como condição para continuarem a beneficiar de financiamento por parte do FMI e do BM[943].

Neste documento, entre os países da África Austral, enfatiza-se a necessidade de se levar a cabo processos de descentralização em três componentes que se complementam[944]: gestão comunitária dos recursos naturais; reforço institucional dos governos locais, e reconhecimento das autoridades tradicionais (SLSA Team, 2003).

Segundo Boaventura Sousa Santos, o primeiro factor do debate actual sobre a questão tradicional é, o impacto de uma globalização de alta intensidade que se assume ainda que a prática frequentemente a desminta – como arrasadoramente homogeneizante[945].

O segundo factor é a crise do Estado que é detectável na maioria dos países africanos. Os Estados saídos dos processos de independência assumiram-se como Estados desenvolvimentistas, à semelhança dos Estados semi-periféricos e periféricos da América Latina e da Ásia[946].

Pese embora as enormes diferenças entre eles – sobretudo a diferença entre os que adoptaram a via capitalista e os que adoptaram a via socialista para o desenvolvimento – os novos Estados assumiram-se como motor do desenvolvimento, centro das decisões económicas estratégicas, e com a primazia total sobre a sociedade civil, uma categoria política, de resto, muito pouco usado neste período[947]. Este modelo de Estado operou através de grandes aparelhos burocráticos, muitos deles herdados do Estado colonial[948].

Para Boaventura Sousa Santos, a maior visibilidade das autoridades locais está relacionada com a fraqueza do Estado por duas vias principais: pela incapacidade administrativa do Estado e pela perda de legitimidade do Poder estatal[949]. A primeira tem a ver com os limites de penetração do Estado que, sempre existiram e que agora penas se agravaram ou tornaram mais visíveis em consequência das transições democráticas e da emergência da opinião pública[950]. Nos países que sofreram guerras civis, o frágil aparelho administrativo quase entrou em colapso e foram as autoridades tradicionais que durante esse período, por vezes muito longo, asseguraram, a nível comunitário, a ordem social e a

[943] *Ibidem.*
[943] *Ibidem.*
[944] *Ibidem.*
[945] *Idem, p. 40 e 41.*
[946] *Idem, p. 41.*
[947] *Ibidem.*
[948] *Ibidem.*
[949] *Ibidem.*
[950] *Ibidem.*

estabilização das expectativas dos indivíduos e grupos sociais[951]. Hoje, as limitações orçamentais e as deficiências em capital humano não permitem construir ou reconstruir adequadamente o tecido administrativo pelo que a presença e a actuação das autoridades tradicionais se tornam um facto incontornável para o qual não há sequer alternativa credível[952].

A segunda via diz respeito ao facto de o Estado ter perdido força enquanto instância legitimadora de poder[953]. O Estado que não se pode comprometer efectivamente com o bem-estar dos cidadãos e das comunidades perde legitimidade face a uns a outras[954].

Esta perda abre espaço para a legitimidade de poderes rivais, como o das autoridades tradicionais[955]. Aliás, este espaço é ocupado muitas vezes pelas próprias elites políticas que procuram reforçar as suas posições através da combinação entre o poder do Estado e o poder étnico[956]. Cria-se, assim, uma dualidade de poderes entre o Estado e os antepassados que, quando converge na mesma pessoa, deixa de ser uma forma de divisão do poder para se transformar numa forma de concentração do poder[957].

Os dois factores principais da recente reemergência do debate sobre as autoridades tradicionais – o impacto da globalização neoliberal e a fraqueza do Estado – são as duas faces da mesma moeda[958]. Deles decorrem muitos outros que variam de país para país. Da articulação entre factores globais e condições nacionais e locais resultam os temas principais do debate. Mencionamos apenas os que se nos afiguram mais importantes[959].

Conforme sublinha Maryse Raynal, as Autoridades Tradicionais resistiram e sobreviveram a todos ataques de que foram vítimas, emergindo, vinte anos depois da Independência, como as únicas legítimas aos olhos das populações "as únicas capazes de assegurar o controlo social", daí que seja perfeitamente normal que elas reclamem junto dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judicial) um certo reconhecimento, "uma legitimidade oficializadora"[960]

A subalternação da autoridade tradicional, baptizada como autoridade comunitária, que é responsável pela administração de cerca de 85% dos cidadãos

[951] *Ibidem.*
[952] *Ibidem.*
[953] *Ibidem.*
[954] *Ibidem.*
[955] *Ibidem.*
[956] *Ibidem.*
[957] *Ibidem.*
[958] *Ibidem.*
[959] *Ibidem.*
[960] RYNAL, Marise (1997), p. 19, citado por SERRA, Carlos Manuel, *Estado, Pluralismo jurídico e Recursos Naturais, Avanços e recuos na construção do Direito Moçambicano*, p. 420.

moçambicanos e que tem de zelar para consolidar a unidade nacional, a produção de bens materiais e de serviços com vista à satisfação das necessidades básicas de vida e desenvolvimento local, pode ser considerada uma atitude negligente do Estado e, quiçá, inconstitucional por ferir os objectivos fundamentais da República, do mesmo que em especial, seria na negação do princípio da "afirmação da identidade moçambicana, das suas tradições e demais valores socioculturais, consagrado na alínea i) do artigo 11 da CRM.[961]"

Segundo Eneas Comiche, Presidente do Município de Maputo, a A Lei nº 15/2019, de 24 de Setembro, e o Decreto nº 65/2020, de 7 de Agosto, ao estabelecerem que as autoridades comunitárias são reconhecidas pelo Estado, vieram afectar a forma já entre nós enraizada de designação e articulação com os secretários de bairro[962]. Recorde-se que a organização territorial da cidade de Maputo comporta distritos municipais, que se subdividem bairros municipais[963]. A experiência do Município de Maputo sempre mostrou a imprescindibilidade desta autoridade local enquanto elo de ligação entre o Conselho Municipal e os munícipes[964].

A valorização das culturais nacionais no âmbito do Estado, significa, segundo Severino Ngoenha, não reduzi-las a folclore nacional, nem se quer reabilitá-las maquiavelicamente para depois subordina-las às estruturas centrais do Estado paradigmaticamente ocidental, mas retomá-las como entidades em movimento e, portanto, como parceiros sérios para um diálogo social, jurídico e económico.[965]

É nesta senda que se justifica a necessidade da institucionalização do poder tradicional em Moçambique, enquadrando-o no sistema de governação descentralizada, como forma de sua valorização.

5.10.3. A necessidade da descentralização Financeira

Uma das grandes limitações do mundo actual, reside na centralização financeira que põe em causa o princípio da autonomia local.

[961] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, 2010, p. 594, 595 e 596.
[962] Eneas Comiche, comunicação feita na Primeira Reunião do Conselho Nacional de Coordenação, em Maputo, a 25 de Agosto de 2021.
[963] *Ibidem.*
[964] *Ibidem.*
[965] NGOENHA, Severino, *Tempos da Filosofia*, 2016, p. 140.

Em termos financeiros os órgãos de governação descentralizada, funcionam como órgãos desconcentradas não dispõe de um poder tributário e consequentemente de finanças próprias o que limita o seu funcionamento.

De acordo com Teodoro Waty, os governos locais necessitam de receitas "próprias" para financiar os serviços que oferecem, legislando sobre elas, numa base constitucional[966]. Pode até acontecer que o governo local beneficie de transferências, que essas receitas sejam próprias porque fixadas ou previstas objectivamente e garantidas pela Constituição ou legislação enquadradora, a nível que podemos considerar formarem a constituição financeira material. Seria outro o entendimento se essas receitas fossem constituídas por transferências discricionárias do governo, talvez de forma *ad hoc*, arbitrária e visível, no decorrer do exercício orçamental e ainda sujeitas a negociação. Entre os dois extremos enunciados, há hipóteses de arranjos que levam os governos locais à titularidade de quase-receitas próprias[967]. Tal é o caso de impostos repartidos e adicionais a impostos arrecadados pelo governo, caso em que falaríamos de receitas próprias, apesar de haver o risco de serem tidos e não transferidos para o governo local[968].

Os governos locais precisam de dispor de receitas próprias ou receitas próprias marginais, isto é, receitas próprias cujos volumes possam controlar para serem de facto autónomos[969]. Quando o governo central reparte as receitas de certos impostos com os níveis descentralizados e não pode dispor delas autonomamente, estaremos a falar de receitas próprias, sim, mas não de receitas marginais[970]. Se os governos locais legislam e implementam os seus próprios tributos, têm poder para impor adicionais aos impostos cobrados centralmente de acordo com percentuais por eles estabelecidos, o volume de receitas assim obtido pode ser afectado, porque os residentes locais escolherão os serviços públicos em função dos tributos a que queiram sujeitar-se[971]. Mas é verdade capacidade de fixar taxas é um requisito importante para o exercício da autonomia[972].

Entre as vantagens de uma descentralização financeira destacam-se[973]:

---

[966] WATY, Teodoro Andrade, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira de Moçambique*, 2010, p.
[967] *Ibidem.*
[968] *Ibidem.*
[969] *Idem, p. 234..*
[970] *Ibidem.*
[971] *Ibidem.*
[972] *Ibidem.*
[973] REBLO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, 2007, p. 148 à 149.

- A luz do princípio da subsidiariedade, a decisão financeira e a provisão de bens públicos são, via de regra, mais eficientes ao nível local, uma vez que a proximidade entre o decisor e os membros da comunidade facilita a manifestação e compreensão das suas preferências, ideia enunciada por Oates no «teorema da descentralização», que atrás analisámos:

- Consequentemente, os custos de informação decrescem, quando a decisão e provisão públicas acontecem de forma descentralizada:

- A possibilidade de comparação entre os «cabazes» oferecidos por cada entidade local, colocada ao cidadão-contribuinte quando os entes locais dispõem de autonomia financeira e poderes tributários bastante para a composição diferenciada de cabazes de bens públicos e carga fiscal, permite àquele "votar com os pés", deslocando-se para o local que proporcione a melhor oferta. É este o contributo de Charles Tiebout para a compreensão dos processos de decisão financeira e da descentralização;

- Na medida em que as entidades locais disponham de autonomia financeira, a descentralização permite que os cidadãos identifiquem a entidade cobradora de impostos com mais facilidade, contribuindo para a transparência do processo orçamental e efectivando a responsabilidade política dos decisores locais;

- A descentralização favorece a inovação tecnológica pois, colocando as entidades locais num «mercado público concorrencial» é possível conceber que os cidadãos-contribuintes sejam beneficiados pela concorrência que assim se estabelece, tal como sucede no concorrencial sector privado;

- A decisão e provisão local de bens públicos assegura a satisfação das necessidades da colectividade de acordo com padrões de justiça social, pois da estrutura vertical da tributação decorre a necessidade de estabelecer relações de transferência de receitas tributárias, mais eficientemente cobradas num sistema fiscal de âmbito nacional, para as entidades locais.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O modelo de descentralização adoptado em Moçambique, particularmente o decorrente da revisão Constitucional de 2018, é uma descentralização administrativa.

A Revisão Constitucional de 2018 teve um carácter compromissório, na medida em que resultou de um processo de negociações entre o Governo e a Renamo para busca de um acordo de paz.

É neste contexto que o mérito do modelo de descentralização adoptado em 2018 reside no seu valor político, como parte de um acordo político na equação da busca da paz. É lógico que em negociações para paz os factores políticos sobrepõem-se aos técnicos, havendo sempre a maior preocupação de busca de consensos entre as partes.

O modelo de descentralização contempla uma constelação de órgãos que correspondem órgãos de representação do Estado, de governação descentralizada provincial e distrital e das autarquias locais. No caso dos órgãos das entidades descentralizadas existem a cada nível três órgãos, nomeadamente um órgão singular executivo, eleito, um órgão colegial deliberativo, a Assembleia, eleita e um órgão colegial executivo nomeado.

Num paradigma de uma descentralização política, a província revela-se uma unidade apropriada, na qual se pode conceder uma autonomia política.

Num contexto de uma descentralização política provincial, haveria uma transferência substancial dos poderes centrais e distritais os quais seriam concentrados ao nível provincial, sendo que a baixo da província não poderiam existir entidades distritais dotadas de autonomia política, ou resultantes de uma descentralização política, que possam exercer os mesmos poderes exercidos ao nível provincial, pois seria ineficaz tendo em conta o número dos Distritos, que cada Distrito pudesse dispor de um poder político descentralizado, particularmente o legislativo.

No actual modelo de descentralização administrativa, as províncias não estão dotadas de autonomia política e não exercem poderes legislativos e a baixo do nível provincial, existem ainda duas entidades descentralizadas, os órgãos de governação descentralizada distrital e as autarquias locais, o que gera uma multiplicidade e fragmentação administrativa e esvazia os poderes dos órgãos de governação descentralizada provincial que devem partilhar o poder administrativos com outros níveis de entidades descentralizadas e com os órgãos de representação do Estado ao nível provincial e distrital.

O actual paradigma de descentralização administrativa compreende três entidades descentralizadas, nomeadamente, órgãos de governação descentralizada provincial,

distrital e autarquias locais, todos gozando de autonomia administrativa patrimonial, e financeira, o que gera conflitos de competências e esvazia os poderes dos órgãos de governação descentralizada provincial, que ficam "suspensos" sem território, ficam uma espécie de autarquia institucional.

As três entidades descentralizadas gozam de mesma legitimidade democrática, do mesmo estatuto jurídico, tem mesma natureza jurídica e exercem poderes administrativos, sendo cada uma delas revestida de autonomia administrativa, patrimonial e financeira e exercem a sua jurisdição nos mesmos territórios e para as mesmas populações.

Com efeito, o actual modelo de descentralização administrativa enferma das seguintes aspectos críticos:

- Sobreposição entre Órgãos de Representação do Estado e Órgãos de Governação Descentralizada Provincial

Existem na província dois órgãos de governação um de governação descentralizada e outro de governação desconcentrada.

Existem áreas de sobreposição no campo das atribuições dos dois órgãos particularmente no domínio do ambiente, cultura, assuntos sociais, género, indústria que gera conflitos positivos e negativos de competência, provocando duplicação de esforços, dispersão de recursos, gerando alguma redundância na actuação dos vários órgãos que actuam de forma paralela nos mesmos territórios, paras as mesmas populações, e em mesmas áreas, o que afecta a eficácia da acção governativa e administrativa.

- Sobreposição entre Órgãos Provinciais e Distritais

De acordo com o disposto na alínea a), n.º 1 do artigo 268 da CRM, existem dois níveis de órgãos de governação descentralizada, o provincial e distrital.

Cada um dos dois níveis de governação é constituído por três órgãos, sendo ao nível província a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial (artigo 277 da CRM) e ao nível distrital, a Assembleia Distrital, o Administrador e o Conselho Executivo Distrital.

A previsão constitucional é de que os órgãos de governação descentralizada distrital serão constituídos em decorrências das primeiras eleições distritais, previstas para 2024.

Os órgãos de governação descentralizada distrital, tal como as provinciais, gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial em decorrência do estabelecido

no artigo 269 da CRM, que prescreve que os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam de autonomia administrativa e patrimonial.

Do supra exposto, resulta que, não existe uma relação de subordinação hierárquica entre os órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais, uma vez que ambos autónomos, gozam da mesma legitimidade democrática, sendo que ambos resultam de uma eleição democrática e são revestidos do mesmo mandato de representação democrática.

O Conselho Executivo Provincial presta contas à Assembleia Provincial, órgão que aprova o plano e orçamento do Conselho Executivo Provincial e, o Conselho Executivo Distrital, presta contas a Assembleia Distrital, órgão que órgão que aprova o plano e orçamento da Assembleia Distrital.

Neste contexto, há uma sobreposição entre os dois níveis de órgãos, pois ambos actuarão no mesmo espaço geográfico, uma vez que, são os distritos que compõem o território da província e a sede da regulamentação das funções de um relativamente aos outros, será difícil determinar a esfera de actuação de cada nível dos órgãos de governação descentralizada distrital.

- Sobreposição entre os órgãos de governação descentralizada e órgãos autárquicos

De acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 268, a descentralização compreende a existência de órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais.

As autarquias locais, como sucede com os órgãos de governação descentralizada gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, como resulta do disposto no artigo 269 da CRM, que estabelece que os, órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam da autonomia administrativa, patrimonial e financeira, de onde resulta que a relações entre as autarquias locais e os órgãos de governação descentralizada é de coordenação e não subordinação hierárquica.

Da análise anteriormente feita, das atribuições, competências, natureza jurídica e regime jurídico do funcionamento dos órgãos de governação descentralizada, resulta claro que, materialmente na esfera das autarquias locais, não tendo assim formalmente qualificadas por razões mais de ordem política do que jurídica.

Neste contexto, há uma sobreposição entre funções, atribuições e competências dos órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais, a qual será particularmente acentuada nas capitais provinciais (as quais têm estatuto de distritos) onde haverá uma

coincidência entre o território e a população do Governo Distrital e da Autarquia Local, e uma redundância de órgãos locais. Neste caso, em sede de revisão constitucional ou legislativa, haverá eliminar uns órgãos, pois, os dois não poderão coabitar num mesmo espaço geográfico e exercer dupla jurisdição sobre a mesma população.

Portanto, há uma multiplicidade de órgãos que gera conflitos positivos e negativos de competências, sobreposições e torna o sistema complexo e oneroso para o Estado e para o cidadão, e afecta a eficácia da acção governativa e administrativa.

Neste prisma, há uma necessidade de uma reforma do sistema no sentido de uma maior racionalização e simplificação, de modo a promover a participação local na governação, e eficiência da administração pública.

A unidade e coesão nacional podem ser fortalecidos com a construção de um modelo de descentralização simplificado que possa ser apropriado pelos cidadãos, que partilha o poder e promove uma maior participação, representatividade e inclusão.

Portanto, o modelo de descentralização na Revisão Constitucional de 2018 teve o mérito de ter sido uma plataforma de consenso político entre o Governo e a Renamo para o fim do conflito armado, porém ao nível técnico gerou novos desafios e até novos conflitos na partilha de competências entre os diferentes órgãos.

A ser implementado na sua plenitude com a constituição dos órgãos de governação descentralizadas distritais, o país pode ficar ingovernável devido a ineficiência administrativa que vai resultar das sobreposições e conflitos que poderão se verificar pois existirão vários órgãos a actuar nos mesmos territórios, para as mesmas populações e com os mesmos poderes.

Para além de acarretar elevados custos para o Estado e para a Cidade, a multiplicação de entidades descentralizadas fragmenta o próprio poder das entidades descentralizadas, o que acaba por fragilizar os próprios órgãos das entidades descentralizadas, o que pode ser um véu enganador que encobre a essência centralizadora do Estado.

RECOMENDAÇÕES

Face ao supra exposto apresentam-se as seguintes recomendações:

- Há uma necessidade de simplificação do modelo, com a eliminação dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, apostando num modelo simples da descentralização distrital, transformando os Distritos em Autarquias locais.

As vantagens de um modelo de descentralização administrativa baseada no Distrito são:

Maior aproximação do poder aos cidadãos

O distrito é uma unidade administrativa mais próxima dos cidadãos. As províncias são geograficamente extensas e os titulares não têm capacidade de ao longo do mandato se fazerem presente em todo o seu território, chegando a governar num território não totalmente conhecido.

Maior partilha e dispersão do poder político

A descentralização distrital, devido ao número consideravelmente elevado dos Distritos, permite uma maior dispersão e dispersão e criação de um maior número de outros do poder político distribuídos pelo território nacional, relativamente às províncias, o que não permite o fortalecimento de um poder que possa desafiar o poder central ou possa pôr em causa a coesão nacional, sendo por isso um factor de unidade nacional.

Simplificação do modelo

Com a eliminação dos vários órgãos, não haverá uma multiplicidade de órgãos, existiram apenas dois órgãos, os do Estado e os das províncias autónomas em caso de uma descentralização política ou os do Estado e os da Autarquia Distrital no caso de uma descentralização administrativa, e as funções atribuídas e competências seriam partilhadas apenas entre dois órgãos, evitando-se sobreposições entre órgãos e conflitos de competências, desburocratizando o aparelho administrativo, eliminando a complexidade das estruturas dos aparelhos administrativos de diferentes entidades.

Maior racionalidade e eficácia Governativa e administrativa

A racionalidade e eficácia governativa é maior quanto mais próximo o poder decisório se encontrar das comunidades, pois permite que os titulares dos órgãos possam ter o

conhecimento e do domínio dos problemas locais e possam articular soluções mais ajustadas aos problemas locais e responder com celeridade às solicitações dos cidadãos devido a sua proximidade.

A aproximação dos órgãos decisores relativamente aos problemas locais que devem merecer solução acelera o processo decisório, potenciando um conhecimento mais completo e pormenorizado da realidade. Dela se retira uma maior eficácia nas decisões, pela sua entrega a entidades com carácter especializado, o que normalmente lhes oferece um acrescido amadurecimento político e técnico. Alem disso, o desdobramento do sector administrativo público por várias, pode aperfeiçoar o processo decisório, contribui para diminuir o peso do aparelho burocrático estadual.

Maior participação das comunidades locais

Caso cada Distrito seja uma Autarquia, o círculo eleitoral desloca-se para os Postos Administrativos ou localidades, e o número de mandatos por Distrito vai aumentar e assim o número de cidadãos a eleger como titulares dos órgãos será maior, assegurando assim uma maior participação dos cidadãos.

Maior inclusão e representatividade Social

A sociedade moçambicana é rica na sua diversidade cultural, composta por diversos grupos étnicos, linguísticos, religiosos e sócio-culturais. Numa eleição feita numa base distrital há uma maior facilidade de inclusão de elites locais e maior inclusão das diferentes sensibilidades locais.

Promoção da democracia local

A autarcização dos Distritos e a consequente eleição dos dirigentes locais, facilita a apropriação do sistema e do processo democrático por actores locais, pois os candidatos e titulares dos diferentes órgãos serão cidadãos residentes nos distritos. Num processo de descentralização provincial há uma tendência de os órgãos centrais nomearem os candidatos e até transferirem cidadãos residentes na capital ou em diferentes províncias afim de se candidatarem em províncias diferentes das províncias em que são residentes, frustrando expectativas dos actores locais residentes nos Distritos.

Maior Prestação de Contas

Quanto mais próximos os órgãos estiverem das populações o processo de interacção será mais o acesso dos cidadãos aos órgãos eleitos é mais facilitado e o processo de prestação de contas dos eleitos é maior e mais efectivo.

A comunhão de Interesses comuns

Um dos pressupostos de uma descentralização administrativa territorial que resulte na criação de pessoas colectivas públicas territoriais ou autarquias locais é a existência de interesses locais comuns da população. O Distrito é uma unidade territorial na qual podem ser facilmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. LEGISLAÇÃO

1.1. CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA

1. REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE, *Constituição da República Popular de Moçambique (1975),* publicada pelo Boletim da República, 1ª Série - nº 1, de 25 de Junho de 1975.

2. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Constituição da República de Moçambique (1990),* publicada no Boletim da República, 1ª série – nº 44, Suplemento, de 2 de Novembro de 1990.

3. *Constituição da República de Moçambique* (2004), publicados no Boletim da República, 1ª Série – nº 51, de 22 de Dezembro de 2004.

1.2. LEIS

1. Lei n.º 3/2019, *lei que estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo de Província,* publicada no Boletim da República, I Série, Número 105, do dia 31 de Março de 2019.
2. Lei n.º 4/2019, *lei que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial,* publicada no Boletim da República, I Série, Número 105, do dia 31 de Maio de 2019.

3. Lei n.º 5/2019, *lei que estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada, provincial e das autarquias locais*, publicada no Boletim da República, I Série, Número 105, do dia 31 de Maio de 2019.

4. Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio, *lei que estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e funcionamento da Assembleia Provincial*, publicada no Boletim da República, I Série, Número 105, do dia 31 de Maio de 2019.

5. Lei n.º 7/2019, *lei que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província*, publicada no Boletim da República, I Série, Número 105, do dia 31 de Maio de 2019.

6. Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, *lei que altera a lei n.º 2/97*, de 18 de Fevereiro, *que estabelece o quadro jurídico-legal para a implementação das autarquias locais*, publicada no Boletim da República, I Série, Número 152, de 3 de Agosto de 2018.

7. Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto, *lei que altera a lei n.º 7/2013*, de 22 de Fevereiro, republicada pela lei n.º 10/2014, 23 de Abril, *relativa à eleição dos titulares dos órgãos das Autarquias Locais*, publicada no Boletim da República, I Série, Número 152, de 3 de Agosto de 2018.

8. Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, *lei que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento da Representação do Estado na cidade de Maputo*, publicada no Boletim da República, I Série, Número 186, de 24 de Setembro de 2019.

9. Lei n.º 16/2019, de 24 de Setembro, *lei que define o regime financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial, publicada no Boletim da República*, I Série, Número 186, de 24 de Setembro de 2019.

10. Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho (*Lei de Revisão Pontual da Constituição da República*), publicada no BR, de 12 de Junho de 2018, I Série – Número 115.

11. Lei n.º 15/2019 de 24 de Setembro, *lei que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento da Representação do Estado na Cidade de Maputo)*, publicada no Boletim da República, I Série, Número 186, de 24 de Setembro de 2019.

12. Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, *lei que faz a Revisão Constitucional em matéria de poder local*, publicada no Boletim da República, Iª série, n° 47 (suplemento), de 22 de Novembro d. 1996.

13. Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, *lei que aprova o quadro jurídico legal para a implantação das Autarquias Locais*, publicado no Boletim da República, Iª série, n° 71 (2° Suplemento), de 18 de Fevereiro de 1997.

14. Lei n.º 6/97, de 28 de Maio, *lei eleitoral dos órgãos autárquicos*, publicado no Boletim da República, Iª série, n.º 22 (2° Suplemento), de 28 de Maio de 1997.

15. Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, *lei da tutela administrativa do Estado sobre as Autarquias Locais,* publicado no Boletim da República, I ª série, n.º 22 (4ª suplemento), 31 de Maio de 1997.
16. Lei n.º 8/97, de 31 de Maio, *lei que aprova a estrutura especial do Município de Maputo,* publicado no Boletim da República, Iª série, n.º 22 (4° suplemento), 31 de Maio de 1997.

17. Lei n.º 9/97, de 31 de Maio, *lei que aprova o Estatuto dos titulares dos Órgãos Autárquicos*, publicado no Boletim da República, Iª série, n.º 22 (4° suplemento), 31 de Maio de 1997*;*

18. Lei n.º 11/97, de 31 de Maio, *lei das Finanças e Património Autárquicos*, publicado no Boletim da República, Iª série, n.º 22 (4° suplemento), 31 de Maio de 1997.

19. Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, *Lei que aprova o Quadro Institucional dos Distritos Municipais*, publicada no Boletim da República, I Série, N-° 37, 2-° Suplemento, de 31 de Setembro de 1994.

20. Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, *lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para 1987, publicado no Boletim da República*, I Série, Número 4, de 30 de Janeiro de 1987.

21. Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho – *Estabelece o quadro jurídico para a eleição das assembleias provinciais* (Publicada no BR n.º 22, I Série, 2. ° Suplemento, de 5 de Junho de 2007).

22. Lei n.º 25/2007, de Outubro – *Introduz alterações à Lei n.º 10/2007*, de 5 de Junho (Publicada no BR n.º 42, I Série, de 17 de Outubro de 2007).

23. Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio – *Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província,*

distrito, posto administrativo e de localidade (Publicada no BR n.º 20, I Série, Suplemento de 19 de Maio de 2003).

24. Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho – *Estabelece o quadro jurídico legal para realização de eleições dos órgãos das autarquias locais* (Publicada no BR n.º 29, I Série, de 18 de Julho de 2007).

25. Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro – *Aprova o quadro jurídico para implantação das autarquias locais* (Publicadas no BR n.º 7, I Série, 2. ° Suplemento, de 18 de Fevereiro de 1997).

26. Lei n.º 15/2007, de 27 de Junho – *Altera os artigos 30, 36, 45, 56, 60, 62, 83, 88, 92 e 94 da Lei n.º 2/97, 18 de Fevereiro* (Publicada no BR n.º 26, I Série, de 27 de Junho de 2007).

27. Lei n.º 9/97, de 31 de Maio – *Define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais* (Publicada no BR n.º 22, I Série, 4. ° Suplemento, de 31 de Maio de 1997).

28. Lei n.º 21/2007, de 1 de Agosto – *Introduz alterações aos artigos 15, 16, 17, 18 e 19 da Lei n.º 9/97, de 31 de Maio* (Publicada no BR n.º 31, I Série, de 1 de Agosto de 2007).

1.3. DECRETOS

1. Decreto n.º 19/2020, de 17 de Abril, *que aprova as normas e critérios de Organização dos Serviços de Representação do Estado na cidade de Maputo*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 73, de 17 de Abril de 2020.

2. Decreto 20/2020, de 20 de Abril, *que aprova as normas e critérios de Organização dos Serviços de Representação do Estado*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 74, de 20 de Abril de 2020.

3. Decreto n.º 21/2020 de 22 de Abril, *que aprova as normas e critériosde Organização das Direcções Provinciais* e revoga os Decretos n.º 24/2015, de 30 de Outubro, *que aprova as normas e os critérios de Organização das direcções*

provinciais e n.º 80/2017, de 28 de Outubro, *que aprova as normas e os critérios de organização das direcções provinciais,* publicado no Boletim da República, I Série, Número 76, de 22 de Abril de 2020.

4. Decreto n.º 63/2020 de 7 de Agosto, que regulamenta a lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, *que estabelece o quadro legal da organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província e revoga os Decretos n.º 5/2020, de 10 de Fevereiro e 16/2020, de 30 de Abril*, publicado no Boletim da Republica, I Série, Número 151, de 7 de Agosto de 2020.

5. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto, que regulamenta a lei n.º 4/2019 de 31 de Maio, *que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e funcionamento dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.º 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 151, de 7 de Agosto de 2020.

6. Decreto n.º 65/2020, de 7 de Agosto, *que regulamenta a lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 151, de 7 de Agosto de 2020.

7. Decreto 4/2020, de 4 de Fevereiro, *que aprova o Regulamento da Organização e Funcionamento do Conselho Provincial de Coordenação*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 22, de 4, Fevereiro de 2020.

8. Decreto n.º 95/2020, de 2 de Novembro, *que define o regime financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial*, I Série, Número 209 de 2 de Novembro de 2020.

9. Decreto n.º 18/90, de 28 de Agosto, *que aprova o Estatuto do Partido Político FRELIMO*, publicado no Boletim da República, Número 34, I Série, de 28 de Agosto de 1990.

10. Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho – *Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado* (Publicado no BR n.º 23, I Série, 2. ° Suplemento, de 10 de Junho de 2005).

11. Decreto n.º 6/2006, de 12 de Abril de 2006 – *Aprova a estrutura-tipo orgânica do Governo Distrital e seu Estatuto Orgânico* (Publicado no BR n.º 15, I Série, de 12 de Abril de 2006).

1.4. RESOLUÇÕES

1. Resolução n.º 40/2012 de 20 de Dezembro, *que aprova a política e estratégia de descentralização*, publicado no Boletim da República, Iª Série, n.º 51.

2. Resolução Interna n.º 02/2020, *aprovada pelo Conselho de Ministros, aos 28 de Julho de 2020* (não publicada no Boletim da República).

1.5. DIPLOMAS MINISTERIAIS

1. Diploma Ministerial n.º 15/2021, de 1 de Fevereiro, *que aprova o Estatuto Orgânico do Gabinete do Secretário de Estado na Província*, publico no Boletim da República, I Série, Número 21, de Fevereiro.

2. Diploma Ministerial n.º 16/2021, de 2 de Fevereiro, *que aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Assuntos Sociais*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 21.

3. Diploma Ministerial n.º 17/2021, de 1 de Fevereiro, *que aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Actividades Económicas*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 21.

4. Diploma Ministerial n.º 13/2021, de 29 de Janeiro, que *aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Economia e Finanças*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 20.

5. Diploma Ministerial n.º 14/2021, de 29 de Janeiro, *que aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Infra-Estrutura*, publicado no Boletim da República, I Série, n.º 20.

6. Diploma Ministerial n.º 8/2021 de 22 de Janeiro, *que aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial da Justiça e Trabalho*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 15.

7. Diploma Ministerial n.º 9/2021, de 22 de Janeiro, *que aprova o Estatuto Orgânico do Serviço provincial da Saúde*, publicado no Boletim da República, I Série, Número 15.

II. DOCUMENTAÇÃO DIVERSA

1. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Proposta de Lei de Revisão Pontual da Constituição da República,* Publicação da Presidência da República, Maputo, 2018.

2. NYUSI, Filipe Jacinto, *Aula de Sapiência proferida por Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi no Instituto Superior de Relações Internacionais*, no dia 5 de Abril de 2018.

3. NYUSI, Filipe Jacinto, *Declaração à Nação de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, sobre o processo sobre os consensos alcançados no diálogo com o Líder da Renamo,* Declaração proferida no dia 7 de Fevereiro de 2018.

4. NYUSI, Filipe Jacinto, *Discurso Proferido por Ocasião da Abertura do Primeiro Conselho Nacional de Coordenação entre os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e os Sectores de Nível Central*, 25 de Agosto, Maputo, 2021.

5. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, COMISSÃO DOS ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS HUMANOS E DE LEGALIDADE, *Parecer nº 15/2018 de Maio da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (primeira Comissão) atinente a apreciação da Proposta de Revisão Pontual da Constituição da República*, Maputo 2018.

6. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Memorando de Entendimento sobre os assuntos militares assinado entre o Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi e o Coordenador da Comissão Política da Renamo, Ossufo Momade,* Maputo, Agosto de 2018.

7. *Discurso de encerramento da III Sessão Ordinária da Assembleia da República, proferido pela Chefe da Bancada Parlamentar da FRELIMO,* no dia 28 de Julho de 2018, Maputo, 2018.

8. *Discurso de encerramento da III Sessão Ordinária da Assembleia da República, proferido pela Chefe da Bancada Parlamentar da Renamo,* no dia 28 de Julho de 2018.

9. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL, *Programa de Reforma dos Órgãos Locais, Documento preparado no âmbito do MAE*, remetido em 1992 pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República de Moçambique, para informação desta, Maputo 1992.

10. *Discurso de Aguiar Mazula, na qualidade de Ministro da Administração Estatal, na Assembleia da República,* proferido em Agosto de 1994, por ocasião da apresentação do projecto de lei que seria aprovada e posteriormente publicada como a Lei n° 3/94, de 13 de Setembro, Maputo 1994.

11. *Discurso de Alfredo Gamito, na qualidade de Ministro da Administração Estatal, na Assembleia da República, na apresentação à 6ª Sessão da Assembleia da República, em Fevereiro de 1997,* do conjunto de projectos de Leis que datriam lugar as leis n°s 4/97, 5/97 e 6/97, de 28 de Maio, e 7/97, 8/97, 9/97, 10/97 e 11/97, de 31 de Maio, Maputo 1997.

12. REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE, *Reforçar a colectivização da direcção para integrar as Massas no Poder, Recomendações sobre o Aparelho de Estado, in Vamos Construir um Estado do Povo ao serviço do Povo,* Documentos do

Primeiro Seminário Nacional do Aparelho de Estado e Função Pública, Nacala, 21 de Outubro de 1976, Vol. I., Maputo 1976.

13. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, *Parecer n.º 5/2015 de 29 de Abril da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da Assembleia da República*, Maputo 2015.

14. COMICHE, Eneas, (Presidente do Município de Maputo) *Comunicação feita na Primeira Reunião do Conselho Nacional de Coordenação*, em Maputo, a 25 de Agosto de 2021.

15. CHONGO, Margarida Mapandzane, (Governadora da Província de Gaza), *Comunicação feita na Primeira Reunião do Conselho Nacional de Coordenação*, a 25 de Agosto de 2021.

16. Resolução Interna n.º 2 do Conselho de Ministros, de 28 de Julho de 2020, não publicada no Boletim da República.

17. FRELIMO, Circular n.º 4/GSG/2020, Maputo, 01 de Julho de 2020.

III. MONOGRAFIAS, LIVROS E OBRAS DE NATUREZA VÁRIAS

1. AMARAL, Diogo Freitas do, Curso *de Direito Administrativo*, Volume II, 2ª edição, Almedina, Lisboa, 2018.

2. _____, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª edição, Vol I. Almedina, 2006.

3. _____, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, Vol. I, Edições Almedina, Lisboa, 2006.

4. BERGEL, J, *Méthodologie Juridique*, Thémis, Droit Privé, Puf, Paris, 2201.

5. BRITO, Luís, *Instituições Politicas e Unidade Nacional*, in IESE, *Desafios para Moçambique*, 2016.

6. _____, *Uma reflexão sobre o Desafio da Paz em Moçambique*, 2014.

7. CANAS, Vitalino, *A Lei-Quadro das Autarquias – opções políticas (Comunicação apresentada num seminário realizado em Maputo em Fevereiro de 1995*, reformulada de modo a adaptar-se à Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, Lisboa – Maputo, 1998.

8. _____, *Aspectos Institucionais e Legais do processo de descentralização (Comunicação no Workshop sobre «Democracia e Fortalecimento Institucional realizado em Junho/Julho em Maputo, em 1993*, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídic*o, Lisboa – Maputo, 1998.

9. _____, *Autoridade Tradicional e Poder Local*, in AAVV, *Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico*, Lisboa – Maputo, 1998.

10. _____, *O Sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990*, in Revista Luso-Africana de Direito, n.º 1, Lisboa,1997.

11. CANOTILHO J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Artigos 108 a 296,4 Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra,2014.

12. _____, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991.

13. CHIZIANE, Eduardo. (Foprosa e Ded), *Participação da Sociedade Civil no Processo de Governação e Descentralização Local*, Cedima, Maputo, 2007.

14. _____, *O Fenómeno da (re) Centralização e (re) concentração em Moçambique*, in Osisa e cede, (versão não publicada).

15. _____, *Um olhar sobre o futuro do processo de descentralização em Moçambique – As reformas Necessárias,* in Gilles Cistac e Eduardo Chiziane (coord), 10 anos de descentralização em Moçambique: os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente, UEM, Faculdade de Direito, NEAD, Maputo, 2008.

16. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais,* Livraria Universitária, UEM, Maputo, 2001.

17. _____, *O Anteprojecto de lei dos Órgãos Locais do Estado e o Processo de Autarcização,* Revista Jurídica Vol. V, Faculdade de Direito- UEM, 2003.

18. _____, na obra o *"Contributo para o Debate da Revisão Constitucional"*, UEM, 2004.

19. _____, *Institucionalização, organização e problemas do poder local*, in José Melo Alexandrino (coord), Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, AAFDL, Lisboa, 2014.

20. _____, C*omo Elaborar uma Tese em Ciências Jurídicas*, Escolar Editora, Maputo, 2020.

21. FERNANDES, Tiago Matos, *Descentralizar é fragmentar? Riscos do Pluralismo Administrativo para a Unidade do Estado em Moçambique*, in Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, Julho 2007: 151-164.

22. FERNANDES, Tiago Matos, O *Poder Local em Moçambique, Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação*, Edições Afrontamento, Porto, 2009.

23. FOLQUE, André, *A tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*, Coimbra Editora, Lisboa, 2004.

24. FORQUILHA, Salvador e Orre, Aslak, *Transformação sem Mudanças? Os Conselhos Locais e o Desafio da Institucionalização Democrática em Moçambique*, Maputo, IESE.
25. _____, *O Paradoxo da Articulação dos Órgãos do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do Discurso Sobre Descentralização à Conquista dos Espaços Políticos a Nível Local*, in Cadernos de Estados Africanos, 16/17 (2008).

26. _____, *Descentralização e Conflito em Moçambique, "O Desafio da Construção do Estado*, in L. de Brito et al (orgs), Desafios para Moçambique, 2017, Maputo, IESE.
27. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Lisboa, 2015.
28. _____, *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, Editora Almedina, Coimba, 2004.

29. _____, *As Autarquias Locais Moçambicanas e a Respectiva Legislação-Um Enquadramento Geral*. In Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa. Coimbra, 2004.

30. _____, *As Constituições dos Estados Lusófonos*, Lisboa, 1993.

31. _____, *Manual de Direito Constitucional*, II-Direito Constitucional Português, 6ª Edição, Almedina, Lisboa, 2016.
32. GUAMBE, Edigídio, *Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique, Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*, Edição AFRAMO-CHS, MAPUTO, 2019.

33. GUAMBE, José Manuel Elija, *A Reforma dos Órgãos Locais – Vantagens e Riscos de Descentralização* in AAVV, Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime jurídico, Lisboa – Maputo, 1998.

34. _____, *Repercussões do Processo de Descentralização*, in AAVV, Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e Regime Jurídico, Lisboa – Maputo, 1998.

35. _____, *Evolução do Processo de Descentralização em Moçambique*, in Gilles Cistac e Eduardo Chiziane (coord), 10 anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente, UEM, Faculdade de Direito, NEAD, Maputo, 2008.

36. GUIMARÃES, Vasco, *As Finanças Autárquicas (Reflexão sobre a Experiência Moçambicana*, in AAVV, Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e regime jurídico, Lisboa – Maputo, 1998.

37. H. GAMITO, COUTO, … ASSOCIADOS, *Recomendações para a Revisão do Pacote Autárquico*, Maputo, 2006.

38. IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*, Imagem One, Maputo, 2020.

39. KUMANGA, Martins, *Descentralização em Moçambique, Desafios da Participação Democrática e Desenvolvimento Local*, Escolar Editora, Maputo, 2019.

40. MACAMO, Fernando Rostino, *A Tutela Administrativa*, in AAVV, Autarquias Locais em Moçambique, Antecedentes e regime jurídico, Lisboa – Maputo, 1998.

41. MACHILI, Carlos, *Unidade e Diversidade: Centralização no Processo Eleitoral 94 em Moçambique*, in Brazão Mazula (org.), Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento, Maputo, 1995.

42. MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Moçambique, Revisão Constitucional e 2018 e Descentralização, Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, Escolar Editora, Maputo, 2019.

43. _____, *Principal Legislação sobre Descentralização em Moçambique*, Alcance Editores, Maputo, 2019.

44. _____, *Especificidades do Modelo de Descentralização em Moçambique: Génese, evolução e desafios*, in Revista Julgar (online), Maio de 2021.

45. _____, *Especificidades do Modelo de Descentralização em Moçambique: Génese, Evolução e Desafios*, in Revista jurídica UNIGRAN, n.º 44, Julho/Dezembro de 2020.

46. MAGANE, Idatia, *As Reformas da Legislação Autárquica, Reforma dos Tributos Autárquicos*, in Gilles Cistac e Eduardo Chiziane (coord), 10 anos de descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente, UEM, Faculdade de Direito, NEAD, Maputo, 2008.

47. MANOR, James, *A Promessa e as Limitações da Descentralização, Série: Textos de discussão,* editado por José Elija M. Guambe e Bernhard Meimer, Ministério da Administração Estatal (MAE), *Programa de Reforma dos Órgãos Locais* (PROL), Texto de Discussão n.º 6, Maputo, 1998.

48. MARTINS, Margarida Salema d´Óliveira, *O princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Político*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

49. MATSINHE, Luís, *Diagnóstico Crítico de 10 anos de Descentralização em Moçambique*, in Gilles Cistac e Eduardo Chiziane (coord), *10 anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, UEM - N–AD, Maputo, 2008.

50. MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, I-Teoria do Direito Constitucional, 6 Edição, Almedina, Lisboa, 2016.

51. _____, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, Preliminares, Estado e os Sistemas Constitucionais, 8 Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.

52. _____, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Constituição, 6 Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

53. _____, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Estrutura Constitucional do Estado, 6 Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

54. _____, *Sobre os Limites da Revisão Constitucional*, in Revista Jurídica, n.º 13 e 14 Janeiro /Junho. 1990 nova Série.

55. MONDLANE, Eduardo, *Lutar por Moçambique*, Edição Original: Penguim Books, 1969, 1ª Edição portuguesa, Maputo, 1975.

56. MONTALVO, António Rebordão, *O Poder Local e a Participação dos Cidadãos*, in Mário Baptista Coelho (Coordenador), Portugal, O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, 1989.

57. _____, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Edições Almedina, Coimbra, 2003.

58. _____, *Os Níveisde Governo dos Países da Europa, Estado-Regiões-Municípios*, Edições Almedina, Coimbra, 2021.

59. MONTEIRO, José Óscar, *Estado, Descentralização e Cidadania: Equação possível ou comparativa?* in Instituto de Estudos Sociais e Económicas, Desafios para Moçambique, Maputo, 2011.

60. _____, *Aspectos Institucionais e financeiros da Reforma dos Órgãos Locais em Moçambique*, Maputo, Dezembro de 1990.

61. MORAES, Carlos Blanco, *Curso de Direito Constitucional, Teoria da Constituição em Tempi de crise de Estado Social*, Tomo II, Volume 2, Coimbra Editora, Coimbra,2014.

62. _____, *Curso de Direito Constitucional, Teoria da Constituição*, Tomo II Edições, Almedina, Coimbra 2018.

63. _____, *O Processo Democrático de Descentralização em Moçambique*, trabalho apresentado na II Conferência Nacional sobre descentralização, em Maputo, em Dezembro de 2013.

64. MOREIRA, Vital, *A Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

65. OLIVEIRA, António Cândido De, *A Democracia Local*, (aspectos jurídicos), Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

66. OLIVEIRA, António Cândido, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

67. OSISA e CEDE, *"Relatório sobre a Situação Política em Moçambique – 2007*, (documento não publicado), p. 62 segs.

68. OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português*, Volume I, Identidade Constitucional, Edições Almedina, Lisboa, 2010.

69. PACA, Cremildo, *O Poder Administrativo para além de centro: Descentralização Administrativa, in Gilles Cistac e Eduardo Chiziane (coord), 10 anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*, UEM, Faculdade de Direito, NEAD, Maputo, 2008.

70. REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Edições Almedina, Coimbra, 2007.

71. SERRA, Carlos Manuel, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais, Avanços e Recuos na Construção do Direito Moçambicano*, Escolar Editora, Lisboa, 2014.

72. SIMANGO, Américo, *Por um Estado Moçambicano Descentralizado*, série textos de Discussão, Texto de Discussão n° 11, editado por José Elija M- Guambe e Bernhaard Weimer, Maputo, Janeiro de 1999.

73. SMITH, B.C., *Governo Local e Transição para a Democracia: um artigo para revisão, Série: Textos de Discussão*. Texto de Discussão n° 9, editado por José Elija M. Guambe e Bernhaerd Weime, Maputo, 1998.

74. SOUSA, Carlos de, *O Poder Local: de Lema a Problema*, in Crise e Reforma da Democracia, V Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, 11 a 16 de Novembro de 2002, organizado por Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, Edições Colibri, 2005.

75. WATY, Teodoro Andrade, *Alguns Comentários sobre o Pacote Legislativo da Descentralização*, apresentado na Mesa Redonda organizada pela IESE, em Maputo, no dia 5 de Março de 2019.

76. _____, *Autarquias Locais, Legislação Fundamental*, W&W Editora, Maputo, 1999.

77. _____, *Direito Económico*, ww Editora, Maputo, 2011.

78. _____, *Contributo para uma Teoria de Descentralização Financeira em Moçambique*, Edições Almedina, Coimbra, 2010.

79. WEIMER, Bernhard e CARILHO, João, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique, Dinâmicas, Efeitos, Desafios*, IESE, Maputo, 2012.

3.1. FONTES DA INTERNET

1. FLORÊNCIO, Fernando. *Autoridades Tradicionais va Ndau de Moçambique: o regresso do indirect rule ou uma espécie de neo-indirect rule?* Faculdade de Ciências Sociais e Tecnologia da Universidade de Coimbra, disponível em https.www.analisesocial.ies.nl.PT acessado no dia 8 de Agosto de 2021, pelas 16 horas.

2. FORQUILHA, Salvador, *Reformas de Descentralização em Moçambique: O Papel das Instituições na Definição dos Resultados*, disponível em https://www.wider.una.edu, acessado em 10 de Setembro de 2021, às 14 horas.

3. GIL, António Carlos, *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 6ª ed, Atlas, São Paulo, 2008, disponível em https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf consultado no dia 31 de Julho de 2021, às 09.20 horas.

4. GONZAGA, Maria Teresa Claro e TOLEDO, Cézar de Alencar Arnaut de, *Metodologia e técnicas de pesquisa nas áreas de Ciencias Humanas*, Eduem, Paraná, 2011, disponível em http://old.periodicos.uem.br/~eduem/novapagina/?q=node/666 consultado no dia 31 de Julho de 2021, às 21.44 horas.

5. GUAMBE, Egídio, *Haverá Eleição de Administradores Distritais em 2021? Atribuições Funções na Governação Local*, IESE, IDeIAS, Maputo, 14 de Julho de 2021, disponível em www.iese.ac.mz acessado no dia 15 de Setembro de 2021, pelas 16 horas.

6. GUIMARAES, Maria do Carmo Lessa, *O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um Balanço Bibliográfico*, in www.scielo.br acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 10.30.

7. HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª ed, Atlas, São Paulo, 2017, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf consultado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

8. JOSÉ, André Cristiano. *Autoridades Ardilosas e Democracia em Moçambique*, 2005, in O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FIUC, n.º 1, 2006, disponível em http://cabortrabalhos.ces.uc.PT/n1/ensaios.PLP

9. JUSTINO, Justino Felisberto, *Constituição Normativa e Paz em Moçambique: O Ponto de Arquímedes de Paulo Ferreira da Cunha*, in Jean Laund e João Relvão

Caetano (orgs), Pensar, Ensinar e Fazer Justiça, Estudos em homenagem a Paulo Ferreira da Cunha, Volume 2, disponível em http://wwwz.fe.USP.br, acessado no dia 15 de Agosto de 2021, pelas 13 horas.

10. LOURENÇO, Víctor Alexandré. *Estado (s) e Autoridade (s) Tradicionais em Moçambique*: *Análise de um processo de transformação política, Occasional paper serie* n° 14, Centro de Estudos Africanos, disponível em HTTPS://repositório.iste-inl.PT, acessado no dia 10 de Agosto de 2021, pelas 10.30 horas.

11. MELLO, Diogo Lordelho de, *Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir com o seu Papel*, in Ver. Adm, Pub, Rio de Janeiro, Outubro/Dezembro de 1991, disponível em www.bibliotecadigital.fgv.br acessado no dia 10 de Agosto de 2021, às 9.30 horas.